

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СТРАНЫ  
И ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ  
РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА  
ТРАНСПАРЕНТНОСТИ  
ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ СРЕДСТВ  
НАЦИОНАЛЬНОГО ФОНДА  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

*Под общей редакцией  
доктора юридических наук, профессора Е.В. Порохова*

УДК 347.7  
ББК 67.402  
У 81



У 81 Устойчивое развитие страны и правовые механизмы реализации принципа транспарентности при использовании средств Национального фонда Республики Казахстан / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Е.В. Порохова. – Алматы: ТОО «Налоговый эксперт», 2014. – 176 с.

**ISBN 978-601-80444-2-7**

Данное исследование посвящено влиянию Национального фонда на устойчивое социально-экономическое развитие Республики Казахстан. В книге затронуты важнейшие вопросы устойчивого развития, формирования и управления суверенными фондами в зарубежных странах, значение фондов в кризисный период мировой экономики, транспарентности при расходовании публичных денежных средств. Авторы попытались раскрыть экономические условия и правовые основы функционирования Национального фонда РК, определить наиболее оптимальные направления расходования средств фонда.

Книга предназначена для студентов и профессорско-преподавательского состава экономических и юридических учебных заведений, сотрудников научно-исследовательских учреждений, органов финансового контроля, депутатов, а также специалистов в области экономики, юриспруденции и других гуманитарных наук.

*Данная публикация была выпущена в рамках проекта «Правовые механизмы реализации принципа транспарентности при расходовании средств НФ РК на повышение устойчивого развития страны» при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан.*

*Содержание данной публикации отражает точку зрения авторов и необязательно совпадает с точкой зрения Фонда.*

**ISBN 978-601-80444-2-7**

**УДК 347.7  
ББК 67.402**

© Коллектив авторов, 2014  
© Научно-исследовательский институт  
финансового и налогового права, 2014  
© ТОО «Налоговый эксперт», 2014

## Авторский коллектив

***Калимжанова Карина Муратовна,***

магистрант экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова – гл. 2–4 (совместно с А.Т. Шаукеновым).

***Порохов Евгений Викторович,***

доктор юридических наук, профессор Каспийского общественного университета, директор НИИ финансового и налогового права – гл.1, заключение.

***Савченко Александр Андреевич,***

научный сотрудник НИИ финансового и налогового права – гл. 5 (совместно с А.Т. Шаукеновым).

***Шаукенов Али Темрленович,***

кандидат юридических наук, руководитель отдела САП НИИ финансового и налогового права – гл. 2–4 (совместно с Калимжановой К.М.), гл. 5 (совместно с А.А. Савченко), предисловие, введение, гл. 6.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Авторский коллектив .....	3
Предисловие .....	5
Введение .....	7
<b>ГЛАВА 1</b>	
Национальный фонд Республики Казахстан как финансово-правовой институт .....	14
<b>ГЛАВА 2</b>	
Национальный фонд Республики Казахстан как инструмент обеспечения устойчивого социально-экономического развития Казахстана .....	43
<b>ГЛАВА 3</b>	
Применение зарубежного опыта функционирования суверенных фондов для Национального фонда Республики Казахстан .....	72
<b>ГЛАВА 4</b>	
Национальный фонд Республики Казахстан в условиях глобального экономического кризиса 2008–2010 гг. ....	96
<b>ГЛАВА 5</b>	
Транспарентность как основной принцип расходования средств Национального фонда Республики Казахстан .....	117
<b>ГЛАВА 6</b>	
Перспективы развития законодательства по управлению средствами Национального фонда Республики Казахстан .....	136
Заключение .....	153
Приложения .....	155

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Глобальный экономический кризис доказал, что накопление резервов в суверенных фондах как мера «самозащиты» является наиболее эффективной стратегией. Последние годы из Национального фонда выделяются значительные средства на реализацию различных общегосударственных программ. В связи с этим возникают проблемы эффективности расходования средств фонда и транспарентности его управления. Необходимо понять, насколько выделяемые из фонда денежные средства, механизм их распределения и расходования, меры по соблюдению финансовой дисциплины и контроля соответствуют поставленным государством целям и задачам социально-экономического развития, а вместе с тем выявить те элементы общественной системы, которые препятствуют этому развитию.

Поскольку позитивистская парадигма юридической науки не уделяет серьезного внимания теоретическому анализу проблем соотношения права и экономики, в процессе исследования авторы ставили своей целью обнаружить более тонкие и действенные корреляции между правом и экономикой.

Большое внимание было уделено вопросу транспарентности финансовой деятельности государства.

Транспарентность довольно широкое понятие, которое включает в себя не только опубликование нормативных правовых актов, но и открытость государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность. Более того, транспарентность означает также вовлеченность гражданского общества в процесс принятия решений, затрагивающих интересы всех и каждого, возможность контроля за государственными структурами, их должностными лицами, а также наличие у гражданского общества правового инструментария для привлечения должностных лиц к ответственности.

В условиях сырьевой направленности экономики Казахстана, наличия значительных денежных средств в Национальном фонде, а также реализации республикой программ индустриально-инновационного развития прозрачность органов государственной власти, институтов развития, осуществляющих управление публичными финансами, становится ключевым требованием.

Надеемся, что представленная работа проливает дополнительный свет на некоторые важные аспекты управления публичными финансами в Казахстане, а также подтолкнет других исследователей к дальнейшему изучению вопросов финансовой деятельности государства и послужит стимулом для активизации дискуссии о распределении и использовании средств Национального фонда РК.

С самого начала работа над книгой шла при содействии и поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Мы благодарны Кушкунбаеву Аскарму, Ян Анне, а также Председателю Правления Фонда Артемьеву Антону за их любезность и терпение.

Окончательный вид текст книги приобрел благодаря добросовестности сотрудников ТОО «Налоговый эксперт», тщательно прочитавших первоначальный материал и сделавших важные замечания на его полях. Сердечно благодарим за эту работу Наталью Спиридонову и Татьяну Шипилову.

## ВВЕДЕНИЕ

Истоки концепции «устойчивого развития» следует искать в опубликованном Международной комиссией по окружающей среде и развитию (Комиссия Гро Харлем Брундтланд) в 1987 г. докладе «Наше общее будущее». Вот уже более двух десятилетий в противовес парадигмам неограниченного экономического роста и стереотипам общества потребления формируется концепция устойчивого развития.

В одном из основных документов Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) «Повестке дня на XXI век», посвященной изменениям в характере производства и потребления, отмечается, что некоторые экономисты ставят под сомнение традиционные понятия экономического роста. В связи с этим предлагаются поиски схем потребления и производства, которые отвечают существенным потребностям человечества.

Экономическое развитие в отличие от экономического роста предполагает не количественные изменения экономики, но качественное усовершенствование ее структуры<sup>1</sup>. В свою очередь, устойчивое развитие в отличие от экономического предполагает такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

Сегодня в большинстве ведущих стран мира, в том числе, США, Канаде, Японии, Китае, Индии, странах Европейского Сообщества и др., были разработаны и приняты программы и стратегии устойчивого развития.

<sup>1</sup> См., подробнее, Гизатуллин Х.Н., Троицкий В.А. Концепция устойчивого развития: новая социально-экономическая парадигма // *Общественные науки и современность*, 1998. №5. С.125–126.

В Казахстане по поручению Главы государства в соответствии с международными обязательствами Казахстана, подписавшего Программу действий по переходу мирового сообщества к устойчивому развитию – «Повестка дня на XXI век», также была разработана Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007–2024 годы<sup>2</sup>.

В своих последних посланиях народу Казахстана («Стратегия «Казахстан–2050»: новый политический курс состоявшегося государства»; «Казахстанский путь–2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее») Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев отмечает, что «наша задача – сохраняя все, чего мы достигли за годы суверенитета, продолжить устойчивое развитие в XXI веке». В период с 2030 по 2050 гг. необходимо обеспечить устойчивое развитие страны на принципах наукоемкой экономики. При этом Глава государства подчеркивает, что мы сформируем мощную обрабатывающую промышленность. В традиционных отраслях будет осуществлен переход на выпуск продукции высоких переделов, получают развитие инжиниринговые услуги как база для наукоемкой экономики.

Такие инициативы, как формирование Национальной стратегии устойчивого развития, переход на «зеленую» экономику, программа «Зеленый мост», включение республики в список государств Приложения «Б» Киотского протокола (**борьба с изменением климата посредством внедрения малоуглеродной экономики и снижения выбросов парниковых газов**) и проведение на тему «Энергия будущего» международной специализированной выставки «ЭКСПО–2017», станут важнейшими шагами к реализации нового пути развития Казахстана.

Изучение демографической динамики, рационального использования трудовых ресурсов, энергосбережения и использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии, инновационной активности, структурных сдвигов в пользу высокотехнологичных отраслей и производств, сохранения качества окружающей среды, роста благосостояния граждан Республики Казахстан при возрастающем разрыве в уровне доходов различных слоев населения представляется не только актуальным, но и

<sup>2</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 14 ноября 2006 г. №216 «О Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007–2024 годы» (утратил силу 13 апреля 2011 г.).

имеющим существенное практическое значение для казахстанской экономики.

Стоящие сегодня перед республикой проблемы требуют серьезных комплексных исследований, поиска эффективных инструментов макроэкономического регулирования, которые смогут обеспечить устойчивое развитие Казахстана.

Как показывает обзор отечественной и зарубежной литературы по проблемам устойчивого развития, внимание ученых фокусируется, прежде всего, на экологических аспектах устойчивости. Остаются недостаточно изученными проблемы рационального стимулирования устойчивого развития, требуют анализа практические механизмы реализации устойчивого развития в межстрановом разрезе, не имеет общепринятого толкования само понятие «устойчивое развитие».

Интеграция Казахстана в мировое хозяйство в качестве важного экспортера природных ресурсов значительно повышает риски устойчивого развития экономики страны, ведет к дальнейшему ее технологическому отставанию, низкому уровню международной конкурентоспособности, что в итоге влечет за собой углубление социальной дифференциации.

Как известно, закрепление права на извлечение природных ресурсов позволяет концентрировать ренту, а дальнейший значительный экспорт сырья приводит к росту прибыли лишь у определенного слоя общества за счет тех граждан, которые задействованы не в экспортоориентированных отраслях экономики.

Кроме того, гипертрофированное развитие добывающих отраслей имеет такой существенный недостаток как значительное загрязнение и разрушение окружающей среды.

Для Казахстана, где до сих пор ощущаются последствия сотен ядерных испытаний, где существует свыше 23 млрд тонн промышленных отходов, а объем выбросов парниковых газов составляет около 260 млн тонн, где имеются серьезные проблемы с водными ресурсами, вопросы окружающей среды носят первостепенный характер.

С позиций концепции устойчивого развития представляется необходимым проведение в Казахстане структурных экономических изменений. Например, форсированное развитие кластера высоких технологий в наиболее конкурентоспособных отраслях обрабатывающей промышленности позволит республике из поставщика сырья в международном разделении труда и междуна-

родной торговле превратиться в страну с преимущественно технологическим типом взаимодействия с другими странами.

Структурные изменения экономики, стимулирование отраслей и производств, обеспечивающих модернизацию экономики и переход к устойчивому развитию, возможны за счет обеспечения полного учета экологических издержек в стоимости производимой продукции и услуг за счет налоговых изменений; введения и/или повышения обязательных платежей за загрязнение окружающей среды; применения более жестких экологических стандартов для основных загрязнителей окружающей среды; предоставления льготного режима производителям и потребителям энергии, получаемой от возобновляемых источников энергии и др.

Наряду с этим, действенными мерами для отраслевых изменений экономики страны, стимулирования высокотехнологичных производств, инновационной активности, повышения конкурентоспособности казахстанской экономики и формирования условий для ее устойчивого развития, представляется также использование части средств Национального фонда Республики Казахстан для устранения материальных и финансовых барьеров инновационного развития.

При этом следует отметить, что эффективное управление средствами Национального фонда Республики Казахстан возможно лишь при соблюдении основополагающих принципов устойчивого развития в сочетании с открытой политикой использования природных ресурсов и адекватном функционировании демократических институтов.

Сегодня в отечественных и иностранных публикациях, посвященных суверенным фондам, акцент делается на предложениях по формированию либо использованию денежных средств фондов, однако практически неизученными остаются проблемы, связанные с непрозрачностью фондов.

Непрозрачность деятельности суверенных фондов не только осложняет оценку их инвестиционного поведения, приводит к росту протекционизма в мире, но также поднимает важные политико-правовые вопросы финансовой деятельности государства.

В связи с тем, что большинство фондов национального благосостояния формируются за счет средств от реализации полезных ископаемых, которые, как правило, являются государственной собственностью и зиждятся на идее суверенитета, ключевым

принципом является принцип транспарентности. Соблюдение принципа транспарентности при использовании государством средств фонда является показателем развития в стране демократических институтов.

Как показывает история зарождения демократических институтов, только выборные представители народа утверждали бюджет. Вместе с правом утверждать бюджет следовал принцип прозрачности бюджетной системы. Граждане получили право владеть информацией о доходах и расходах бюджета, а их представители – распределять бюджетные средства.

Поскольку Национальный фонд является частью бюджетной системы Республики Казахстан, на него распространяются принципы бюджетной системы Республики Казахстан, в том числе и закрепленный в пп. 4) ст.4 Бюджетного кодекса Республики Казахстан №95-IV ЗРК от 4 декабря 2008 г. принцип транспарентности.

Однако для того чтобы повысить прозрачность фонда, необходимо не только публиковать финансово-правовые акты и отчеты об их исполнении, стратегические планы и отчеты о формировании и об использовании средств Национального фонда Республики Казахстан, но и разработать релевантную форму отчетности и транспарентную структуру управления фондом.

Непрозрачность деятельности государства по формированию, распределению и использованию средств Национального фонда несет серьезные политические риски.

С целью смягчения влияния глобального финансового кризиса Правительство Республики Казахстана в целом смогло реализовать ряд мероприятий, инвестировало средства фонда на дальнейшее развитие страны. Однако для гражданского общества остаются актуальными вопросы реализации принципа транспарентности при расходовании средств Национального фонда, а также определения приоритетных направлений устойчивого развития страны и эффективность расходования государственных средств на осуществление программы индустриально-инновационного развития.

Как показывают анализ тенденций мировой экономики, в ближайшее время усиление влияния суверенных фондов на финансовых рынках будет лишь возрастать. В мире насчитывается более пятидесяти суверенных фондов. В некоторых странах создано по несколько таких организаций, причем они различаются

по организационно-правовому статусу, способам финансирования и конкретным задачам. Уже сейчас фонды могут оказывать существенное воздействие на мировые финансовые рынки и цены на финансовые продукты. Огромные финансовые ресурсы, аккумулированные в фондах, потенциально могут дестабилизировать финансовый рынок.

Поскольку большинство фондов сформированы в развивающихся странах и нередко с авторитарной формой правления, деятельность по инвестированию средств фондов в стратегически важные предприятия развитых государств вызывает настороженность в этих государствах.

Многие развитые страны по вопросу инвестирования средств из суверенных фондов заняли превентивную оборонительную позицию. Правительства этих стран полагают, что суверенные фонды являются непрозрачными, имеют некоммерческие интересы и, следовательно, их деятельность должна жестко контролироваться.

Особенно остро этот вопрос встал в период мирового финансового кризиса, когда ряд государственных инвестиционных фондов стран Персидского залива, Китая и Сингапура вложили значительные средства в ведущие частные компании инвестиционного и банковского сектора США и Европы. По мнению некоторых западных аналитиков, это позволяет фондам не только влиять на деятельность этих компаний, но и на финансово-экономическую ситуацию в странах-реципиентах.

Как показывает обзор законодательных актов различных стран, четких критериев прозрачности фондов еще не разработано. В целом, говоря о прозрачности (прозрачности) фонда, под ней понимают показатель (степень) его открытости, публичности, возможности допуска к бухгалтерской, управленческой и иной информации о фонде.

Более того, в связи с негативным, настороженным отношением развитых стран к деятельности фондов разработаны несколько методик оценки их прозрачности, которые позволяют раскрыть инвестиционные намерения и причины создания фондов.

Следует заметить, что комплексного изучения таких вопросов, как воздействие Национального фонда РК на устойчивое развитие страны, а также правового регулирования финансовой деятельности государства по формированию и расходованию средств Нацфонда, еще не проводилось, но ряд исследований, посвященных Национальному фонду, в Казахстане имеется.

Среди отечественных исследований необходимо выделить работы таких авторов, как Т. Аскарлов, К. Берентаев, А. Диденко, С. Злотников, А. Кенжебаева, А. Кошанов, Д. Сихимбаева, М. Тайжан, А. Устименко, Б. Шапагатова и др.

Выделение Национального фонда Республики Казахстан как самостоятельного фактора, способного влиять на экономическое развитие, требует всестороннего теоретического осмысления механизма его воздействия на общественное воспроизводство. Кроме того, следует проанализировать, каким образом скажется наличие и использование Национального фонда на условиях устойчивого развития национальной экономики на долгосрочную перспективу. При этом существенное значение имеет также исследование правовой формы, облекающей отношения по формированию, распределению и использованию средств Национального фонда. Без подробного изучения этих вопросов невозможно определить инструменты государственной политики, способные правильно реализовать ресурсы Национального фонда.

Таким образом, в целях дальнейшего совершенствования деятельности государства по управлению средствами Национального фонда Республики Казахстана требуется проанализировать и обобщить отечественный и зарубежный опыт функционирования суверенных фондов, оценить роль Национального фонда в экономике Республики Казахстан, правовую базу его деятельности, а также определить комплекс мер по улучшению управления средствами фонда с учетом новейших тенденций и процессов мировой экономики, направленных на ее устойчивое развитие.

## ГЛАВА 1

### Национальный фонд Республики Казахстан как финансово-правовой институт

#### 1.1. Национальный фонд Республики Казахстан и бюджетная система Казахстана

**Н**ациональный фонд Республики Казахстан представляет собой государственный республиканский централизованный внебюджетный денежный фонд, имеющий закрепленные за ним законом источники формирования его доходов и утверждаемые на основании закона основные направления расходования его средств.

Следует сразу же оговориться, что Национальный фонд Республики Казахстан не является организационно самостоятельной и обособленной правосубъектной единицей (лицом). Ему изначально не был придан статус самостоятельного юридического лица, и он не был наделен какой-либо правосубъектностью, как иные существующие в мире подобные ему финансовые институты (как, например, *Международный Валютный Фонд*).

Оставаясь исключительно материальным объектом (совокупностью финансовых и материальных активов, имуществом) и объектом права собственности и иных вещных прав, Национальный фонд полностью находится в ведении уже существующих органов государственной власти и управления Казахстана республиканского значения. Поэтому для управления средствами Национального фонда в государстве также не создается специальная организация с правами юридического лица, как это часто имеет место при создании других фондов в предусмотренных п. 6 ст. 8 Закона РК от 1 марта 2011 г. №413-IV «О государственном имуществе» случаях<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Согласно указанной норме закона, государство (Республика Казахстан или административно-территориальная единица) может быть учредителем *государственного фонда, являющегося некоммерческой организацией*. Создание и деятельность *государственного фонда, а также других некоммерческих организаций в иных организационно-правовых формах с участием государства* регулируются законами Республики Казахстан.

Самый высокий статус государственных органов, в ведении которых находятся Национальный фонд и его средства, придает ему режим централизованного фонда общегосударственного (республиканского) значения. Как отмечал в свое время А.И. Худяков, характеризуя централизованные денежные фонды государства, «для них характерен наиболее высокий уровень обобществления права собственности, в результате чего они находятся либо в собственности всего государства в целом (в том виде, например, как понималась государственная собственность в бывшем СССР). И в этом случае они имеют характер общегосударственных фондов и находятся в распоряжении его высших органов... Обычно такие фонды представлены бюджетом... В зависимости от особенностей строения финансовой системы той или иной страны на этом уровне могут существовать и некоторые иные фонды, которые в практике финансовой деятельности Казахстана получили название внебюджетных фондов»<sup>2</sup>.

Национальный фонд Республики Казахстан изначально был создан по инициативе Президента Республики Казахстан на основании его Указа от 23 августа 2000 г. №402 «О Национальном фонде Республики Казахстан» в целях обеспечения стабильного социально-экономического развития страны, накопления финансовых средств для будущих поколений, снижения зависимости экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов.

Средства Национального фонда полностью находятся в ведении Президента РК. Фактически Национальный фонд представляют собой резерв и альтернативу республиканскому бюджету и источник экстренного формирования его доходов на случай возникновения чрезвычайных ситуаций в экономике государства и необходимости изыскания дополнительных денежных средств для финансирования республиканских бюджетных программ в рамках бюджетного законодательства в условиях финансовой блокады государства и его финансовых институтов извне.

Кроме того, средства Фонда могут быть использованы и на другие цели, определяемые Президентом Республики Казахстан, в виде целевых трансфертов, передаваемых из Националь-

<sup>2</sup> Худяков А.И. Основы теории финансового права // В кн.: Избранные труды по финансовому праву / М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. СПб.: Издательство «Юридический Центр-Пресс», 2010. С. 236.

ного фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет<sup>3</sup>. Пример таких целевых трансфертов мы уже имеем возможность наблюдать в Законе РК от 3 декабря 2013 г. №148-V ЗРК «О республиканском бюджете на 2014–2016 гг.», в соответствии со ст. 9 которого в республиканском бюджете на 2014 г. предусмотрен целевой трансферт из Национального фонда Республики Казахстан в сумме 150 млрд (сто пятьдесят миллиардов) тенге (или приблизительно 1 млрд долларов до девальвации 2014 г.) на цели, определенные Указом Президента Республики Казахстан. Республиканский бюджет в данном случае выступает местом транзита средств Национального фонда по указанию его официального распорядителя.

Президент РК единолично принимает решения об объеме и направлениях использования средств Фонда<sup>4</sup>. Средства Национального фонда находятся на специальном обособленном счете Правительства Республики Казахстан в Национальном банке РК. А доверительное управление средствами фонда осуществляет Национальный банк Республики Казахстан на основании заключенного с ним Правительством РК договора о доверительном управлении<sup>5</sup>. Ежегодные отчеты о формировании и использовании средств Фонда готовятся Национальным банком РК для Правительства РК и впоследствии представляются Правительством РК на утверждение Президенту РК.

Доходы Национального фонда формируются и состоят, прежде всего, из денежных средств, поэтому в отличие от других фондов государственного имущества Республики Казахстан Национальный фонд является, в первую очередь, денежным фондом. Деньги в Национальный фонд могут поступать как в национальной, так и в иностранной валюте<sup>6</sup>. При этом учет и отчетность по операциям Национального фонда Республики Казахстан осуществляются исключительно в национальной валюте.

Однако в Национальном фонде может быть и иное имущество, получаемое при временном размещении государством средств фонда в объекты инвестирования. В целях сохранения и приумножения находящихся в Национальном фонде средств поступающие в Фонд деньги могут временно инвестироваться (раз-

мещаться) в иные виды активов (акции, облигации, финансовые инструменты, иностранную валюту и др.). В этой связи средства фонда могут временно находиться в объектах инвестирования, а инвестиционный доход от размещения денег фонда в объекты инвестирования составляет еще один дополнительный источник формирования его доходов.

Соответственно, из Национального фонда осуществляется также финансирование расходов, связанных с управлением его активами внешними доверительными управляющими, с проведением внешнего аудита и с покрытием убытков от размещения средств Национального фонда в рискованные, низкодоходные или даже убыточные объекты инвестирования.

Национальный фонд Республики Казахстан *не является частью государственного бюджета Республики Казахстан*, но является частью казны Республики Казахстан и частью единой финансовой системы государства. В соответствии с пп. 1 п. 2 ст. 2 Закона РК «О государственном имуществе», средства Национального фонда наряду со средствами государственного бюджета РК входят в состав имущества государственной казны, а имущество государственной казны, в свою очередь, входит в состав республиканского имущества, как одного из видов государственного имущества (наряду с коммунальным имуществом) Республики Казахстан<sup>7</sup>. В этом существенная особенность Национального фонда РК. Поэтому государственную казну с учетом существования Национального фонда РК уже нельзя отождествлять только и исключительно с государственным бюджетом РК.

Признавая средства Национального фонда РК имуществом, законодатель одновременно распространяет на них правовой режим государственного имущества, определенный Гражданским кодексом РК, Законом РК о государственном имуществе и иными законами РК<sup>8</sup>.

В этой связи к средствам Национального фонда и отношениям по формированию и расходованию его средств в полной мере применимы нормы гражданского законодательства РК об имуществе и о праве собственности и иных вещных правах на него с учетом особенностей, установленных бюджетным законодательством РК.

<sup>7</sup> См.: п. 1 ст. 2 Закона РК «О государственном имуществе».

<sup>8</sup> См.: абз. 2 п. 1 ст. 3 Закона РК «О государственном имуществе».

<sup>3</sup> См.: пп. 4) п. 1 ст. 23 Бюджетного кодекса РК.

<sup>4</sup> См.: п. 5 ст. 21 Бюджетного кодекса РК.

<sup>5</sup> См.: п. 7 ст. 21 Бюджетного кодекса РК.

<sup>6</sup> См.: п. 6 ст. 21 Бюджетного кодекса РК.

Таким образом, Национальный фонд структурно обособлен и выделен из бюджета Республики Казахстан и является частью государственной казны Казахстана. Средства Национального фонда не являются частью государственного бюджета как единого универсального денежного фонда государства. Следовательно, эти средства неподконтрольны Парламенту. Парламент может принимать решения только в отношении дальнейшего использования выделенных Президентом РК из Национального фонда РК гарантированного и целевых трансфертов по их определенному Президентом РК целевому назначению. Национальному фонду РК изначально присущ статус централизованного внебюджетного фонда, всецело находящегося в ведении Президента РК.

Следует заметить, что отношение в Казахстане к внебюджетным фондам всегда было неоднозначным. Еще с 1992 г. в стране постоянно велась острая дискуссия между противниками и сторонниками создания в стране внебюджетных фондов по поводу обоснованности их существования, закрепления за ними регулирующих источников доходов в виде налогов, а также их особого правового режима, позволяющего им существовать вне ведения и контроля Парламента и осуществлять самостоятельные финансовые планы исполнительной ветви власти независимо от законодательной<sup>9</sup>. По сути дела, во все времена это была большая перманентная политическая борьба за финансы и их источники между сторонниками и противниками парламентаризма и сильной независимой исполнительной власти.

Еще в 1997 г. в самом начале публичного обсуждения идеи создания в стране прообраза будущего Национального фонда бывший в то время председателем Мажилиса Парламента РК М.Т. Оспанов охарактеризовал эту идею как *«попытку создания очередного карманного внебюджетного фонда»*. В частности, на страницах средств массовой информации не последний во властной иерархии представитель законодательной ветви власти писал: «Мысль, что валюта может оказаться в какой-либо стране излишней, является чрезмерно примитивной, ибо такой ситуации мировая практика просто не имеет. Это следует уяснить так, чтобы раз и навсегда похоронить идею **параллелизации бюджета**

<sup>9</sup> См., например, Худяков А.И. Налоговая система: непосильное бремя или стимул к предпринимательству? // Советы Казахстана. №71. 1992; Порохов Е.В. Одна казна и два бюджета // Советы Казахстана. №89. 8 мая 1992 г.

**и фондизации экономики страны.** Предложение г-на Жакиянова напоминает мне дележ шкуры неубитого медведя – нефтедолларового дождя нет, экспорт предстоит наращивать и наращивать, население голодное и разутое, а мы дискутируем о фонде. Но идея прозвучала из уст одного из высших чиновников и может быть вполне принята к реализации («казахская болезнь» в отличие от «голландской» трудноизлечима)<sup>10</sup>.

В современных условиях, когда уже практически никто не подвергает сомнению саму идею существования каких-либо еще параллельных с бюджетом центральных денежных фондов вне ведения Парламента, по своей сути, Национальный фонд, выполняя сберегательную и стабилизационную функции, играет роль резервного фонда государства, средства которого предназначены для снижения зависимости казахстанской экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов в случае временного снижения уровня доходов государственного бюджета.

Учитывая денежную форму формирования средств Национального фонда и связанную с этим специфику их дальнейшего распределения и использования, в соответствии с п. 4 ст. 4 Закона РК «О государственном имуществе» осуществление государством прав на бюджетные средства и средства Национального фонда Республики Казахстан регулируется преимущественно Бюджетным кодексом Республики Казахстан<sup>11</sup>. В этой связи понятие государственного имущества, предусмотренное Законом о государственном имуществе, распространяется на используемое Бюджетным кодексом Республики Казахстан понятие активов государства с особенностями, предусмотренными Бюджетным кодексом Республики Казахстан.

Свои окончательные законодательные контуры Национальный фонд РК получил после принятия в Казахстане в 2008 г. Бюджетного кодекса, в котором Парламентом были уже однозначно определены правовые основы его официального существования и функционирования в правовой и финансовой системе современного Казахстана. До этого Национальный фонд существовал в правовом пространстве исключительно на основании подзаконных нормативных правовых актов (Указа Пре-

<sup>10</sup> См.: Панорама. №20. 23 мая 1997 г.

<sup>11</sup> Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. №95-IV.

зидента РК от 23 августа 2000 г. №402 «О создании Национального фонда РК» и иных принятых на его основе и в его развитие нормативных правовых актов Президента, Правительства и Национального банка РК).

В Бюджетном кодексе РК вопросам формирования, использования и управления Национальным фондом Республики Казахстан посвящена специальная отдельная глава 5.

В ст. 21 Бюджетного кодекса РК дается легальное определение понятия Национального фонда РК.

Так, согласно п. 1 указанной статьи, Национальный фонд Республики Казахстан представляет собой активы государства в виде финансовых активов, сосредоточиваемых на счете Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке Республики Казахстан, а также в виде иного имущества, за исключением нематериальных активов.

Сразу же в Бюджетном кодексе РК законодателем определяется основное предназначение фонда и основные его функции.

В соответствии с п.п. 2 и 3 ст. 21 Бюджетного кодекса РК Национальный фонд Республики Казахстан предназначен для обеспечения социально-экономического развития государства путем накопления финансовых активов и иного имущества, за исключением нематериальных активов, снижения зависимости экономики от нефтяного сектора и воздействия неблагоприятных внешних факторов.

Национальный фонд Республики Казахстан осуществляет сберегательную и стабилизационную функции.

*Сберегательная функция* обеспечивает накопление финансовых активов и иного имущества, за исключением нематериальных активов, и доходность активов Национального фонда Республики Казахстан в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

*Стабилизационная функция* предназначена для поддержания достаточного уровня ликвидности активов Национального фонда Республики Казахстан. Часть Национального фонда Республики Казахстан, используемая для осуществления стабилизационной функции, определяется в размере, необходимом для обеспечения гарантированного трансферта.

Таким образом, Национальный фонд Республики Казахстан как самостоятельный финансово-правовой институт представляет собой созданный Президентом РК и находящийся в его непо-

средственным ведении централизованный республиканский внебюджетный денежный фонд (совокупность финансовых и иных, кроме нематериальных, активов), предназначенный для накопления государственных сверхдоходов (в виде налогов от нефтяного сектора экономики Казахстана и приватизации объектов горно-рудной и обрабатывающей промышленности и земель сельскохозяйственного назначения) и дополнительного финансирования их помощью республиканского бюджета в целях его стабилизации в случае необходимости.

## 1.2. Правомочия собственности на средства Национального фонда Республики Казахстан и проблемы их реализации

Как уже было указано ранее, средства Национального фонда Республики Казахстан, в чем бы они ни заключались и где бы они ни находились, являются государственным имуществом и числятся в составе государственной казны Казахстана. Республика Казахстан официально является единственным и безраздельным собственником средств Национального фонда РК.

Как собственник Казахстан самостоятельно и в полном объеме осуществляет все *права владения, пользования и распоряжения средствами* Национального фонда. Все правомочия собственника реализуются от имени Республики Казахстан ее уполномоченными по закону государственными органами и должностными лицами.

Главной отличительной особенностью правового режима средств Национального фонда РК является то, что в соответствии с п. 5 ст. 21 Бюджетного кодекса РК все решения по объемам и направлениям его использования принимает непосредственно Президент Республики Казахстан. Президент также определяет случаи и цели использования средств Национального фонда при выделении из него целевых трансфертов в республиканский бюджет<sup>12</sup>.

Другими словами, Президент РК выступает основным и единственным распорядителем и организатором использования средств фонда, единолично реализующим от имени Республики

<sup>12</sup> См.: пп. 4) п. 1 ст. 23 Бюджетного кодекса РК.

Казахстан основное правомочие собственника – **право распоряжения** средствами Национального фонда РК. Учитывая особый правовой режим Национального фонда (его централизованность и внебюджетный характер), такие решения принимаются Президентом РК без ведома и какого-либо согласия Парламента РК и иных государственных органов РК.

Единственным консультативно-совещательным органом при Президенте РК, уполномоченным в соответствии со ст. 25 Бюджетного кодекса РК на выработку и внесение Президенту на рассмотрение рекомендаций по эффективному использованию Национального фонда Республики Казахстан и его размещению в финансовые инструменты, является Совет по управлению Национальным фондом РК.

Функциями Совета по управлению Национальным фондом Республики Казахстан являются:

- 1) выработка предложений по повышению эффективности формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан;
- 2) рассмотрение и выработка предложений по объемам и направлениям использования Национального фонда Республики Казахстан;
- 3) выработка предложений по перечню разрешенных финансовых инструментов, за исключением нематериальных активов, для размещения Национального фонда Республики Казахстан<sup>13</sup>.

В состав Совета по управлению Национальным фондом РК входят представители Президента, Парламента, Правительства, Национального банка РК и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Сам Президент РК утверждает персональный состав указанного органа и положение о нем, возглавляет его и руководит его работой<sup>14</sup>. Рабочим органом Совета является Администрация Президента Республики Казахстан, а решения Совета принимаются простым большинством голосов и носят рекомендательный характер. Парламент представлен в Совете только двумя представителями – председателями Мажилиса и Сената (по согласованию).

<sup>13</sup> См.: п. 2 ст. 25 Бюджетного кодекса РК.

<sup>14</sup> См.: ст. 25 Бюджетного кодекса РК и Указ Президента Республики Казахстан от 28 декабря 2004 г. №1509 «О некоторых вопросах Совета по управлению Национальным фондом Республики Казахстан».

Президент также единолично принимает решения по повышению эффективности формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан, что, естественно, сказывается на определении источников формирования средств Фонда и последующего временного их размещения в объекты инвестирования (инвестиционного управления) до использования средств по основному назначению. В этой связи именно Президент РК утверждает Концепцию формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан<sup>15</sup>, а также ежегодные отчеты Правительства РК о формировании и использовании средств Национального фонда<sup>16</sup>.

**Правомочие владения** средствами Национального фонда реализуется от имени Республики Казахстан Правительством Республики Казахстан. Так, в соответствии с п. 1 ст. 21 Бюджетного кодекса РК все финансовые активы Национального фонда *сосредоточиваются на счете Правительства РК в Национальном банке*.

При размещении средств Национального фонда в финансовых инструментах фактическое владение такими активами фонда могут осуществлять также иные уполномоченные на это лица – Национальный банк РК и внешние управляющие.

**Правомочие пользования** средствами Национального фонда осуществляется от имени государства Президентом РК, Правительством РК, Национальным банком РК, а также администраторами бюджетных программ, на реализацию которых выделяются средства Национального фонда в республиканский бюджет в рамках гарантированных и целевых трансфертов.

Особенность реализации права пользования деньгами, как извлечения из них их полезных свойств, состоит, прежде всего, в том, что достижение этой цели возможно, прежде всего, только через **распоряжение деньгами (через их расходование)**, т.е. через реализацию ими своей платежной функции.

В этой связи законодатель при определении в ст. 23 Бюджетного кодекса РК основных направлений *использования* Националь-

<sup>15</sup> См.: Указ Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2010 г. №962 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан».

<sup>16</sup> См.: пп. 4) п. 2 Указа Президента РК от 23 августа 2000 г. №402 «О Национальном фонде Республики Казахстан» и п. 539 Постановления Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2009 г. №220 «Об утверждении Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания».

ного фонда определяет их не иначе как направления *расходования* средств Национального фонда.

Так, согласно цитируемой статье, Национальный фонд Республики Казахстан расходуетя:

- 1) в виде *гарантированного трансферта (платежа)* из Национального фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет;
- 2) в виде *целевых трансфертов (платежей)*, передаваемых из Национального фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет на цели, определяемые Президентом Республики Казахстан.

Кроме того, средства Национального фонда могут также **использоваться на покрытие расходов**, связанных с управлением Национальным фондом Республики Казахстан и проведением ежегодного аудита<sup>17</sup>.

Учитывая цели создания и функции Национального фонда, использование его средств может также осуществляться через их накопление в фонде (благодаря *накопительной функции* денег).

Национальный фонд Республики Казахстан является целевым фондом. В этой связи все его средства могут использоваться только в соответствии с прямым назначением существования Фонда и только по определенным уполномоченными лицами основным направлениям расходования его средств. Определение таких направлений, помимо четко указанных в ст. 23 Бюджетного кодекса направлений, может также дополнительно осуществляться Президентом РК – при определении им в своих указах целей, так называемых, целевых трансфертов из Национального фонда в республиканский бюджет.

Дополнительно к целевому характеру использования средств Национального фонда нормой п. 4 ст. 23 Бюджетного кодекса РК для всех уполномоченных правообладателей средств фонда установлен однозначный и категорический запрет на использование средств фонда: 1) на кредитование физических и юридических лиц и 2) в качестве обеспечения исполнения обязательств.

Другими словами, средства Национального фонда ни при каких условиях не могут предоставляться кому-либо займы в виде кредитов, а также в виде средств обеспечения каких-либо обязательств государства или третьих лиц перед их кредиторами.

Кроме того, в случаях и в порядке, установленных в законе, уполномоченные Республикой Казахстан государственные органы также осуществляют от имени Республики Казахстан **управление средствами** Национального фонда.

В соответствии с п.п. 1 и 2 ст. 7 Закона РК «О государственном имуществе» в зависимости от вида государственного имущества управление государственным имуществом осуществляет Республика Казахстан или административно-территориальная единица Республики Казахстан. От имени Республики Казахстан Правительство Республики Казахстан **организует управление государственным имуществом и управляет республиканским имуществом.**

Учитывая правовой режим Национального фонда как республиканского централизованного внебюджетного фонда государства, организацию управления и непосредственное управление его средствами осуществляет от имени Республики Казахстан Правительство Республики Казахстан.

Согласно ст. 6 Закона РК «О государственном имуществе», управление государственным имуществом осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- 1) законности;
- 2) подотчетности и подконтрольности;
- 3) гласности;
- 4) эффективного использования государственного имущества на благо общества;
- 5) обеспечения условий для развития конкуренции.

Национальный Банк Республики Казахстан, в свою очередь, на основании договора с Правительством РК о доверительном управлении осуществляет **доверительное управление** средствами Национального фонда РК в интересах Правительства РК, обслуживая получение доходов и осуществление расходов средств Фонда со специального счета Правительства в Национальном Банке РК, а также временное размещение средств Фонда в объекты инвестирования, управление ими, получение и зачисление в Фонд инвестиционного дохода и выручки от реализации объектов инвестирования.

В рамках доверительного управления средствами Национального фонда Национальный банк РК и внешние управляющие могут осуществлять **распоряжение** ими в целях их размещения в объекты инвестирования в соответствии с Правилами осуществления

<sup>17</sup> См.: пп. 3 п. 1 ст. 23 Бюджетного кодекса РК.

инвестиционных операций Национального фонда Республики Казахстан, утвержденными постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 25 июля 2006 г. №65.

Привлечение к управлению портфелями Национального фонда РК внешних управляющих или внешних транзитных управляющих может осуществляться Национальным банком РК на основании и в соответствии с Правилами выбора внешних управляющих активами Национального фонда Республики Казахстан, утвержденными Постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 25 июля 2006 г. №66.

Особенностью осуществления государством своих правомочий собственника в отношении средств Национального фонда является также то, что высшие должностные лица государства и государственные органы, в ведении которых находятся средства Национального фонда, не могут отказаться от вверенного им государственного имущества и от реализации своих прав на него.

На такой в принципе не исключаемый в практике правоприменения случай в законодательстве Казахстана специально предусмотрен однозначный запрет на отказ от права на государственное имущество.

Так, согласно п. 1 ст. 84 Закона РК о государственном имуществе, государство не может отказаться от прав на принадлежащее ему имущество. Отказ государственных органов, их представителей и должностных лиц от права государства на государственное имущество является недействительным.

В свою очередь, согласно п. 2 ст. 84 указанного выше закона, действия государственных органов, их представителей и должностных лиц, определенно свидетельствующие об их устранении от осуществления права государственной собственности и иных имущественных прав государства, влекут дисциплинарную и иную ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

Средства Национального фонда также получили надежную законодательную защиту от обращения на них взыскания по долгам государства перед его кредиторами.

Учитывая тот факт, что Национальный фонд является частью государственной казны, но не входит в состав республиканского бюджета, на него, по установленному в п. 2 ст. 88 Закона РК «О государственном имуществе» запрету, не может быть обращено взыскание по требованиям каких-либо находящихся под юрисдикцией РК юридических и (или) физических лиц.

Действием такого законодательного запрета все средства Национального фонда, в отличие от бюджетных средств, изначально (по крайней мере, законодательно) защищены от обращения всякого рода взысканий по имущественным требованиям к государству каких-либо кредиторов Республики Казахстан.

Однако, по всей видимости, существование такого запрета в законодательстве РК не остановит других кредиторов и взыскателей, находящихся под иностранной или международной юрисдикцией. Данное сомнение становится особенно актуальным в условиях размещения большинства средств Национального фонда в зарубежных активах и финансовых инструментах<sup>18</sup>.

Подтверждением тому является опыт последних событий в отношениях между Россией и Западом, когда по инициативе США и Евросоюза были озвучены твердые намерения ввести против России и отдельных частных лиц экономические и организационные санкции в виде блокирования их активов и банковских счетов за рубежом. Угроза применения таких санкций в будущем чревата высокими рисками замораживания зарубежных активов Национального фонда и изъятием их из сферы распоряжения Казахстана на неопределенное время. И как показывает практика, сфера влияния иностранных государств и их правительств при введении экономических санкций достаточно обширна. Ведь даже зарубежные частные компании и финансовые институты (особенно американские) вынуждены беспрекословно исполнять правительственные санкции своих государств даже несмотря на уменьшение своих финансовых возможностей и возникающие в связи с этим убытки.

В свою очередь, риск применения таких санкций не может не сказываться на внешней и внутренней политике Казахстана, на сдержанности его официальной позиции в отношениях со странами, которые могут влиять на будущее зарубежных активов Национального фонда и других влиятельных лиц нашего государства.

Другим надежным заслоном (на этот раз финансовым) от обращения взыскания на средства Национального фонда (по крайней мере, на определенное время, необходимое государству для

<sup>18</sup> См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 января 2009 г. №66 «Об утверждении перечня разрешенных финансовых инструментов, за исключением нематериальных активов, для размещения Национального фонда РК».

распоряжения средствами Национального фонда) призвана выступать основная часть государственной казны – республиканский бюджет, на средства которого по норме п. 2 ст. 88 Закона РК «О государственном имуществе» обращение взыскания по долгам государства уже допускается.

Интересно отметить, что передача средств Национального фонда в республиканский бюджет, по смыслу п. 1 ст. 9 Закона РК о государственном имуществе, не влечет за собой не только прекращения прав государства на передаваемое имущество, но и прекращения прав Республики Казахстан на республиканское имущество и средства государственной казны. По крайней мере, данный частный случай специально не регламентирован законодательством РК, что оставляет его открытым для последующего произвольного понимания, толкования и, как следствие, применения на практике.

В таком случае выходит, что средства казны, при перемещении их из республиканского бюджета в Национальный фонд – при его формировании, и из Национального фонда в республиканский бюджет – при его использовании, не меняя формы и вида собственности, меняют лишь своих правообладателей. В свою очередь, для правообладателей происходит передача республиканского имущества из ведения одного центрального органа государственной власти или управления в ведение другого со всеми соответствующими полномочиями.

Таким образом, ключевым в данном случае становится уже даже не вопрос о форме и виде собственности, а вопрос о ее конечных распорядителях при определении дальнейшей судьбы государственного имущества перед его передачей в частную собственность.

И в этой связи остро встает проблема определения конечного и полноправного распорядителя средствами Национального фонда, который своим решением в их отношении влияет на определение приоритетности существующих в обществе публичных интересов и на итоговое перераспределение стоимости в масштабах всего общества.

По сути дела, такое явление, хотя и не явно, но все же достаточно очевидно при детальном его анализе, демонстрирует довольно значимое в соотношении властей и их финансовых возможностей перераспределение полномочий среди высших органов государственной власти в таких важных вопросах, как

формирование, распределение и организация использования средств государственной казны и тесно связанного с ней республиканского бюджета.

В условиях действия провозглашенного в п. 4 ст. 3 Конституции РК принципа разделения властей и их взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов это может означать размывание компетенционных границ между законодательной и исполнительной ветвями власти и усиление последней за счет законодательной в таких значимых в целом для государства вопросах, как контроль и распоряжение средствами государственной казны, включающей в себя отныне не только республиканский бюджет (пп. 2 ст. 53, пп. 2, 3 п. 1, пп. 1 п. 2 ст. 54 Конституции РК).

В этой связи сразу же обращает на себя внимание, по сути дела, новая *транзитная (перевалочная)* функция республиканского бюджета в данном случае в отношении средств Национального фонда как при их формировании, так и при их использовании. Такая новая функция позволяет придать существованию и дальнейшему целевому расходованию средств Национального фонда через бюджет максимально благородную миссию на фоне повседневной, будничной и дежурной миссии самого республиканского бюджета. Также обращает на себя внимание и дополнительный, надстроечный характер Национального фонда по отношению к республиканскому бюджету.

Не исключено, что такого рода дополнительные (как гарантированные, так и целевые) трансферты из Национального фонда могут осуществляться в дальнейшем также при условии явного или скрытого от посторонних взоров предоставления из бюджета равноценного замещения выделенной стоимости на прочие нужды, приоритетность и необходимость которых выглядела бы в других условиях сомнительной, но от удовлетворения которых при гарантированном или целевом трансферте бюджет теперь уже в целом не пострадает. Ведь выделение из Национального фонда средств на финансирование очевидных, актуальных и общественно значимых бюджетных программ позволяет также включить в программу бюджетного финансирования за счет остающихся средств республиканского бюджета в целях их освоения и те направления расходов, которые в других условиях считались бы всеми необоснованными, протекционистскими и узкоклановыми.

### 1.3. Источники формирования Национального фонда Республики Казахстан и направления расходования его средств

Норма ст. 19 Закона РК о государственном имуществе при перечислении всех оснований приобретения Республикой Казахстан прав на республиканское имущество помимо прочего в первую очередь указывает на поступления в республиканский бюджет (пп. 1 п. 1 цитируемой статьи).

Другой нормой ст. 22 уже другого нормативного правового акта – Бюджетного кодекса РК, за Национальным фондом Республики Казахстан закрепляются основные источники формирования его доходов. При этом такие источники доходов закрепляются за Национальным фондом в качестве постоянных источников уже изначально на все будущее время его существования.

Таковыми источниками, согласно п. 1 указанной выше статьи, являются:

- 1) поступления в Национальный фонд Республики Казахстан;
- 2) инвестиционные доходы от управления Национальным фондом Республики Казахстан;
- 3) иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан.

Из указанного перечня закрепленных за Национальным фондом РК источников формирования его доходов прежде всего обращают на себя внимание именно *поступления в Национальный фонд*.

Понятие *поступлений в Национальный фонд Республики Казахстан* расшифровывается далее в п. 2 ст. 22 Бюджетного кодекса РК путем их исчерпывающего перечисления в виде:

- 1) *прямых налогов от организаций нефтяного сектора* (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты). К прямым налогам от организаций нефтяного сектора относятся: *корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль; налог на добычу полезных ископаемых, бонусы, доля по разделу продукции; рентный налог на экспорт; дополнительный платеж недропользователя, осуществляющего деятельность по контракту о разделе продукции;*
- 2) *других поступлений от операций, осуществляемых организациями нефтяного сектора* (за исключением поступлений, за-

- числяемых в местные бюджеты), в том числе поступлений за нарушения условий нефтяных контрактов (за исключением поступлений, зачисляемых в местные бюджеты);
- 3) *поступлений от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям;*
- 4) *поступлений от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения.*

В свою очередь, к организациям нефтяного сектора, по законодательному определению, содержащемуся в п. 3 ст. 22 Бюджетного кодекса РК, относятся юридические лица, занимающиеся добычей и (или) реализацией сырой нефти, газового конденсата, а также заключившие контракты на разведку сырой нефти, газового конденсата. Перечень организаций нефтяного сектора на очередной финансовый год утверждается к 20 декабря текущего финансового года совместно центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета и государственным органом, осуществляющим государственное регулирование в области проведения нефтяных операций, заключения и исполнения контрактов.

По сути дела, поступления в Национальный фонд РК представляют собой не что иное, как зачисляемые в Национальный фонд транзитом через республиканский бюджет прямые налоги и иные поступления от операций организаций нефтяного сектора, а также средства от приватизации объектов горнодобывающей и обрабатывающей отраслей и земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Иными словами, источниками формирования Национального фонда РК являются сверхплановые налоговые и приватизационные доходы государства в сверхприбыльных и стратегических отраслях экономики государства (нефтяная, горнодобывающая и сельскохозяйственная земельная). Изначально счета Национального фонда пополнялись за счет средств от приватизации объектов государственной собственности. Впрочем, именно для зачисления этих средств с зарубежных секретных счетов Правительства РК Национальный фонд и был создан. Позднее к основным источникам формирования Национального фонда прибавились еще и сверхплановые прямые налоги от организаций нефтегазового сектора.

Соответственно, сам республиканский бюджет, хоть временно и выступает транзитной зоной для зачисления указанных налогов и платежей, тем не менее, сразу же их и лишается после передачи их в Национальный фонд Республики Казахстан.

Таким образом, так называемые нефтяные и прочие связанные с ними сверхдоходы государства немедленно изымаются из бюджетного оборота и ведения Парламента РК и одновременно поступают в состав Национального фонда РК и в ведение Президента РК.

О размерах такого рода отвлечений средств из республиканского бюджета свидетельствуют цифры ежегодно утверждаемого Парламентом РК Закона РК о республиканском бюджете в соответствующей части. В этой связи, несмотря на сохранение своего прежнего названия, Закон РК о республиканском бюджете теперь одновременно служит и финансовым планом для Национального фонда РК.

Так, например, в Законе РК от 3 декабря 2013 г. №148-V ЗРК «О республиканском бюджете на 2014–2016 годы» и приложении №4 к нему предусмотрен общий размер поступлений средств из республиканского бюджета в Национальный фонд РК в сумме **2 791 365 724 000 тенге** (или примерно **18 млрд долл.** – до девальвации 11 февраля 2014 г.). Из указанной суммы налоговые поступления составляют **2 790 865 724 000 тенге** (из них корпоративный подоходный налог – 1 084 502 609 000 тенге, поступления за использование природных и иных ресурсов – 1 706 363 115 000 тенге) и только **500 млрд тенге** составляют поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения.

В целях наглядной демонстрации итогового положительного сальдо в пользу Национального фонда РК приведем в сравнении цифры гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет в размере **1 480 000 000 000 тенге** на 2014 г.<sup>19</sup> и встречных поступлений из республиканского бюджета в Национальный фонд РК в размере **2 791 365 724 000 тенге**. Как видно, объем поступлений в Национальный фонд из республиканского бюджета почти в 2 раза превышает объем гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет.

Другими словами, при свернутом сальдо весь эффект от встречных денежных потоков из Национального фонда в республиканский бюджет и из республиканского бюджета в Национальный

<sup>19</sup> С учетом изменения, внесенного Законом Республики Казахстан «О внесении изменения в Закон Республики Казахстан «О гарантированном трансферте из Национального фонда Республики Казахстан на 2014–2016 годы» от 31 марта 2014 г. №181-V ЗРК.

фонд сводится в итоге к безвозвратному перечислению средств республиканского бюджета в Национальный фонд в размере **1 311 365 724 000 тенге**. То есть, для республиканского бюджета ощутимость поступлений из Национального фонда полностью нейтрализуется встречными перечислениями сумм в Национальный фонд РК (или, скажем так, снижением нагрузки на республиканский бюджет в расходной части его обязательств перед Национальным фондом).

Таким образом, на фоне указанного выше условного зачета встречных взаимных требований Национального фонда и республиканского бюджета друг к другу в рамках единой государственной казны гарантированный трансферт Национального фонда в республиканский бюджет будет носить уже чисто «демонстрационный» и «агитационный» эффект. Следовательно, при сохранении положительного сальдо во взаиморасчетах между республиканским бюджетом и Национальным фондом РК в пользу Национального фонда все гарантированные трансферты из последнего в республиканский бюджет будут всегда носить условный и символический характер.

Единственный значимый эффект от такого рода трансфертов, с которым можно безусловно согласиться, состоит в их стабильности и гарантированности, независимо от других ожидаемых поступлений в республиканский бюджет. Такая стабильность обеспечивает своевременное и полное исполнение обязательств государства перед его кредиторами в расходной части бюджета. Вместе с тем, рисков с разрывами поступлений в республиканский бюджет можно было бы избежать при повышении финансовой дисциплины исполнения республиканского бюджета в его доходной части, улучшении качества налогового администрирования, а также при увеличении совокупной налоговой базы страны путем создания у налогоплательщиков стимулов к законному и прозрачному осуществлению налогооблагаемой деятельности и при полном, а не избирательном, охвате налогообложением всей налоговой базы.

В такой ситуации становится очевидным, что основной эффект от создания и функционирования Национального фонда проявляется, прежде всего, в изъятии и аккумулировании сверхплановых налоговых и приватизационных поступлений от нефтяной и горнодобывающей отраслей экономики в ведении Президента РК и выделение Президентом в определяемых им случаях необходимости целевых трансфертов на цели, определяемые также самим Президентом РК.

Кроме того, в целях сохранения средств Фонда от инфляционных и прочих обесценивающих эти средства процессов их долгосрочное размещение в доходные и среднерисковые зарубежные активы превращает его в самостоятельный и эффективный безраздельно подконтрольный исполнительной властью источник инвестиций, прежде всего, для зарубежных государств и иностранных и международных финансовых институтов, а также в источник доходов для внешних управляющих и распорядителей Национального фонда.

Подобного рода инвестирование средств Национального фонда по решению Правительства РК, Национального банка и внешних управляющих в экономики и финансовые инструменты зарубежных государств помимо выражения доверия к ним также одновременно свидетельствует о неконкурентоспособности и неразвитости экономики и инфраструктуры самого Казахстана, об отсутствии у распорядителей и управляющих средствами Фонда доверия к финансовым институтам, институтам развития и программам развития Казахстана и об отсутствии инвестиционной привлекательности у казахстанского рынка (высокой рисковости вложения в него капитала или низкой доходности для таких рисков).

Отдаваемый государством с 2011 г. приоритет в размещении средств Национального фонда РК в зарубежных финансовых инструментах обусловлен принятием и введением в действие новой Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан, одобренной Указом Президента РК от 2 апреля 2010 г. №962.

Согласно п. 2 раздела 4 Концепции, финансирование других видов расходов, в том числе приобретение казахстанских ценных бумаг субъектов государственного, квазигосударственного и частного секторов, кредитование юридических и физических лиц, использование активов в качестве обеспечения исполнения обязательств, *кроме выделения целевых трансфертов из Национального фонда в республиканский бюджет на цели, определяемые Президентом Республики Казахстан, запрещено.*

Введение указанного запрета обусловлено обновленными подходами руководства страны к размещению средств Национального фонда в финансовые инструменты.

По правилам новой Концепции формирования и использования средств Национального фонда РК (разделы 5 и 6), размещение активов Национального фонда должно осуществляться

в финансовые инструменты, обращающиеся на зарубежных финансовых рынках и включенные в Перечень разрешенных финансовых инструментов, за исключением нематериальных активов, утвержденные Правительством Республики Казахстан по предложению Совета по управлению Национальным фондом. При этом ограничения не распространяются на казахстанские финансовые инструменты, принятые решением Совета по управлению Национальным фондом до 1 января 2013 г., которые будут учитываться в структуре активов Национального фонда (речь идет об облигациях квазигосударственного сектора – ФНБ «Самрук-Казына» и НК «КазМунайГаз»).

Однако новый подход по использованию средств Национального фонда уже исключает в дальнейшем возможность привлечения квазигосударственным сектором облигационных займов из Национального фонда.

**Инвестиционные доходы** от управления Национальным фондом Республики Казахстан образуются от размещения его средств в финансовые инструменты, за исключением нематериальных активов.

Доверительное управление Национальным банком РК средствами Национального фонда РК осуществляется в соответствии с утвержденными Постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от 25 июля 2006 г. №65 Правилами осуществления инвестиционных операций Национального фонда Республики Казахстан (зарегистрировано в Министерстве юстиции Республики Казахстан 1 сентября 2006 г. №4361).

В соответствии с п. 518 Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2009 г. №220 (далее – Правил исполнения бюджета), Национальный Банк РК ведет учет инвестиционных доходов от управления Национальным фондом РК методом начислений на основании информации от кастодианов. Суммы инвестиционных доходов отражаются в составе активов Национального фонда РК на счетах кастодиана Национального фонда РК.

В соответствии с п.п. 2 и 3 ст. 23 Бюджетного кодекса РК, Национальный фонд Республики Казахстан размещается в разрешенные финансовые инструменты, за исключением нематериальных активов, в целях обеспечения:

1) сохранности Национального фонда Республики Казахстан;

- 2) поддержания достаточного уровня ликвидности Национального фонда Республики Казахстан;
- 3) высокого уровня доходности Национального фонда Республики Казахстан в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска;
- 4) получения инвестиционных доходов в долгосрочной перспективе.

Перечень разрешенных финансовых инструментов, за исключением нематериальных активов, определяется Правительством Республики Казахстан совместно с Национальным Банком Республики Казахстан по предложению Совета по управлению Национальным фондом Республики Казахстан.

Правительственным постановлением с аналогичным (по случаю, по всей видимости, совпадению) №66<sup>20</sup> в 2009 г. был утвержден перечень разрешенных финансовых инструментов, за исключением нематериальных активов, для размещения Национального фонда Республики Казахстан<sup>21</sup>.

Из казахстанских объектов инвестирования на дату проведения настоящего исследования в нем значатся только *облигации акционерного общества «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» и облигации акционерного общества «Национальная компания «КазМунайГаз».*

Все остальные разрешенные к инвестированию финансовые инструменты представляют собой зарубежные активы.

Среди зарубежных финансовых активов, в которые могут быть инвестированы средства Национального фонда РК, значатся:

- 1) государственные и агентские ценные бумаги;
- 2) ценные бумаги международных финансовых организаций (МФО);
- 3) корпоративные ценные бумаги;
- 4) ценные бумаги под залог недвижимости (MBS) и активов (ABS);
- 5) акции;
- 6) операции репо и обратные репо;
- 7) депозиты (вклады);
- 8) предоставление ценных бумаг займа под залог (securities lending);

<sup>20</sup> См.: Постановление Правления Национального Банка Республики Казахстан от 25 июля 2006 г. №66 «Об утверждении Правил выбора внешних управляющих активами Национального фонда Республики Казахстан».

<sup>21</sup> Указанный перечень приведен с изменениями, внесенными постановлениями Правительства РК от 29 декабря 2010 г. №1438 (вводится в действие с 01.01.2011 г.); от 24 мая 2012 г. №665.

- 9) стандартные производные финансовые инструменты;
- 10) структурные продукты;
- 11) валюты;
- 12) фонды денежного рынка.

Следовательно, большинство финансовых средств Национального фонда РК может быть размещено и фактически размещено в зарубежных активах иностранных государств и иностранных финансовых институтов самого широкого спектра (от государственных ценных бумаг до депозитов и структурных продуктов).

Вместе с тем инвестиционные доходы на развитых рынках зарубежных капиталов при острой конкуренции с собственным капиталом и потоками капитала из развивающихся государств, а также при более строгом государственном регулировании на них изначально не могут быть высокими<sup>22</sup>. Одновременно на таких поражающих своими размерами, предложениями и стихией зарубежных рынках велики и разносторонни риски (включая системные) даже с участием авторитетных финансовых институтов.

Так, например, «скандал вокруг возможных махинаций банков с курсами валют получил новое развитие. Вчера (31 марта 2014 г. – авт.) поздно вечером несколько инвестиционных и пенсионных фондов подали в США коллективный иск против 12 крупнейших банков мира, обвинив их в преднамеренном сговоре и подтасовке информации, при помощи которой устанавливаются курсы валют. Несколькими часами ранее швейцарские и британские регуляторы расширили свое расследование в отношении банков, подозреваемых в махинациях»<sup>23</sup>. А ранее «Еврокомиссия наложила крупнейший в своей истории комбинированный штраф в размере 1,71 млрд евро на восемь финансовых организаций, участвовавших в двух картельных сговорах на рынках производных финансовых инструментов»<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Для исторического сравнения: доходность Национального фонда с начала создания, то есть с июня 2001 г. по 31 декабря 2009 г., в базовой валюте Фонда (долларах) составила 55%, что в годовом выражении составляет 5,2% (раздел 2 одобренной Указом Президента РК от 2 апреля 2010 г. Концепции формирования и использования средств Национального фонда РК).

<sup>23</sup> Валютный скандал прирастает исками и расследованиями // Коммерсант.ru, 1 апреля 2014 г. (<http://www.kommersant.ru/doc/2443207>)

<sup>24</sup> ЕС оштрафовал банков на 1,71 млрд // Коммерсант.ru. 4 декабря 2013 г. (<http://www.kommersant.ru/Doc/2360114>)

Законодательством РК допускается возможность формирования средств Национального фонда также за счет иных поступлений и доходов, не запрещенных законодательством.

В таком случае, согласно п. 520 Правил исполнения бюджета, иные поступления и доходы, поступающие в Национальный фонд РК, перечисляются юридическими и физическими лицами на счета Правительства Республики Казахстан в Национального Банка РК.

Что касается основных направлений расходования средств Национального фонда, то их исчерпывающий и незначительный, на первый взгляд, обобщенный перечень изначально определен законодателем в п. 1 ст. 23 Бюджетного кодекса РК.

Естественно, что основным направлением расходования средств Национального фонда, для чего он, собственно говоря, и был создан, является предусмотренный пп. 1 п. 1 ст. 23 и ст. 24 Бюджетного кодекса РК гарантированный трансферт в республиканский бюджет.

Согласно содержащемуся в ст. 24 Бюджетного кодекса РК законодательному определению этого вида расходов Национального фонда РК, гарантированным трансфертом из Национального фонда Республики Казахстан являются невозвратные поступления в республиканский бюджет из Национального фонда Республики Казахстан. Размер гарантированного трансферта из Национального фонда Республики Казахстан определяется в абсолютном фиксированном значении и утверждается законом Республики Казахстан.

Норма пп. 3) п. 1 ст. 23 Бюджетного кодекса выделяет в качестве самостоятельного направления расходования средств Фонда покрытие расходов, связанных с управлением Национальным фондом Республики Казахстан и проведением ежегодного аудита. Очевидно, что такими возможными расходами являются расходы на выплату ежегодного вознаграждения Национальному банку РК за доверительное управление по договору о доверительном управлении, расходы на выплату вознаграждений внешним и внешним транзитным управляющим за оказание ими услуг по управлению финансовыми активами Национального фонда, расходы на выплату ежегодного вознаграждения аудитору за проведение ежегодного аудита Национального фонда.

Предусмотренный пп. 4) п. 1 ст. 23 Бюджетного кодекса РК последний вид расходов Национального фонда РК – **целевых трансфертов, передаваемых из Национального фонда Республики**

**Казахстан в республиканский бюджет на цели, определяемые Президентом Республики Казахстан**, является, пожалуй, самым туманным и изначально неопределенным направлением расходования денежных средств Национального фонда РК.

Из анализа самой законодательной нормы, предусматривающей такой вид расходов фонда, становится видно, что он установлен исключительно для реализации Президентом РК своего права на выделение из Национального фонда средств в определяемых им по своему усмотрению случаях для их использования на им же определенные цели. Соответственно, определение таких случаев и целей расходования средств Национального фонда входит уже в исключительную и единоличную компетенцию Президента РК<sup>25</sup>.

Последний вид расходов Национального фонда и связанное с ними полномочие Президента РК на их осуществление являются самым значимым достижением в реализации проекта Национального фонда и одновременно «темной лошадкой», которой еще только предстоит продемонстрировать свои скрытые возможности в будущем.

Но уже сейчас можно уверенно сказать, что находящийся в ведении Президента РК Национальный фонд Казахстана с его значительными средствами, объем которых принято решение нарастить к 2020 г. до 30% от ВВП страны<sup>26</sup>, является надежной финансовой основой и гарантией независимого принятия, реализации и финансирования самостоятельных политических и общегосударственных решений главы государства.

<sup>25</sup> См., например, Указы Президента РК №682 от 23.10.2008 г. «О целевом трансферте из Национального фонда РК на 2008 год» и №669 от 10.10.2013 г. «О выделении целевого трансферта из Национального фонда РК на 2014 год», в соответствии с которыми за счет средств Национального фонда РК Президентом РК предусматривалось финансирование таких инфраструктурных проектов, как строительство участков Астана-Караганда, Алматы-Капшагай автодороги Астана-Алматы; строительство автодороги Астана-Павлодар; строительство железной дороги «Жезказган-Бейнеу»; подготовка проведения ЭКСПО-2017; увеличение уставного капитала акционерного общества «Национальный управляющий холдинг «Байтерек» на формирование Фонда инфраструктурных проектов; увеличение уставного капитала АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»» для реализации мер по обеспечению конкурентоспособности и устойчивого развития национальной экономики РК.

<sup>26</sup> См.: раздел 7 Концепции формирования и использования Национального фонда, одобренной Указом Президента РК от 2 апреля 2010 г. №962, согласно которому средства Национального фонда к 2020 г. должны возрасти до 90 млрд долл., что составит не менее 30% к ВВП.

Уже не так очевидно, но все же с определенной долей вероятности допустимо, что инвестирование средств фонда в зарубежные финансовые инструменты может также выступать достаточно эффективным способом финансирования инвестиционных программ с далеко идущими планами и намерениями всех вовлеченных в них заинтересованных лиц.

По требованию нормы п. 5 ст. 23 Бюджетного кодекса РК, порядок зачисления активов в Национальный фонд Республики Казахстан и использования Национального фонда Республики Казахстан должен определяться Правительством Республики Казахстан. Соответственно, такой порядок был определен Правительством путем утверждения Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания<sup>27</sup>.

В указанных Правилах вопросам Национального фонда РК посвящен специальный раздел, регламентирующий порядок зачисления активов в Национальный фонд РК, их использования и составления по ним отчетности.

В соответствии с п. 514 указанных выше Правил, перечисление сумм поступлений в Национальный фонд РК осуществляется **ежедневно** на основании платежного поручения по форме, установленной нормативными правовыми актами Национального Банка РК.

В свою очередь выделение средств из Национального фонда РК в республиканский бюджет по утвержденным законами размерам гарантированного и целевых трансфертов осуществляется ежемесячно по предварительным заявкам центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета.

Правила исполнения бюджета также определяют порядок осуществления расходов, связанных с управлением Национальным фондом и проведением ежегодного аудита. Согласно п.п. 532–534 указанных выше Правил, для осуществления расходов, связанных с управлением Национальным фондом РК Национальный банк РК направляет в центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета счет-фактуры для оплаты. В свою очередь для осуществлений расходов, связанных с проведением ежегодного аудита, уже центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета направляет в Национальный Банк РК копию сче-

<sup>27</sup> См.: постановление Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2009 г. №220 «Об утверждении правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания».

та-фактуры, выставленного внешним аудитором, и уведомление о подтверждении расходов. Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета в сроки, установленные договором о доверительном управлении, заключенным между Национальным Банком РК и Правительством Республики Казахстан, направляет в Национальный банк РК уведомление о подтверждении расходов Национального фонда РК (по форме), подписанное первым руководителем центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета или лицом, уполномоченным первым руководителем центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета. Национальный Банк РК на основании уведомления о подтверждении расходов Нацфонда РК списывает с тенгового счета Правительства сумму для покрытия расходов, связанных с управлением Нацфонда РК и проведением ежегодного внешнего аудита.

Если же на специальном счете Правительства РК в Национальном Банке РК отсутствуют деньги в тенге для осуществления плановых расходов или их недостаточно, Национальный Банк РК производит реконвертацию части денег или активов в иностранной валюте со счета Правительства Республики Казахстан для учета активов Национального фонда РК в порядке, установленном Правлением Национального Банка РК.

В целях раскрытия информации об операциях со средствами Национального фонда и проверки их соответствия нормативным требованиям к порядку их осуществления законодательство РК устанавливает требования к составлению и представлению отчетности о формировании и использовании Национального фонда.

Детальный порядок составления и представления такой отчетности предусматривается Правилами исполнения бюджета. Согласно п.п. 538, 539 указанных Правил, годовой отчет о формировании и использовании Национального фонда РК составляется центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета совместно с Национальным Банком РК ежегодно до 1 апреля года, следующего за отчетным, с включением результатов аудита Национального фонда РК.

При этом годовой отчет о формировании и использовании Национального фонда РК содержит:

- 1) отчет о поступлениях и использовании Национального фонда РК по форме;
- 2) отчет о деятельности Национального Банка РК по доверительному управлению Национальным фондом РК, состоящий из

баланса и отчетов по формам, утвержденным постановлением Правления Национального Банка РК:

- баланс Национального Банка РК по доверительному управлению активами Национального фонда РК;
- отчет о доходах и расходах Национального Банка РК по доверительному управлению активами Национального фонда РК;
- отчеты о движении денег Национального Банка РК по доверительному управлению активами Национального фонда РК;
- отчеты об изменениях в чистых активах Национального Банка РК по доверительному управлению активами Национального фонда РК;

3) иные данные по управлению Национальным фондом РК.

В свою очередь Правительство Республики Казахстан не позднее 1 мая текущего года вносит на утверждение Президенту Республики Казахстан годовой отчет с приложением результатов проведенного внешнего аудита.

Таким образом, за 14 лет с момента создания Национального фонда РК государством проделана большая организационная и правовая работа:

- по экономическому и правовому обоснованию необходимости его существования и психологической адаптации идеи о нем в коллективном сознании гражданского общества;
- созданию для него конституционно-правовых очертаний и контуров, правовых форм его существования в составе государственной казны наряду с республиканским бюджетом;
- закреплению за ним постоянных регулирующих источников его доходов из ранее закрепленных за республиканским бюджетом источников;
- определению основных направлений расходования его средств, подчеркивающих сберегательный и стабилизационный характер Национального фонда;
- усилению роли и финансовой самостоятельности исполнительной ветви власти в ее соотношении с законодательной властью.

В настоящее время следует признать, что Национальный фонд РК является состоявшимся и органически влившимся в государственную казну Казахстана наряду с республиканским бюджетом, но находящимся в полном ведении Президента РК, самостоятельным финансово-правовым институтом в финансовой и правовой системах Республики Казахстан.

## ГЛАВА 2

### Национальный фонд Республики Казахстан как инструмент обеспечения устойчивого социально-экономического развития Казахстана

Экономике Казахстана с преобладанием в ней сырьевого сектора присущи особенности, определяющие специфические требования к проводимой макроэкономической политике. Так, в 2013 г. 4/5 всего Казахстанского экспорта составили минеральные продукты, на 95% состоящие из топливно-энергетических товаров. Удельный вес готовых продовольственных продуктов в экспорте равнялся 9,4%, доли остальных товарных групп были менее значительны и не достигали 5%. Более половины общего объема промышленного производства Казахстана составила добыча сырой нефти и природного газа (см. рис. 1 и 2)<sup>1</sup>.

Такой ресурсоориентированный характер экономики вызывает необходимость учитывать, во-первых, невозобновляемый характер добываемых природных ресурсов, а, во-вторых, то, что доходы в такой экономике подвержены резким колебаниям при перепадах мировой конъюнктуры.

В Казахстане, как и других странах-экспортерах углеводородного сырья, поступления от нефтегазового сектора играют существенную роль в структуре государственных доходов и меняются вместе с колебаниями спроса и предложения.

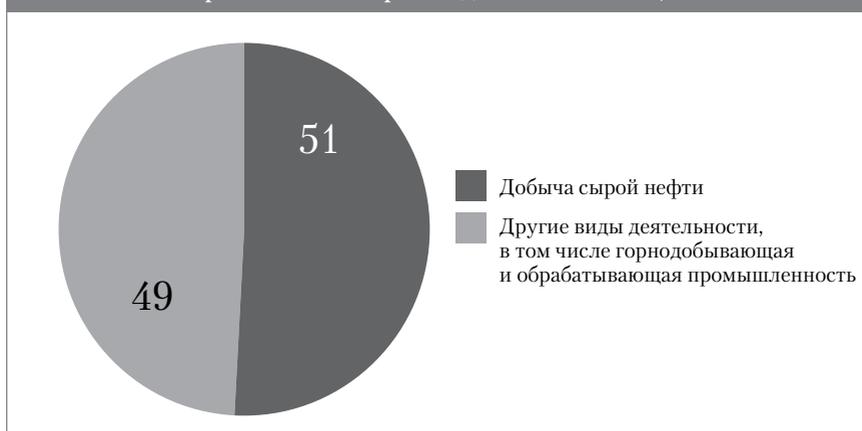
В последние десятилетия спрос на энергоресурсы рос более высокими темпами, чем предложение (см. рис. 3). Его пик зафиксирован в 2004 г. Основной причиной увеличения потребления энергоресурсов стало быстрое развитие мировой экономики.

<sup>1</sup> По данным Агентства Республики Казахстан по статистике // [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz).

Рисунок 1. Структура экспорта РК в 2013 г., %\*

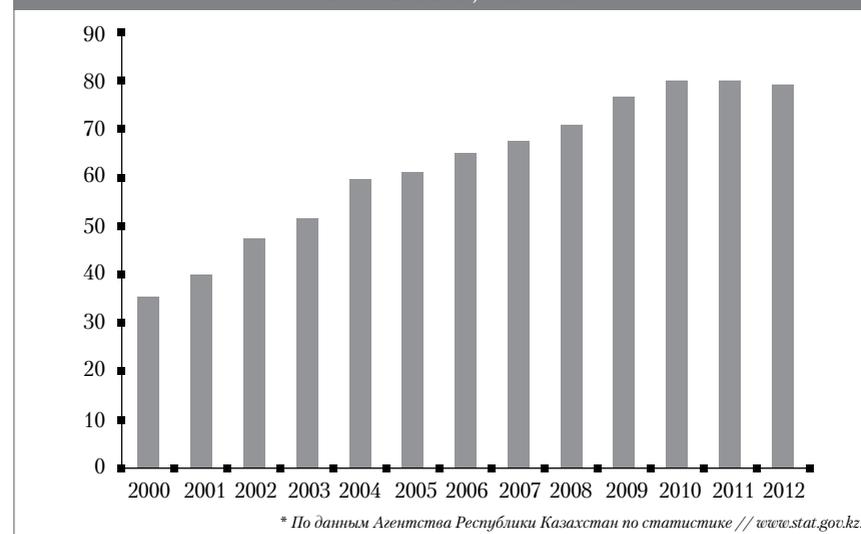


Рисунок 2. Удельный вес добычи сырой нефти и природного газа в промышленном производстве РК в 2013 г., %



Существенно на объемах мирового потребления нефти сказался растущий спрос со стороны Индии и Китая, где среднегодовые темпы роста в 2001–2007 гг. составили соответственно 10,2 и 7,3%. Наибольший рост нефтедобычи был зафиксирован в 2004 г., по-

Рисунок 3. Добыча нефти и попутного газа в Республике Казахстан в 2000–2012 гг., млн тонн

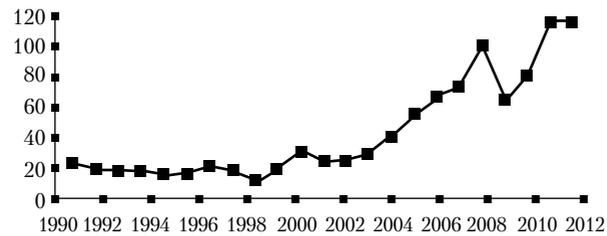


сле чего производство фактически начало стагнировать. Снижение объемов добычи на Ближнем Востоке частично было компенсировано резким увеличением добычи нефти в Анголе, а также странах, не входящих в ОПЕК, в том числе в Бразилии, Канаде, России, Азербайджане, Казахстане. Однако ухудшение экономической конъюнктуры в развитых странах на фоне высоких цен на нефть привело к ослаблению спроса на нее, даже несмотря на то что рост мировой экономики благодаря развивающимся странам еще некоторое время сохранялся на прежнем уровне<sup>2</sup>.

Следует отметить, что за период с 2000 по 2012 гг. добыча нефти и попутного газа в Казахстане увеличилась более чем в два раза и составила 79 224,5 тыс. тонн в 2012 г. Средний годовой темп прироста производства нефти и попутного газа составил 6,4%. Увеличение объемов производства в нефтедобывающем секторе промышленности РК происходило как на фоне роста мировых цен на нефть, так и в период их резкого спада в 2007 г. (см. рис. 4, 5), например, в 2007 г. наблюдалось увеличение добычи нефти на 3% по отношению к предыдущему году.

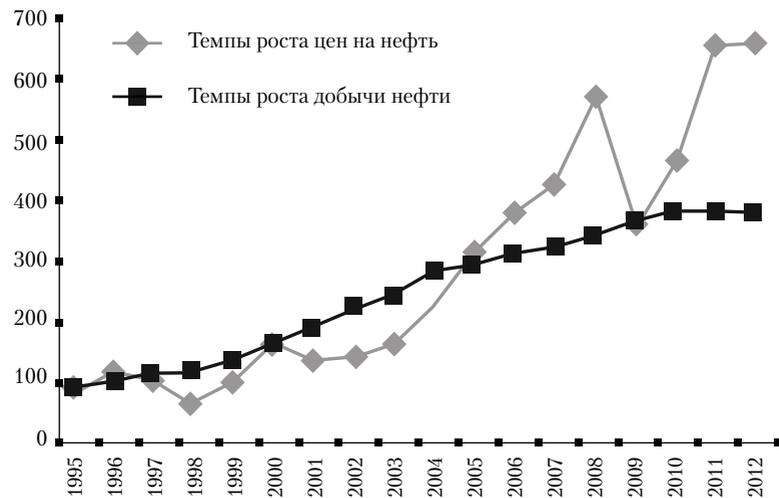
<sup>2</sup> Подколзина И. Какие факторы воздействуют на динамику нефтяного рынка? // Вопросы экономики. 2009. №2. С. 91, 93.

Рисунок 4. Динамика мировых цен на нефть марки Brent, долл./барр.\*



\* По данным BP Statistical Review of World Energy, June 2013, с.15 // [http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_2013.pdf](http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf)

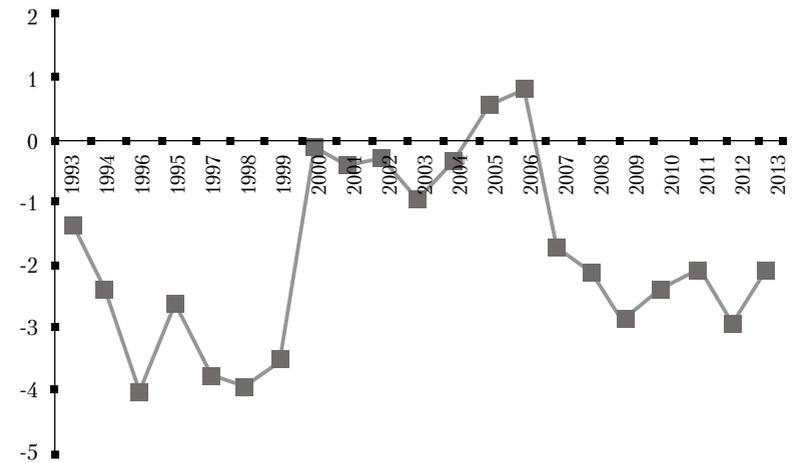
Рисунок 5. Соотношение темпов роста цен на нефть и добычи нефти в Казахстане в период с 1995 по 2010 г., %, уровень 1995 г. = 100%



В Казахстане связь бюджетных показателей с ценами на нефть усилилась в 2000-е гг. (см. рис. 6). Удорожание нефти позволило перейти от дефицитного бюджета в девяностые годы XX в. к его растущему профициту<sup>3</sup>. Однако это был краткосрочный эффект. Профицит государственного бюджета наблюдался в 2005 г. в размере 46 665 млн тенге в 2006 г., составив 81 620 млн тенге.

<sup>3</sup> Гурвич Е., Вакуленко Е., Кривенко П. Циклические свойства бюджетной политики в нефтедобывающих странах // Вопросы экономики. 2009. №2. С. 69.

Рисунок 6. Дефицит (профицит) госбюджета РК за период с 1993 по 2013 г., % к ВВП



Наряду с положительными моментами для экономики, проявляющимися зачастую в краткосрочной перспективе, богатые природными ресурсами страны получают и множество проблем.

Так, например, «резкое увеличение денежных поступлений от экспорта природных ресурсов приводит к повышению реального обменного курса национальной валюты. Это, в свою очередь, затрудняет экспорт товаров, производимых в других отраслях промышленности, поскольку цены на них повышаются, что делает их неконкурентоспособными по отношению к импортной продукции; нередко дело доходит до того, что производство целого ряда товаров становится почти невозможным (так называемый эффект расходов). Вместе с тем иностранная валюта, полученная от продажи природных ресурсов, может быть использована для покупки товаров на международном рынке – в ущерб местным производителям аналогичных товаров. Одновременно в сектор природных ресурсов перетекают внутренние ресурсы рабочей силы и сырья (эффект перемещения ресурсов). В результате поднимаются цены на эти ресурсы на внутреннем рынке, что вынуждает производителей, работающих в других секторах экономики, повышать стоимость своей продукции, поскольку увеличиваются затраты. Таким образом, получается, что интенсивная добыча

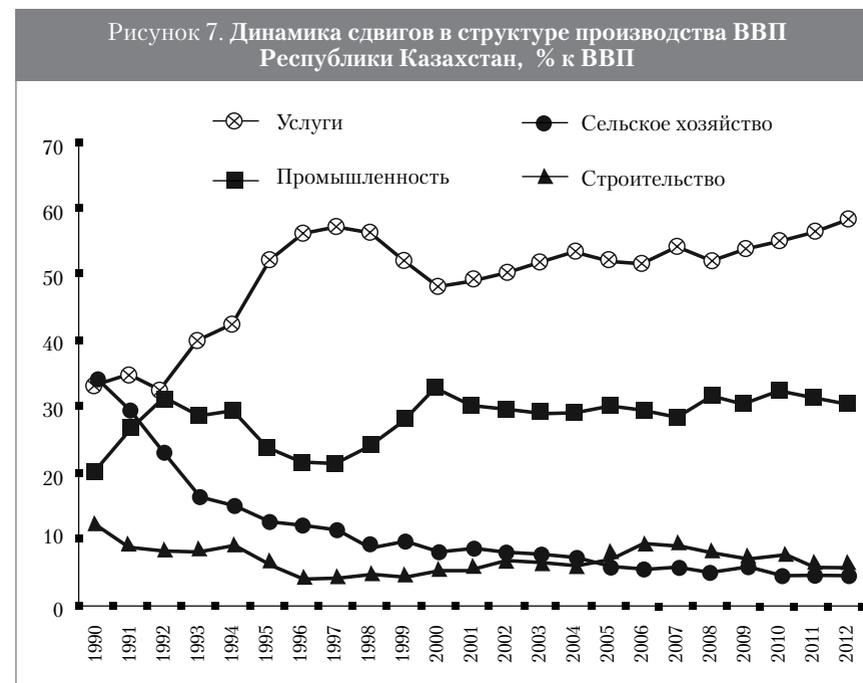
природных ресурсов запускает механизм, дающий преимущества двум внутренним подразделениям – добывающему сектору и сектору неторгуемых, то есть не выходящих на внешний рынок товаров вроде строительства – в ущерб другим, более традиционным экспортным секторам экономики»<sup>4</sup>. Описанное явление носит универсальный характер и называется в экономической науке «голландской болезнью» или «разоряющим ростом».

Первый случай такой болезни произошел в Нидерландах, в акватории которых в середине прошлого века были открыты крупные месторождения природного газа. Страна стала незамедлительно разрабатывать и экспортировать это природное сырье. Последствием этого явился большой приток иностранной валюты и, соответственно, удорожание национальной валюты. Финансовое благополучие государства попало в зависимость от конъюнктуры мировых цен на газ. Но если в случае с Нидерландами пострадавшим сектором оказалось промышленное производство, то в Казахстане жертвой разоряющего роста стало производство сельскохозяйственной продукции, а преимущества кроме добывающего сектора получили сферы услуг и строительства (рис. 7).

При первом приближении можно заметить, что аналогичная структура экономики, с низкой долей аграрного сектора – не более 5%, доминированием сферы услуг – более 50% и промежуточным положением индустриального сектора – 25–40%, наблюдается и в развитых странах. Однако в действительности существует качественное отличие. Разница заключается в том, что низкий удельный вес сельского хозяйства в развитых странах обусловлен высокой его эффективностью и результативностью, что было достигнуто за счет интенсивного развития промышленности, в то время как в Казахстане, как и в других развивающихся экономиках, «низкий уровень товарности сельского хозяйства и его технологическая отсталость не обеспечивают значительного расширения внутреннего рынка за счет аграрного сектора и препятствуют превращению сельскохозяйственной продукции в серьезный экспортный ресурс»<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Как избежать ресурсного проклятия / Под ред. М.Хамфриса, Д.Сакса и Д.Стиглица / Пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 20–21.

<sup>5</sup> Колганов А.И., Бузгалин А.В. Экономическая компаративистика: учебник. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 236.



В Казахстане, основным экспортом которого являются полезные ископаемые, государство столкнулось с такой ситуацией, когда доходы от продажи полезных ископаемых одновременно высокие и крайне нестабильные. Поэтому существует необходимость выравнивания кривой расходов таким образом, чтобы она не коррелировала с кривой доходов. Доходы, получаемые от экспорта природных ископаемых, волатильны и конечны, поэтому должны сохраняться для целей будущих поколений.

Другими словами, в ситуации, когда основным источником государственных доходов является экспорт природных ресурсов, и этот экспорт из-за флуктуаций стоимости ресурсов как источник доходов в высшей степени волатилен, государства вынуждены искать механизмы защиты своей экономики в случае резкого понижения цен на природные ресурсы. Одним из таких механизмов с учетом того фактора, что развивающиеся страны имеют ограниченные возможности в плане международных займов для обеспечения экономического развития, является накопление денежных средств в фондах национального благосостояния.

Национальный фонд РК был создан в 2000 г. с целью обеспечения снижения зависимости экономики от внешних факторов и конъюнктуры мировых цен (стабилизационная функция), а также накопления финансовых средств для будущих поколений (сберегательная функция)<sup>6</sup>.

«Создание нефтяного фонда обязательно, – заявил тогда Нурсултан Назарбаев. – 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. Государство должно уверенно идти в будущее, а для этого мы должны иметь резервы»<sup>7</sup>.

Национальный фонд РК представляет собой активы государства в виде финансовых активов, сосредоточиваемых на счете Правительства РК в Национальном Банке РК, а также в виде иного имущества, за исключением нематериальных активов, и предназначен для обеспечения стабильного социально-экономического развития государства, накопления финансовых активов и иного имущества, за исключением нематериальных активов, снижения зависимости экономики от нефтяного сектора и воздействия неблагоприятных внешних факторов.

В 2005 г. была принята первая Концепция формирования и использования средств Национального фонда на среднесрочную перспективу, в которой были определены основные принципы и подходы по управлению его активами.

Активы фонда формировались за счет сверхдоходов, поступающих от компаний сырьевого сектора Казахстана, главным образом нефтяных. Был установлен план по налогам, исходя из цены на нефть 19 долл./барр.<sup>8</sup>. Налоговые поступления, превысившие этот «порог», направлялись в Национальный фонд. С 1 июля 2006 г. была введена новая Концепция накопления и использования средств Национального фонда на среднесрочную перспективу, которая разрабатывалась с участием экспертов Всемирного банка<sup>9</sup>. Однако уже в 2010 г. в рамках реализации Послания

<sup>6</sup> См., Указ Президента от 23 августа 2000 г. №402 «О Национальном фонде Республики Казахстан».

<sup>7</sup> <http://www.kazpravda.kz/c/1298403648>.

<sup>8</sup> Норматив 19 долл./барр. – это принятая для расчетов цена в соответствии с рекомендацией МВФ, используемая в мировой практике как долгосрочная цена (среднее значение за 1970–2003 гг.).

<sup>9</sup> Кошанов А.К. Национальные экономические интересы и отношения собственности / 2-е изд. Алматы: Дайк-Пресс, 2010. С. 220–221.

Президента народу Казахстана, в котором были определены приоритеты дальнейшего развития государства в рамках реализации Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 г. и Государственной программы форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010–2014 гг., направленные на подготовку к посткризисному развитию, обеспечение устойчивого роста экономики за счет ускорения диверсификации через индустриализацию и повышения конкурентоспособности человеческого капитала, была утверждена новая редакция Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан<sup>10</sup>.

В своем Послании народу Казахстана от 29 января 2010 г. «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана» Нурсултан Назарбаев отметил, что «в условиях кризиса своего рода «подушкой безопасности» стал для нас Национальный фонд. Теперь его задача – стать гарантом стабильности и процветания. ... Начиная с текущего года, гарантированный трансферт в республиканский бюджет будет зафиксирован в абсолютном размере – 8 млрд долл. Этот трансферт должен направляться, прежде всего, на цели осуществления индустриализации. Никаких займов из Нацфонда, никаких других дополнительных трансфертов в бюджет не будет»<sup>11</sup>.

16 марта 2010 г. Министр экономического развития и торговли РК Ж.С. Айтжанова, представляя на заседании правительства Концепцию формирования и использования средств Национального фонда РК, подчеркнула, что «функциями Национального фонда останутся стабилизационная и сберегательная. Реализация стабилизационной функции будет осуществлена через гарантированный трансферт в республиканский бюджет, зафиксированный в абсолютном выражении на уровне 8 млрд долл. взамен ранее лимитированного не более 1/3 части от активов Фонда»<sup>12</sup>.

Концепция предусматривает усиление сберегательной направленности Национального фонда, дальнейшее поддержание

<sup>10</sup> См.: Указ Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2010 г. №962 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан».

<sup>11</sup> [http://akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaevanarodu-kazakhstan-a-29-yanvary-2010-goda\\_1340624693](http://akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaevanarodu-kazakhstan-a-29-yanvary-2010-goda_1340624693).

<sup>12</sup> [http://www.minplan.gov.kz/pressservice/482/29579/index.php?month=05&year=2012&ELEMENT\\_ID=29579&](http://www.minplan.gov.kz/pressservice/482/29579/index.php?month=05&year=2012&ELEMENT_ID=29579&).

активного накопления Фонда, фиксирование гарантированного трансферта в республиканский бюджет, стабильность республиканского бюджета, диверсификацию экономики и перераспределение нефтяных доходов между поколениями.

В соответствии с Концепцией источниками формирования Фонда, кроме ранее уже закрепленных доходов от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности, и от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения, стали прямые налоги от всего нефтяного сектора (корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль, роялти, бонусы, доля по Соглашениям о разделе продукции, рентный налог на экспортируемую нефть), а к нефтяному сектору были отнесены все юридические лица, добывающие и/или экспортирующие нефть и газовый конденсат.

Размер фиксированного ежегодного гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет был определен исходя из сложившейся структуры расходов бюджета. При этом гарантированный трансферт должен направляться на финансирование расходов текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития, предусматривающих инвестирование в проекты, результатами которых будут пользоваться будущие поколения.

Первый трансферт в государственный бюджет из Национального Фонда был осуществлен на седьмой год функционирования – в 2007 г. в размере 258 млрд тенге, что на 20% превышало покрытие образовавшегося дефицита (см. рис. 8). В следующие кризисные годы гарантированные трансферты были масштабнее и в 2010 г. на 120% превышали покрытие дефицита государственного бюджета Казахстана (выделялся трансферт размером 1200 млрд тенге).

В политике управления активами Фонда предполагалось расширение инструментов инвестирования и осуществление максимальной диверсификации рисков по валютам и странам.

Однако, несмотря на утвержденные концептуальные изменения и поручения Главы государства, не завершены работы по определению параметров и условий использования Национального фонда РК, включая модели оценки рисковости инвестиций, таргетирования предельно допустимых объемов внутреннего инвестирования средств фонда и определения приоритетных инструментов их вложения.

В сложившейся в конце XX – начале XXI веков социально-экономической ситуации, когда в Казахстане наблюдался дефицит

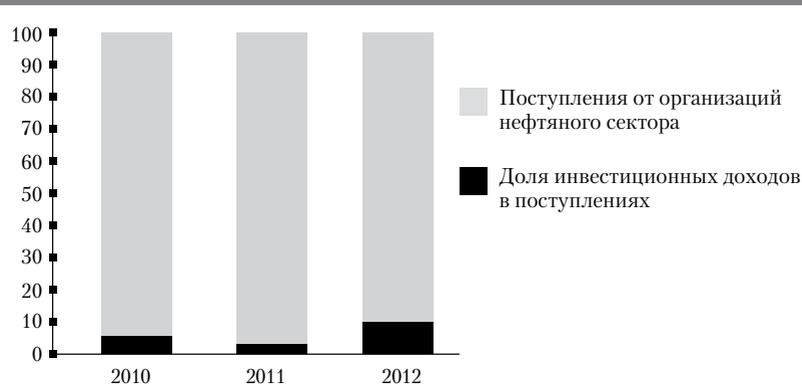


квалифицированных трудовых ресурсов, развитой научно-производственной базы, достижений в сфере высоких технологий, формирование стабилизационного фонда представлялось безальтернативным.

Следует согласиться, что создание Национального фонда РК стало одной из прорывных макроэкономических инициатив Казахстана. Об этом наглядно свидетельствует и его ведущая роль по стабилизации экономической ситуации в стране в ходе первой фазы (2007–2010 гг.) глобального экономического кризиса. С 2001 г. объем накопленных средств в нем вырос практически в 90 раз в долларовом выражении (без учета инфляции). Благодаря благоприятной конъюнктуре на глобальных сырьевых рынках только за 2012 г. его активы выросли на 32,41%, достигнув 57,77 млрд долл. Это составляет более 27,5% от ВВП страны<sup>13</sup>. К концу 2013 г. активы Национального Фонда РК увеличились еще

<sup>13</sup> Устименко А. Национальный фонд РК: изменения назрели // <http://www.kazenergy.com/ru/3-58-2013/9597.html>.

Рисунок 9. Структура поступлений средств в Национальный Фонд РК в период с 2010 г. по 2012 г., %\*



\* По данным Министерства Финансов РК // [www.minfin.gov.kz](http://www.minfin.gov.kz)

на 21,78% и составили 70 544 млн долл.<sup>14</sup> Структура поступлений средств в Национальный фонд в период с 2010 г. по 2012 г., а также структура поступлений средств от организаций нефтяного сектора в Национальный Фонд РК в 2012 г. показаны на рис. 9, 10.

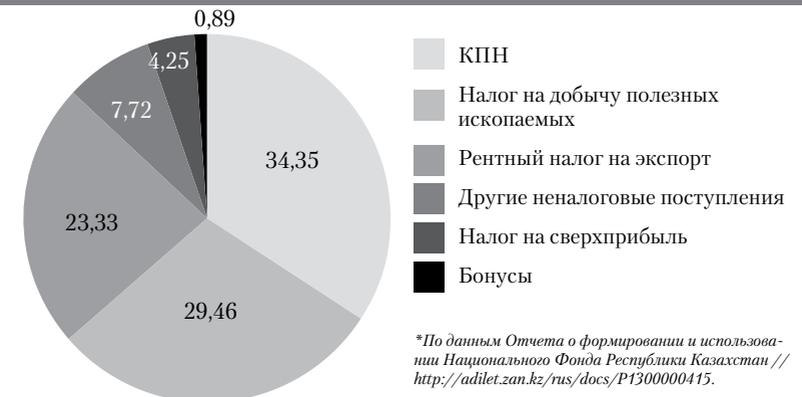
В целом использование резервов для стабилизации чистых потоков капитала, как справедливо заметил Майкл Спенс, стало важнейшим внутренним средством финансового контроля. В сущности, если происходит стремительный отток капитала, страна, имеющая резервы, может продать свои иностранные активы и получить вырученные от продажи средства, создавая таким образом обратный приток капитала, уравновешивающий отток иностранного капитала. Страны, обладавшие резервами, использовали их с указанной целью и приняли дополнительные меры для облегчения кредитования различных секторов своей экономики. У стран, не имевших резервов, вариантов действий было немного<sup>15</sup>.

Инвестиционный доход Национального фонда Республики Казахстан за период с начала его создания до 2012 г. включительно составил 6 989 млн долл. Отрицательная доходность наблюда-

<sup>14</sup> По данным Национального банка РК // <http://www.nationalbank.kz/index.cfm?docid=285>.

<sup>15</sup> Спенс М. Следующая конвергенция: будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях / Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. С. 166.

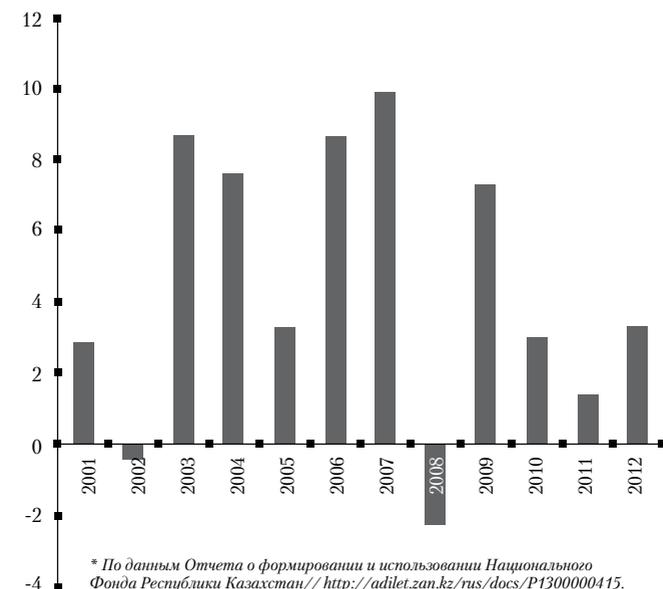
Рисунок 10. Структура поступлений от организаций нефтяного сектора в Национальный Фонд РК в 2012, % к итогу\*



\* По данным Отчета о формировании и использовании Национального Фонда Республики Казахстан // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000415>.

лась во время мирового кризиса в 2008 г. (см. рис. 11). Среднегодовая доходность Национального Фонда составила 4,5%.

Рисунок 11. Доходность Национального Фонда РК за период с 2001 по 2012 гг., %\*



\* По данным Отчета о формировании и использовании Национального Фонда Республики Казахстан // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000415>.

В апреле 2013 г. в ходе заседания Совета по управлению Национальным фондом РК<sup>16</sup> были рассмотрены концептуальные подходы по использованию средств Национального фонда, а также направления размещения его активов.

На заседании Нурсултан Назарбаев отметил, что сегодня необходимо четко определиться с дальнейшей ролью и местом Национального фонда в экономической политике страны на долгосрочную перспективу. Глава государства подчеркнул, что Национальный фонд – это деньги будущих поколений, в связи с чем их использование допустимо только в самых исключительных случаях. Не следует рассматривать средства Национального фонда как источник решения текущих вопросов, его средства должны использоваться только в случае отсутствия других источников финансирования стратегически важных инфраструктурных проектов. Более того, Президент РК дал поручение Правительству РК проработать механизм мониторинга и аудита финансовой части проектов, чтобы следить за целевым использованием выделяемых из Национального фонда РК средств<sup>17</sup>.

С учетом вышесказанных в ходе заседания Совета по управлению Национальным фондом РК замечаний Указом Президента РК от 21 июня 2013 г. №586 в Концепцию формирования и использования средств Национального фонда РК были внесены изменения, а 10 октября 2013 г. из фонда на 2014 г. были выделены средства в размере 150 млрд тенге для строительства ряда участков основных автодорог, железной дороги «Жезказган-Бейнеу», подготовки проведения «ЭКСПО–2017», а также увеличения уставного капитала АО «Национальный управляющий холдинг «Байтерек» на формирование Фонда инфраструктурных проектов.

В связи с использованием средств Национального фонда на долгосрочные инфраструктурные проекты возникают другие, связанные с этими проектами, важные вопросы.

Следует заметить, что вопросы использования средств Национального фонда РК поднимались казахстанской общественностью и ранее.

<sup>16</sup> Совет по управлению Национальным фондом РК образован Указом Президента Республики Казахстан от 29 января 2001 г. № 543. Положение о Совете и состав Совета утверждены в новой редакции Указом Президента РК от 28 декабря 2004 г. №1509.

<sup>17</sup> [http://www.akorda.kz/ru/page/page\\_213582\\_segodnya-pod-predsedatelstvom-glavyy-gosudarstva-nursul-tana-nazarbaeva-sostoyalos-zasedanie-soveta](http://www.akorda.kz/ru/page/page_213582_segodnya-pod-predsedatelstvom-glavyy-gosudarstva-nursul-tana-nazarbaeva-sostoyalos-zasedanie-soveta).

Так, например, известный экономист А. Кошанов ставил вопрос: почему бы часть Фонда не использовать для целей внутреннего накопления, на развитие обрабатывающего сектора, который будет приносить бюджету постоянный, стабильный доход? «Активы промышленности, оснащенные новой технологией, новейшим оборудованием, и современные транспортные средства, системы образования и здравоохранения – все это, – по его мнению, – колоссальный импульс собственного развития страны, не вызывающий инфляций»<sup>18</sup>.

По мнению К. Берентаева, основным результатом методологической ошибки в создании Национального фонда является лишение его инвестиционной функции, что угнетающе действует на развитие казахстанской экономики. В этом отношении принципиально важным становится придание фонду инвестиционной функции и законодательное закрепление направлений инвестирования средств Национального фонда в инновационные проекты. Другим негативным следствием этой методологической ошибки является неверный выбор приоритетов макроэкономической политики и, как результат, борьба с мнимой угрозой «голландской болезни», что привело к замораживанию национальных инвестиционных ресурсов за рубежом вместо их использования для модернизации казахстанской экономики<sup>19</sup>.

Старший аналитик Агентства по исследованию рентабельности инвестиций А. Устименко пишет, что «представляется важным осуществить в как можно более сжатые сроки частичную переориентацию Национального фонда РК на долгосрочные цели национального развития. Несмотря на ряд потенциальных рисков, в том числе связанных с ростом коррупционных возможностей и нецелевым использованием части средств Фонда, это позволит заметно расширить возможности государства по проведению сбалансированной политики развития и диверсификации реального сектора экономики, а в перспективе – повышению доходной части госбюджета, улучшению качества жизни казахстанцев и т.д.»<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Кошанов А.К. Национальные экономические интересы и отношения собственности / 2-е изд. Алматы: Дайк-Пресс, 2010. С. 223.

<sup>19</sup> Берентаев К. Когда копия хуже оригинала // Central Asia Monitor. 2013. 19–25 апреля. С. 6.

<sup>20</sup> Устименко А. Национальный фонд РК: изменения назрели // <http://www.kazenergy.com/ru/3-58-2013/9597.html>.

Такой позиции придерживается и ряд российских ученых.

Исследуя финансовые кругообороты в экономике, которые включают в себя и движение денежных средств через суверенные фонды благосостояния, О. Дмитриева называет такую модель проведения политики моделью финансового «пылесоса», откачивающего ресурсы из экономики, и выделяет следующие потери от кругооборота средств через подобные фонды:

- прямые потери, возникающие вследствие разницы между процентными ставками при размещении средств фонда в иностранные ценные бумаги (1,12–1,95%) и при осуществлении государственных займов (7–8%);
- потери от упущенной макроэкономической выгоды вследствие искусственного занижения государственных инвестиционных расходов;
- потери от неэффективного менеджмента, коррупции, рисков, убытков<sup>21</sup>.

Данную позицию разделяет С. Глазьев. «Являясь по своей сути формой вывоза капитала, – пишет он, – чрезмерный резервный фонд свидетельствует о недостаточности инвестиционного потенциала экономики и никак не может стимулировать привлечение заемных ресурсов на «благоприятных» условиях. Эти условия заведомо будут менее благоприятны, чем те, на которых размещаются российские резервы. Прекращение этой саморазорительной политики позволит разорвать сложившийся порочный круг неэквивалентного внешнеэкономического обмена»<sup>22</sup>.

Таким образом, большинство исследователей полагают, что средства суверенного стабилизационного фонда должны инвестироваться в инновационные проекты, обеспечивать устойчивый рост экономики в долгосрочной перспективе.

Для уяснения того, могут ли на самом деле выделяемые из Национального фонда РК средства содействовать устойчивому развитию страны, следует, прежде всего, как мы уже отмечали, разобраться с массой других взаимосвязанных вопросов.

В первую очередь, необходимо прояснить, что понимать под устойчивым развитием? Поддается ли реализация инновацион-

<sup>21</sup> Дмитриева О. Экономические кругообороты и финансовые «пылесосы» // Вопросы экономики. 2013. №7. С. 53.

<sup>22</sup> Глазьев С. О целях, проблемах и мерах государственной политики развития и интеграции // <http://www.glazev.ru/scienexpert/305/>.

ных проектов с помощью средств фонда чисто экономической логике? Смогут ли инновационные проекты в рамках существующих механизмов принятия решений о расходовании средств фонда, контроля эффективности, а также уровня его прозрачности, содействовать устойчивому социально-экономическому развитию Казахстана? Может ли Национальный фонд РК быть использован для достижения улучшений в институциональной структуре политической экономии страны?

Если учесть тот факт, что специального теоретического осмысления такого вопроса как воздействие Национального фонда на условия экономического развития страны еще не проводилось, найти уже сейчас однозначные ответы на указанные вопросы невозможно.

Как уже отмечалось, истоки концепции устойчивого развития следует искать в опубликованном Международной комиссией по окружающей среде и развитию (Комиссия Гро Харлем Брундтланд) в 1987 г. докладе «Наше общее будущее». Анализ данного доклада позволяет выделить четыре базовых положения концепции устойчивого развития.

Во-первых, концепция устойчивого развития носит глобальный характер, затрагивает интересы всего мирового сообщества. Любые локальные проблемы окружающей среды или бедности оказывают через множество проявлений и побочных эффектов глобальное влияние.

Во-вторых, концепция устойчивого развития пытается разрешить комплекс экологических, социальных и экономических проблем. При этом концепция предполагает всестороннее рассмотрение указанных проблем.

Проблемы окружающей среды связаны с вопросами экономического роста, что в свою очередь сказывается и на социальных отношениях, справедливом и эффективном распределении ресурсов, которое не может не учитывать природный капитал. Все эти вопросы взаимно обуславливают друг друга.

В-третьих, концепция устойчивого развития стала ответом на дискуссии о будущем глобальной политики с учетом новых принципов и потребностей, контроверзой парадигмам неограниченного экономического роста и стереотипам общества потребления. Иначе говоря, концепцию устойчивого развития отличает критическое отношение к традиционным подходам развития, формирование нового типа мышления, требования структурных изменений и социальной переориентации.

В-четвертых, точное определение и внедрение концепции устойчивого развития следует рассматривать как открытый процесс, в который должны быть вовлечены все заинтересованные акторы. Процедуры процесса обсуждения и реализации концепции устойчивого развития требуют операционализации и детализации.

Таким образом, в самом широком смысле устойчивое развитие предполагает сохранение естественных жизненных условий для осуществления определенных обществом потребностей и задач. Но при этом следует заметить, что даже если каждый согласится с требованиями устойчивого развития, немедленно будут возникать противоречия и разногласия по поводу конкретных стратегий и субъектов действий.

Поскольку устойчивое развитие является динамической концепцией, сегодня можно насчитать около семидесяти различных употреблений этого термина. Однако основой для разработки концепции устойчивого развития, предложенной Комиссией Гро Харлем Брундтланд, являются идеи, разработанные экономистами Йозефом Шумпетером и Джоном Ричардом Хиксом.

Понятие «экономическое развитие» впервые выделяется в работах Йозефа Шумпетера. Австрийский экономист вводит понятие «инновация» и связывает его с темпами экономического развития. Экономическое развитие увязывается им с качественными экономическими изменениями. «Обычный рост экономики, выражающийся в увеличении населения и богатства, – как пишет Й. Шумпетер, – не рассматривается здесь как процесс развития, поскольку он не порождает новые в качественном отношении явления, а всего-навсего дает толчок процессам их приспособления, подобно тому, как это происходит при изменении природных показателей»<sup>23</sup>. Инновации, по его мнению, обеспечивают получение прибыли и влияют на общий экономический рост. Ключевым фактором долговременного экономического развития является технический прогресс, в основе которого лежат постоянное повышение качества оборудования, уровень организации производства и квалификация рабочей силы.

В своей работе «Стоимость и капитал» Дж. Хикс пишет, что «в практической жизни определение уровня дохода преследует цель

<sup>23</sup> Шумпетер Й. Теория экономического развития. Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1982. С. 154.

указать людям, сколько они могут потреблять, не делая себя при этом беднее»<sup>24</sup>. При этом английский экономист дает следующее определение дохода: «... доход индивида – это то, что он может в течение недели потратить и при этом все-таки ожидать, что к концу недели его положение будет таким же, каким было и в начале»<sup>25</sup>. Другими словами, понимание того, что полученный сегодня доход фактически не является доходом, если такой же не может быть получен завтра, приводит к осознанию бесперспективности не соотношенного с ресурсными возможностями экономического роста. От идеи Дж. Хикса до концепции устойчивого развития – один шаг.

С целью обеспечения социально-экономического развития средства Национального фонда РК направляются по двум основным направлениям.

Первое направление предполагает расходование средств на инфраструктуру.

Согласно М. Тайжан, средства Национального фонда в первую очередь нужно направить на развитие инфраструктуры. В Казахстане половина населения, которая проживает в сельской местности, имеет большие проблемы с питьевой водой, дорогами, электричеством, медицинским обслуживанием. 80% городской инфраструктуры изношены. С советского времени она практически не обновлялась<sup>26</sup>.

На самом деле, согласно данным ООН, на всей территории Казахстана сложилась напряженная водохозяйственная обстановка, вызванная недостатком водных ресурсов и загрязнением водных источников, которые достигли наибольших значений в период экстенсивного развития промышленности. Рост антропогенной нагрузки, превышающей способность водных экосистем к самовосстановлению, привел к экологическому неблагополучию всех основных речных бассейнов страны<sup>27</sup>.

Проблема водных и иных природных ресурсов, ущерб окружающей среде через сверхэксплуатацию или загрязнение в большей степени связаны с проблемой управления государственной собственностью. Поэтому улучшения в положении с окружающей

<sup>24</sup> Хикс Дж. Р. Стоимость и капитал / Пер. с англ.; общ. ред. и вступит. статья Р.М. Энтова. М.: Издательская группа «Прогресс», 1993. С. 289.

<sup>25</sup> Там же. С. 295.

<sup>26</sup> Тайжан М. Воздушные замки // Central Asia Monitor. 2013. 19–25 апреля. С. 6.

<sup>27</sup> [http://www.undp.kz/library\\_of\\_publications/files/2496-17143.pdf](http://www.undp.kz/library_of_publications/files/2496-17143.pdf).

средой можно ожидать лишь в случае решения вопроса государственной собственности.

В современном мире повышается значение транспортной отрасли в экономике каждого государства, так как уровень развития транспорта непосредственно влияет на конкурентоспособность экономики и безопасность страны.

Возможность воспользоваться своими естественными географическими преимуществами требует приведения транспортной системы Казахстана в соответствие международным требованиям и стандартам, что предполагает необходимость провести модернизацию отрасли.

В настоящее время в республике имеются серьезные проблемы с качеством ремонта дорог и обновлением транспортных средств, обеспеченностью транспортного комплекса квалифицированными кадрами и научными учреждениями транспортного профиля. Проблемы снижают эффективность функционирования транспорта Казахстана в сравнении с развитыми государствами и влияют на снижение безопасности грузовых и пассажирских перевозок. Транспортная система в ее нынешнем состоянии не может обеспечить в полной мере потребности экономики, учитывая огромную территорию Казахстана и амбициозные планы Правительства по перспективному развитию экономического потенциала республики<sup>28</sup>.

Направление средств фонда на финансирование развития экономики и социальной сферы в долгосрочной перспективе повлекут сокращение импорта, уменьшат отток валюты из Казахстана, окажут содействие модернизации промышленности.

Однако при определении стратегических целей развития страны в конкретных областях и направлениях социально-экономической модернизации важно оценить их достижимость. Цели поставленные, но не достигнутые обуславливают значительные риски, выражающиеся прежде всего в снижении доверия к стратегическим планам и программам развития страны. Это, в свою очередь, влечет прямые экономические потери, которые вызваны ростом издержек, необходимым для координации действий хозяйствующих субъектов, организации их согласованного взаимодействия<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Можарова В.В. Транспорт в Казахстане: современная ситуация, проблемы и перспективы развития. Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2012. С. 7–8.

<sup>29</sup> Тамбовцев В., Умбеталиев М. Стратегический бенчмаркинг Республики Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 45.

По мнению экономистов С. Афонцева и Н. Зубаревич, набор вызовов, препятствующих достижению долгосрочных приоритетов развития и радикальному улучшению позиций Казахстана в глобальной конкуренции, в настоящее время следующий:

1. Фактическая изоляция наиболее конкурентоспособного и инвестиционно привлекательного нефтегазового сектора от несырьевых отраслей экономики, отсутствие импульсов роста, направляемых из сырьевых отраслей в обрабатывающие.
2. Сильная зависимость от сырьевого экспорта, что в период высокой конъюнктуры повышает вероятность развития «голландской болезни», а в период низкой лишает бюджет ключевого источника доходов.
3. Невысокая емкость внутреннего рынка, что в сочетании с низкой плотностью населения препятствует использованию эффекта масштаба в обрабатывающей промышленности и подрывает ее конкурентоспособность.
4. Недостаточный уровень развития человеческого капитала, препятствующий развитию высокотехнологичных отраслей промышленности и сферы услуг за пределами двух столичных агломераций.
5. Фиксация значительных трудовых ресурсов в низкопроизводительном секторе традиционного сельского хозяйства в сочетании с дефицитом рабочей силы для развития несырьевых отраслей промышленности и трудоинтенсивного сельского хозяйства.
6. Отсутствие эндогенных источников технологических инноваций, не связанных с заимствованием иностранных технологий в нефтегазовом секторе и с приходом иностранных инвесторов (при отсутствии интереса последних к несырьевым отраслям).
7. При передовых подходах к поддержке малого и среднего бизнеса сохраняются устаревшие подходы к проведению промышленной политики («назначение» региональной специализации, формирование экономических «псевдокластеров» как территориально-производственных комплексов советского типа).

С учетом перечисленных обстоятельств С. Афонцев и Н. Зубаревич считают, что Казахстану целесообразно выбрать стратегию развития, опирающуюся на использование преимуществ традиционной (сырьевой) специализации. «Акцент надо сделать на повышении степени переработки сырья («диверсификация первого типа»), а также на содействии распространению импульсов роста

из сырьевого сектора в обрабатывающую промышленность и сектор услуг («диверсификация второго типа»)<sup>30</sup>.

Наличие в стране накопленных средств в Национальном фонде РК создает уникальную возможность посредством внутреннего инвестирования придать импульс высокотехнологичным производствам.

Однако при этом следует учитывать, что отраслевые сдвиги в пользу высокотехнологичных производств возможны только при соответствующем развитии научного потенциала. Поэтому часть дохода Национального фонда РК необходимо направлять на повышение уровня образования и науки, формирование и улучшение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок.

В 2011 г. расходы на научные исследования и разработки в Казахстане составили всего 0,16% ВВП.

Для сравнения приведем значения данного показателя в развитых странах за тот же период. В Израиле расходы на НИОКР составили 4,39%, в Финляндии – 3,78%, в Швеции – 3,37%, в Дании – 3,09%, в Германии – 2,84%, в США – 2,77%, в Китае – 1,84%, в России – 1,12%, в Беларуси – 0,76% ВВП. Доля инновационной продукции в ВВП Казахстана в 2012 г. составила 1,25%<sup>31</sup>.

Для более наглядной иллюстрации различий в уровне расходов на НИОКР, следует также учитывать существенные различия в размерах ВВП государств в абсолютном выражении. Например, в 2011 г. ВВП России составил – 1,9 трлн долл., ВВП Германии – 3,6 трлн долл., ВВП Соединенных штатов Америки – 15,5 трлн долл. В то время как ВВП Республики Казахстан был значительно меньше и составлял 188 млрд долл. (см. табл. 1).

Известный немецкий ученый Готтхард Бехманн пишет: «Концепция устойчивого развития – политическая и эмпирическая идея, которую можно осуществить только через рефлектирующую деятельность, а не с помощью искусственных нормативных законов, что означает строить свою жизнь на основе эмпирических идей. Поэтому сфера устойчивого развития располагается между наукой и политикой, поскольку политика пытается воплотить нормативные идеи в реальности, но может осуществить это в современном

<sup>30</sup> Афонцев С., Зубаревич Н. Пространственное развитие как механизм модернизации Республики Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 54.

<sup>31</sup> По данным Агентства Республики Казахстан по статистике // www.stat.gov.kz.

Таблица 1. Расходы на НИОКР некоторых государств в 2011 г.\*

Страна	Расходы на НИОКР, % к ВВП	ВВП, млрд долл.	Раходы на НИОКР на душу населения, долл. по ППС, в пост. ценах 2005 г.
Израиль	4,39	258,2	1207,9
Финляндия	3,78	262,0	1211,1
Республика Корея**	3,74	1 014,8	1088,2
Швеция	3,37	536,2	1186,3
Япония**	3,26	5 495,4	1099,8
Дания	3,09	333,6	1007,5
Германия	2,84	3 624,9	969,7
США	2,77	15 533,8	1164,3
Австрия	2,75	415,6	991,4
Франция	2,25	2 779,7	690,5
Нидерланды	2,04	832	759,1
Бельгия	2,04	512,9	676,9
Норвегия	1,66	491,1	781,9
КНР	1,84	7 321,9	133,8
Российская Федерация	1,12	1 899,1	164,0
Республика Беларусь	0,76	64,3	100,4
Казахстан	0,16	188	18,7

\* По данным ЮНЕСКО // [http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=125&IF\\_Language=eng&BR\\_Fact=SCGERD&BR\\_Region=40510](http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=125&IF_Language=eng&BR_Fact=SCGERD&BR_Region=40510); По данным Всемирного Банка // <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>; OECD (2012), Main Science and Technology Indicators Volume 2012 Issue 1, OECD Publishing // <http://dx.doi.org/10.1787/msti-v2012-1-en>.

\*\* Для Республики Корея и Японии представлены данные за 2010 г.

обществе только с помощью науки, хотя часто и пытаются сделать это без нее. Наука, таким образом, все больше и больше берет на себя то, что раньше делала одна политика – заботу о будущем»<sup>32</sup>.

Наряду с расходованием средств Национального фонда на инфраструктуру затраты также осуществляются на различные институты развития.

К основным институтам развития относятся АО «Фонд Национального Благополучия «Самрук-Казына», АО «Kazyna Capital Management», АО «Фонд развития предпринимательства «ДАМУ», АО «Национальное агентство по технологическому развитию» и др.

Основная миссия институтов развития заключается в реализации и повышении возможностей и способностей отечественного бизнеса для выполнения важных государственных задач в области модернизации и диверсификации экономики, вывода страны на новый уровень социально-экономического развития.

Ведущим институтом развития Казахстана, созданным в ноябре 2008 г. путем слияния холдингов «Самрук» и «Казына» для повышения конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики, является АО «Фонд Национального Благополучия «Самрук-Казына»<sup>33</sup>. В его структуру входит более 550 дочерних организаций. Консолидированный чистый доход ФНБ «Самрук-Казына» за 2012 г. без учета банков второго уровня приблизительно оценивается в размере 697 млрд тенге, что превышает плановый уровень на 14%<sup>34</sup>. По линии ФНБ «Самрук-Казына» осуществляются или планируются к реализации 157 инвестиционных проектов на сумму 101 млрд долл.<sup>35</sup>

Согласно Стратегии развития ФНБ «Самрук-Казына»<sup>36</sup>, его миссия – в повышении национального благосостояния Казахстана посредством увеличения долгосрочной стоимости организа-

<sup>32</sup> Бехманн Г. Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний / пер. с нем. М.: Логос, 2010. С. 141.

<sup>33</sup> АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» создано в соответствии с Указом Президента РК от 13 октября 2008 г. №669 и Постановлением Правительства РК от 17 октября 2008 г. №962 в рамках проводимых государством мер по повышению конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики.

<sup>34</sup> <http://sk.kz/news/view/3547/4>.

<sup>35</sup> <http://sk.kz/news/view/3548>.

<sup>36</sup> Стратегия развития АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» на 2012–2022 гг. была утверждена Постановлением Правительства РК от 14 сентября 2012 г. №1202.

ций и эффективного управления активами, входящими в группу ФНБ «Самрук-Казына».

К 2022 г. ФНБ «Самрук-Казына» должен стать стратегическим холдингом, объединяющим компании, достигшие лучших мировых практик, являющийся ведущим катализатором развития несырьевых компаний и основой поддержания устойчивого функционирования экономики страны.

Как уже отмечалось, финансовое обеспечение инвестиционных программ ФНБ «Самрук-Казына» включает не только собственные средства, средства республиканского бюджета, заимствования на рынках капитала, средства от публичного размещения акций компаний, внутригрупповое финансирование, но и средства Национального фонда РК.

Так, в рамках реализации антикризисной программы Правительства РК, а также финансирования покупки стратегических активов ФНБ «Самрук-Казына» были привлечены средства Национального фонда РК в размере 1 457,4 млрд тенге, из них 607,5 млрд тенге в уставный капитал, 849,9 млрд тенге в виде облигационных займов. Продление срока обращения облигационных займов ФНБ «Самрук-Казына» и снижение процентной ставки, одобренное решением Совета по управлению Национальным фондом РК, позволят компаниям ФНБ «Самрук-Казына» покрыть значимую часть инвестиционной потребности до 2022 г.

Многими экспертами деятельность институтов развития подвергается обоснованной критике.

Согласно Г. Рахматулиной, повышение качества экономического роста страны предполагает прежде всего наличие системного подхода по формированию промышленной политики государства, проведению технической и технологической модернизации промышленного производства, так как при примитивном его уровне любые даже самые прорывные инновации обречены на провал. Отсюда, по мнению аналитика, необходимость в формировании единого института развития, который позволит более эффективно решать задачи модернизации казахстанской экономики и проводить прозрачную политику использования финансовых ресурсов для реализации инновационных направлений экономического роста страны<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Рахматулина Г. Институты развития Казахстана работают недостаточно эффективно // [http://interfax.kz/?lang=rus&int\\_id=13&category=current&news\\_id=180](http://interfax.kz/?lang=rus&int_id=13&category=current&news_id=180).

Более жесткую оценку институтам развития дает М. Тайжан. Из 115 созданных республиканских акционерных обществ, 51 – признано убыточным. При определении конкретных направлений деятельности институтов развития практически не оценивается их достижимость. Под различные «воздушные замки» выделяются огромные деньги. За последние годы государственные компании заняли свыше 20 млрд долл. у КНР на различные проекты. Рекордсменом среди них является Банк развития Казахстана<sup>38</sup>.

Таким образом, большинство исследователей не оспаривает того, что рациональной и актуальной мерой для стимулирования отраслевых сдвигов в пользу высокотехнологичных производств, повышения международной конкурентоспособности казахстанской экономики и формирования условий для ее устойчивого развития представляется использование средств Национального фонда РК, однако осуществление этих целей возможно лишь при наличии соответствующих институтов (правил и механизмов, обеспечивающих их выполнение).

Устоявшиеся в стране институты могут быть несовместимы с поставленными государством экономическими целями. Управляемая модернизация начинается только с понимания социального и культурного капитала. Прежде всего, необходимо определить специфику неформальных институтов, обычаев, традиций, выявить их воздействие на социально-экономическое развитие.

«Необходимое условие успешной промодернизационной политики, – утверждают А. Аузан и К. Келимбетов, – выработка национально-специфической формулы модернизации, учитывающей особенности неформальных правил (прежде всего национальных ценностей) в конкретной стране. Соответственно если правительство, общество, бизнес делают ставку на устойчивую, постиндустриальную модель развития, то институциональные ресурсы для этого следует привлекать не путем заимствования формальных институтов стран, которые – при номинальном сопоставлении – смогли решить аналогичную задачу, а посредством поиска и подбора национальных конкурентных преимуществ, основанных на специфике *социального и культурного капитала*»<sup>39</sup>.

Для перехода на траекторию устойчивого модернизационного развития можно использовать конкурентные преимущества казахстанского социума. Учет национально-специфических культурных черт позволит проектировать институциональные изменения, стимулирующие развитие малого и среднего предпринимательства, улучшающие качество институциональной среды и в целом способствующие модернизационным процессам<sup>40</sup>.

Во многих странах низкая эффективность институтов развития и расходования средств суверенных фондов происходит под воздействием стимулов, возникающих в результате расхождения интересов и борьбы за власть с целью реализации этих интересов. Одним из действенных рецептов в этой ситуации, который применим и для Казахстана, является прозрачность в управлении средствами фонда, а также предсказуемость, которая становится возможной благодаря верховенству права, сдержкам и противовесам в системе разделения властей.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

##### *Нормативные правовые источники:*

1. Указ Президента от 23 августа 2000 г. №402 «О Национальном фонде Республики Казахстан».
2. Указ Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2010 г. №962 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан».

##### *Учебники, монографии, брошюры:*

1. Бехманн Г. Современное общество: общество риска, информационное общество, общество знаний / Пер. с нем. М.: Логос, 2010. 248 с.
2. Спенс М. Следующая конвергенция: будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях / Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. 336 с.
3. Как избежать ресурсного проклятия / Под ред. М. Хамфриса, Д. Сакса и Д. Стиглица; пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 464 с.
4. Колганов А.И., Бузгалин А.В. Экономическая компаративистика: учебник. М.: ИНФРА-М, 2005. 755 с.

<sup>38</sup> Тайжан М. Воздушные замки // Central Asia Monitor. 2013. 19–25 апреля. С. 6.

<sup>39</sup> Аузан А., Келимбетов К. Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 39.

<sup>40</sup> Ставинская А., Никишина Е. Социокультурный ресурс модернизации Республики Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №6. С. 81.

5. Кошанов А.К. Национальные экономические интересы и отношения собственности. 2-е изд. Алматы: Дайк-Пресс, 2010. 520 с.
6. Можарова В.В. Транспорт в Казахстане: современная ситуация, проблемы и перспективы развития. Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2012. 216 с.
7. Хикс Дж. Р. Стоимость и капитал / Пер. с англ.; общ. ред. и вступит. статья Р.М. Энтова. М.: Прогресс, 1993. 488 с.
8. Шумпетер Й. Теория экономического развития. Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1982. 455 с.

*Периодические издания:*

1. Аузан А., Келимбетов К. Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 38–44.
2. Афонцев С., Зубаревич Н. Пространственное развитие как механизм модернизации Республики Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 53–58.
3. Берентаев К. Когда копия хуже оригинала // Central Asia Monitor. 2013. 19–25 апреля.
4. Гурвич Е., Вакуленко Е., Кривенко П. Циклические свойства бюджетной политики в нефтедобывающих странах // Вопросы экономики. 2009. №2. С. 51–70.
5. Дмитриева О. Экономические кругообороты и финансовые «пылесосы» // Вопросы экономики. 2013. №7. С. 49–62.
6. Подколзина И. Какие факторы воздействуют на динамику нефтяного рынка? // Вопросы экономики. 2009. №2. С. 90–104.
7. Ставинская А., Никишина Е. Социокультурный ресурс модернизации Республики Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №6. С. 74–82.
8. Тайжан М. Воздушные замки // Central Asia Monitor. 2013. 19–25 апреля.
9. Тамбовцев В., Умбеталиев М. Стратегический бенчмаркинг Республики Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 45–52.

*Электронные ресурсы:*

1. Сайт Президента Республики Казахстан: <http://www.akorda.kz>.
2. Сайт Министерства финансов Республики Казахстан: [www.minfin.gov.kz](http://www.minfin.gov.kz).
3. Сайт Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан: <http://www.minplan.gov.kz>.
4. Сайт Национального Банка Республики Казахстан: <http://www.nationalbank.kz>.

5. Сайт Агентства Республики Казахстан по статистике: [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz).
6. Сайт Программы развития ООН: <http://www.undp.kz>.
7. Сайт ЮНЕСКО: <http://stats.uis.unesco.org>.
8. Сайт Всемирного Банка: <http://worldbank.org>.
9. Сайт АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»: <http://sk.kz>.
10. Сайт газеты «Казахстанская правда»: <http://www.kazpravda.kz>.
11. Глазьев С. О целях, проблемах и мерах государственной политики развития и интеграции // <http://www.glazev.ru/scienexpert/305/>.
12. Отчет о формировании и использовании Национального Фонда Республики Казахстан // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000415>.
13. Сайт информагентства «Интерфакс-Казахстан»: <http://interfax.kz>.
14. Сайт казахстанского некоммерческого объединения юридических лиц нефтегазового и энергетического комплекса: <http://www.kazenergy.com>.
15. Сайт компании «British Petroleum»: <http://www.bp.com>.

## ГЛАВА 3

### Применение зарубежного опыта функционирования суверенных фондов для Национального фонда Республики Казахстан

**И**сследование зарубежного опыта хотелось бы начать с размышлений нобелевского лауреата по экономике Роберта Лукаса по поводу впечатляющего экономического развития «азиатских тигров».

«Все восточноазиатские «чудеса», – отмечает Р. Лукас, – стали сильными экспортёрами промышленных и все более сложных для производства товаров. Они стали крайне урбанизированными (для Сингапура и Гонконга это не составило никаких проблем!), а их население – высокообразованным. У них очень высокие нормы сбережения. Их правительства заботились о бизнесе, проводя в различной степени *laissez-faire* или меркантилистскую торговую политику. Эти факты – по крайней мере, некоторые из них – должны быть учтены в любом объяснении экономических чудес, но сами они, конечно, ничего не объясняют.

Приведенные выше факты необходимо использовать для того, чтобы оценить экономическую политику, которая может помочь ускорить рост в других странах. Но просто посоветовать обществу «следовать корейской модели» – то же самое, что посоветовать начинающему баскетболисту «следовать модели Майкла Джордана». Чтобы использовать чей-то успешный опыт в любом задании, необходимо разбить этот опыт на отдельные части, посмотреть, как каждая из них влияет на результат, что из них можно воспроизводить»<sup>1</sup>.

Опыт функционирования зарубежных суверенных фондов, их вклад в устойчивое развитие дает не только объяснения мно-

<sup>1</sup> Лукас Р. Э. Лекции по экономическому росту / Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. С. 114–115.

гих факторов, способствующих динамике социально-экономического развития страны, но и позволяет раскрыть те причины, которые препятствуют Казахстану выйти на уровень жизненных стандартов развитых государств.

Страны, экономика которых существенно зависит от экспорта нефти и других исчерпаемых ресурсов, сталкиваются со следующими проблемами.

Во-первых, как уже отмечалось в предыдущей главе, эти проблемы связаны с так называемой «голландской болезнью».

Во-вторых, колебания на рынке цен сырьевых ресурсов непосредственно сказываются на доходной части бюджета. Резкое снижение цен на минеральные ресурсы вызывает необходимость сокращения бюджетных расходов, что приводит к негативным политическим и социально-экономическим последствиям. В свою очередь, повышение цен на рынке минерального сырья нередко приводит к неэффективному расходованию средств.

Если для производства стали, компьютеров или носков необходимо закупать сырье, строить заводы, набирать рабочих и искать покупателя, то нефтяной промышленности все это не нужно: если вы заполучили в собственность или купили права на месторождение, гарантированный доход у вас в руках<sup>2</sup>. После получения без особых интеллектуальных затрат сверхприбылей от продажи нефти эффективное расходование средств может показаться слишком сложной задачей.

В-третьих, существует проблема исчерпаемости природных ресурсов.

В 13 странах мира, наиболее богатых нефтяными ресурсами, сосредоточено 89,7% всех мировых запасов нефти. В Республике Казахстан показатель достиг 30 млрд барр. в 2012 г. Таким образом, по объему доказанных запасов нефти Казахстан уступает Венесуэле в 10 раз, Саудовской Аравии – в 9, Канаде – в 6, Ирану, Ираку – в 5, ОАЭ, Кувейту, России – более чем в 3 раза (см. рис. 1, табл. 1)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Маасс П. Жестокий мир: Суровый закат нефтяной эры. М.: Юнайтед Пресс, 2011. С. 143.

<sup>3</sup> По данным BP Statistical Review of World Energy, 2013, June. С. 6–8 // <http://www.bp.com/statisticalreview>. Условный показатель обеспеченности добычи нефти ее запасами показывает время истощения запасов при существующей интенсивности их добычи в текущем году. Очевидно, что для поддержания заданного уровня обеспеченности и добычи, необходимо, чтобы систематически пополнялись разрабатываемые запасы нефти.

Рисунок 1. Доказанные запасы нефти на конец 2012 г., в % к общемировому значению

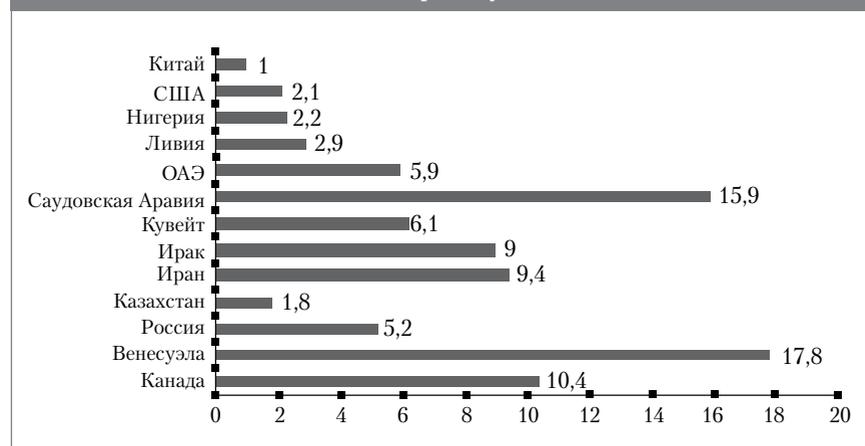
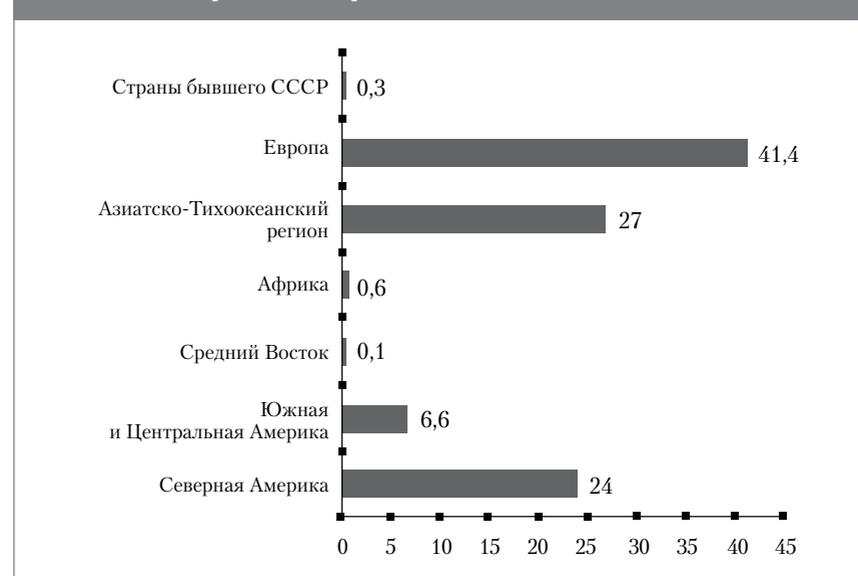


Таблица 1. Обеспеченность добычи запасами нефти в 2012 г.

Страна	Добыча нефти, тыс. баррелей в день	Обеспеченность добычи запасами нефти, количество лет
Канада	3741	более 100
Венесуэла	2725	более 100
Россия	10 643	22,4
Казахстан	1728	47,4
Иран	3680	более 100
Ирак	3115	более 100
Кувейт	3127	88,7
Саудовская Аравия	11 530	63
ОАЭ	3380	79,1
Ливия	1509	86,9
Нигерия	2417	42,1
США	8905	10,7
Китай	4155	11,4

Рисунок 2. Энергопотребление на основе возобновляемых источников по регионам мира в 2012 г., % от общего объема



Как видно из рис. 2 энергопотребление на основе возобновляемых источников (энергетика ветра, солнца, геотермальные источники энергии, биотопливо, отработанные материалы) развито неравномерно. Например, доля США в общемировом объеме составила 21,4% (50,7 млн тонн нефтяного эквивалента), Германии – 10,9% (26 млн тонн нефтяного эквивалента), Китая – 13,4% (31,9 млн тонн нефтяного эквивалента), в то время как удельный вес энергопотребления Казахстана за счет альтернативных возобновляемых источников энергии в общемировом объеме крайне незначителен и составляет менее 0,05%<sup>4</sup>.

Новое поколение не в состоянии само себе обеспечить запасы ресурсов. Распределение дохода или богатства между поколениями зависит от того, сколько благ каждое поколение обеспечивает для своих потомков. В сущности, выбор общественной ставки дисконта является политическим решением, влияющим на рас-

<sup>4</sup> По данным BP Statistical Review of World Energy, 2013, June. С. 38 // <http://www.bp.com/statisticalreview>.

пределение благ между поколениями<sup>5</sup>. Отсюда остро стоит вопрос справедливого и эффективного управления природными ресурсами, находящимися в коллективной собственности, а также полученными от их продажи доходами.

Странам-экспортерам сырьевых товаров требуется введение экономической политики, направленной на смягчение негативного воздействия внешнеэкономической конъюнктуры, а также долгосрочной бюджетной политики и стратегии государственных расходов. Одним из инструментов такой политики является создание суверенного фонда.

Фонды, подобные Национальному фонду Казахстана, уже давно существуют в странах с сырьевой направленностью экономики. Создававшие суверенные фонды страны преследуют в основном две цели. Во-первых, они пытаются смягчить последствия колебаний мировых цен на экспортируемое сырье для доходности бюджета, во-вторых, сохранить для будущих поколений средства от продажи сырья.

Фонды создаются, как правило, в тех странах, которые не могут целиком использовать свои минеральные ресурсы и самостоятельно осваивать доходы от их продажи.

Следует заметить, что в XX в. суверенные фонды не формировались с целью создания условий развития экономики. Это объясняется тем, что фонды возникали в странах с неразвитым рынком труда. При отсутствии трудовых ресурсов, отвечающих требованиям современной экономики и, следовательно, возможностей для ее модернизации, странам-экспортерам природных ресурсов оставалось только вкладывать полученные от продажи сырья средства в высоколиквидные зарубежные активы. Другими словами, вкладывать денежные ресурсы, полученные от продажи полезных ископаемых, в устойчивое социально-экономическое развитие зарубежных стран.

Фонды национального благосостояния начали активно создаваться еще в 60–70-е годы и если к концу 90-х годов XX в. фонды действовали не более чем в 15 странах или отдельных регионах стран, то сейчас в мире насчитывается около 50 таких фондов в более чем в трех десятках стран. Причем в некоторых

<sup>5</sup> Солоу Р.М. Экономическая теория ресурсов или ресурсы экономической теории // В кн.: Рынки факторов производства. Вехи экономической мысли. Вып. 3 / Под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 1999. С. 323.

странах одновременно функционирует несколько фондов национального благосостояния, различающиеся по способам финансирования, конкретным задачам и организационно-правовому статусу (см. рис. 3)<sup>6</sup>.



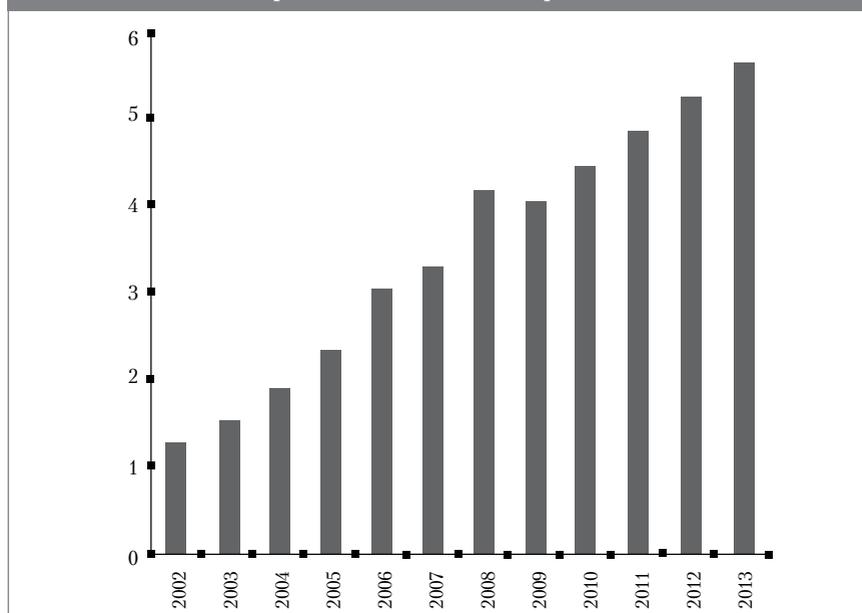
Глобализация привела к возросшей неустойчивости доходов и росту их неравенства. Это было связано с возросшим неравенством в доходах не только внутри развивающихся стран, но и между самими развивающимися странами, а также между развивающимися и развитыми странами<sup>7</sup>.

Как показал мировой финансовый кризис, в странах с преимущественно сырьевой направленностью экспорта внешние ценовые колебания на мировых сырьевых рынках вызывают фискальное и денежно-кредитное неравновесие и инфляцию, изменение

<sup>6</sup> По данным: Sovereign Wealth Funds 2013. ESADEgeo-Center for global economy and geopolitics // [http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/ESADEgeo\\_SWF\\_Report\\_2013.pdf](http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/ESADEgeo_SWF_Report_2013.pdf).

<sup>7</sup> Стиглиц Дж. Доклад Стиглица. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН / Пер. Ю. Юмашева. М.: Междунар. отношения. 2010. С. 74–75.

Рисунок 4. Совокупные активы суверенных фондов мира в период с 2002 по 2013 гг., трлн долл.



реального курса национальной валюты, низкий уровень инвестиций в несырьевые отрасли экономики, утечку капитала, сильное влияние сырьевого лобби на принятие решений и экономическую политику.

Такая ситуация вынуждает богатые природными ресурсами страны создавать смягчающие финансовые механизмы в виде фондов благосостояния.

По своему потенциалу, как уже отмечалось, фонды могут оказывать существенное воздействие на мировые финансовые рынки и цены на финансовые продукты. В 2013 г. совокупные активы суверенных фондов мира составили 5,6 трлн долл., что составило 7,8% объема ВВП мировой экономики (см. рис. 4)<sup>8</sup>.

Одним из первых суверенных стабилизационных фондов был Фонд выравнивания доходов Кирибати – островного тихоокеан-

ского государства, расположенного в Микронезии и Полинезии. Он был создан в 1956 г. как трастовый фонд для будущих поколений в виду предсказуемого истощения месторождения фосфатов на острове Банаба. Продажа фосфатов составляла 85% всего экспорта Кирибати. Однако фонд, учрежденный для обеспечения стабильного существования будущих поколений, со своей задачей не справился.

Средства, накопленные от продажи фосфатов, уменьшаются в результате системных и конъюнктурных кризисов мировой экономики. В стране так и не были подготовлены конкурентоспособные производственные мощности и соответствующие трудовые ресурсы. В нынешних условиях говорить о структурной перестройке экономики, ее устойчивом развитии уже не приходится. Благоприятные климатические условия Кирибати позволяют местным жителям поддерживать свое физическое состояние за счет рыболовства и сельского хозяйства. Фактически Кирибати утратила свою экономическую самостоятельность.

Более того, активная добыча фосфатов на острове Банаба завершилась в 1979 г.<sup>9</sup> и привела к значительным экологическим проблемам, в результате которых большая часть населения этого острова переселилась на остров Рамби в Фиджи.

Негативный опыт создания фонда национального благосостояния был и в Нигерии.

В сентябре 2004 г. Правительство Нигерии приняло решение создать *Стабилизационный фонд* и перевести в него 50% нефтяной сверхприбыли за предыдущий год. Однако уже в ноябре того же года из этих средств было изъято 280 млн долл.

Степень остроты, с которой нигерийские политики конкурируют за возможность оказать поддержку своей собственной группе за счет остальных, влияет на фискальную политику государства. В конечном итоге аккумуляция значительных средств в созданном фонде привело к ожесточенным столкновениям конкурирующих групп нигерийской политической элиты. Это еще раз подтверждает тот факт, что эффективность фонда

<sup>8</sup> По данным Sovereign Wealth Funds, 2013, Marth. The City UK // <http://www.thecityuk.com/research/our-work/reports-list/sovereign-wealth-funds-2013/>.

<sup>9</sup> Следует отметить, независимость колонии Острова Гилберта от Великобритании официально провозглашена в 1979 г., и в том же году она была переименована в Республику Кирибати, т.е. независимость колонии была провозглашена только лишь после того, как ее крупнейшие в мире запасы фосфоритов были исчерпаны.

возможна лишь при соответствующих политических и правовых институтах<sup>10</sup>.

Существуют также фонды в Кувейте, Венесуэле, Саудовской Аравии, Омане, Норвегии, Азербайджане, Российской Федерации, американском штате Аляска и канадской провинции Альберта, которые преимущественно формируются за счет сверхприбылей от нефти и газа. В отличие от этих стран в Чили и Ботсване суверенные фонды формируются за счет экспорта других полезных ископаемых.

Кроме того, существуют фонды с несырьевыми источниками их формирования. Так, например, Китай формирует суверенные фонды за счет положительного внешнеторгового сальдо, а Сингапур – за счет экспорта преимущественно финансовых услуг<sup>11</sup>.

В общемировом масштабе около 3/4 суверенных фондов находятся в Азии, 17% – в Европе, по 3% приходятся на страны Америки и Африки.

В Кувейте существует два фонда – *Бюджетный резервный фонд* (с 1960 г.) и *Резервный фонд будущих поколений* (с 1976 г.). В Фонд будущих поколений перечисляется 10% государственных доходов (независимо от их происхождения и цен на нефть). К концу 2004 г. объем обоих фондов достиг 80 млрд долл. (около 170% ВВП). Характер размещения средств фондов не разглашается, хотя известно, что деньги вкладываются в ценные бумаги развитых стран. Именно из этих фондов Кувейт профинансировал восстановление страны после войны 1990–1991 гг.

*Постоянный нефтяной фонд Аляски* был создан в 1976 г. по итогам референдума среди жителей штата. В фонд отчисляется 25% средств, полученных правительством штата от нефтяных компаний (налоги, лицензии на бурение, плата за использование нефтепровода), а часть прибылей идет на дивиденды жителям Аляски. В конце 2005 г. его объем составил 32 млрд долл., а ди-

<sup>10</sup> Наглядным примером функционирования властных институтов в Нигерии служит сообщение главы нигерийского Центробанка Ламидо Сануси, направленное президенту страны Гудлаку Джонатану. Как отметил Сануси, правительство Нигерии потеряло около 50 млрд долл., полученных от экспорта нефти в 2012–2013 гг. Средства исчезли в государственной нефтяной компании Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC). См., подробнее, <http://www.zakon.kz/4591553-nigerija-poterjala-50-milliardov.html>.

<sup>11</sup> Несмотря на то, что интересен опыт формирования и функционирования всех указанных фондов, в своем исследовании мы остановимся прежде всего на изучении тех фондов, которые пополняются за счет экспорта нефти.

виденды – 845 долл. на человека. Доходность фонда за последние пять лет была на уровне 5,78%. Кроме того, в связи со снижением доходов от добычи нефти в 1990 г. был создан *Стабилизационный резервный фонд*.

В Омане в 1980 г. был создан *Государственный резервный фонд*, а в 1993 г. – *Нефтяной фонд*. При этом все нефтяные доходы при цене до 15 долл. за баррель идут в бюджет, следующие 2 долл. за баррель – в Государственный резервный фонд, следующие 0,5 долл. за баррель – в Нефтяной фонд, а при цене свыше 17,5 долл. за баррель нефтяные сверхдоходы снова направляются в бюджет. Однако, фактически, фонды наполнить так и не удалось, так как их средства постоянно шли на покрытие бюджетного дефицита.

С целью стабилизации курса валюты и доходов бюджета в 1985 г. был создан *Медный стабилизационный фонд Чили*. Ежегодно Министерство финансов Чили устанавливает базовую цену на медь. В случае ее превышения сверхдоходы перечисляются из бюджета в фонд. Средства фонда приравниваются к золотовалютным резервам и управляются Центральным банком Чили. Правительство вправе использовать средства фонда лишь в случае, когда цена меди ниже базовой. Средства фонда направляются на выплату внешнего долга и субсидирования цен на бензин.

В Норвегии в 1990 г. был создан *Государственный нефтяной фонд*, который выполняет стабилизационную функцию, а также играет роль «фонда будущих поколений». Причинами создания фонда стали увеличение нагрузки на пенсионную систему страны из-за увеличения среднего возраста населения и снижение объемов добычи нефти.

В 2006 г. в результате проведения пенсионной реформы в Норвегии был создан Государственный пенсионный фонд, включающий в себя два суверенных фонда: Глобальный государственный пенсионный фонд (ранее – Государственный нефтяной фонд) и Государственный пенсионный фонд Норвегии (ранее – Государственный страховой фонд).

Правительство Норвегии проводит политику пополнения Государственного пенсионного фонда очень жестко. В результате, связь между притоком нефтедолларов и бюджетными расходами стала даже обратной: чем выше нефтяные цены, тем меньше бюджетные расходы, и наоборот.

В 1998 г. в Венесуэле был создан *Фонд макроэкономической стабилизации*. Первоначально критерии наполнения фонда были

сформулированы достаточно жестко: если мировая цена на нефть превышает нормативную (14,7 долл. за барр.), то каждый доллар сверх этого идет в фонд. В дальнейшем правила перечисления средств в фонд изменялись, а государственный бюджет сводился с постоянным дефицитом. Использование средств осуществлялось с разрешения парламента, а управление средствами фонда – Центральным фондом Венесуэлы. Сегодня фонд практически не функционирует.

Рост мировых цен на нефть и увеличение доходов от нефтегазового сектора позволили 1 января 2004 г. сформировать *Стабилизационный фонд* Российской Федерации, который функционировал до 1 января 2008 г.

Фонд был создан для аккумуляции финансовых ресурсов на решение приоритетных задач: снизить зависимость бюджетных доходов от конъюнктуры цен на нефть, обеспечить сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой.

В Стабилизационный фонд РФ перечислялись государственные доходы от добычи и экспорта нефти (в части экспортных пошлин и налога на добычу полезных ископаемых) при превышении мировой цены на нефть специально определенной «цены отсечения». Таким образом, госбюджет получал средства, как если бы цена на нефть была равна «цене отсечения», а все, что сверх этого, перечислялось в Стабилизационный фонд.

Основным направлением расходов Стабилизационного фонда РФ стало погашение внешнего долга. Также средства выделялись на финансирование Пенсионного фонда РФ, ряда крупных инвестиционных проектов и развитие нанотехнологий<sup>12</sup>.

1 января 2008 г. Стабилизационный фонд РФ был преобразован в *Резервный фонд* и *Фонд национального благосостояния*.

Как полагает А. Саттарова, основной причиной ликвидации Стабилизационного фонда послужили растущая инфляция в стране и риск невыполнения бюджетных обязательств. В качестве дополнительных причин, выделяют процесс завершения бюджетных реформ; отсутствие больших объемов внешнего долга; увеличение нагрузки на пенсионную систему страны из-за увеличения среднего возраста населения; возможное снижение объемов

<sup>12</sup> Эдер Л., Филимонова И. Экономика нефтегазового сектора России // Вопросы экономики. 2012. №10. С. 80–81.

добычи нефти. Если перед Резервным фондом была поставлена задача поддержания относительно стабильного уровня расходов федерального бюджета в периоды неблагоприятной внешнеторговой конъюнктуры, то Фондом национального благосостояния – обеспечение бюджетных расходов в условиях исчерпания запасов полезных ископаемых, ухудшения демографического баланса и других ситуаций, угрожающих национальной безопасности<sup>13</sup>.

Если проследить динамику образования суверенных фондов, то можно убедиться, что после 60–70-х годов следующая волна создания фондов была вызвана кризисом мировой экономики середины 1980-х гг.

«В середине 1980-х гг. цена на нефть балансировала на краю пропасти. На карту было поставлено столь многое, что все взгляды были прикованы к ее малейшим колебаниям»<sup>14</sup>.

Как только мировая экономика сталкивается с ограничениями своего развития, возникают колебания цен на нефть. Стремясь смягчить ценовую нестабильность, страны, ориентированные исключительно на экспорт сырьевых ресурсов, вынуждены создавать стабилизационные фонды.

Созданные в различных странах фонды дают возможность классифицировать их по нескольким основаниям.

*По отношению к бюджетной системе* большинство указанных фондов являются *целевыми внебюджетными фондами*.

Для обеспечения эффективности функционирования суверенных фондов предусматривается принципиально иной механизм их формирования, который значительно отличается от формирования бюджета. Денежные средства фондов обособлены от бюджета и имеют в этой связи особенности формирования, использования, финансовых отчетности и контроля.

Однако фонды могут являться и частью бюджетной системы, формироваться в составе соответствующего бюджета, исполняемого в общих рамках бюджетного процесса, т.е. представлять собой *целевые бюджетные фонды*.

Например, бюджетная система Республики Казахстан представляет собой не только совокупность бюджетов, бюджетных

<sup>13</sup> Саттарова А.А. Фонд как институт в финансовом праве: дисс. ... к.ю.н.: 12.00.14. М.: Всеросс. госуд. налог. академия РФ, 2007. С. 155.

<sup>14</sup> Ергин Д. Добыча: Всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2013. С. 807.

процесса и отношений, но и включает Национальный фонд РК. Не будучи частью бюджета, Национальный фонд, тем не менее, является частью государственной казны и бюджетной системы РК. При этом специфика казахстанского фонда в том, что он обладает особым статусом формирования, использования финансовых отчетности и контроля.

*По территориальному уровню* фонды могут быть *общегосударственными* (Фонд национального благосостояния РФ, Фонд макроэкономической стабилизации Венесуэлы) либо *региональными* (Постоянный нефтяной фонд Аляски, Фонд наследия канадской провинции Альберта).

*По юридической природе* фонды также можно разделить на фонды, созданные на основе *общегосударственных* либо *региональных* законов. Например, Национальный фонд Казахстана создан Указом Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 г. №402, а Фонд наследия канадской провинции Альберта был учрежден Законодательной Ассамблеей провинции Альберта, которая ежегодно устанавливает размер отчислений в фонд.

*По срокам действия* выделяются *долгосрочные* и *краткосрочные* денежные фонды.

Большинство суверенных фондов не имеют строго ограниченного срока осуществления своей деятельности. Например, определить сроки действия фондов будущих поколений практически не возможно. Наряду с этим можно выделить и краткосрочные фонды. Последние создаются для реализации конкретных задач и достижения определенных целей. Например, в течение четырех лет своего существования Стабилизационный фонд РФ в том виде, в котором он был изначально создан, выполнил возложенные на него задачи и был разделен на два фонда.

*По целевому назначению* суверенные денежные фонды принято классифицировать на стабилизационные, сберегательные, специализированные, фонды развития и публичные пенсионные фонды<sup>15</sup>.

*Стабилизационные фонды* создаются для извлечения части государственных доходов из государственного бюджета с целью создания «подушки безопасности» в случае резких колебаний

мировых цен на экспортируемые страной сырьевые ресурсы. Следовательно, в стабилизационных фондах не происходит увязки доходов с какими-либо направлениями расходов.

*Сберегательные фонды* призваны предотвратить «разоряющий рост», когда чрезмерные доходы от экспорта сырья ведут к подавлению экономической активности внутри страны. Сберегательные фонды осуществляют своего рода конвертацию доходов добывающего сектора в более диверсифицированные активы.

*Специализированные фонды (инвестиционные корпорации)* ответственны за управление золотовалютными резервами страны. В их обязанность входит увеличивать золотовалютные резервы за счет их вложения в рыночные инструменты.

*Фонды развития* создаются с целью финансирования конкретных проектов социально-экономического развития. Например, проекты по повышению международной конкурентоспособности определенных отраслей экономики, разработки и внедрению инноваций.

*Публичные пенсионные фонды* обеспечивают население социальными пенсиями, финансируемыми за счет государства. Иначе говоря, деньги в данные пенсионные фонды поступают не за счет обязательных пенсионных выплат самих граждан, а от продажи природных ресурсов.

Некоторые фонды направлены на выполнение определенной цели, но большинство фондов являются многоцелевыми.

Например, АО «Фонд Национального Благосостояния «Самрук-Казына» создан с целью повышения конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики, т.е. является фондом развития.

Государственный пенсионный фонд Норвегии, как уже отмечалось, пополняется за счет налогов, поступающих от нефтяных корпораций, доходов от продажи месторождений и дивидендов компании «Statoil», контрольный пакет которой принадлежит государству. Основная цель фонда – в случае ухудшения социально-экономической ситуации обеспечить средствами будущие поколения пенсионеров, которые своим трудом внесли вклад в развитие страны. Наряду с этим Государственный пенсионный фонд Норвегии успешно осуществляет инвестиционную деятельность, вкладывая в национальные и международные ценные бумаги. Таким образом, норвежский фонд не только обеспечивает население социальными пенсиями, но также выступает в качестве инвестиционного фонда.

<sup>15</sup> Такая классификация соответствует делению, предлагаемому Международным валютным фондом. См., подробнее: International Monetary Fund. Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda. Wash. 29.02.2008. P. 5.

Национальный фонд Казахстана также является многоцелевым фондом. Кроме стабилизационной и сберегательной функции, средства фонда расходуются на финансирование проектов социально-экономического развития страны, а также размещаются в разрешенные зарубежные финансовые инструменты.

Как уже отмечалось, суверенные фонды можно различать по источникам формирования. Большинство фондов образуются за счет экспорта нефти, газа и других полезных ископаемых, но существуют также фонды с несырьевыми источниками пополнения. Однако такое деление несколько условно, поскольку суверенные фонды, образованные за счет продажи природных ресурсов, пополняются также и с помощью успешного размещения своих средств в различные финансовые инструменты.

Под источниками формирования суверенных фондов можно понимать *налоговые* и *неналоговые* поступления. В случае необходимости, по усмотрению создателей фондов, фонды также могут одновременно пополняться из обоих источников.

Исследование системы суверенных фондов позволяет выделить характерные черты, объединяющие их с другими звеньями финансовой системы государства.

*Во-первых*, суверенные фонды выполняют распределительную функцию. С помощью фондов осуществляется перераспределение денежных ресурсов в соответствии с потребностями национальной экономики и поддержка определенных направлений социально-экономической деятельности.

*Во-вторых*, как одно из звеньев финансовой системы государства, суверенные фонды имеют определенную цель создания и функционирования. При этом чаще всего деятельность фондов ограничивается достижением целей их создания.

*В-третьих*, собственником суверенных фондов является государство либо его территориальные подразделения.

*В-четвертых*, поскольку средства фондов находятся в публичной (государственной) собственности, правовое положение фондов, их порядок управления, процедуры отчетности и финансово-контроля определяются нормативными правовыми актами.

Более того, управление некоторых суверенных фондов регулируется на конституционном уровне. Так, с целью учреждения Постоянного нефтяного фонда Аляски в конституцию штата были внесены поправки, которые были приняты на референдуме в 1976 г. подавляющим большинством голосов жителей штата. Ка-

кое-либо вмешательство в деятельность фонда возможно лишь после внесения соответствующих изменений и дополнений в конституцию штата<sup>16</sup>.

*В-пятых*, деятельность государства по управлению средствами фондов осуществляется специализированными органами власти. При этом механизм управления средствами фонда раскрывает политическую систему той или иной страны.

В большинстве стран в управление деятельностью фондов вовлечены различные органы государственной власти, однако, несмотря на многообразие фондов, выделяются два ключевых субъекта управления: *стратегический управляющий* и *оперативный управляющий* средств суверенного фонда

Так, например, Национальный фонд Казахстана представляет собой активы государства в виде финансовых активов, сосредоточиваемых на счете правительства в Национальном Банке РК. При этом доверительное управление Национальным фондом осуществляет Национальный Банк РК (оперативный управляющий) на основании договора о доверительном управлении. Однако все решения по повышению эффективности формирования и использования Национального фонда, а также по объемам и направлениям его использования принимает Президент Казахстана (стратегический управляющий).

Как известно, в качестве образца для казахстанского Национального фонда была выбрана модель Государственного нефтяного фонда Норвегии.

Норвежский фонд был создан по решению Стортинга (Парламент Норвегии). Порядок наполнения фонда определяется правительством и ежегодно утверждается Стортингом (стратегический управляющий). Правительство в лице Министерства финансов Норвегии имеет право на расходование не более 4% накоплений фонда. Оперативное управление фондом осуществляет Центральный банк Норвегии (оперативный управляющий). На управление фондом оказывает существенное влияние Совет по инвестиционной стратегии и Совет по этике. Цель последнего – запрещать

<sup>16</sup> См., подробнее, Краснопольский Б.Х. Правовое регулирование инвестиций стабилизационного фонда: опыт штата Аляска // Недвижимость и инвестиции: правовое регулирование. 2006. №1–2 (26–27). С. 120–125; Краснопольский Б.Х. Управление постоянным (стабилизационным) фондом: опыт штата Аляска // Пространственная экономика. 2006. №3. С. 148–157.

инвестиции в компании, допускающие нарушение прав человека, коррупцию и экологические правонарушения. В частности, Советом по этике были запрещены инвестиции в 19 компаний: 7 – за производство компонентов для ядерного оружия, 8 – за участие в производстве кассетных бомб, 4 – за нарушение социальных прав, экологических норм, требований ООН.

Инвестиционная стратегия фонда, аккумулирующего доходы от нефтяного сектора промышленности Норвегии, опирается на получение наибольшей прибыли при умеренных рисках. Первые поступления в Фонд были произведены в 1996 г., до 1998 г. Фонд инвестировал средства в государственные облигации 8 государств. Стратегия инвестирования претерпевала изменения с течением времени, и на данный момент стратегический портфель формируется следующим образом: доля акций в портфеле – 60%, на ценные бумаги с фиксированным доходом приходится от 35 до 40% и до 5% инвестируется в недвижимость. При этом принимаются во внимание такие характеристики, как получение вознаграждения за риск, диверсификация инвестиционного портфеля, использование преимуществ долгосрочной инвестиционной стратегии, ответственность, экономическая эффективность, достаточный уровень и четкая структура управления<sup>17</sup>.

Сегодня фонд является самым крупным по объему активов суверенным фондом в мире, в 2012 г. под его управлением находилось 664 млрд долл. Разместив свои активы в 82 странах в 2013 г., исключая Норвегию, фонд явился держателем акций 8 213 компаний, среди которых «Nestle S.A.», «Royal Dutch Shell Plc.», «NovartisAG», «HSBCHoldings Plc.», «Vodafone Group Plc.», «BGGroupplc.», «BP Plc.», «AppleInc.» (см. рис. 5).

Средства Фонда в 2013 г. были диверсифицированы следующим образом: 61,7% – акции, 37,3% – облигации, 1% – недвижимость, доходность этих активов составила 26,3%, 0,1%, 11,8% соответственно. Совокупная доходность фонда составила 15,9%.

Следует отметить, что подобные положительные результаты фонд показывает нерегулярно (см. рис. 6)<sup>18</sup>. Вследствие спада на

<sup>17</sup> The Management of the Government Pension Fund in 2012. Report to the Storting (white paper) 27 (2012–2013) // [http://www.regjeringen.no/pages/38359835/PDFS/STM201220130027000EN\\_PDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38359835/PDFS/STM201220130027000EN_PDFS.pdf).

<sup>18</sup> Government Pension Fund Global 2013. Annual report. Norges Bank Investment Management // [http://www.nbim.no/globalassets/reports/2013/annual-report/annual-report\\_2013\\_web.pdf](http://www.nbim.no/globalassets/reports/2013/annual-report/annual-report_2013_web.pdf).

Рисунок 5. Географическое распределение средств Фонда Норвегии в 2013 г., %

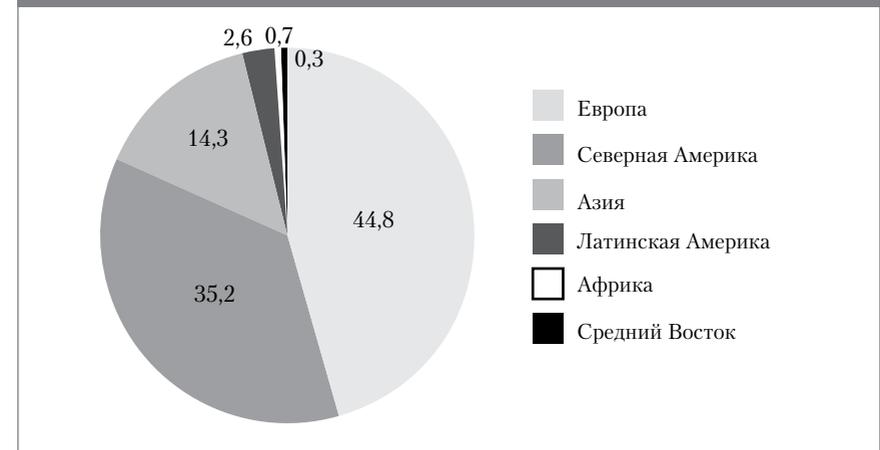
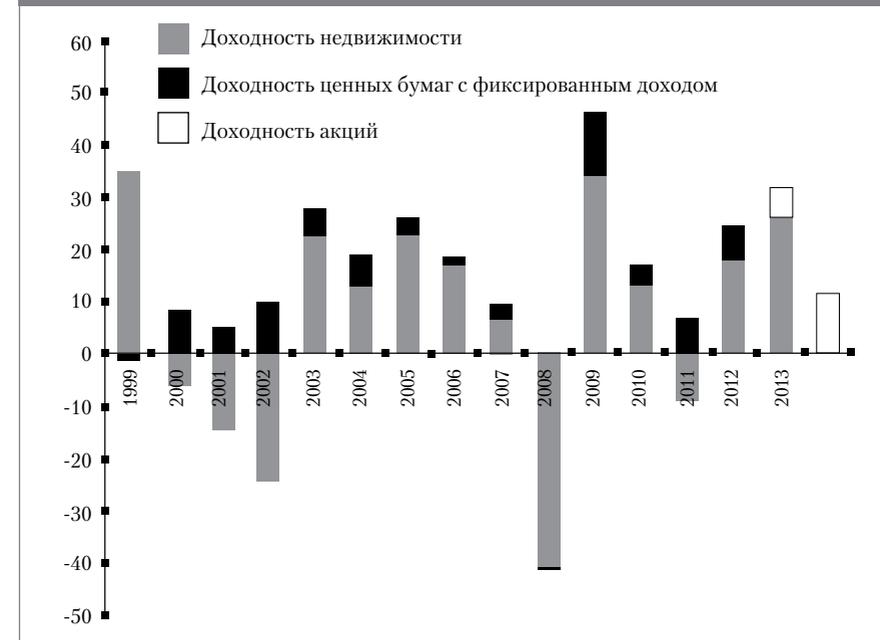


Рисунок 6. Ежегодная доходность акций, ценных бумаг с фиксированным доходом, недвижимости Фонда Норвегии, %



мировых финансовых рынках, замедления темпов роста мировой экономики и усиления европейского бюджетно-долгового кризиса во втором квартале 2012 г. фонд показал отрицательную доходность на инвестированный капитал – минус 2,2%, потеряв на инвестициях 77 млрд норвежских крон (10,58 млрд евро по текущим курсам)<sup>19</sup>.

Исследования по влиянию форм правления на фискальные решения и экономические результаты, тем более – на управление суверенных фондов и их эффективность не осуществлялись. Обычно в сфере государственных финансов учитываются последствия фискальных решений, а не их причины.

В этой связи следует обратиться к работам экономиста Уильяма Нисканена.

«Разброс экономических результатов стран слишком велик, и его невозможно объяснить лишь структурой соответствующих режимов, – пишет У. Нисканен. – Почти все богатые страны сегодня управляются демократическими правительствами; единственные исключения из этого правила – Гонконг и Сингапур, острова с ограниченной демократией, счастливо сохранившие общее право, и страны с большими запасами нефти. Но это не дает достаточного основания утверждать, что демократия ведет к экономическому процветанию, а не наоборот»<sup>20</sup>.

Хотя большая часть различий в экономическом благосостоянии разных стран, в эффективности управления суверенными фондами не объясняется типом действующего политического режима, вряд ли можно полностью отрицать эту зависимость.

Например, в своем исследовании отношений демократии и нефти, Тимоти Митчелл приходит к выводу, что «углеродная энергия и современная демократическая политика тесным образом переплетаются друг с другом»<sup>21</sup>. Общераспространенным считается мнение, что «страны, зависящие от нефтяных ресурсов как главной статьи своего экспорта, как правило, менее демократичны»<sup>22</sup>. Естественно, если такие страны образуют суверенные

<sup>19</sup> <http://top.rbc.ru/economics/10/08/2012/664080.shtml>.

<sup>20</sup> Нисканен У.А. Авторитарная, демократическая и оптимальная формы правления: фискальные решения и экономические результаты / Пер. с англ. М.: Изд. Институт Гайдара, 2013. С. 119.

<sup>21</sup> Митчелл Т. Углеродная демократия: политическая власть в эпоху нефти / Пер. с англ. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. С. 17.

<sup>22</sup> Там же. С. 11.

фонды, это не может не сказываться на государственном управлении.

Обобщая исследование экономической сущности суверенных фондов, можно сделать вывод, что в материальном аспекте они представляют собой денежные средства государства либо его территориальных подразделений.

В экономическом смысле фонды представляют собой один из методов перераспределения национального дохода государства в пользу определенных групп населения. Суверенные фонды как звено финансовой системы государства имеют целевое назначение, собственные доходные источники и строго обозначенные направления расходов. Исходя из этого, можно выделить такие функции фондов, как распределительную и контрольную.

В процессе формирования доходной базы суверенных фондов происходит перераспределение денежных средств для обеспечения воспроизводства трудовых ресурсов и обеспечения социального равновесия, а также появляется возможность сигнализировать о ходе и результатах воспроизводственного процесса в целом и отдельных секторах национальной экономики. Тем самым образование суверенного фонда дает возможности для повышения эффективности управления государственными финансами и стимулирует устойчивое развитие экономики.

С правовой точки зрения, суверенные фонды представляют собой финансовый план по формированию, распределению и организации использования денежных средств государства либо его территориальных подразделений, предназначенных для реализации определенных публичных целей.

Следует также отметить, что суверенные фонды могут создаваться в виде *юридического лица* либо в виде *отдельных денежных счетов, принадлежащих правительству*.

Например, Государственный нефтяной фонд Азербайджана создан Указом Президента Азербайджанской Республики от 29 декабря 1999 г. №240 в организационно-правовой форме государственного учреждения, а крупнейший в Азии суверенный фонд «Temasek Holdings» представляет собой государственную инвестиционную корпорацию.

В отличие от указанных фондов Государственный пенсионный фонд Норвегии представляет собой счет Министерства финансов Норвегии в центральном банке страны, а Резервный фонд и Фонд национального благосостояния Российской Федерации являют-

ся активами государства в виде финансовых активов, сосредоточиваемых на счете Федерального Казначейства в Банке России.

В Казахстане сберегательная функция обеспечивает накопление финансовых активов и иного имущества, за исключением нематериальных активов, и доходность активов Национального фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска, а стабилизационная функция предназначена для поддержания достаточного уровня ликвидности активов Национального фонда.

Во всех странах, где были созданы стабилизационные фонды, несмотря на их деление в зависимости от целей на резервные фонды (будущих поколений) и собственно стабилизационные фонды, они используются для поддержания достаточного уровня удовлетворения социальных потребностей.

Несмотря на наименование суверенного фонда и целевой направленности его средств, невозможно представить стабилизационного или резервного фонда в чистом виде. При необходимости резервные фонды расходуют средства на покрытие текущих нужд, а стабилизационные фонды аккумулируют средства для будущих поколений. Сглаживание колебаний в доходах и расходах государственного бюджета, а также накопление средств для их использования после исчерпания источника пополнения фонда – две цели, которые дополняют друг друга.

Как справедливо замечает О.В. Павлюкова, «ни один из двух упомянутых типов фондов не формировался с целью создания условий развития экономики. Такая ситуация была связана с тем, что почти во всех странах (регионах), где возникали стабилизационные или резервные фонды, не сложился развитый рынок труда. В странах (регионах) с сырьевой направленностью экономики не было предпосылок формирования трудовых ресурсов, отвечающих требованиям современной экономики»<sup>23</sup>.

Создание Национального фонда Казахстана также не преследовало цели развития экономики.

Первые серьезные изменения в концепции формирования и использования стабилизационных фондов произошли в Норвегии.

После двух лет функционирования Государственного нефтяного фонда Правительство Норвегии пришло к пониманию, что

<sup>23</sup> Павлюкова О.В. Стабилизационный фонд Российской Федерации как инструмент обеспечения устойчивого социально-экономического развития России: дисс. ... к.э.н. М.: Росс. академия гос. службы при Президенте РФ, 2006. С. 62.

выравнивание уровня жизни текущего поколения с помощью фонда осуществить не удастся, а долгосрочные проблемы страны продолжают накапливаться. В этой связи была принята программа экономического развития на 1994–1997 гг., согласно которой были внесены изменения в бюджетно-налоговую политику страны и средства фонда стали направляться на развитие экономики.

Оптимальная стратегия диверсификации национальной экономики должна опираться на повышение степени переработки сырьевой продукции. Осуществить данную стратегию можно путем формирования фокальных сетей, когда локальные частные компании малого и среднего бизнеса выступают в качестве поставщиков, субконтракторов и переработчиков продукции крупных фирм и компаний (в том числе находящихся в государственной собственности), тем самым достраивая и удлиняя цепочки добавленной стоимости<sup>24</sup>. Поддержка формирования динамичных фокальных сетей может стать главным приоритетом кластерной политики.

Решение модернизационной задачи в каждом отдельном случае уникально, обусловлено конкретной ситуацией и не может быть обеспечено при следовании простым, «стандартизированным» рецептам, которые предлагаются различными зарубежными экспертами<sup>25</sup>. Например, в Казахстане высока вероятность того, что традиционные родственно-семейные структуры и связанная с ними специфика культурного капитала могут стать ограничением при переходе к инновационной модернизации<sup>26</sup>.

Как показывают исследования, во многих богатых ресурсами странах повторяется одна и та же история: природные богатства помогают в какой-то мере повысить жизненный уровень населения, но не обеспечивают условий для самоподдерживающегося роста<sup>27</sup>. Для того чтобы избежать такой ситуации, необходимо не просто аккумулировать доходы от продажи природных ресурсов в суверенных фондах, но и трансформировать доходы, получен-

<sup>24</sup> Афонцев С., Зубаревич Н. Пространственное развитие как механизм модернизации Республики Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 57–58.

<sup>25</sup> Аузан А., Келимбетов К. Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 38.

<sup>26</sup> Ставинская А., Никишина Е. Социокультурный ресурс модернизации Республика Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №6. С. 78–79.

<sup>27</sup> Как избежать ресурсного проклятия / Под ред. М. Хамфрис, Дж. Сакс и Дж. Стиглиц. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 15.

ные от продажи природных богатств, в устойчивое экономическое развитие. Ключевым фактором, обуславливающим социально-экономическое развитие страны, является наличие в стране соответствующего человеческого капитала, в частности, развитых трудовых ресурсов и научного потенциала. При этом именно финансирование науки имеет первостепенное значение<sup>28</sup>.

Примеры ряда стран убедительно показывают, что если средства из стабилизационных фондов направлялись на развитие своей экономики, повышение качества человеческого капитала, это имело для страны самые положительные результаты. Изъятие части национального капитала из процесса воспроизводства снижает его интенсивность, ведет к деградации национальных трудовых ресурсов, увеличивает технологическое отставание от развитых стран. Поэтому представляется правильным задействовать все имеющиеся в стране средства для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, в том числе, средства Национального фонда.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

##### *Учебники, монографии, брошюры:*

1. Аллен Р. Глобальная экономическая история: Краткое введение / Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. 224 с.
2. Стиглиц Дж. Доклад Стиглица. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН / Пер. Ю. Юмашева. М.: Международные отношения. 2010. 328 с.
3. Ергин Д. Добыча: всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2013. 944 с.
4. Как избежать ресурсного проклятия / Под ред. М. Хамфриса, Д. Сакса и Д. Стиглица; пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 464 с.
5. Лукас Р.Э. Лекции по экономическому росту / Пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2013. 288 с.
6. Маасс П. Жестокий мир: Суровый закат нефтяной эры. М.: Юнайтед Пресс, 2011. 331 с.
7. Митчелл Т. Углеродная демократия: Политическая власть в эпоху нефти / Пер. с англ. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. 408 с.

<sup>28</sup> Например, по мнению Р.Аллена, активное финансирование науки и стало основой глобального лидерства Америки. См.: Аллен Р. Глобальная экономическая история: краткое введение / Пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2013. С. 70.

8. Нисканен У.А. Автократическая, демократическая и оптимальная формы правления: фискальные решения и экономические результаты / Пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2013. 176 с.
9. Солоу Р.М. Экономическая теория ресурсов или ресурсы экономической теории // В кн.: Рынки факторов производства. Вехи экономической мысли. Вып. 3 / Под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 1999. 496 с.

##### *Диссертации и авторефераты диссертаций:*

1. Павлюкова О.В. Стабилизационный фонд Российской Федерации как инструмент обеспечения устойчивого социально-экономического развития России: дисс. ... к.э.н. М.: Росс. академия гос. службы при Президенте РФ, 2006. 147 с.
2. Саттарова А.А. Фонд как институт в финансовом праве: дисс. ... к.ю.н.: 12.00.14. М.: Всеросс. госуд. налог. академия РФ, 2007. 189 с.

##### *Периодические издания:*

1. Аузан А., Келимбетов К. Социокультурная формула экономической модернизации // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 38–44.
2. Афонцев С., Зубаревич Н. Пространственное развитие как механизм модернизации Республики Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №5. С. 53–58.
3. Краснопольский Б.Х. Правовое регулирование инвестиций стабилизационного фонда: опыт штата Аляска // Недвижимость и инвестиции: правовое регулирование. 2006. №1–2 (26–27). С. 120–125.
4. Краснопольский Б.Х. Управление постоянным (стабилизационным) фондом: опыт штата Аляска // Пространственная экономика. 2006. №3. С. 148–157.
5. Ставинская А., Никишина Е. Социокультурный ресурс модернизации Республики Казахстан // Вопросы экономики. 2012. №6. С. 74–82.
6. Эдер Л., Филимонова И. Экономика нефтегазового сектора России // Вопросы экономики. 2012. №10. С. 76–91.

##### *Электронные ресурсы:*

1. Сайт компании «British Petroleum»: <http://www.bp.com>.
2. Сайт новостного интернет-издания: <http://top.rbc.ru>.
3. Сайт информационного портала: <http://www.zakon.kz>.
4. [http://www.regjeringen.no/pages/38359835/PDFS/STM20122013-0027000EN\\_PDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38359835/PDFS/STM20122013-0027000EN_PDFS.pdf).
5. [http://www.nbim.no/globalassets/reports/2013/annual-report/annual-report\\_2013\\_web.pdf](http://www.nbim.no/globalassets/reports/2013/annual-report/annual-report_2013_web.pdf).
6. [http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/ESADEgeo\\_SWF\\_Report\\_2013.pdf](http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/ESADEgeo_SWF_Report_2013.pdf).

## ГЛАВА 4

### Национальный фонд Республики Казахстан в условиях глобального экономического кризиса 2008–2010 гг.

**Т**ермин «кризис» имеет два значения. С точки зрения теории экономического цикла, в специальном смысле, он означает поворотный пункт от процветания к депрессии. В общепринятом смысле, а также в изданиях по финансовым проблемам и зачастую в экономических работах он означает состояние острого финансового напряжения, панику, натиск на банки, отлив золота, банкротства и т.д. «Кризис» в специальном смысле, т.е. поворот от процветания к депрессии, обычно (но не всегда) сопровождается острым «кризисом» в общепринятом смысле. Однако острый финансовый кризис может произойти и иногда происходит в то время, когда кризиса в специальном смысле нет; другими словами, он не всегда означает поворот от процветания к депрессии, а случается иногда во время депрессии или даже в период процветания без перехода последнего в депрессию<sup>1</sup>.

Каждый новый экономический кризис для большинства людей наступает неожиданно и чем-то существенно отличается от предыдущего. По мнению большинства экспертов, кризис является результатом обычного циклического развития экономики. «Смена периодов депрессии и процветания – это то, на что мы обычно должны рассчитывать. Что требует объяснений в первую очередь, так это продолжительность и широта амплитуды колебаний, в особенности тех, которые имеют отрицательное направление, поскольку движение в сторону повышения, приближение к полной занятости можно объяснить как естественный результат тенденции к равновесию, присущей экономической системе»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Хаберлер Г. Процветание и депрессия: Теоретический анализ циклических колебаний / Пер. с англ. Челябинск: Социум, 2008. С. 211.

<sup>2</sup> Там же. С. 216.

Капиталистический кризис перепроизводства является всегда болезненным и тяжелым, но обычным и в этом смысле нормальным спутником капиталистического режима. Он является неизбежной данью страданиям, которую платит общество за то положительное, что имеет в себе кипучий, предпринимательский дух капитализма, реакцией против аномальных сдвигов, наростов и несоответствий во взаимоотношении элементов хозяйства и условий их развития<sup>3</sup>.

Поскольку прогноз состоит в обоснованном умозаключении от данных событий к событиям неизвестным и еще не наступившим, он возможен лишь в том случае, если между событиями действительности существует необходимая причинная связь<sup>4</sup>. Однако, как показывают последние события в мировой экономике, в рамках сложившихся теоретических стереотипов дать однозначный прогноз дальнейшего ее развития, определить продолжительность и широту амплитуды экономических колебаний, в особенности тех, которые имеют отрицательное направление, практически невозможно. В отличие от абстрактного прогнозирования, анализ кризиса в каждой отдельной стране всегда является вполне конкретным исследованием.

Большинство экономистов находят нечто общее в этих двух кризисах: во-первых, кризис конца нулевых годов XXI в. сопоставим с Великой депрессией 1930-х гг. масштабами, а, во-вторых, в обоих случаях, кризис в специальном смысле сопровождался острым кризисом в общепринятом смысле.

В 1931 г. Л. фон Мизес в своем докладе «Экономический кризис и его последствия» для Совета немецких промышленников отмечал, что «нынешний кризис в некоторых существенных чертах отличается от всех предыдущих по тем же самым причинам, по которым предшествовавший ему бум отличался от более ранних»<sup>5</sup>.

В отношении последнего глобального экономического кризиса Дж. Стиглиц пишет: «у этого кризиса ... была своя особенность, отличающая его от множества других, предшествовавших ему на протяжении последней четверти века: он появился в Соединен-

<sup>3</sup> Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. М.: Экономика, 2002. С. 336.

<sup>4</sup> Там же. С. 518.

<sup>5</sup> Мизес Л. фон. Экономический кризис и его причины // В кн.: Мизес Л. фон. Теория экономического цикла / Пер. с англ. Челябинск: Социум, 2012. С. 125.

ных Штатах, то есть на этот раз на кризисе можно было бы повесить табличку «Сделано в США». И если предыдущие кризисы по своим масштабам были ограниченными, этот, «сделанный в США», быстро распространился по всему миру»<sup>6</sup>.

Кризис высокорисковых ипотечных кредитов, т.е. ипотечно-го кредитования лиц с низкими доходами и плохой кредитной историей в США, привел к тому, что проблемы с кредитованием ощутили и надежные заемщики, а уже к середине 2007 г. ипотечный кризис начал перерастать в финансовый. Другими словами, «мыльный пузырь» на рынке недвижимости спровоцировал падение других рынков. Под влиянием избыточной ликвидности сформировалась искаженная, завышенная оценка активов (недвижимости, акций, сырьевых товаров и др.).

В сентябре 2008 г. только за 10 дней с депозитов американских коммерческих банков было снято 16 млрд долл., что привело к банкротству многих банков и разорению страховых компаний. Ведущие инвестиционные банки США прекратили свое существование в прежнем качестве: «Bear Stearns» и «Merrill Lynch» были перепроданы, «Lehman Brothers» обанкротился, «Goldman Sachs» и «Morgan Stanley» сменили свою вывеску, перестали быть инвестиционными банками в связи с особыми рисками и необходимостью получить дополнительную поддержку Федеральной резервной системы<sup>7</sup>. С 6 по 10 октября 2008 г. было зафиксировано исторически максимальное падение индексов на торговых площадках США<sup>8</sup>. Обвал фондового рынка в октябре 2008 г. стал рекордным для США за последние 20 лет<sup>9</sup>.

После момента достижения максимального значения 9 октября 2007 г. в 1565,15 пункта, началось стремительное падение индекса S&P 500 более чем в два раза до рекордных 679,53 пункта 9 марта 2009 г. Это стало новой точкой отсчета роста рынков, преодоление максимальной отметки 2007 г. произошло спустя 4 года – в 2013 г. 31 декабря 2013 г. значение индекса составило 1848,36 пункта (см. рис. 1)<sup>10</sup>.

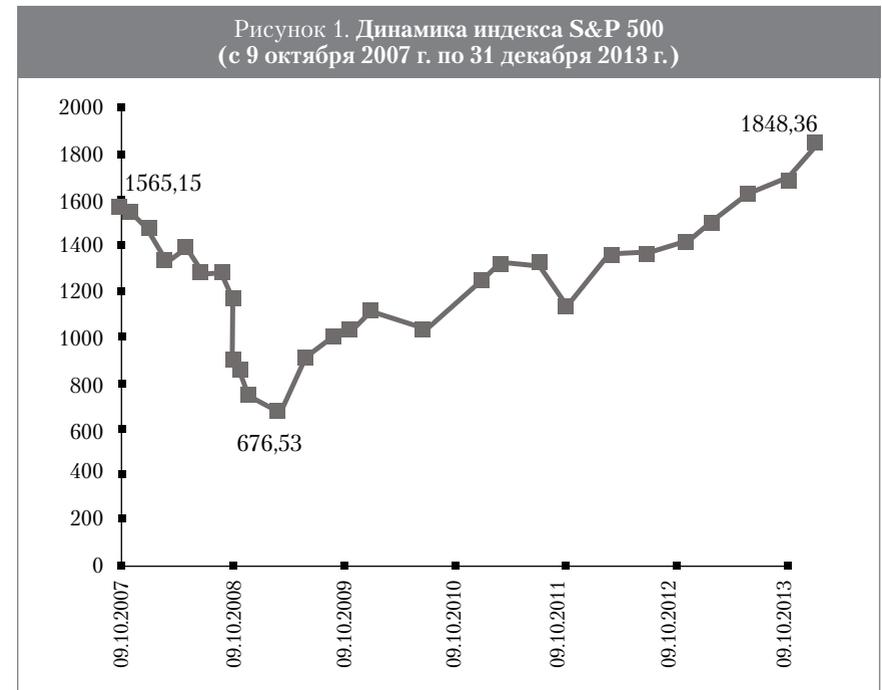
<sup>6</sup> Стиглиц Дж.Е. Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Пер с англ. М.: Эксмо, 2011. С. 29.

<sup>7</sup> <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/163334/>.

<sup>8</sup> <http://www.webcitation.org/66GevJvQa>.

<sup>9</sup> <http://www.webcitation.org/66GewXB4>.

<sup>10</sup> <http://www.investing.com>.



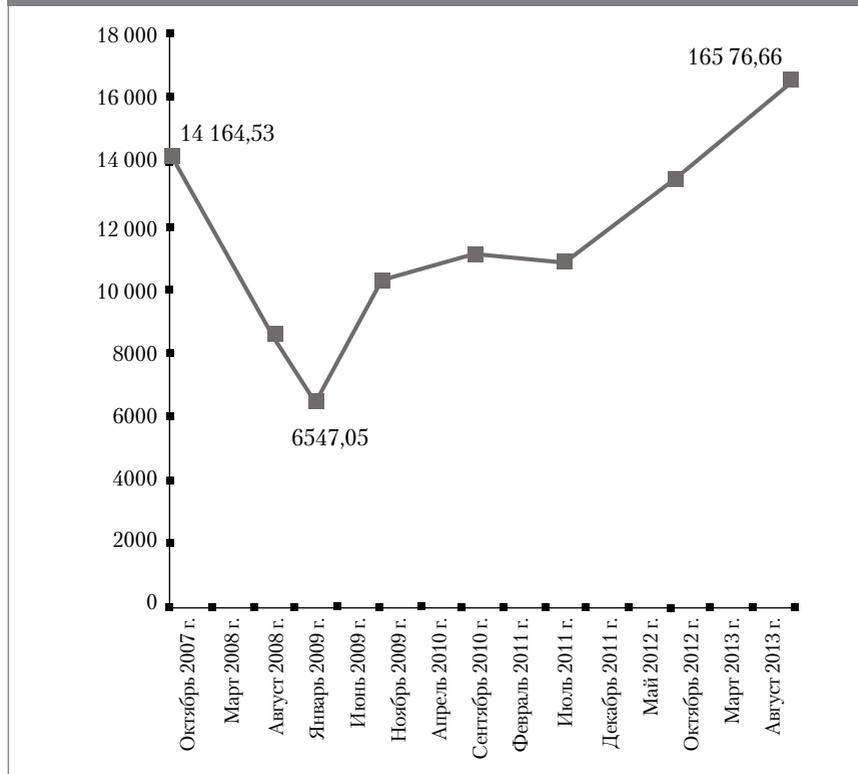
Аналогичная ситуация наблюдалась в динамике промышленного индекса Доу-Джонса, охватывающего цены акций 30 крупнейших компаний США. Индекс упал более чем в два раза с 14 164,53 пункта в октябре 2007 г. до 6547,05 пункта 9 марта 2009 г. Преодоление значения 2007 г. так же произошло в 2013 г. (см. рис. 2)<sup>11</sup>.

В свою очередь, нарастающий кризис в США стал спусковым механизмом глобальных финансовых потрясений. Американские инвестиционные структуры, столкнувшись с проблемами на внутреннем рынке, стали аккумулировать средства, сбрасывая свои зарубежные активы. Это вызвало отток денежных средств с рынков прежде всего развивающихся стран.

Кризис ипотечного кредитования США сказался также и на развитых странах. Более того, на европейской экономике кризис сказался гораздо хуже, чем на американской. Это объясняется тем, что в Европе главным источником финансирования бизнеса являются банки, а в США – фондовый рынок.

<sup>11</sup> Там же.

Рисунок 2. Динамика промышленного индекса Доу-Джонса (с октября 2007 г. по октябрь 2013 г.)



В августе 2007 г. французский банк «BNP Paribas» заморозил средства инвесторов в трех фондах под своим управлением, объявив, что он не может объективно оценить стоимость их активов после исчезновения ликвидности в отдельных сегментах американского фондового рынка. В ответ на это банки увеличили оценку риска неплатежеспособности контрагента и процентные ставки на рынке краткосрочного межбанковского кредитования стали расти. Несмотря на отсутствие в портфеле кредитов с низким рейтингом британский «Northern Rock» в связи с острой нехваткой ликвидности был вынужден обратиться к Банку Англии. В августе 2007 г. федеральная земля Саксония по тем же причинам в спешном порядке продала государственный банк «Landesbank Sachsen».

Еще в 1990-е годы наметился экономический бум, который впоследствии привел к глобальному экономическому кризису. Установление глобального нелиберального порядка, открывшиеся после развала коммунистического блока рынки сбыта, огромные инвестиции в сферы информационных и коммуникационных технологий, а вместе с тем постепенный рост цен на природное сырье, стимулировали экономический подъем. Естественно, что не все страны и не все отрасли были охвачены экономическим подъемом, а сам подъем характеризовался значительной нестабильностью. Наблюдались значительное расслоение общества и быстрое образование нового класса обеспеченных людей. В наименее развитых странах социальное расслоение достигло критических масштабов. В конечном итоге, данный бум не завершил свой ход в полной мере.

Выходом из порочного круга связанного со снижением темпов роста мировой экономики представлялось увеличение уровня потребления или повышение инвестирования. И самая богатая страна в мире, как замечает Дж. Стиглиц, стала жить не по средствам, хотя от этого зависели и сила американской экономики, и положение остального мира. «Глобальная экономика нуждалась в постоянно растущем потреблении, но каким образом его можно было обеспечить, если доходы многих американцев в течение очень долгого времени не росли? Американцы придумали оригинальное решение: они решили занимать и потреблять так, словно их доходы возрастают. И они занимали»<sup>12</sup>.

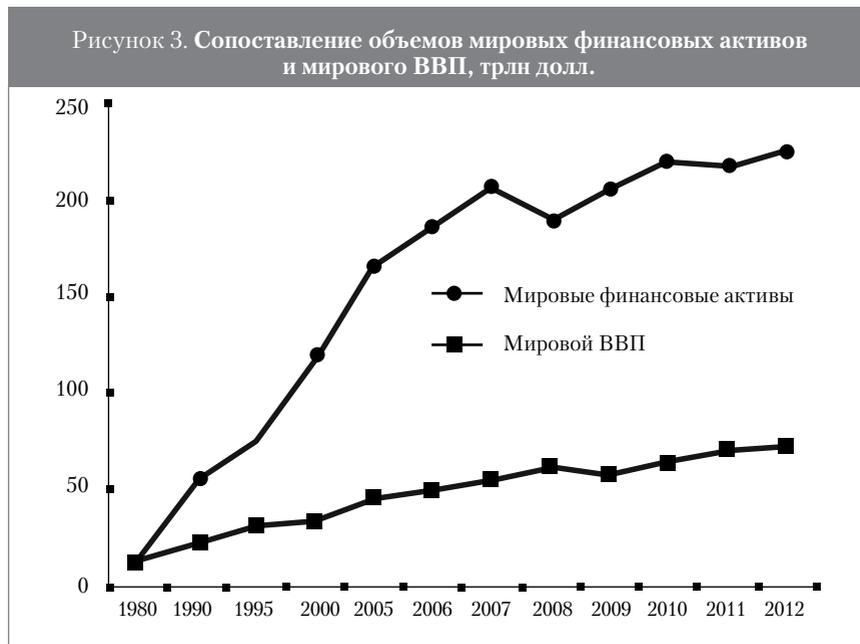
Вместе с тем значительная экономическая нестабильность привела к разочарованию в нелиберальных экономических доктринах и изменению финансовой политики многих развивающихся стран, которые, вместо осуществления массивных расходов, приняли решение накапливать полученные средства в образующихся суверенных фондах.

Огромные суммы накапливались в суверенных фондах и требовали надежного сбережения, а растущий потребительский спрос в США все требовал дополнительных финансовых вливаний. На снижение в конце 1990-х доверия к развивающимся странам, последние ответили чрезмерным инвестированием своих средств в американские ценные бумаги.

<sup>12</sup> Стиглиц Дж.Е. Крутое пики: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Пер с англ. М.: Эксмо, 2011. С. 30.

Образовавшиеся мыльные пузыри привели к банкротствам крупных банков. В 2008 г. кризис приобрел мировой характер и начал проявляться в повсеместном снижении объемов производства, спроса и цен на сырье, росте безработицы.

Если в 1980 г. соотношение общемировых объемов произведенного ВВП и финансовых активов были примерно на одном уровне (10,7 трлн долл. и 12 трлн долл. соответственно), то в 2007 г. объем мировых финансовых активов превышал глобальный ВВП в 3,7 раз, достигнув значения 206 трлн долл. Среднегодовой темп прироста мирового ВВП за этот период составил 6% , а для финансовых активов – 9,6% (см. рис. 3)<sup>13</sup>.



Неурегулированный и заполненный ликвидностью рынок, низкие процентные ставки, пузырь на рынке недвижимости, иррациональный рост субстандартного кредитования, дефицит торгового

<sup>13</sup> По данным Global capital markets 2013. Financial globalization: Retreat or reset? McKinsey Global Institute // [http://www.mckinsey.com/insights/global\\_capital\\_markets/financial\\_globalization](http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/financial_globalization); World Economic Outlook, April 2013. Hopes, realities, risks. IMF // <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf>.

баланса и бюджетный дефицит в США, наряду с этим, огромные валютные резервы, аккумулированные в азиатских фондах, а также несбалансированность глобальной экономики стали достаточными факторами для острого экономического кризиса.

Кризис явился реакцией глубоко деформированного мирового хозяйства на изменение условий его существования и развития. Не только перед правительствами отдельных стран, но и перед мировым сообществом встал вопрос о выявлении несоответствий в системе элементов мировой экономики.

По мнению А. Кудрина, в основе кризиса «лежат более фундаментальные причины, включая макроэкономические, микроэкономические и институциональные»<sup>14</sup>. Все эти причины связаны с рефлексивными процессами (например, процесс подъема и спада цен на биржах, процесс подъема и спада цен на недвижимость, поведение вкладчиков банка, и др.), которые в разной степени влияют на состояние экономики.

Успех экономического, равно как и политического развития, главным образом зависит от степени совершенства институтов. Этот тезис в последние два десятилетия не оспаривается, поскольку мы стали очевидцами многих неудач в экономическом развитии, несмотря на значительный капитал, природные ресурсы и даже образованное население, которое эмигрирует или становится инертным, если институты не дают должным образом применить свои способности<sup>15</sup>.

Р.М. Унгер убежден, что «невозможно достичь цели по обеспечению экономического роста, который приносил бы пользу всем группам общества, т.е. построить социальную экономику, в рамках уже существующих институциональных моделей»<sup>16</sup>.

По мнению многих известных исследователей, проблема кризиса лежит не только в плоскости экономики, но в сфере политики и права.

Р.Г. Раджан по этому поводу пишет следующее: «В глобальной экономике существуют глубокие линии разлома – опасные изъяны, которые возникли оттого, что в интегрированной экономике

<sup>14</sup> Кудрин А. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики. 2009. №1. С. 9.

<sup>15</sup> Норт Д., Уоллис Дж., Уэбб С., Вайнгайт Б. В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности // Вопросы экономики. 2012. №3. С. 4.

<sup>16</sup> Унгер Р.М. Пророчества важнее памяти // Ведомости. 29 января. 2013. С. 8.

и в интегрированном мире то, что является наиболее выгодным для индивидуального актора или отдельного института, не всегда является таковым для всей системы. При этом причины самых серьезных изъянов следует искать не в экономике, а в политической сфере»<sup>17</sup>.

Выводы, сделанные Р.Г. Раджаном, подтверждаются анализом ситуации в конкретных регионах. Например, причинами кризиса Евросоюза стали изъяны конструкции европейского валютного союза и возникшие после введения единой валюты деформации экономических механизмов. Это свидетельствует о том, что переход Евросоюза к высшей стадии региональной интеграции – валютному союзу – был продиктован, прежде всего, геополитическими соображениями, а его институциональная и экономическая база были проработаны недостаточно<sup>18</sup>.

Критике подверглись и правовые регуляторы, которые не соответствуют потребностям экономики. Правовые лакуны способствуют тому, что частные интересы отдельных лиц и групп ставятся выше интересов всего общества, ведут к сбою эффективной работы всей системы и в конечном итоге к кризису.

«Когда теневая банковская система выросла настолько, что сравнялась и даже обогнала по своей важности традиционную, – отмечает Пол Кругман, – политикам и правительственным чиновникам надо было понять, что мы заново создали разновидность финансовой уязвимости, вроде той, которая сделала возможным появление Великой депрессии, и им следовало бы отреагировать на это более масштабным регулированием и созданием финансовой сетки безопасности, охватывающей и новые институты»<sup>19</sup>.

В процессе развития законодательства необходимо согласованно решать две главные задачи: строже увязывать его с проводимыми реформами, достижением целей экономического, политического и социального развития, с одной стороны, и обеспечивать целостность и четкую структуру законодательства, мобильность и устойчивость его отраслей – с другой. В противном

<sup>17</sup> Раджан Р.Г. Линии разлома: скрытые трещины, все еще угрожающие мировой экономике / Пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 17.

<sup>18</sup> Буторина О. Причины и последствия кризиса в зоне евро // Вопросы экономики. 2012. №12. С. 98–99.

<sup>19</sup> Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / Пер. с англ. М.: Эксмо. С. 254.

случае «привязка» законов только к текущим задачам приведет к нарастанию правового хаоса<sup>20</sup>.

Таким образом, кризис, истоки которого лежали в финансовых системах развитых стран, вызвал вопросы, касающиеся нашего понимания меняющейся структуры системы и характеристик рисков, понимания, которое является непременным условием эффективного саморегулирования и защиты. Очевидно, этот пробел в наших знаниях во время нынешнего кризиса стал слишком большим вследствие сочетания труднодоступной информации и несовершенных моделей ее обработки<sup>21</sup>.

Сбои в функционировании финансовых систем развитых стран сказались на реальной экономике, социальной и финансовой сферах государств с развивающейся экономикой, в том числе и Казахстана. В результате обострения ситуации на мировых финансовых рынках уже осенью 2008 г., казахстанские банки оказались в ситуации полного «закрытия» внешних рынков ликвидности или их недоступности из-за дороговизны. К началу 2009 г. казахстанская экономика вступила в рецессию, сопровождающуюся постепенным обесцениванием тенге, ростом безработицы и приостановкой инвестиционных проектов. Таким образом, Казахстан повторил путь большинства стран – через финансовый кризис к промышленному спаду.

Казахстанский капитал был не только жертвой внешних факторов, он энергично способствовал его разворачиванию. К середине 2008 г. казахстанскими финансовыми институтами были накоплены огромные внешние корпоративные долги, сроком погашения которых были определены 2009–2010 гг. Руководство страны оказалось перед сложным выбором: либо позволить иностранному держателю залогов получить контроль над значительной долей казахстанских активов либо платить за частный бизнес. Как известно, частично государство взяло на себя обязательства частного финансового сектора.

В 2012 г. значение внешнего долга Республики Казахстан достигло 67,4% ВВП, на душу населения это составило 4 109 долл. На 31 декабря 2013 г. внешний долг Казахстана достиг 148,8 млрд долл.

<sup>20</sup> Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 58.

<sup>21</sup> Спенс М. Следующая конвергенция: будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях / Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. С. 164.

Доля государственного и гарантированного государством внешнего долга в общем объеме составила на конец 2013 г. 4,1%, или 6,2 млрд долл. (см. рис. 4, 5, 6)<sup>22</sup>.



В целях обеспечения устойчивости и безопасности банковской системы государство решило поддержать системообразующие банки, на которые приходится финансирование свыше 80% несырьевого сектора экономики страны.

Так, 2 февраля 2009 г. Правительство РК сообщило о выкупе 78% акций АО «БТА Банк» и 76% акций АО «Альянс Банк»<sup>23</sup>. 2 апреля 2009 г. Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» поддержал АО «Народный банк Казахстана», выкупив чуть менее 21% простых акций банка<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> <http://www.nationalbank.kz/?docid=346&switch=rus>.

<sup>23</sup> <http://www.zakon.kz/132444-pravitelstvo-ustanovilo-kontrol-nad-bta.html>.

<sup>24</sup> <http://www.zakon.kz/136853-ao-fnb-samruk-kazyna-priobrel-2091.html>.



Некоторые финансовые институты были приобретены зарубежными банками. Например, с марта 2008 г. крупным акционером АО «Банк ЦентрКредит» стал южнокорейский «Kookmin Bank».

Снижение цен на нефть, выделение существенных финансовых ресурсов банкам второго уровня, необходимость сохранения золотовалютных резервов страны и поддержания конкурентоспособности отечественных производителей привели к тому, что 4 февраля 2009 г. Национальный Банк РК девальвировал национальную валюту тенге на 25%<sup>25</sup>.

В своем Послании народу Казахстана 2009 г. «Через кризис к обновлению и развитию» глава государства Нурсултан Назарбаев отмечал, «реальность такова, что сжатие деловой активности в мире привело к снижению спроса на нефть и металлы, а это – основа экспорта Казахстана. За год цена на нефть упала почти в 4 раза, на металлы – почти в 2 раза. Наши основные торговые партнеры и ближайшие соседи – Россия и Украина – девальвировали свои национальные валюты на 40–45%. И мы вынуждены были пойти на девальвацию тенге в интересах наших товаропроизводителей. Иначе казахстанская продукция потеряла бы свою конкурентоспособность. Мы продолжали бы сжигать золотовалютные резервы страны»<sup>26</sup>.

Девальвация должна была помочь отраслям, пострадавшим от ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры, но на самом деле создала серьезные проблемы в связи с ростом нагрузки на внутреннюю экономику, отечественный бизнес и конечных потребителей по обслуживанию внешнего долга.

Монетарные приемы Правительства и Национального Банка РК позволили решить отдельные сиюминутные финансовые проблемы государства (формирование новых учетных доходов от переоценки валютных резервов, увеличение налоговых поступлений с них, их удорожание на валютном рынке). Но в целом для экономики они еще только больше усугубили кризисные процессы и депрессивные ожидания и настроения бизнесменов и населения. Девальвация вызвала за собой очередной виток инфляции.

Следует заметить, что казахстанский банковский рынок, на котором преобладают рефлексивные процессы, не обеспечивает стремление системы к равновесию. При этом ключевую роль в возникновении нестабильности банков играют два процесса: первый рефлексивный процесс проявляется в поведении вкладчиков, а второй – в реакции самих банков. Так, в случае банкротства одного из банков системы, вкладчики других банков также начинают проявлять беспокойство и порой начинают в массовом порядке изымать средства со счетов, что может привести к банкротству банка. В свою очередь, в случае неплатежеспособности одного из банков, банки, связанные системой межбанковского кредита, начинают ужесточать политику межбанковских кредитов, что ухудшает положение других проблемных банков. Возникновение такого замкнутого круга связано с саморазвивающимся рефлексивным процессом, иногда настолько мощным, что действующих институциональных механизмов становится недостаточно для предотвращения банковского кризиса.

С 2009 г. серьезных изменений в финансовом и банковском секторе Казахстана не произошло. Кардинальных реформ, направленных на стабилизацию и развитие финансового рынка, а также защиту банковских вкладов осуществлено не было.

На состоявшемся 11 апреля 2013 г. заседании Совета по управлению Национальным фондом Президент Казахстана, сославшись на возможности банков привлекать средства из различных источников, запретил выделять средства фонда банкам второго уровня.

11 февраля 2014 г. Национальный Банк Казахстана в очередной раз девальвировал национальную валюту. Поводом к таким действиям, по словам председателя Нацбанка К. Келимбетова<sup>27</sup>, послужило ослабление валют развивающихся стран и пессимистичные прогнозы в отношении экономического роста стран Европы, Китая и России (см. рис. 7)<sup>28</sup>.

Несмотря на цикличность кризисов перепроизводства при капитализме, для объяснения казахстанского кризиса 2008–2010 гг. нет никакой необходимости обращаться к общей теории кризисов. Это объясняется тем, что к циклическому кризису перепро-

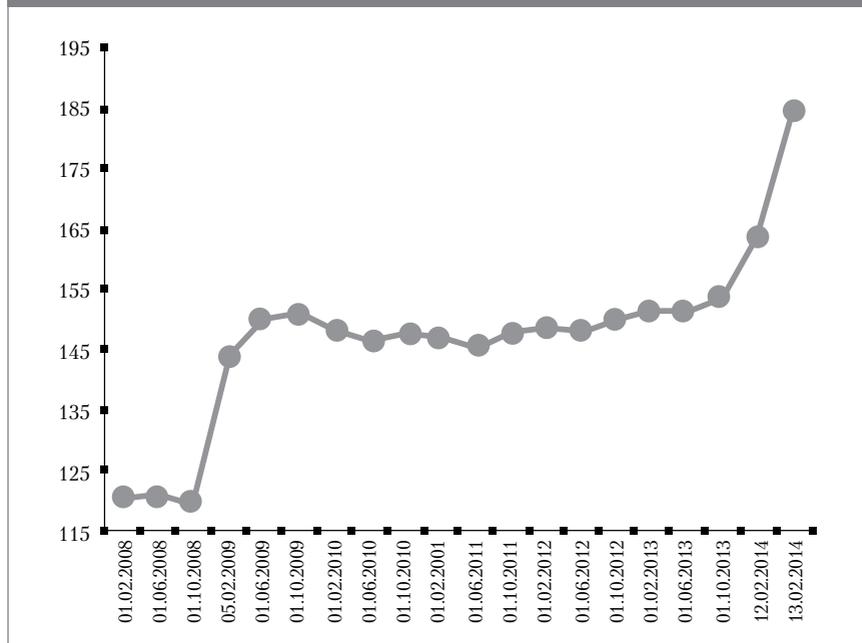
<sup>25</sup> <http://www.zakon.kz/132517-nacionalnyjj-bank-kazakhstana-razjasnil.html>.

<sup>26</sup> [http://akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-6-marta-2009-goda\\_1342421128](http://akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-6-marta-2009-goda_1342421128).

<sup>27</sup> <http://www.zakon.kz/4603504-kajjrat-kelimbetov-razumnojj.html>.

<sup>28</sup> Под данным Национального Банка Республики Казахстан: [http://www.nationalbank.kz/?furl=curs\\_Full&switch=rus](http://www.nationalbank.kz/?furl=curs_Full&switch=rus).

Рисунок 7. Динамика курса тенге к доллару с 1 февраля 2008 г. по 13 февраля 2014 г.



изводства промышленного капитала Казахстан, как и большинство развивающихся стран, не имеет никакого отношения.

Как уже отмечалось, импульсом к началу стагнационных процессов стали события на мировых рынках и рецессия в развитых странах. Наступивший в Казахстане кризис 2008–2010 гг. имел главным образом внешние причины, а внутренние факторы лишь усугубили ход и проявления этого кризиса. Реакцию на внутреннем рынке определяли причины и особенности структуры казахстанской экономики и финансового сектора: зависимость экономики от экспорта сырья; низкий уровень контроля за финансово-кредитной системой; циркуляция финансовых средств, основанная на дешевых кредитах, не стимулировала поиска вариантов их эффективного использования и т.д. Особенность этой рецессии – более глубокий и длительный характер.

Применяемая развитыми странами политика поддержания спроса, своевременное устранение негативных последствий в реальном секторе экономики, сокращение социальных выплат, зар-

плат в государственном секторе, расходов на образование и здравоохранение должно позволить сохранить производственный потенциал.

Антикризисные меры, предпринятые Правительством Казахстана, представляют собой лишь монетарные методы, использованные большинством стран мира. Активные действия государства по поддержанию спроса без сомнений приведут к краткосрочному эффекту, но в дальнейшем необходимо переводить экономику на более сдерживаемое потребление ограниченных ресурсов. Долгосрочный характер кризиса на фоне перехода к иной модели развития экономики скажется на изменениях в структуре потребления в глобальном масштабе.

Несмотря на поставленные государством цели и задачи, понимание казахстанским обществом необходимости модернизации, в стране еще не сформировались частные корпоративные институты, ориентированные на достижение устойчивого развития. Более того, все экономические агенты (государство, коммерческие организации, индивидуальные предприниматели, домашние хозяйства) в связи с высокими рисками неопределенности дальнейшего сценария развития экономики, ожиданием очередного витка кризиса, вынуждены постоянно корректировать свое поведение, сталкиваясь с трудностями в соблюдении принятых обязательств.

Поскольку «экономический кризис одновременно является и кризисом системы государственных финансов»<sup>29</sup>, от государства потребовалось скорректировать финансовое законодательство.

Так, в Казахстане был введен в действие новый Налоговый кодекс, который снизил ставки по некоторым налогам.

В марте 2009 г. Президент РК Н. Назарбаев отметил, «по сравнению с прошлым годом корпоративный подоходный налог в этом году уже снижен на треть и составляет 20%, а в 2011 г. составит 15%. Ставка НДС снижена до 12%. Вместо регрессивной шкалы ставок социального налога введена единая ставка в размере 11%. А для предприятий, осуществляющих инвестиции, предусмотрены налоговые преференции»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Мизес Л. фон. Экономический кризис и его причины // В кн.: Мизес Л. фон. Теория экономического цикла / Пер. с англ. Челябинск: Социум, 2012. С. 140.

<sup>30</sup> [http://akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstanu-6-marta-2009-goda\\_1342421128](http://akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstanu-6-marta-2009-goda_1342421128).

В своем выступлении на открытии четвертой сессии Парламента четвертого созыва 1 сентября 2010 г. Глава государства напомнил, что «ситуация в мировой экономике остается неопределенной. Полноценного восстановления еще не произошло. Сегодня экспертное сообщество высказывается о возможности очередной волны кризиса. Поэтому надо быть готовым к различным сценариям. Не увлекаться увеличением расходов, бережно относиться к государственным средствам, особенно на региональном уровне.

Парламенту и Правительству необходимо контролировать рациональное расходование бюджетных средств, направляемых на программы развития. Многие вопросы можно решить и без увеличения финансирования. Надо сокращать государственные расходы там, где это возможно. Экономить средства, создавать резервы»<sup>31</sup>.

В целом меры правительства в 2008–2009 гг. по борьбе с кризисом с учетом мировой конъюнктуры оказались адекватными. Созданная до кризиса «подушка безопасности» в виде Национального фонда Казахстана, позволила стране избежать серьезных социальных потрясений и осуществить антикризисную программу. Однако выбранная страной монетарная стратегия выхода из кризиса привела к другим серьезным проблемам, связанным с невозможностью сбалансировать государственный бюджет, стабилизировать ситуацию в сфере государственного долга и запустить механизмы стимулирования экономического роста.

8 февраля 2013 г. на коллегии Министерства финансов РК Б. Жамишев сообщил, что по состоянию на 1 января 2013 г. государственный долг (без учета взаимных требований) составил 3828,3 млрд тенге (25,4 млрд долл.) или 12,2% ВВП. В том числе правительственный долг составил 3626,7 млрд тенге (24,1 млрд долл.). По итогам 2012 г. уровень правительственного долга и потоки по его обслуживанию и погашению находятся в допустимых и безопасных пределах. По отношению к ВВП долг правительства составил 11,5%. В 2012 г. доходы госбюджета были исполнены на 101,5%, налоговые поступления – на 101,9%. По основным доходным источникам план выполнен. Исполнению бюджета способствовали сокращение недоимок и недопущение их роста. Недоимки снизились на 142,9 млрд тенге<sup>32</sup>.

Хронология событий разворачивания кризиса и анализ мер по устранению его последствий позволяют выделить четыре взаимосвязанных направления деятельности государств: корректировка бюджетной и денежно-кредитной политики, восстановление банковской системы и реального сектора экономики.

В большинстве стран требования макроэкономической стабильности в области бюджетной политики сводились к введению правила, определяющего принятие бюджетных решений, а в области денежно-кредитной – к установлению целевых индикаторов политики центрального банка<sup>33</sup>.

Во многих государствах устанавливалось бюджетное правило, согласно которому принято придерживаться предельного уровня дефицита государственного бюджета и/или предельного объема государственного долга.

Так, согласно Маастрихтскому соглашению, страны зоны евро взяли на себя обязательства придерживаться обеих предельных норм. Предельный объем государственного долга закреплен в положениях Конституции США. В странах-экспортерах сырьевых товаров были введены бюджетные правила, предусматривающие перераспределение ресурсов стабилизационных фондов посредством трансферта в государственный бюджет.

Как уже отмечалось, основную роль в выходе Казахстана из кризиса сыграло наличие сбережений Национального фонда. Аккумулированные в период высоких цен на нефть в стабилизационном фонде накопления позволили Казахстану избежать серьезных социальных потрясений и осуществить антикризисную программу. Кроме того, с целью дальнейшего развития, диверсификации и ускоренной модернизации экономики республики был образован АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына», на деятельность которого были также выделены значительные средства из Национального фонда Казахстана.

Проведя исследование корреляции баланса развивающихся стран, А. Субраманиан, Э. Прасад и Р. Раджан пришли к выводу, что «чем больше страна финансирует через внутренние сбережения, тем быстрее растет ее экономика. И наоборот: чем больше иностранного финансирования она использует, тем медленнее

<sup>31</sup> <http://ru.ontustik.gov.kz/view.php?id=13232>.

<sup>32</sup> <http://news.mail.ru/inworld/kazakhstan/economics/11908869/>.

<sup>33</sup> Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. Макроэкономические предпосылки реализации новой модели роста // Вопросы экономики. 2012. №9. С. 6–7.

растет ее экономика»<sup>34</sup>. Другими словами, быстрого и устойчивого развития удалось добиться только тем развивающимся странам, которые обошлись без значительного иностранного финансирования.

Для быстрого и устойчивого развития Казахстану следует использовать средства Национального фонда. Наряду с этим с целью эффективного использования ресурсов фонда необходимо проводить институциональные реформы.

Сейчас в мире доминируют две основные модели взаимоотношения государства и рынка: американская модель, в которой государство не связано с бизнесом, а лишь регулирует его, и азиатская модель, где государственный аппарат формирует единую торгово-промышленную политику и калькирует ее на бизнес. Кризис во многом стал результатом непонимания истинных ролей государства и рынка. Необходимо найти верное соотношение между ними. При этом Казахстану не нужно выбирать между тем, чтобы имитировать институты стран Западной Европы и Северной Америки либо Восточной и Юго-Восточной Азии. Наличие готового шаблона – это иллюзия.

Одной из ключевых задач модернизации рыночной экономики является пересмотр отношений между финансовым рынком и реальным сектором экономики. Значительная часть капитала на финансовом рынке Казахстана имеет косвенную, эпизодическую связь с производственной активностью общества. Финансы должны служить реальной экономике, но для этого необходимо создать соответствующие условия.

Национальный фонд Казахстана, как и большинство стабилизационных фондов других стран мира, во время кризиса выполнил роль «подушки безопасности». Сейчас перед Казахстаном стоит задача найти новые эффективные пути инвестирования средств фонда, определиться с направлением дальнейшего развития страны. При этом следует устранить политические риски, связанные с непрозрачностью Национального фонда.

Ситуация в мировой экономике пока еще остается неопределенной. Как показывают события в Евросоюзе, полноценного восстановления еще не произошло. В нынешней ситуации четко просматривается взаимосвязь различных институтов, решений,

<sup>34</sup> Раджан Р.Г. Линии разлома: скрытые трещины, все еще угрожающие мировой экономике / Пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 135.

принимаемых государственным аппаратом, наличие реальных возможностей защиты прав собственности и многих других явлений на всех уровнях.

Последствия первой волны кризиса еще ощущаются в Казахстане. Коррупция представляет собой существенную проблему для социально-экономического развития страны. Спекулятивные инвестиции в недвижимость способствовали стремительному развитию банковского кризиса. Масштабные «легкие» кредиты банков под государственные гарантии, выдаваемые связанным с бюрократическим аппаратом компаниям, что характерно для так называемого кланового капитализма, являются одной из основных причин экономического кризиса в Казахстане.

В заключении приведем цитату известного экономиста, профессора Йельского университета Роберта Шиллера. «В основе всех катаклизмов, с которыми мы сталкиваемся, – убежден Р. Шиллер, – лежит человеческая природа, отличная от наших представлений о человеке рациональном. И мы, как общество, должны этому противостоять, а также быть способными создавать экономические институты, защищающие нас от действий, в основе которых лежит иррациональный оптимизм»<sup>35</sup>.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

*Учебники, монографии, брошюры:*

1. Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. М.: Экономика, 2002. 767 с.
2. Кругман П. Возвращение Великой депрессии? Мировой кризис глазами нобелевского лауреата / Пер. с англ. М.: Эксмо, 336 с.
3. Мизес Л. фон. Теория экономического цикла / Пер. с англ. Челябинск: Социум, 2012. 413 с.
4. Раджан Р.Г. Линии разлома: скрытые трещины, все еще угрожающие мировой экономике / Пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 416 с.
5. Самуэльсон П. О чем думают экономисты: Беседы с нобелевскими лауреатами / Под ред. П. Самуэльсона и У. Барнетта; пер. с англ. 2-е изд. М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2010. 490 с.

<sup>35</sup> Шиллер Р. Иррациональный оптимизм: Как безрассудное поведение управляет рынками / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2013. С. 13.

6. Спенс М. Следующая конвергенция: будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях / Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. 336 с.
7. Стиглиц Дж.Е. Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Пер с англ. М.: Эксмо, 2011. 512 с.
8. Хаберлер Г. Процветание и депрессия: Теоретический анализ циклических колебаний / Пер. с англ. Челябинск: Социум, 2008. 402 с.
9. Шиллер Р. Иррациональный оптимизм: Как безрассудное поведение управляет рынками / Пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2013. 420 с.
10. Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Волтерс Клувер, 2010. 384 с.

*Периодические издания:*

1. Буторина О. Причины и последствия кризиса в зоне евро // Вопросы экономики. 2012. №12. С. 98–115.
2. Дробышевский С., Синельников-Мурылев С. Макроэкономические предпосылки реализации новой модели роста // Вопросы экономики. 2012. №9. С. 4–24.
3. Кудрин А. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики. 2009. №1. С. 9–27.
4. Норт Д., Уоллис Дж., Уэбб С., Вайнгаст Б. В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности // Вопросы экономики. 2012. №3. С. 4–31.
5. Унгер Р.М. Пророчества важнее памяти // Ведомости. 29 января. 2013.

*Электронные ресурсы:*

1. Сайт Президента Республики Казахстан: <http://www.akorda.kz>.
2. Сайт Национального Банка Республики Казахстан: <http://www.nationalbank.kz>.
3. Сайт информационного портала: <http://www.zakon.kz>.
4. Сайт Акимата Южно-Казахстанской области: <http://ontustik.gov.kz>.
5. Сайт Global capital markets 2013. Financial globalization: Retreat or reset? McKinsey Global Institute // [http://www.mckinsey.com/insights/global\\_capital\\_markets/financial\\_globalization](http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/financial_globalization); World Economic Outlook, April 2013. Hopes, realities, risks. IMF // <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf>.
6. Сайт газеты «Ведомости»: <http://www.vedomosti.ru>.
7. Информационный портал: <http://www.webcitation.org>.
8. Информационный портал: <http://www.investing.com>.
9. Информационный портал: <http://news.mail.ru>.

## ГЛАВА 5

### Транспарентность как основной принцип расходования средств Национального фонда Республики Казахстан

Термин «*транспарентность*» происходит от двух латинских слов: «*trans*» – «*через, за*» и «*appareo*» – «*являться, обнаруживаться*» и означает прозрачность<sup>1</sup>. Обзор научных работ по различным гуманитарным направлениям показывает, что термин «транспарентность» употребляется, как правило, именно в вышеуказанном значении.

Например, применительно к политическому процессу под транспарентностью понимают достоверность и ясность сведений, отсутствие какой-либо секретности; такое состояние информированности, которое предполагает наличие полных, достаточных и достоверных знаний о той или иной деятельности, ее объектах или результатах, которое позволяет любому заинтересованному субъекту иметь полное представление о них.

Требования открытости исполнительной власти, процедур принятия политических и иных решений, а также активизации общественного контроля над деятельностью органов власти и управления способствует развитию демократии и гражданского общества.

В общеправовом смысле под транспарентностью обычно понимается открытость, общедоступность и гласность информации, касающейся правовых актов, административных правил, обычаев делового оборота и судебных решений, а также международных правовых актов.

<sup>1</sup> Основы латинского языка и юридической терминологии. Вводный курс / Е.В. Афонин; под ред. Т.Г. Мякина. 2-ое интернет-издание, испр. и доп. Новосибирск, 2006. // <http://www.nsu.ru/classics/syllabi/latrus.htm>.

Одним из направлений государственной политики Казахстана на сегодняшний день является курс на повышение прозрачности деятельности государства по управлению публичными финансами. Интеграция Казахстана в мировое сообщество требует учета складывающихся на международной арене правил ведения финансовой деятельности. Так, например, на международном уровне уже давно согласованы налоговые стандарты, разработанные Организацией экономического сотрудничества и развития. Данные стандарты предусматривают обмен информацией по запросу по любым налоговым вопросам для администрирования и принуждения к соблюдению национального налогового законодательства вне зависимости от положений национального налогового законодательства о защите частной информации или банковской тайны для налоговых целей.

Вопрос о необходимости прозрачности деятельности по управлению публичными финансами поднимался и ранее. Например, в 2008 г. Премьер-Министр РК К. Масимов поручил АО «Самрук» обеспечить прозрачность и подотчетность обществу компаний, входящих в его состав.

Такой вектор в отношении управления публичными финансами сохраняется и в настоящее время.

Так, в пп. 2) ст. 5 Закона Республики Казахстан «О Фонде национального благосостояния» от 1 февраля 2012 г. №550-IV закреплено, что деятельность Фонда основывается на доходности, эффективности, прозрачности и отчетности деятельности самого Фонда и организаций, входящих в группу Фонда. В соответствии с пп. 4) ст. 17 Закона управление в группе Фонда осуществляется в соответствии с наилучшей практикой корпоративного управления и на основе принципов раскрытия информации и прозрачности.

В бюджетном законодательстве Казахстана прозрачность выступает в качестве одного из основных принципов.

В соответствии с пп. 4) ст. 4 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. №95-IV, *принцип прозрачности* представляет собой опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об использовании Национального фонда Республики Казахстан, за исключением

сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также *открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации*.

Таким образом, исходя из смыслового значения данной нормы, прозрачность в бюджетном законодательстве означает открытость (гласность, доступность информации) бюджетного процесса для общества. Тем самым на государство возлагается обязанность по предоставлению всей информации о публичных финансах, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну.

В новой истории вопрос о публичности бюджета впервые встал в преддверии Французской буржуазной революции благодаря деятельности возглавлявшего тогда ведомство финансов Франции Жака Неккера.

Предавая гласности финансовые отчеты, Ж. Неккер создавал новую эру, разорвав связь с вековой традицией. «Не один раз и совершенно справедливо повторяли, – пишет Э. Бессон, – что этот акт являлся в высшей степени революционным. Известно, что обнародование отчета 1781 г. имело неописуемое действие на направление идей»<sup>2</sup>.

В своем выступлении на VI Астанинском экономическом форуме 23 мая 2013 г. Президент Казахстана Н.А. Назарбаев отмечал, что любой кризис – это, прежде всего, возможность кардинальных изменений. Глава государства предложил альтернативу хаотической динамике смены глобальных парадигм мирового развития – план, который базируется на пяти простых и ясных принципах. Один из этих принципов – глобальная прозрачность.

На прошедшем 14 февраля 2014 г. расширенном заседании Правительства Казахстана Н.А. Назарбаев поручил выделить из Национального фонда РК 1 трлн тенге в 2014 г. и 2015 г. для обеспечения экономики кредитными ресурсами. Приоритетными направлениями является кредитование малого и среднего бизнеса на проекты по развитию обрабатывающей промышленности, а также кредитование проектов по программе индустриализации, в том числе с иностранным участием. Ресурсы должны выделяться только на производство продукции. Глава государства подчеркнул, что данные меры необходимо реализовать совместно с

<sup>2</sup> Бессон Э. Бюджетный контроль во Франции и за границей / Пер. с франц. СПб.: Тип. Дома призрения малолетних бедных, 1901. С. 166.

международными финансовыми институтами, что обеспечит их прозрачность. При этом было дано поручение создать Комиссию по контролю за расходованием средств во главе с Национальным банком, которая должна представлять ежеквартальный прозрачный отчет<sup>3</sup>.

Конституция Республики Казахстан гарантирует каждому право получать информацию, касающуюся управления публичными финансами.

Согласно п. 3 ст. 61 Конституции Казахстана Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливая основополагающие принципы и нормы, касающиеся, в том числе налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей, а также республиканского бюджета.

В соответствии с п. 1 ст. 30, ст. 35, ст. 48 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. №213-І все законы, международные договоры, участником которых является Республика Казахстан, публикуются. Официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является обязательным условием их применения. Не допускается официальное опубликование нормативных правовых актов в неполном изложении, за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты и иную охраняемую законом тайну. Все уполномоченные органы обязаны предоставлять доступ заинтересованным лицам для ознакомления с принятыми нормативными правовыми актами, кроме тех, которые содержат государственные секреты или охраняемую законом тайну.

Согласно п. 3 ст. 18 Конституции государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.

Вытекающие из п. 3 ст. 18 Конституции право каждого на ознакомление с документами, решениями и источниками информации, затрагивающими их права и свободы, а также обязанность государственных органов, должностных лиц обеспечить это пра-

<sup>3</sup> [http://www.akorda.kz/ru/page/page\\_215957\\_uchastie-v-rasshirennom-zasedanii-pravitelstva](http://www.akorda.kz/ru/page/page_215957_uchastie-v-rasshirennom-zasedanii-pravitelstva).

во реализуются в системной связи с другими конституционными нормами, в частности с положениями п. 2 ст. 20 и п. 1 ст. 39 Конституции, в которых говорится, что «Каждый имеет право свободно получать информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом», «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»<sup>4</sup>.

Согласно пп. 3) п. 2 ст. 4 Закона Республики Казахстан «Об информатизации» от 11 января 2007 г. №217-ІІІ государственное регулирование в сфере информатизации основано на принципе *свободного доступа и обязательного предоставления электронных информационных ресурсов (презумпция открытости)*, содержащих информацию о деятельности государственных органов, кроме электронных информационных ресурсов, доступ к которым ограничен в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов обозначено в числе основных направлений по противодействию коррупции, а обеспечение четкой правовой регламентации деятельности государственных органов, законности и гласности такой деятельности, государственного и общественного контроля за ней – одним из принципов такого противодействия<sup>5</sup>.

Очевидно, однако, что основополагающие установления норм международного и национального права нуждаются в действенных и эффективных механизмах их реализации. В этом смысле сфера управления публичными финансами не лишена проблем информационной открытости, актуализировавшихся в свете проводимой в Казахстане правовой реформы.

При всей актуальности проблематики транспарентности публичных финансов в целом и транспарентности Национального фонда, в частности, казахстанская юридическая и экономическая

<sup>4</sup> См., подробнее, Постановление Конституционного Совета РК от 5 августа 2002 г. №5 «О соответствии Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора».

<sup>5</sup> См., пп. 2) ст. 5 Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г. №267-І.

наука не уделяет данным вопросам достаточного внимания. В то же время эффективность реализации концептуальных практических задач напрямую зависит от научной обоснованности средств и способов их решения. В связи с изложенным, целесообразным представляется теоретическая разработка концепции транспарентности, анализ проблемных аспектов ее обеспечения в финансовом законодательстве, выработка предложений по оптимизации средств решения выявленных проблем и т.д.

Проблемы транспарентности государственной власти рассматривались во многих гуманитарных областях научного знания. В частности, о необходимости большей транспарентности исполнительной власти в управлении публичными финансами в кризисный период писали многие известные ученые.

Так, в докладе нобелевского лауреата Дж. Стиглица отмечается, что «большая прозрачность необходима для того, чтобы адекватно ответить на вызов кризиса. В более широком плане, следует укреплять и соблюдать демократические принципы, включая принцип общего участия в принятии решений. К сожалению, в ответ на кризис многие правительства предприняли непрозрачные действия, сосредоточившись в основном на центральных банках и предоставляя лишь ограниченную отчетность вопреки демократическим принципам. Некоторые центральные банки, ограничив прямую отчетность, предприняли меры – без одобрения парламента или конгресса – по поддержанию финансовых институтов, которые подвергли налогоплательщиков огромным рискам»<sup>6</sup>.

Прозрачность публичных финансов влияет на политическую мотивацию граждан. Отсутствие полной и достоверной информации о финансовой деятельности государства приводит к тому, что действия политиков все более теряют доверие в глазах граждан. Чем меньше прозрачности в этой сфере, тем больше варьируются оценки отдельных граждан. «Чем выше уровень прозрачности, тем более эффективны мониторинг и дисциплинирующий эффект давления, оказываемого гражданами на правительство; в результате схема расходов приближается к оптимальной»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Стиглиц Дж. Доклад Стиглица. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. М.: Междунар. отношения. 2010. С. 60.

<sup>7</sup> Как избежать ресурсного проклятия / Под ред. М.Хамфриса, Д.Сакса и Д.Стиглица; пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 246.

На необходимости транспарентности, особенно в сфере добывающих отраслей, акцентируют внимание и казахстанские исследователи.

А. Кошанов убежден, что задача Казахстана как регионального лидера экономической реформы и рыночных преобразований использовать «инициативу прозрачности добывающих отраслей» в содействии экономическому росту и установлении более высокого стандарта прозрачности. Тому пример – удачная модель Норвегии по прозрачному управлению добывающей отраслью как государственным сектором экономики<sup>8</sup>. Прозрачность доходов и расходов добывающей отрасли обязательно приведет к прозрачности в управлении публичными финансами Национального фонда.

Вместе с тем, исследования проблем транспарентности, направленные на выявление сущности данного явления, на разработку эффективной модели механизма обеспечения транспарентности финансовой деятельности государства в казахстанской науке финансового права отсутствуют. Следовательно, не были выработаны научно-обоснованные рекомендации по оптимизации правового регулирования деятельности государства по управлению публичными финансами в Казахстане с позиций необходимости обеспечения транспарентности Национального фонда.

Обзор зарубежной финансово-правовой литературы также выявляет множество нерешенных вопросов. В частности, не исследовано значение понятия «транспарентность» и не определено его место в системе категориального аппарата науки финансового права, не соотнесены понятия «гласность», «публичность», «транспарентность», следовательно, не дана оценка допустимости и целесообразности интеграции понятия «транспарентность» в категориальный аппарат.

Несмотря на прослеживающиеся в юридической науке тенденции к сближению смыслов понятий «транспарентность», «гласность» и «публичность», анализ общегосударственных программ развития и законодательства Республики Казахстан позволяет сделать вывод, что эти термины полностью не совпадают и обозначают несколько различные правовые явления.

Безусловно, все эти термины связаны с п. 3 ст. 18 Конституции, т.е. с правом доступа к информации: у каждого есть право на оз-

<sup>8</sup> Кошанов А.К. Национальные экономические интересы и отношения собственности. 2-е изд. Алматы: Дайк-Пресс, 2010. С. 191.

накомление с документами, решениями и источниками информации, затрагивающими их права и свободы, а у государственных органов и должностных лиц соответственно обязанность по обеспечению этого права. Однако, несмотря на общеправовое значение указанных терминов, в каждой отрасли законодательства эти термины несут в себе различную смысловую нагрузку.

Гласность – общеправовой принцип, означающий максимальную *открытость* тех или иных общественно значимых *процедур и процессов* (деятельности органов представительной и исполнительной власти, судов, органов местного самоуправления, порядка избрания или формирования соответствующих органов, обсуждения законопроектов, разрешения различных споров, функционирования общественных объединений и т.д.) и широкое *информирование о них жителей*<sup>9</sup>.

В ст. 9 Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 10 декабря 2008 г. №99-IV ЗРК закреплён принцип гласности налогового законодательства Республики Казахстан. Под ним понимается, что нормативные правовые акты, регулирующие вопросы налогообложения, подлежат *обязательному опубликованию* в официальных изданиях. То есть, принцип гласности налогового законодательства предполагает *открытость и доступность налогового законодательства*.

Публичность (лат. – publicus, общественный) – *в присутствии публики, открытый*<sup>10</sup>.

Первые зафиксированные использования слова «публичное» в английском языке отождествляли его с *общим благом в обществе*; например, в 1470 г. Мэлори говорил об «императоре Луции ... диктаторе и прокуроре публичного порядка Рима». 70 лет спустя добавилось значение «публичного» как *очевидного и открытого всеобщему обозрению*. Холл писал в своей Хронике 1542 г.: «Их внутреннее недовольство не могло удержаться от того, чтобы не заявить о себе во всеуслышание в местах публичных, а также частных». Использованное здесь слово «частное» означает привилегированное, расположенное на высоком правительственном

<sup>9</sup> Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских; 2-ое изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 119.

<sup>10</sup> Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. 2-е изд., доп. М.: Рус. яз., 2000. С. 577.

уровне. К концу XVII в. оппозиция «публичного» и «приватного» постепенно приблизилась к ее сегодняшнему употреблению. «Публичное» означало *открытое для всеобщего рассмотрения...*<sup>11</sup>.

Известный немецкий ученый Юрген Хабермас, проанализировав соотношение понятий «частное» и «публичное», приходит к выводу, что слово «частный» в английском, французском и немецком языках означает – *находящееся вне сферы общественной, официальной службы и политики*. То есть, частное означает исключение сферы действия государственного аппарата<sup>12</sup>.

В финансовом праве термин «публичность», как правило, используется для отражения государственно-властного начала в сфере финансовой деятельности. «Одним из существенных признаков отношений, регулируемых нормами финансового права, всегда является признак властности этих отношений»<sup>13</sup>.

Как уже отмечалось, исходя из смыслового значения пп. 4) ст. 4 Бюджетного кодекса Казахстана, под транспарентностью следует понимать *открытость (гласность, доступность информации)* бюджетного процесса для общества. На государство возлагается обязанность по предоставлению информации о публичных финансах.

В двух основных кодексах, регулирующих финансовые отношения, – налоговом и бюджетном, законодатель предложил два разных принципа – принцип гласности налогового законодательства и принцип транспарентности бюджета, но при этом оба принципа означают опубликование нормативных финансово-правовых актов.

Требованию обязательного опубликования нормативных правовых актов подходит более термин «гласность». Именно «гласный» *означает доступный для общественного ознакомления и обсуждения*<sup>14</sup>.

Принцип гласности предусматривает обязанность открытого предоставления информации обществу в виде опубликования нормативных правовых актов. Однако при этом принцип гласно-

<sup>11</sup> Сеннет Р. Падение публичного человека / Пер. с англ. М.: Логос, 2002. С. 23–24.

<sup>12</sup> Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М.: АО «КАМІ», 1995. С. 130.

<sup>13</sup> Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2003. С. 8.

<sup>14</sup> Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. С. 132.

сти не предполагает открытости самих государственных органов и их деятельности.

Транспарентность более широкое понятие, которое включает в себя не только опубликование нормативных правовых актов, но и открытость государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность. Более того, транспарентность означает также вовлеченность гражданского общества в процесс принятия решений, затрагивающих интересы всех и каждого, возможность контроля за государственными органами и должностными лицами, а также наличие у гражданского общества правового инструментария для привлечения должностных лиц к ответственности. Таким образом, транспарентность в финансовом праве представляет собой широкое, многоаспектное понятие. Гласность является составной частью транспарентности.

Необходимость введения в научный оборот нового термина «транспарентность» обусловлена несколькими факторами.

В принципах содержание права, всей правовой системы раскрывается углубленно: в них непосредственно выявляются сущность права, его основы, закономерности общественной жизни, ее тенденции и потребности<sup>15</sup>.

В принципе транспарентности аккумулируются, кристаллизуются характерные черты финансового права современной общественно-экономической формации.

Глобальный кризис вскрыл системные прорехи мировой экономики, затронул слабые места в финансовой деятельности государств. Для устранения экономических просчетов необходимы не только жесткая финансовая дисциплина в недрах самого государственного аппарата, но и его открытость, вовлеченность общественных институтов в процесс принятия решений, затрагивающих интересы всех и каждого, возможность контроля за управлением публичными финансами.

В том виде, в котором принцип транспарентности сформулирован в пп. 4) ст. 4 Бюджетного кодекса Казахстана, можно было ограничиться и более понятным для большинства термином «гласность» и не внедрять иностранное лексическое заимствование. Если термину «транспарентность» придать его подлинное смысловое значение, то допустимость и целесообразность упо-

<sup>15</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд, перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 75.

требления термина «транспарентность» в рамках категориального аппарата науки финансового права не ставится под сомнение.

Принцип транспарентности обнаруживает свой познавательный потенциал как на уровне общественных отношений, так и в рамках системы права.

В целях устранения последствий глобального экономического кризиса, в условиях сырьевой направленности экономики Казахстана, наличия серьезных денежных средств в Национальном фонде, а также реализации республикой программы индустриально-инновационного развития, прозрачность органов государственной власти, осуществляющих управление публичными финансами, становится ключевым требованием.

«В долгосрочной перспективе, – убежден Терри Линн Карл, – непрозрачность – это формула коррупции, торможения в развитии и надвигающейся экономической катастрофы. Пока власти будут иметь возможность предоставлять привилегии одним фирмам за счет других (с использованием взяток) и устраивать псевдоконкурсы на основе того, какая из фирм проявит готовность внести наибольший начальный взнос (включая «откат») под видом бонусной ставки, мы не можем ожидать подлинной конкуренции; в таких условиях доходы нефтедобывающего государства неизбежно окажутся в долгосрочной перспективе ниже тех, на какие могла бы рассчитывать страна в целом. Попросту говоря, непрозрачность означает, что вокруг нефти будут обращаться огромные денежные потоки как на местном, так и на международном уровне – при отсутствии хотя бы зачаточных, базовых форм подотчетности»<sup>16</sup>.

Принципы права, как известно, образуют стройную систему, где один принцип выводится из содержания другого. В рамках системы принципов финансового права принцип транспарентности обладает собственным уникальным содержанием и приобретает направляющее значение для дальнейшего функционирования финансовой системы Казахстана. Принцип транспарентности занимает важное место в системе исходных начал противодействия коррупции.

Кроме принципа права, транспарентность выражается в качестве правовой концепции, которая существует в правосознании в

<sup>16</sup> Как избежать ресурсного проклятия / Под ред. М. Хамфрис, Дж. Сакс и Дж. Стиглиц. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 310.

форме элемента правовой мировоззренческой идеологии и является одним из базовых принципов правовой политики государства.

Если транспарентность утвердится в казахстанском обществе в качестве неотъемлемого постулата в управлении публичными финансами, каждодневной политической практики, – это повысит уровень доверия общества к государственным структурам, обеспечит конституционное право граждан на получение доступа к информации о формировании и расходовании средств денежных фондов государства, а также оптимизирует деятельность государства по управлению публичными фондами.

В связи с вышесказанным, можно выделить следующие функции транспарентности в сфере управления публичными финансами:

- 1) коммуникативная функция (функция «обратной связи» между государством и гражданским обществом);
- 2) информативная функция;
- 3) превентивная функция;
- 4) воспитательная функция;
- 5) аксиологическая функция;
- 6) прогностическая функция;
- 7) познавательно-эвристическая функция;
- 8) функция общественного контроля.

Таким образом, значением понятия «транспарентность» применительно к публичным финансам, в том числе, к управлению средствами Национального фонда охватываются:

- a) политико-правовая концепция информационной открытости органов власти в отношении управления публичными финансами как непременном условии эффективного расходования денежных средств государства;
- b) характеристика финансовой деятельности государства, отражающая степень ее информационной открытости (фактическое состояние доступности объективной, полной и достоверной информации об управлении публичными финансами, в частности, средствами Национального фонда);
- c) система юридических средств и методов, направленных на обеспечение состояния информационной открытости финансовой деятельности государства, в том числе по управлению средствами Национального фонда.

Транспарентность необходимо рассматривать не только как принцип бюджетного законодательства. Концепция транспарент-

ности не просто объективирована в пп. 4) ст. 4 Бюджетного кодекса Казахстана, но отражается в различных формах правовой материи, в частности, в традиционно выделяемой в науке финансового права системе правовых принципов (определенность налогообложения, экономическая обоснованность налогообложения, прозрачность бюджета, достоверность бюджета, принцип гласности финансовой деятельности государства и др.).

При изучении информационной открытости финансовой деятельности государства необходимо остановиться на некоторых аспектах.

В рамках *институционального аспекта* следует определить степень транспарентности органов исполнительной власти, осуществляющих финансовую деятельность государства.

Как известно, распоряжение средствами Национального фонда возложено на Президента Казахстана, владение и использование – на Правительство РК, доверительным управляющим является Национальный банк, а контроль за использованием средств Национального фонда осуществляет Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета.

В данном случае, требуется провести не только анализ деятельности каждого указанного органа власти, но также исследовать совокупность полномочий исполнительной ветви власти в сравнении с высшим законодательным органом страны. Другими словами, институциональный аспект должен быть дополнен *функциональным*.

Доминирующую роль в управлении средствами Национального фонда играет Президент Казахстана. Это объясняется тем, что Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления.

Согласно п. 1 ст. 40 Конституции Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях.

Президент Казахстана обладает реальными властными полномочиями, позволяющими ему руководить ответственным перед ним правительством. Национальный банк и Счетный комитет подотчетны Президенту Казахстана. Глава государства, как высшее должностное лицо, осуществляет распорядительные функции в отношении средств Национального фонда. В этой связи, требо-

вание прозрачности и его реальное соблюдение может исходить, прежде всего, от Главы государства.

Парламент Казахстана сегодня фактически не осуществляет никаких функций в отношении средств Национального фонда. Поэтому представляются неслучайными предложения казахстанского экономиста К. Берентаева. «Основными требованиями, – пишет он, – должны быть прозрачность механизма формирования доходов Национального фонда и эффективность использования его средств в интересах социально-экономического развития страны.

Выполнение первого условия предполагает, что денежные потоки, которые поступают в Национальный фонд, должны быть устойчивыми и легко прогнозируемыми – это обеспечит их подконтрольность обществу в лице парламента страны. В настоящее время фактическое управление Национальным фондом осуществляется узким кругом лиц без участия не только общественности, но и парламента. Для повышения прозрачности формирования и использования средств Национального фонда целесообразно рассматривать его в составе сводного бюджета страны. С этой целью нужно внести соответствующие изменения в Бюджетный кодекс РК»<sup>17</sup>.

Известный казахстанский ученый А.И. Худяков справедливо замечал, что «само по себе наличие каких-то денежных фондов, носящих строго специализированный характер и формируемых за счет особых платежей, в общем-то возражения не вызывает. Но возникает вопрос: почему они должны существовать вне бюджета? Ведь и специализацию, и особый характер формирования и расходования денег вполне можно обеспечить в рамках бюджетной системы! Здесь же возникла ситуация, когда общегосударственные по своему характеру фонды, складывающиеся из общегосударственных по своей сути платежей, являющихся не чем иным, как налогами, приобрели типичную ведомственную окраску, и если так дело пойдет дальше, то скоро в республике будет столько внебюджетных фондов, сколько существует министерств, потому что каждое из них стремится всякими правдами и неправдами занять персонально свой. И главная опасность здесь даже не в размывании финансовой системы, а в том, что деньги, выйдя из-

<sup>17</sup> Берентаев К. Когда копия хуже оригинала // Central Asia Monitor. 2013. 19–25 апреля. С. 6.

под контроля общественности в лице парламента, начинают использоваться – а примеры такого рода в отношении Дорожного и Пенсионного фондов уже есть – так, как заблагорассудится чиновникам их соответствующих ведомств, включая обращение их на сомнительные коммерческие операции.

Нам представляется более обоснованной следующая схема: всякого рода специализированные денежные фонды формируются в рамках бюджета. В его же рамках они утверждаются парламентом по всем правилам бюджетной процедуры»<sup>18</sup>.

Опасения А.И. Худякова, как показывает мировая практика, были вполне обоснованы. В любом случае публичные финансы должны быть под контролем парламента. Только так может быть обеспечена прозрачность финансовой деятельности государства.

Понимание прозрачности как системы юридических средств и методов, направленных на обеспечение состояния информационной открытости финансовой деятельности государства, позволяет выявить пробелы в правовом регулировании и разработать оптимальную модель информационной открытости сферы публичных финансов. В этом смысле система юридических средств и методов выступает инструментарием для реализации концепции прозрачности, является внешним выражением правовой политики государства по оптимизации управления публичными финансами.

Прозрачность финансовой деятельности государства не может быть достигнута только за счет изменения материальных норм. Нормы материального права должны быть дополнены соответствующими процессуальными положениями. Например, участие депутатов или даже граждан в принятии решений по распоряжению или контролю за средствами Национального фонда должно быть обеспечено четким процедурно-правовым механизмом.

Привлечение представителей гражданского общества в Совет по управлению Национальным фондом повысит уровень доверия граждан к органам власти, поспособствует формированию в обществе разностороннего знания о финансовой деятельности государства через непосредственное участие в процессе рассмотрения и разрешения вопросов Национального фонда.

<sup>18</sup> Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. С. 239–240.

Фактическое прозрачное состояние публичных финансов не может быть достигнуто с помощью одной лишь правовой регламентации.

В числе неправовых элементов механизма обеспечения прозрачности можно выделить:

- а) *политические* (формирование государственной информационной политики, концепций, целевых программ; создание структуры органов, ответственных за реализацию информационной политики);
- б) *организационные* (материально-техническое обеспечение, а также внедрение информационных технологий и средств научно-технического прогресса в деятельность органов, осуществляющих финансовую деятельность);
- с) *научные* (теоретические и доктринальные разработки вопросов прозрачности публичных финансов);
- д) *образовательные* (проведение образовательных курсов и иных мероприятий по расширению сферы знаний о публичных финансах и повышению уровня квалификации должностных лиц, осуществляющих финансовую деятельность).

Кроме того, следует отметить, что степень открытости государственных структур, эффективная реализация функций по управлению публичными финансами во многом зависят от прозрачности финансирования самих государственных органов и должностных лиц, осуществляющих финансовую деятельность государства. Финансирование всех государственных органов и доходы должностных лиц должны быть прозрачными. Необходимо внедрять декларирование доходов всех граждан.

Таким образом, эффективная система обеспечения прозрачности финансовой деятельности государства должна состоять как из элементов юридического (материально-правового и процессуально-правового), так и неюридического (неправового) характера, направленных на реализацию политико-правовой концепции прозрачности, информационной открытости исполнительной власти в отношении управления публичными финансами.

При этом на законодательном уровне следует четко определить, какая информация, касающаяся Национального фонда, должна быть публичной, а к какой доступ, возможно, следует ограничить. Перечень сведений, содержащих ограниченный доступ, должен быть исчерпывающим. При разработке таких норм

следует исходить из положений Основного закона и не ограничивать конституционные права граждан. Государственные органы, должностные лица обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации. Публичные финансы должны быть открыты для всеобщего рассмотрения, поскольку затрагивают интересы всех и каждого.

Обеспечение прозрачности при расходовании средств Национального фонда неразрывно связано с проблемой баланса частного и публичного интересов.

Из Национального фонда РК, как известно, выделялись средства для поддержания банков второго уровня, на строительство автодорог, запланировано кредитование малого и среднего бизнеса на проекты по развитию обрабатывающей промышленности, а также кредитование проектов по программе индустриализации. Однако при этом организации частного сектора, получившие данные денежные средства, не придерживаются принципа прозрачности и не публикуют отчеты по эффективному расходованию выделенных из Национального фонда средств.

Проблема баланса интересов по существу сводится к вопросу выбора приоритетов. С одной стороны, безусловно, следует развивать те отрасли производства, которые способствуют форсированному индустриально-инновационному развитию страны и повышению конкурентоспособности казахстанской экономики, но с другой – поскольку на эти цели выделяются средства Национального фонда, от организаций частного сектора необходимо требовать прозрачности и эффективности расходования публичных денежных средств.

Требования прозрачности также должны распространяться и на государственные органы. Все процедуры и критерии отбора, сроки подачи заявок и предоставления конкурсной документации, контактная информация, параметры государственно-частного соглашения должны быть опубликованы.

На важность принципа прозрачности в отношении государственно-частного партнерства обращали внимание многие исследователи.

Принцип прозрачности (информационной открытости), отмечает А.В. Белицкая, «предполагает соблюдение ряда формальных требований, важнейшим из которых является обязательное обнаружение в средствах массовой информации актов

законодательства, а также всех решений и предписаний государственных органов, принимаемых в связи с осуществлением государственно-частного партнерства»<sup>19</sup>.

Успешное управление проектами государственно-частного партнерства во многом зависит от грамотного сочетания частно-правовых и публично-правовых средств в правовом регулировании. На эффективность проектов влияет степень их прозрачности на всех стадиях реализации. Однако следует подчеркнуть, что при всей своей важности прозрачность публичных финансов не является самоцелью. Прозрачность должна работать на достижение целей и выполнение задач устойчивого социально-экономического развития страны.

Другими словами, прозрачность должна служить неизменными условиями законного, рационального и эффективного формирования и использования Национального фонда, а не превращаться в очередной PR и отчетную кампанию, затмевающую собой истинные цели и задачи ее функционирования.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

##### *Нормативные правовые источники:*

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.).
2. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. №95-IV.
3. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 10 декабря 2008 г. №99-IV ЗРК.
4. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. №213-І.
5. Закон Республики Казахстан «О Фонде национального благосостояния» от 1 февраля 2012 г. №550-IV.
6. Закон Республики Казахстан «Об информатизации» от 11 января 2007 г. №217-III ЗРК.
7. Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г. №267-І.
8. Постановление Конституционного Совета РК от 5 августа 2002 г. №5 «О соответствии Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора».

<sup>19</sup> Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: монография. М.: Статут, 2012. С. 68.

##### *Учебники, монографии, брошюры:*

1. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд, перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. 576 с.
2. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: монография. М.: Статут, 2012. 191 с.
3. Бессон Э. Бюджетный контроль во Франции и за границей / пер. с франц. СПб.: Тип. Дома призрения малолетних бедных, 1901. 394 с.
4. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских; 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2001. 704 с.
5. Доклад Стиглица. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. М.: Междунар. отношения. 2010. 328 с.
6. Как избежать ресурсного проклятия / Под ред. М.Хамфриса, Д.Сакса и Д.Стиглица; пер. с англ. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 464 с.
7. Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юрист, 2003. 173 с.
8. Кошанов А.К. Национальные экономические интересы и отношения собственности / 2-е изд. Алматы: Дайк-Пресс, 2010. 520 с.
9. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. 2-е изд. доп. М.: Рус. яз., 2000. 856 с.
10. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд. доп. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.
11. Сеннет Р. Падение публичного человека / Пер. с англ. М.: Логос, 2002. 424 с.
12. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. Московские лекции и интервью. М.: АО «КАМИ», 1995. 252 с.
13. Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы: Жеті Жарғы, 1995. 288 с.

##### *Периодические издания:*

1. Берентаев К. Когда копия хуже оригинала // Central Asia Monitor, 2013, 19–25 апреля.

##### *Электронные ресурсы:*

1. Сайт Президента Республики Казахстан: <http://www.akorda.kz>.
2. Основы латинского языка и юридической терминологии. Вводный курс/сост. Е.В. Афонасин; под ред. Т.Г. Мякина. 2-е интернет-издание, испр. и доп. Новосибирск, 2006 // <http://www.nsu.ru/classics/syllabi/latrus.htm>.

## ГЛАВА 6

### Перспективы развития законодательства по управлению средствами Национального фонда Республики Казахстан

**В** нынешнем глобальном мире при исследовании направлений развития законодательства в любой сфере финансовой деятельности государства должны учитываться не только программы социально-экономического роста, утвержденные в той или иной стране, но и тренды мировой экономики. Порой под давлением внешних обстоятельств выбор вариантов развития национальной экономики становится весьма ограниченным. В ожидании нового витка мирового кризиса национальные государства вынуждены формировать институты и финансовые стратегии для уменьшения своей уязвимости. В условиях мировой стагнации успешен лишь тот, кто способен на национальном уровне быстро и эффективно реагировать на глобальные потрясения.

Как показал финансовый кризис, создание в Казахстане резервов на базе излишков доходов от экспорта стало наиболее эффективной стратегией и осознание важности резервов как средства самозащиты будет укореняться. Однако если стабилизирующая функция накопительного фонда полностью оправдывает себя, то сберегательная функция<sup>1</sup> (накопление средств для будущих поколений) вызывает

<sup>1</sup> Согласно выступлению Министра экономики и бюджетного планирования Е.А. Досаева на заседании Правительства РК 18 марта 2014 г., в соответствии с Концепцией новой бюджетной политики для усиления сберегательной функции размер неснижаемого остатка средств в Национальном фонде увеличен с 20% до 30% от ВВП. При этом по итогам 2013 г. общие средства Национального фонда по оценке составили 84,6 млрд долл. (38,4% к ВВП).

весьма скептические оценки. Например, по мнению В. Мау, накопление средств для будущих поколений не имеет под собой серьезных оснований – ни теоретических, ни практических. Только в некоторых наследственных нефтяных монархиях, т.е. там, где понятие «будущее поколение» имеет конкретный, персонифицированный характер, реально такое назначение фонда. Более того, считает В. Мау, «сомнительна сама идея необходимости компенсировать что-то будущим поколениям в условиях резкого ускорения технического прогресса и усиления его непредсказуемости»<sup>2</sup>.

Дальнейшее изъятие части национального капитала из процесса воспроизводства снижает его интенсивность, ведет к деградации национальных трудовых ресурсов, препятствует сокращению технологического отставания от развитых стран. В связи с этим представляется целесообразным задействовать имеющиеся в стране накопления на развитие устойчивого социально-экономического развития.

Межстрановой анализ убедительно показывает, что если средства из стабилизационных фондов направляются на развитие своей экономики, повышение уровня социального развития (здравоохранение, экология, образование, инфраструктура, пенсионное обеспечение), это в любом случае имеет для страны самые положительные результаты. Наличие в государстве накопленных средств создает уникальную возможность с помощью внутреннего инвестирования придать импульс развитию высокотехнологичных производств.

Исследования известных экономистов показывают, что чем больше страна инвестирует в собственную экономику через внутренние сбережения, тем быстрее растет ее экономика. В то же время использование иностранного финансирования приводит к более медленному экономическому росту. Другими словами, следует максимально использовать собственные резервы, не прибегая к значительным иностранным заимствованиям.

С целью сокращения отставания от развитых стран для быстрого и устойчивого социально-экономического развития Казахстана может использоваться средства Национального фонда.

Само по себе понимание того, что средства Национального фонда необходимо использовать в целях устойчивого социально-

<sup>2</sup> Мау В. Экономическая политика в 2004 году: поиск модели консолидации роста // Вопросы экономики. 2005. №1. С. 16.

экономического развития, дает не полную информацию для перехода к реализации конкретных действий. Важнее определиться с конкретными направлениями развития и сформировать институты, которые поспособствуют этому движению. Другими словами, для эффективного использования ресурсов Национального фонда требуется проведение серьезных институциональных реформ.

Невозможно эффективно инвестировать средства Национального фонда в экономику Казахстана, не доверяя ее институтам и не владея соответствующей инфраструктурой. Незрелость последних чревата огромными дополнительными и неоправданными расходами для Национального фонда, и, как следствие, большой рисковостью и низкой доходностью вложения его средств. В крайних случаях это может вылиться и вовсе в их невозвратность и неоплачиваемость и плавно перетечь в казнокрадство, финансирование теневого сектора экономики и коррупции. В конечном счете, все это может привести к перераспределению национального богатства в пользу нецивилизованного сегмента общества с криминальными или полукриминальными мышлением, субкультурой и прошлым.

Аккумуляция средств в Национальном фонде и инвестирование их в иностранные финансовые инструменты не только стимулирует рост развитых стран, но и приводит к ужесточению условий кредитования в Казахстане, резкому колебанию валютных курсов и девальвации национальной валюты.

Такой стратегии следуют многие развивающиеся страны, что дестабилизирует международную финансовую систему. «Современная международная финансовая система, – пишет Дж. Стиглиц, – не является сбалансированной из-за переводов ресурсов развивающимися странами в развитые страны с твердой валютой по низким процентным ставкам»<sup>3</sup>.

Реализованные для стабилизации ситуации меры показали, что роль государства во время кризиса существенно возросла. Государство кроме арбитра и регулятора отношений стало еще одним из основных игроков, покупателем широкого спектра активов, поставщиком ликвидности и кредитов.

Тенденция к росту вмешательства государства в экономику во все кризисные моменты XX в. отмечалась многими исследовате-

<sup>3</sup> Стиглиц Дж. Доклад Стиглица. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. М.: Международные отношения, 2010. С. 270.

лями. Важно понять, как замечает Роберт Хиггс, «почему расширяясь в период кризиса, круг правительственной деятельности не возвращается к докризисному состоянию потом, после восстановления нормальной социально-экономической ситуации»<sup>4</sup>.

Существенные негативные изменения в социально-экономической сфере и последовательное вмешательство государства в качестве участника в рыночные отношения, требуют адекватных изменений и в правовом регулировании. Правовая система выполняет активную преобразующую функцию по отношению к экономической системе, создавая предпосылки для более эффективного ее функционирования.

Однако для того, чтобы экономический результат был опосредован правом, правовой форме следует придать экономическое содержание. Другими словами, юристы должны понять, где произошел разрыв в экономической материи и какие меры с точки зрения экономиста необходимо предпринять, чтобы линия разрыва не расходилась далее.

По мнению Майкла Спенса, «стратегия регулирования развивается в направлении усиления охвата регулированием теневой банковской системы, рейтинговых агентств и рынков дериватов и повышения требований, предъявляемых к капиталу, резервам и гарантийным депозитам, чтобы ограничить рост кредитного плеча»<sup>5</sup>.

В Казахстане с 2008 г. были осуществлены реформы финансового законодательства: приняты новые налоговый и бюджетный кодексы, введены изменения и дополнения в законодательство, регулирующее банковский сектор, страховое дело, пенсионные фонды и инвестиции, изменению подверглась область государственно-частного партнерства, внесены коррективы в управление средствами Национального фонда.

Ключевым фактором стало применение бюджетного правила, предусматривающего перераспределение ресурсов Национального фонда с помощью трансферта в государственный бюджет, и далее направление денежных средств на антикризисные программы.

Если изменения в бюджетной, денежно-кредитной и банковской сферах были реализованы в довольно короткие сроки, то

<sup>4</sup> Хиггс Р. Кризис и Левиафан: Поворотные моменты роста американского правительства / Пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. С. 54.

<sup>5</sup> Спенс М. Следующая конвергенция: будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях / Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. С. 183.

восстановление реального сектора экономики потребует больших усилий и не может быть реализовано сугубо монетарными способами. Для трансформации генерируемого рынком порядка необходимо будет внести еще не одно изменение и дополнение в финансовое законодательство.

Полагать, что финансовой стабильности можно достичь с помощью одного лишь правового регулирования, если только такое регулирование не применять слишком жестко, чтобы не навредить основным финансовым функциям распределения капиталов и рисков, – значит допускать ошибку. В нынешних условиях дополнительным и важным компонентом правового регулирования должны быть саморегулирующие свойства рыночной системы и если они не срабатывают то, следует искать и устранять в первую очередь ее деструктивные элементы. Например, в условиях кризиса иностранные финансовые институты прежде всего вынуждены решать вопросы в своих странах, поэтому необходимо иметь функционирующую систему стабильных и крупных национальных институтов, особенно в банковском секторе, способных совместно с государством реагировать на кризис и обеспечивать доступность кредитования<sup>6</sup>.

Истоки большинства экономических и правовых проблем находятся в политической сфере.

Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства.

Согласно пп. 1) ст. 44 Конституции Президент Казахстана обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Казахстан.

17 января 2014 г. в своем Послании народу Казахстана Глава государства поставил цели, реализация которых потребует дальнейшего совершенствования финансового законодательства.

Так, Н.А. Назарбаев отметил, что важно скорректировать и усилить тренд инновационной индустриализации. Правитель-

<sup>6</sup> В 2013 г. казахстанскую банковскую систему покинул международный банк UniCredit с убытком почти 2 млрд долл. США. В 2014 г. из Казахстана ожидается уход международного банка HSBC.

ству было дано поручение разработать проект Второй пятилетки форсированного индустриально-инновационного развития на 2016–2019 гг., ограничить число приоритетов индустриализации, повысить эффективность традиционных добывающих секторов. Для привлечения инвестиций зарубежных инжиниринговых компаний в область геологоразведки дано поручение по упрощению законодательства. С целью создания наукоемкой экономики будут внесены изменения в законодательство по венчурному финансированию, защите интеллектуальной собственности.

Глава государства отметил, что необходимо совершенствовать работу государственных институтов, искать новые инструменты взаимодействия государства с неправительственным сектором и бизнесом. В частности, дано поручение по разработке Программы развития финансового сектора до 2030 г.<sup>7</sup>, проведению анализа всех компаний с государственным участием, определению перечня предприятий, подлежащих передаче в частный сектор<sup>8</sup>.

На многие указанные в Послании проекты выделены средства из Национального фонда.

1 апреля 2014 г. Президентом был подписан Закон Республики Казахстан «О внесении изменения в Закон Республики Казахстан «О гарантированном трансферте из Национального фонда Республики Казахстан на 2014–2016 годы», направленный на уточнение ежегодного размера гарантированного трансферта в 2014 г. Утвержденный на 2014 г. размер гарантированного трансферта из Национального фонда увеличился на 100 млрд тенге и составил 1480 млрд тенге.

3 марта 2014 г. на правительственном часе в Мажилисе Парламента Казахстана Министр экономики и бюджетного планирования РК Е. Досаев сообщил, что определены направления использования выделяемых средств Национального фонда<sup>9</sup>.

*Первое направление* – это поддержка малого и среднего бизнеса. По проектам обрабатывающей промышленности главным опера-

<sup>7</sup> 18 марта 2014 г. финансовые организации получили проект документа «Концепция развития финансового сектора РК до 2030 года» (Финансовая концепция), подготовленный Национальным Банком.

<sup>8</sup> [http://www.akorda.kz/ru/page/page\\_215750\\_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-17-yanvary-2014-g](http://www.akorda.kz/ru/page/page_215750_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-17-yanvary-2014-g).

<sup>9</sup> <http://primeminister.kz/news/show/21/sredstva-iz-natsfonda-v-obeme-1-trln-tenge-budut-napravleny-na-podderzhku-msb-razvitie-promyshlennosti-i-ozdorovlenie-bankovmebp/03-03-2014>.

тором станет Национальный управляющий холдинг «Байтерек». Средства будут направляться через Фонд поддержки предпринимательства «Даму». Предварительные сроки кредитования – до 7 лет, по ставке до 7% годовых.

*Второе направление* предполагает обусловленное кредитование через банки второго уровня. Национальный управляющий холдинг «Байтерек» будет размещать депозиты в банки второго уровня в соответствии с критериями по проектам. Предполагается кредитование в сумме от 10 до 50 млн долл., сроком до 10 лет.

*Третье направление* – развитие обрабатывающей промышленности, долгосрочные и капиталоемкие проекты. Средства предполагается направить через Банк развития Казахстана. Сумма – 50 млн долл., сроком до 15 лет, максимальная ставка – 6,5% в тенге.

*Четвертое (последнее) направление* – распределение средств на оздоровление банковского сектора. В частности, решение вопросов неработающих активов или проблемных кредитов.

Таким образом, средства Национального фонда с помощью трансферта направляются в институты развития, которые в свою очередь далее осуществляют распределение их конечным получателям.

Создание условий экономического роста напрямую зависит от мер, выбранных государством, и применяемых для этого инструментов. Государство, направляя капитал в отрасли, признанные стратегически значимыми, должно заниматься проблемами, которые в условиях кризиса невозможно решить с помощью рыночных механизмов.

Выделение средств из Национального фонда для кредитования субъектов рынка требует не только детальной проработки условий по предоставлению кредитов, но и процессуально-процедурных вопросов, мер ответственности за неэффективное использование государственных кредитов. Неукоснительное соблюдение и ответственность за нарушения должны распространяться на субъектов кредитования, должностных лиц институтов развития и финансовых организаций. Субъекты частного сектора должны публиковать отчеты по расходованию государственных средств. Вся сеть – от отправителя до конечного адресата должна отвечать требованиям транспарентности. Расходование средств и полученный результат должны оцениваться с точки зрения эффективности.

Необходимо учитывать с экономические особенности региона, общегосударственные планы его развития и оказывать поддерж-

ку, прежде всего, инновационным, импортозамещающим предприятиям. Причем поддержка должна заключаться не столько в выделении денежных средств из бюджета, сколько в стимулировании спроса на продукцию, выпускаемую субъектами малого бизнеса.

Стимулирующим фактором для создания благоприятных условий для субъектов малого бизнеса со стороны местных органов власти будет увеличение налоговых отчислений в местные бюджеты. Из части уплачиваемых малыми предприятиями налогов в рамках местных бюджетов можно создать гарантийные фонды страхования рисков банков при выдаче кредитов субъектам малого бизнеса.

Выделение средств Национального фонда на кредитование малого и среднего бизнеса, а также оздоровление банковского сектора с точки зрения развития экономики вполне объяснимо, но при этом сопровождается существенными рисками.

Так, например, на прошедшем в Шанхае Глобальном финансовом саммите (май 2013 г.) многие участники отмечали, что китайские банки охватывают в Китае лишь 47% рынка кредитования малого бизнеса, и это тормозит развитие рынка. Такая позиция объясняется высокими рисками в частном секторе, поэтому банки предпочитают кредитовать государственные предприятия. В связи с этим, Центральный Банк КНР взял на себя обязательство выдать банкам 8 трлн юаней на кредитование малого и среднего бизнеса<sup>10</sup>.

Операции банков по кредитованию субъектов малого бизнеса характеризуются определенной спецификой.

Во-первых, на сегодняшний день доля малого бизнеса в совокупном капитале страны не столь существенна, чтобы вызвать интерес у частных финансовых институтов. Отсутствие условий для стабильного развития удерживает малые предприятия от крупных вложений в собственный основной капитал. Неустойчивость рынка и многопрофильность хозяйственной деятельности малых предприятий увеличивает риски кредитования. Также в Казахстане практически отсутствуют и построенные на балансе интересов сторон процедуры банкротства и ликвидации малых предприятий, которые выступают важнейшим правовым гарантом интересов всех кредиторов, включая и банки.

<sup>10</sup> Сайт Центрального телевидения Китая: <http://www.cntv.ru/2013/06/05/ART11370412078150291.sh.html>.

Следующим существенным фактором, влияющим на формирование рисков банковского кредитования этой сферы хозяйствования, выступает изолированность малого бизнеса от формирования всей предпринимательской среды. Это связано с тем, что малый бизнес Казахстана входил в рыночную среду раньше крупных предприятий, развивался и развивается «без поддержки» со стороны крупных предприятий, которые, как показывает мировой опыт, часто выступают гарантом устойчивости взаимодействующих с ними малых предприятий.

В этой связи, возможно, следовало бы внести дополнения в нормативные правовые акты, которые бы обязывали крупные предприятия передавать субъектам малого и среднего бизнеса до 20–30% государственного заказа путем проведения тендеров.

Третьим существенным фактором, влияющим на формирование рисков банковского кредитования малого бизнеса, является его деформализация, т.е. разрыв между реальными и формально учтенными объемами хозяйственного оборота малых предприятий, а также между формально числящимися малыми предприятиями и их фактически действующим числом.

Ни один государственный орган – ни органы регистрации, ни органы налоговой службы, ни органы статистики не могут достоверно сказать, сколько в стране реально действующих малых и средних предприятий.

Последним фактором, влияющим на формирование рисков банковского кредитования, является низкая информационная обеспеченность самих субъектов малого и среднего предпринимательства. Предприниматели не всегда объективно оценивают финансовое положение своего предприятия, порой не в состоянии планировать и оценивать его деятельность и финансовое положение на длительную перспективу.

Для того чтобы снизить риски кредитования малого и среднего бизнеса, а также сложное положение, в которое попали малые и средние предприятия из-за проведенной масштабной девальвации, государство объявило в Казахстане со 2 апреля 2014 г. до 1 января 2015 г. мораторий на проведение проверок субъектов малого и среднего бизнеса<sup>11</sup>.

Более того, до 1 июня 2014 г. Правительство совместно с Национальной палатой предпринимателей должно провести полную

<sup>11</sup> <http://www.zakon.kz/4606435-moratorijj-na-proverki-dlja-malogo-i.html>.

ревизию законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность.

При разработке Предпринимательского кодекса Республики Казахстан следует четко определить критерии разделения малого и среднего бизнеса. Это разделение следует учесть и в сфере налогообложения и внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс.

Также следует особое внимание уделить правовому регулированию государственно-частного партнерства. Сформулированное в пп. 18) ст. 1 проекта Предпринимательского кодекса определение государственно-частного партнерства можно назвать не вполне удачным. Можно было бы дополнить, что такое партнерство – это сотрудничество, юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков.

Проект Предпринимательского кодекса закрепляет, что одной из сторон сотрудничества является государство, а другой – субъект частного предпринимательства. Такие формы сотрудничества возможны, как нам кажется, не только между государством, но и его административно-территориальными единицами. Кроме этого, более точно следовало также сформулировать и цели государственно-частного сотрудничества.

Направляя средства из Национального фонда на финансирование банков второго уровня, следует учитывать, что казахстанский банковский рынок не обеспечивает стремление экономической системы к равновесию. Саморазвивающийся рефлексивный процесс не позволил имеющимся в стране институциональным механизмам блокировать в 2008 г. банковский кризис, последствия которого полностью до сих пор не устранены. Эффективных реформ по стабилизации и развитию финансового рынка, а также защите банковских вкладов еще осуществлено.

В этой связи представляется неслучайным, что Президент Республики Казахстана на состоявшемся 11 апреля 2013 г. заседании Совета по управлению Национальным фондом запретил выделять средства фонда банкам второго уровня. Вливание бюджетных денег на поддержание банковской системы представляется целесообразным только после ее трансформации, создания более жестких защитных механизмов вкладов.

Весьма существенное значение в последнее время приобретает терминология, применяемая в нормативных правовых актах. При

большом количестве обсуждаемых и принимаемых законопроектов их разработчикам не всегда удается соблюдать требования к используемым терминам – однозначность, строгая определенность, ясность, устойчивость, совместимость со всем комплексом употребляемых в законодательстве терминов. Именно в процессе подготовки, рассмотрения и принятия законодательных актов должны строго соблюдаться вышеуказанные требования, которые обеспечивают высокое качество и эффективность реализации принятого закона. Вследствие поспешности в подготовке текстов законов и недостаточной информированности разработчиков, попытки найти новую, терминологию, оказываются неудачными и приводят к еще большей путанице в правоприменительной практике, что влечет беспрерывные поправки в нормативные правовые акты.

Например, как показывает анализ казахстанского законодательства термин «фонд» многозначен, используется в нескольких аспектах.

В соответствии с п. 1 ст. 107 Гражданского кодекса Республики Казахстан от 27 декабря 1994 г., фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно полезные цели. Финансовыми источниками фонда являются деньги, а также другое имущество учредителей, спонсорство, добровольные пожертвования и иные законные поступления.

Такое определение фонда закреплено и в Законе Республики Казахстан от 16 января 2001 г. №142-ІІ «О некоммерческих организациях».

Согласно ст. 13 Закона «О некоммерческих организациях» существуют частные, корпоративные, общественные и государственные фонды.

Понятие «фонд» также содержится в Законе Республики Казахстан «Об инвестиционных фондах» от 7 июля 2004 г. №576-ІІ.

В соответствии с пп. 1) ст. 1 Закона «Об инвестиционных фондах», акционерным инвестиционным фондом является акционерное общество, исключительным видом деятельности которого являются аккумуляция и инвестирование в соответствии с требованиями, установленными настоящим Законом и его инвестиционной декларацией, денег, внесенных акционерами данного

общества в оплату его акций, а также активов, полученных в результате такого инвестирования.

Таким образом, в самом общем смысле в соответствии с гражданским законодательством фонд является юридическим лицом.

Кроме гражданского законодательства термином «фонд» оперирует и пенсионное законодательство.

Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» 21 июня 2013 г. №105-V ЗРК предусматривает следующие виды пенсионных фондов:

а) Единый накопительный пенсионный фонд, который осуществляет привлечение обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов, добровольных пенсионных взносов и выплат пенсионных накоплений.

Единый накопительный пенсионный фонд создается в форме акционерного общества, является некоммерческой организацией (ст. 34 Закона «О пенсионном обеспечении в РК»);

б) Добровольный накопительный пенсионный фонд, который также создается в форме акционерного общества.

Пенсионные фонды, созданные в соответствии с законодательством Республики Казахстан для осуществления деятельности по пенсионному обеспечению участников фондов в соответствии с заключенными с ними договорами, отличаются от других фондов по функциональному назначению.

Термин «фонд» активно употребляется и в финансовом законодательстве.

Кроме уже описанных особенностей Национального фонда, следует выделить еще и Фонд национального благосостояния.

В соответствии с пп. 5) ст. 1 Закона Республики Казахстан «О Фонде национального благосостояния» от 1 февраля 2012 г. №550-ІV, под фондом национального благосостояния следует понимать национальный управляющий холдинг, к задачам которого в соответствии с данным законом относится:

- 1) повышение конкурентоспособности, рыночной стоимости и доходности организаций, входящих в группу Фонда;
- 2) внедрение в группе Фонда наилучшей практики корпоративного управления;
- 3) стимулирование разработки и внедрения в группе Фонда инновационных процессов и технологий;
- 4) участие в привлечении инвестиций в Республику Казахстан, создание условий для инвестиционной активности организа-

- ций, входящих в группу Фонда, а также улучшение инвестиционного климата в Республике Казахстан с учетом основных направлений государственной политики;
- 5) разработка и реализация инвестиционных стратегических проектов национального, межотраслевого и регионального масштабов, участие в разработке и реализации программ модернизации и диверсификации казахстанской экономики;
  - 6) участие в реализации программ, направленных на развитие предпринимательства;
  - 7) участие в реализации социально значимых, индустриально-инновационных проектов, способствующих устойчивому развитию экономики Республики Казахстан при учете особенностей их реализации Фондом, установленных законом.

Целью деятельности Фонда является повышение национального благосостояния Казахстана посредством увеличения долгосрочной стоимости (ценности) организаций, входящих в группу Фонда, эффективного управления активами, входящими в группу Фонда.

Фонд национального благосостояния создается в организационно-правовой форме акционерного общества с особым статусом, является коммерческой организацией и осуществляет ряд некоммерческих функций, определяемых законодательством Казахстана.

Как показывает анализ нормативных правовых актов и правоприменительная практика, фондовая форма позволяет сбалансировать потребности общества с его возможностями, обеспечивает концентрацию ресурсов на основных направлениях социально-экономического развития.

Обогащение понятийного аппарата, применяемого законодателем, и совершенствование терминологии должны происходить не за счет утраты точности устоявшихся терминов, специфической для нормативного правового акта четкости. Рационализация и развитие применяемых в нормативных правовых актах терминов не должны отражаться на эффективности регулирования финансовой деятельности государства.

В условиях активного вливания государственных денежных средств в экономику страны, кредитования из Национального фонда частного сектора, рассмотрение вопросов укрепления финансовой дисциплины и ужесточения контроля приобретает особое значение.

В деле укрепления финансовой дисциплины ключевую роль играют меры финансово-правовой ответственности, которые

оказывают пресекающее воздействие на потенциальных нарушителей финансово-правовых норм, а также имеют восстановительный характер. Другими словами, в случае неэффективного использования государственных средств, эти меры решают вопрос восполнения потерь, понесенных фондом.

Как показывает анализ действующих нормативных источников, а также классификатора нарушений, выявляемых на объектах государственного финансового контроля, за нарушение финансовой дисциплины в большинстве случаев применяются меры административной и дисциплинарной ответственности.

Поскольку правовая система должна соответствовать нарастающим темпам развития экономических и социальных отношений в Казахстане, содействовать реализации Стратегии «Казахстан–2050» на состоявшемся 20 ноября 2013 г. VI съезде судей Глава государства выделил ряд приоритетных направлений законодательства, требующих скорейшей реализации.

Н.А. Назарбаев отметил, что для благоприятного инвестиционного климата, высокого уровня благосостояния граждан, успешного развития общества необходим независимый и справедливый суд – стержень деятельности любого государства. Важно последовательно совершенствовать законодательные нормы деятельности судов. В этих целях уже подготовлены проекты новых кодексов – уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и об административных правонарушениях. Также Президент Казахстана указал на необходимость модернизации гражданского судопроизводства и поручил Правительству совместно с Верховным Судом РК приступить к разработке проекта нового Гражданского процессуального кодекса<sup>12</sup>. Проект такого кодекса также уже подготовлен рабочей группой и передан на обсуждение общественности.

До принятия уголовного кодекса и кодекса об административных правонарушениях в них следует предусмотреть соответствующие меры по повышению финансовой дисциплины, санкции за нарушение порядка управления публичными финансами.

Кроме того, как показывает опыт зарубежных стран, действенными мерами по соблюдению финансовой дисциплины и повышению эффективности финансового контроля является передача

<sup>12</sup> [http://www.akorda.kz/ru/page/page\\_215293\\_vystuplenie-prezidenta-kazakhstana-nursultana-nazarbaev-a-na-vi-sezde-sudei-respubliki-kazakhstan](http://www.akorda.kz/ru/page/page_215293_vystuplenie-prezidenta-kazakhstana-nursultana-nazarbaev-a-na-vi-sezde-sudei-respubliki-kazakhstan).

полномочий по распоряжению средствами Национального фонда Парламенту РК.

Наряду с этим, представляется целесообразным, чтобы Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета стал непосредственно подчиненным и подотчетным Парламенту РК и был наделен более широким кругом полномочий. Например, сегодня Счетный комитет в случаях выявления признаков преступлений или административных правонарушений в действиях должностных лиц объектом государственного финансового контроля передает материалы контроля в правоохранительные органы или органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Для усиления позиций Счетного комитета следовало бы, возможно, наделить его полномочиями по применению некоторых санкций за нарушение финансовой дисциплины.

Кстати, отметим, что в ходе проверок Счетным комитетом регулярно выявляются как проблемы системного характера, так и нарушения в действиях конкретных должностных лиц.

Счетным комитетом в конце 2013 г. проведен контроль использования средств республиканского бюджета и средств Национального фонда Республики Казахстан, выделенных АО «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» для обеспечения конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики.

Комитетом установлено, что Фонд представляет собой холдинговую компанию со сложной организационной структурой. В период с 2011 по 2013 гг. сохраняется устойчивая тенденция роста количества контролируемых Фондом организаций (восьмиуровневая структура управления) и расширение видов его деятельности. Так, если на начало 2012 г. в состав Фонда входило 626 организаций, то по состоянию на середину прошлого года – уже 652 компании. Такая многоступенчатая иерархия структуры Фонда усложняет формирование его консолидированной финансовой отчетности и не обеспечивает в полной мере прозрачность деятельности.

Отдельные вопросы консолидации отчетности и информации о деятельности Фонда законодательно не урегулированы. Консолидированный годовой бюджет Фонда не формируется, соответственно, нормативные документы, регламентирующие данный процесс, отсутствуют, что создает дополнительные риски непро-

зрачности его деятельности. В нарушение решения Правительства Казахстана о порядке распределения чистого дохода и выплаты дивидендов за предыдущий год Фонд не представлял основному акционеру информацию об использовании средств, оставшихся в его распоряжении.

Счетный комитет рекомендовал Правительству Казахстана внести изменения и дополнения в ряд нормативных правовых актов, направленных на совершенствование бюджетного законодательства, законодательства о бухгалтерском учете и финансовой отчетности, закона о Фонде национального благосостояния, иных нормативных правовых актов и внутренних документов Фонда<sup>13</sup>.

В связи с этим остро поднимается вопрос о необходимости распространения принципа прозрачности на все сферы финансовой деятельности государства. При этом принцип прозрачности должен включать в себя не только опубликование нормативных правовых актов, но также открытость государственных органов и национальных компаний. Например, привлечение представителей гражданского общества в Совет по управлению Национальным фондом повысило бы уровень доверия граждан к органам власти, поспособствовало бы формированию в обществе разностороннего знания о финансовой деятельности государства через непосредственное участие в процессе рассмотрения вопросов, связанных с деятельностью Национального фонда.

Уровень открытости государственных структур и эффективность реализации функций по управлению публичными финансами во многом определяются прозрачностью финансирования самих государственных органов, организаций с государственным участием и их должностных лиц. Финансирование всех государственных органов и доходы должностных лиц должны быть прозрачными.

Парламенту и Правительству необходимо контролировать рациональное расходование государственных денежных средств, направляемых на программы развития. Многие вопросы можно решить и без увеличения финансирования. Для этого следует улучшить управление институтами развития, усилить финансовую дисциплину и контроль над расходованием денежных средств.

<sup>13</sup> Горяинов А.В. Счетный комитет проводит постоянную работу по модернизации системы госконтроля // <http://esep.kz/rus/showin/article/1856>.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

*Нормативные правовые источники:*

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.).
2. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. №95-IV.
3. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 10 декабря 2008 г. №99-IV ЗРК.
4. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 г.
5. Закон Республики Казахстан «О Фонде национального благосостояния» от 1 февраля 2012 г. №550-IV.
6. Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 г. №142-III «О некоммерческих организациях».
7. Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» 21 июня 2013 г. №105-V ЗРК.
8. Закон Республики Казахстан «О внесении изменения в Закон Республики Казахстан «О гарантированном трансферте из Национального фонда Республики Казахстан на 2014–2016 годы» от 31 марта 2014 г. №181-V ЗРК.

*Учебники, монографии, брошюры:*

1. Стиглиц Дж. Доклад Стиглица. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. М.: Международные отношения, 2010. 328 с.
2. Спенс М. Следующая конвергенция: будущее экономического роста в мире, живущем на разных скоростях / Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. 336 с.
3. Сото Э де. Иной путь: экономический ответ терроризму / Пер. с англ. Челябинск: Социум, 2008. 408 с.
4. Хиггс Р. Кризис и Левиафан: Поворотные моменты роста американского правительства / Пер. с англ. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. 500 с.

*Периодические издания:*

1. Мау В. Экономическая политика в 2004 году: поиск модели консолидации роста // Вопросы экономики. 2005. №1. С. 4–27.

*Электронные ресурсы:*

1. Сайт Президента Республики Казахстан: <http://www.akorda.kz>.
2. Сайт Премьер-Министра РК: <http://primeminister.kz>.
3. Сайт Счетного комитета РК: <http://esep.kz>.
4. Сайт информационного портала: <http://www.zakon.kz>.
5. Сайт Центрального телевидения Китая: <http://www.cntv.ru>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**В**сякое новое вводимое государством в правовую действительность социально-экономическое явление несет в себе как новые возможности, так и скрытые угрозы и риски. Изначально все, конечно же, зависит от истинных намерений и ценностей того, в чьих руках рождаются и начинают использоваться эти новые инструменты. Но не всегда только намерения и ценности человека создающего предопределяют успех его творения в будущем. По принципу всем известного изречения Парацельса о том, что «все есть яд, все есть лекарство; то и другое определяет доза», любое благо может стать бесполезным или превратиться со временем в зло.

Поэтому далеко не все в этой жизни зависит только от намерений создавшего то или иное великое, большое или, по крайней мере, заметное творение. Не случайно в этой связи про такие случаи говорят, что «благими намерениями вымощена дорога в ад». Говоря применительно к рассматриваемой ситуации словами известного русского поэта нам, действительно, не дано предугадать, как отзовется в будущем не только наше слово, но и дело. И мы не можем гарантировать, что однажды созданное нами не выйдет со временем из-под нашего контроля и не обратится нам же во вред.

Зачастую именно жизненные обстоятельства и условия, в которых эти творения используются или будут использоваться в будущем, становятся впоследствии ключевыми факторами влияния на вектор их использования (во благо, бездарно или во зло). Деньги, а тем более большие деньги в руках одного распорядителя – это, конечно же, не просто самоцель, а прежде всего, великое средство. Что проку в их количестве и владении ими до той поры, пока ими не воспользуешься для удовлетворения своих нужд и интересов? И как всякое средство, в зависимости от того, в чьих руках оно со временем окажется, деньги могут пойти на достижение самых разных целей и реализацию самых различных про-

грамм, утвердить или переутвердить которые не составит большого труда и не потребует много времени.

Поэтому всякого рода субъективизм, даже если он изначально самый благой, конструктивный, позитивный, жизнеутверждающий, чреват впоследствии кардинальным изменением ситуации в случае смены политического и экономического курса. Безусловно, ум, талант и гений всякого созидателя – в его добрых творениях, но мудрость созидателя состоит, прежде всего, в том, чтобы это благое творение не было впоследствии использовано во вред кому-либо. В этой связи мудрое созидание чего-либо доброго и полезного (при параллельном осознании обоюдоострого характера любого творения) должно изначально исключать в будущем всякий односторонний субъективизм в изменении предназначения и последующего применения всего вновь созданного.

Следовательно, заботой всякого создающего что-то новое должно стать также одновременное создание объективного механизма сохранения общественно полезного характера использования его творения, предотвращение всякой возможности его использования во вред человеку и обществу.

Безусловно, в создании и функционировании Национального фонда РК есть бесспорные положительные моменты, заключающиеся, прежде всего, в создании финансовой «подушки безопасности», готовой во времена кризисов всегда прийти на помощь государству и сбалансировать его бюджет. Это, своего рода, саккумулированный в благополучные времена финансовый резерв, отложенные со сверхдоходов сбережения и неприкосновенный запас государства на случай наступления худших времен. Это накопления государства на его будущее, когда потребность в деньгах будет острее, а программы и реальные планы их освоения продуманнее, грамотнее и честнее.

Но одновременно Национальный фонд – это и огромные и ничем не ограниченные финансовые возможности, сконцентрированные в руках одного лица, вызывающие постоянный соблазн их распечатать. Использование же этих средств в будущем будет всецело зависеть от моральных установок, ценностей и ориентиров будущих единоличных распорядителей.

Кроме того, концентрация средств в Национальном фонде за счет коммерческих организаций и семейных хозяйств означает одновременное уменьшение их доходов и, как следствие, накоплений и покупательной способности, влекущее за собой ограни-

чение их возможностей по реализации своих частных интересов уже сегодня.

Размещение же средств Национального фонда на зарубежных рынках капитала и финансовых рынках означает, по сути, отток части национального капитала, уменьшение объемов финансирования местной экономики и финансирование зарубежных экономик на страх и риск финансовых посредников и доверительных управляющих.

В такой ситуации может радовать только одно: операционно наше государство все-таки следует примеру развитых стран, имеющих развитую экономику, которые своими финансовыми излишками могут себе позволить заботиться о будущем своей страны и будущих поколениях уже сегодня.

Нам же в нынешних условиях важно хотя бы сохранить нынешнее поколение граждан, чтобы оно могло стать здоровой основой для зарождения и развития будущих поколений. А для этого необходимо уже сегодня реально заботиться о физическом, психическом и нравственном здоровье каждого человека и общества в целом, о высоком образовательном, культурном и патриотическом облике граждан, их приверженности к естественно-правовым и гражданским идеалам и ценностям общества, реальной принадлежности их к обществу и к государству, в котором они постоянно проживают, об их активном участии в управлении делами государства, включая все его финансовые дела.

В этих условиях как никогда важно обеспечивать прозрачность формирования, хранения и использования средств Национального фонда под контролем Парламента и гражданского общества, использование существующих правовых механизмов сдержек и противовесов в его функционировании, постоянные подотчетность и подконтрольность его распорядителей гражданскому обществу.

В то же время помимо действий, предпринимаемых государством и его институтами, необходимо каждому гражданину проникнуться осознанием своей социальной сущности и роли в формировании и удовлетворении публичных интересов и потребностей. Ведь публичные интересы, как мы знаем, далеко не всегда совпадают с государственными и тем более уж с интересами отдельных государственных органов и их должностных лиц.

Как совершенно справедливо указывает по этому поводу Р.А.Гаврилюк, «дуалистическая природа индивида, с неизбеж-

ностью сочетающая в себе биологическое и социальное, индивидуальное и общественное начала, предопределила и двойственный характер потребностей человека как феномена социального – частные потребности и публичные потребности. Поэтому налоговое право индивида и является распределительным по своей природе – с его помощью произведенный человеком продукт расщепляется на две почти никогда не равные между собой части: одна предназначена для удовлетворения частных, личных потребностей индивида, другая – его публичных потребностей, совпадающих с потребностями других индивидов»<sup>1</sup>.

Только при подобном осознании каждым индивидом своих публичных интересов и объединении усилий всех граждан в едином устремлении на создание и эффективное функционирование гражданского общества и его институтов как выразителей публичных интересов возможна постоянная адекватная, подконтрольная и подотчетная обществу и, главное, общественно полезная работа государства и его органов. Государство в формулировании им своих интересов не должно отрывать от общества и искажать в своей деятельности через призму своего восприятия и выражения публичные интересы народа и индивидов.

В тех случаях, когда публичные интересы приносятся в жертву государственным или узкоклановым интересам отдельных социальных групп или индивидов, утрачиваются тонкие доверительные отношения между государством и обществом и государство перестает быть народным. Такое государство неизбежно рискует утратить доверие народных масс и их всестороннюю поддержку. В свою очередь индивиды могут постепенно перестать быть патриотами и гражданами своего государства.

Чтобы этого не допустить, государство в своей деятельности должно каждый день жить, чувствовать и работать так, чтобы, в свою очередь, каждый гражданин во всем ощущал, что государство действительно живет его нуждами, потребностями, чаяниями и интересами, а не простыми лозунгами и декларациями о благах человека и общества.

<sup>1</sup> Гаврилюк Р.А. Методологическая традиция доктрины естественного права: монография. Черновцы: Черновицкий нац. ун-т, 2012. С. 751.

**УКАЗ**  
**Президента Республики Казахстан**  
**«О Национальном фонде Республики Казахстан»**  
от 23 августа 2000 г. №402

В целях обеспечения стабильного социально-экономического развития страны, накопления финансовых средств для будущих поколений, снижения зависимости экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов постановляю:

1. Создать Национальный фонд Республики Казахстан (далее – Фонд).
2. Установить, что:
  - 1) активы Фонда сосредоточиваются на счете Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке Республики Казахстан;
  - 2) управление активами Фонда осуществляется Национальным Банком Республики Казахстан;
  - 3) объем и направления использования Фонда определяются Президентом Республики Казахстан по предложению Правительства Республики Казахстан;
  - 4) Правительство Республики Казахстан ежегодно представляет на утверждение Президенту Республики Казахстан годовой отчет о формировании и использовании Фонда.

*Сноска. В пункт 2 внесены изменения – Указом Президента РК от 29 января 2001 г. №543.*

3. Поручить Правительству Республики Казахстан совместно с Национальным Банком Республики Казахстан до 1 ноября 2000 года:

- 1) подготовить и внести в установленном порядке на рассмотрение Президенту Республики Казахстан проекты нормативных документов, необходимых для организации деятельности Фонда и обеспечивающих прозрачное и эффективное управление активами Фонда;
  - 2) проработать вопрос об источниках формирования активов Фонда, внести в случае необходимости проекты законодательных актов на рассмотрение Парламенту Республики Казахстан;
  - 3) представить предложения по формированию органов управления Фонда с участием представителей Президента, Парламента и Правительства Республики Казахстан.
4. Настоящий Указ вступает в силу со дня подписания.

Президент  
Республики Казахстан

**Н. Назарбаев**

**УКАЗ**  
**Президента Республики Казахстан**  
**«О некоторых вопросах**  
**Совета по управлению Национальным фондом**  
**Республики Казахстан»**

от 28 декабря 2004 г. №1509

В соответствии со статьей 25 Бюджетного кодекса Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Образовать Совет по управлению Национальным фондом Республики Казахстан (далее – Совет) – консультативно-совещательный орган при Президенте Республики Казахстан.

2. Утвердить прилагаемые:

- 1) состав Совета;
- 2) положение о Совете.

3. Внести в Указ Президента Республики Казахстан от 29 января 2001 года №543 «О некоторых вопросах Национального фонда Республики Казахстан» (САПП Республики Казахстан, 2001 г., №4–5, ст. 42; 2003 г., №6, ст. 60; №46, ст. 502) следующие изменения:

- 1) пункт 1 исключить;
- 2) в пункте 4 слова «, кроме пункта 6 Правил, вступающего в силу с даты введения действие Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам функционирования Национального фонда Республики Казахстан», указанного в пункте 3 настоящего Указа, а также подпункта 1) пункта 7 Правил, вступающего в силу с 1 января 2002 года,» исключить.
4. Настоящий Указ вступает в силу с 1 января 2005 года.

Президент  
 Республики Казахстан

**Н. Назарбаев**

**УТВЕРЖДЕН**  
 Указом Президента  
 Республики Казахстан  
 от 28 декабря 2004 г. №1509

**СОСТАВ**  
**Совета по управлению**  
**Национальным фондом Республики Казахстан**  
**(по должности)**

*Сноска. Состав с изменениями, внесенными указами Президента РК от 26.07.2011 г. №128; от 13.03.2012 г. №284; от 27.03.2013 г. №533.*

Президент Республики Казахстан – председатель Совета  
 Премьер-Министр Республики Казахстан  
 Председатель Сената Парламента Республики Казахстан  
 (по согласованию)  
 Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан  
 (по согласованию)  
 Руководитель Администрации Президента Республики Казахстан  
 Председатель Национального Банка Республики Казахстан  
 Заместитель Премьер-Министра Республики Казахстан  
 Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета  
 Министр финансов Республики Казахстан  
 Министр экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан

УТВЕРЖДЕНО  
Указом Президента  
Республики Казахстан  
от 28 декабря 2004 г. №1509

## ПОЛОЖЕНИЕ о Совете по управлению Национальным фондом Республики Казахстан

### 1. Общие положения

1. Совет по управлению Национальным фондом Республики Казахстан (далее – Совет) является консультативно-совещательным органом при Президенте Республики Казахстан.
2. В своей деятельности Совет руководствуется Конституцией, законодательными актами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан, а также настоящим положением.
3. Решения Совета носят рекомендательный характер.

### 2. Задачи и функции Совета

4. Основными задачами Совета являются оказание содействия и выработка рекомендаций Президенту Республики Казахстан по вопросам использования Национального фонда Республики Казахстан (далее – Фонд).
5. Функциями Совета являются:
  - 1) выработка предложений по повышению эффективности формирования и использования Фонда;
  - 2) рассмотрение и выработка предложений по объемам и направлениям использования Фонда;
  - 3) выработка предложений по перечню разрешенных финансовых инструментов, за исключением нематериальных активов, для размещения Фонда.

### 3. Права Совета

6. Совет имеет право в установленном законодательством Республики Казахстан порядке и в пределах своей компетенции:
  - 1) привлекать представителей государственных органов, а также институтов гражданского общества к обсуждению вопросов деятельности Фонда;
  - 2) принимать соответствующие решения по рассматриваемым вопросам, которые носят рекомендательный характер.

### 4. Организация деятельности Совета

7. Совет возглавляет председатель.
8. Председатель Совета:
  - 1) осуществляет общее руководство деятельностью Совета;
  - 2) определяет место и время проведения заседаний Совета;
  - 3) председательствует на заседаниях Совета. В отсутствие председателя по его поручению на заседаниях председательствует один из членов Совета;
  - 4) дает обязательные для исполнения указания членам Совета.
9. Члены Совета вправе:
  - 1) вносить предложения по плану работы Совета, повестке дня его заседаний и порядку обсуждения вопросов;
  - 2) участвовать в подготовке материалов к заседаниям Совета, проектов его решений;
  - 3) принимать участие в обсуждении вопросов, рассматриваемых на заседании Совета.
10. Заседания Совета проводятся по мере необходимости и не реже одного раза в год в сроки, определяемые председателем Совета, и оформляются протоколом. Заседания Совета правомочны при наличии двух третей его членов. Делегирование членами Совета своих полномочий иным должностным лицам не допускается.
11. Решения Совета принимаются простым большинством голосов от общего количества присутствовавших на заседании членов Совета или путем опроса членов Совета. При разделении голосов поровну голос председательствующего является решающим.
12. Рабочим органом Совета является Администрация Президента Республики Казахстан.

УКАЗ  
Президента Республики Казахстан  
**«О Концепции формирования и использования  
средств Национального фонда  
Республики Казахстан»**

от 2 апреля 2010 г. №962

ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан (далее – Концепция).
2. Признать утратившими силу:
  - 1) Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года №1641 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу» (САПП Республики Казахстан, 2005 г., №35, ст. 480; 2007 г., №17, ст. 186; 2009 г., №1–2, ст. 1);
  - 2) Указ Президента Республики Казахстан от 29 мая 2007 г. №336 «О внесении изменения в Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года №1641» (САПП Республики Казахстан, 2007 г., №17, ст. 186);
  - 3) Указ Президента Республики Казахстан от 19 января 2009 года №725 «О внесении изменений в Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года №1641» (САПП Республики Казахстан, 2009 г., №1–2, ст. 1).
3. Правительству Республики Казахстан по согласованию с Администрацией Президента в двухмесячный срок разработать и утвердить план мероприятий по реализации Концепции.
4. Государственным органам Республики Казахстан при выработке соответствующих решений руководствоваться основными положениями Концепции.
5. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

Президент  
Республики Казахстан

**Н. Назарбаев**

ОДОБРЕНА  
Указом Президента  
Республики Казахстан  
от 2 апреля 2010 г. №962

**КОНЦЕПЦИЯ  
формирования и использования средств  
Национального фонда Республики Казахстан**

**1. Введение**

В январе 2010 г. в Послании Президента Республики Казахстан народу страны «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана» были определены приоритеты дальнейшего развития государства в рамках реализации Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 г. и Государственной программы форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010–2014 гг., направленные на подготовку к посткризисному развитию, обеспечение устойчивого роста экономики за счет ускорения диверсификации через индустриализацию и повышения конкурентоспособности человеческого капитала.

В этом свете стоит задача определения новых подходов к формированию и использованию средств Национального фонда Республики Казахстан (далее – Фонд), которые станут логическим продолжением проводимой политики сбережения, показавшей свою действенность в период мирового финансово-экономического кризиса.

В новой Концепции сохранены положительные результаты, полученные от реализации первой Концепции. Основной целью является увеличение сбережений для будущих поколений и предотвращение замещения накопления средств Национального фонда правительственным заимствованием.

**2. Анализ современного состояния**

Указом Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 г. №402 «О Национальном фонде Республики Казахстан» был создан Национальный фонд по аналогии с другими странами, где существенная часть доходов бюджета формируется за счет поступлений от экспорта природных ресурсов. В 2005 г. была принята первая Концепция формирования и использования средств Национального фонда на среднесрочную перспективу, в которой были определены основные принципы и подходы по управлению его активами.

Действовавшая с середины 2006 г. схема направления средств Национального фонда в экономику страны предусматривала гарантированный и целевые трансферты в республиканский бюджет, а также долгосрочное инвестирование средств в отечественные ценные бумаги. При этом ограничением при определении гарантированного трансферта являлось не более одной третьей части активов Национального фонда на конец года, предшествующего году разработки республиканского бюджета.

В результате принятой политики в периоды экономического роста были обеспечены стерилизация избыточного притока валюты, снижение давления на обменный курс тенге и инфляцию. Были созданы финансовые резервы для проведения активной антикризисной политики, в рамках которой из Национального фонда были использованы средства в размере 10 млрд долл. и соблюдена политика накопления. Средства на конец 2009 г. составили 4,5 трлн тг., из которых 750 млрд тг. размещены во внутренние активы (облигации акционерного общества «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» и акционерного общества «Национальный управляющий холдинг «КазАгро»), 24,4 млрд долл. США – в зарубежные активы.

Доходность Национального фонда с начала создания, то есть с июня 2001 г. по 31 декабря 2009 г., в базовой валюте Фонда (долл.) составила 55%, что в годовом выражении составляет 5,2%.

На данном этапе сформирован необходимый объем для проведения стабилизационных функций Фонда. В то же время продолжают оставаться актуальными вопросы максимального сохранения вырученных средств от невозобновляющихся природных ресурсов для будущих поколений, сбалансированности республиканского бюджета и Национального фонда и сокращения ненефтяного дефицита.

В данном контексте, с учетом замедления роста средств Национального фонда, представляется необходимым исключение изменчивости объемов гарантированного трансферта в республиканский бюджет путем его фиксирования, что обеспечит интенсивное накопление средств Национального фонда в долгосрочной перспективе.

### **3. Основная цель и принципы Национального фонда Республики Казахстан**

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.

Для выполнения сберегательной функции устанавливается неснижаемый остаток в Национальном фонде, а также не ограничивается максимальный размер Национального фонда. Реализация стабилизационной

функции предполагает обеспечение гарантированного трансферта в республиканский бюджет.

В целом, для достижения прозрачности распределения средств Национального фонда, они будут направляться в экономику страны только через республиканский бюджет.

Формирование и использование средств Национального фонда основано на следующих принципах:

- транспарентность – обязательная публикация утвержденных (уточненных, скорректированных) показателей Национального фонда, отчетов о формировании и об использовании средств Национального фонда, отчетов об инвестиционном управлении средствами Национального фонда;
- полнота – отражение в отчетности о Национальном фонде всех поступлений и расходов, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;
- своевременность – зачисление на контрольный счет наличности Национального фонда и ее перевод на счета Правительства в Национальном Банке Республики Казахстан в сроки и с соблюдением порядка, установленные соответствующими нормативными правовыми актами;
- эффективность – управление Национального фонда исходя из необходимости сохранения активов и обеспечения доходности в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

### **4. Порядок формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан**

#### **1. Накопление средств Национального фонда**

Накопление средств Национального фонда осуществляется за счет следующих поступлений:

- 1) прямые налоги от организаций нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты), к которым относятся корпоративный подоходный налог, налог на добычу полезных ископаемых, бонусы, рентный налог на экспорт, налог на сверхприбыль, доля по разделу продукции и дополнительный платеж недропользователей, осуществляющих деятельность по контракту о разделе продукции;
- 2) другие поступления от операций, осуществляемых организациями нефтяного сектора (за исключением поступлений, зачисляемых в местные бюджеты), в том числе поступления за нарушения условий нефтяных контрактов (за исключением поступлений, зачисляемых в местные бюджеты);
- 3) поступления от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям;
- 4) поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;

- 5) инвестиционные доходы от управления Национальным фондом;  
 6) иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан.

В случае избыточности денежного предложения на внутреннем рынке во избежание роста инфляции, а также в целях нивелирования негативно влияния доходов от экспорта природных ресурсов на развитие других секторов экономики Казахстана в Национальном фонде могут аккумулироваться и иные поступления. Максимальный размер Национального фонда не будет ограничиваться.

## **2. Использование средств Национального фонда**

В соответствии с новым подходом по использованию средств, начиная с 2011 г., нововведением является фиксирование гарантированного трансферта в республиканский бюджет в абсолютном значении в размере 8 млрд долл. Финансирование других видов расходов, в том числе приобретение казахстанских ценных бумаг субъектов государственного, квазигосударственного и частного секторов, кредитование юридических и физических лиц, использование активов в качестве обеспечения исполнения обязательств, кроме выделения целевых трансфертов из Национального фонда в республиканский бюджет на цели, определяемые Президентом Республики Казахстан, запрещено.

При этом, размер фиксированного гарантированного трансферта в республиканский бюджет может корректироваться в сторону уменьшения или увеличения до 15% в зависимости от ситуации в экономике.

При снижении темпов экономического роста против запланированного уровня на среднесрочный период размер гарантированного трансферта в республиканский бюджет может быть увеличен до 9,2 млрд долл. с целью поддержания экономического роста. При экономическом росте выше запланированного уровня на среднесрочный период размер гарантированного трансферта в республиканский бюджет может быть снижен до 6,8 млрд долл. с целью обеспечения сберегательной функции Национального фонда.

Решение о сумме отклонения от фиксированного размера гарантированного трансферта в республиканский бюджет (8 млрд долл.) принимается Советом по управлению Национальным фондом.

В случае перевыполнения доходной части республиканского бюджета в сравнении с параметрами, прогнозируемыми в начале финансового года, Советом по управлению Национальным фондом может быть принято решение о корректировке в сторону уменьшения сумм гарантированного трансферта в республиканский бюджет, выделенного на текущий финансовый год.

Для выполнения сберегательной функции Национального фонда устанавливается неснижаемый остаток в размере 20% от прогнозного значения ВВП на конец соответствующего финансового года. При этом в случае недостаточности средств Национального фонда для осуществления гарантированного и/или целевого трансферта в республиканский бюджет в связи с необходи-

мостью соблюдения лимита неснижаемого остатка размер гарантированного и/или целевого трансферта будет уменьшен на соответствующую величину.

В целом средства Национального фонда должны направляться на обеспечение фиксированного гарантированного трансферта и финансирование расходов, связанных с управлением и аудитом. Ежемесячно (ежеквартально) на счете Национального фонда формируются средства для обеспечения месячного (квартального) гарантированного трансферта в республиканский бюджет. Сумма превышения указанной величины должна инвестироваться в разрешенные финансовые инструменты.

## **5. Управление активами**

### **Национального фонда Республики Казахстан**

В целом политика управления активами Национального фонда останется консервативной. Вместе с тем основными целями инвестиционных операций при управлении средствами Национального фонда являются сохранность, поддержание достаточного уровня ликвидности, обеспечение доходности в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

Организационная структура активов Национального фонда определяется в соответствии с его целями.

Обеспечение доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе предусматривает краткосрочные колебания доходности. Доверительное управление активами Национального фонда осуществляется Национальным Банком Республики Казахстан, общая координация деятельности – Советом по управлению Национальным фондом.

Размещение активов Национального фонда должно осуществляться в финансовые инструменты, обращающиеся на зарубежных финансовых рынках и включенные в Перечень разрешенных финансовых инструментов, за исключением нематериальных активов, утвержденные Правительством Республики Казахстан по предложению Совета по управлению Национальным фондом. При этом ограничения не распространяются на казахстанские финансовые инструменты, принятые решением Совета по управлению Национальным фондом до 1 января 2013 г., которые будут учитываться в структуре активов Национального фонда.

## **6. Взаимоотношения Национального фонда**

### **Республики Казахстан, правительственного заимствования и квазигосударственного сектора**

Интенсивное накопление средств Национального фонда, а также эффективное управление его активами играют ключевую роль в устойчивом развитии Республики Казахстан и требуют правильного планирования заимствований как государственного сектора, так и квазигосударственного, и принятия мер по обеспечению должного уровня экономической безопасности республики.

Таким образом, определение адекватного уровня заимствований и обязательств национальных холдингов, национальных управляющих холдингов и их дочерних компаний требует взвешенного подхода с учетом накопленных активов Национального фонда. В этих целях Правительством будут определены соответствующие показатели мониторинга и оценки долга национальных управляющих холдингов и их дочерних компаний и ограничения по заимствованию, обязательные для соблюдения данными организациями.

Новый подход по использованию средств Национального фонда исключает возможность привлечения облигационных займов из Национального фонда квазигосударственным сектором. Кроме того, Правительством будет регулироваться рост долга местных исполнительных органов через муниципальные заимствования гг. Астаны и Алматы в рамках установленных ограничений бюджетного законодательства.

В целях предотвращения замещения средств Национального фонда правительственным заимствованием будут введены следующие ограничения:

- ежегодные расходы на обслуживание правительственного долга не должны превышать ежегодный условный фиксированный инвестиционный доход Национального фонда в 4,5%;
- расходы на обслуживание и погашение правительственного долга в среднем за десятилетний период не должны превышать 15% от поступлений в бюджет, включая трансферт из Национального фонда.

## 7. Заключение

Реализация мер в рамках данной Концепции затрагивает основы функционирования и выбора оптимальной модели формирования накоплений Национального фонда Республики Казахстан, изменение инвестиционной стратегии и требует внесения изменений в законодательство Республики Казахстан.

В этих целях будут внесены соответствующие изменения в соответствующие нормативные правовые акты Республики Казахстан, регулирующие деятельность Национального фонда.

Политика по сбалансированности бюджета и Национального фонда будет направлена на сокращение нефтяного дефицита, который должен составлять не более 3% к ВВП к концу этого десятилетия, а также на сокращение текущих расходов из средств Национального фонда с последующим переходом на финансирование только бюджета развития.

С учетом вышеизложенных подходов средства Национального фонда к 2020 г. должны возрасти до 90 млрд долл., что составит не менее 30% к ВВП.

В целом реализация мер, предусмотренных настоящей Концепцией, будет способствовать дальнейшему поддержанию стабильности республиканского бюджета, диверсификации экономики и перераспределению нефтяных доходов между поколениями.

## ЗАКОН Республики Казахстан

### «О гарантированном трансферте из Национального фонда Республики Казахстан на 2014–2016 годы»

от 29 ноября 2013 г. №147-V ЗРК  
(с изменением, внесенным Законом РК от 31 марта 2014 г. №181-V  
(вводится в действие с 01.01.2014 г.))

**Статья 1.** Размеры гарантированного трансферта из Национального фонда Республики Казахстан

Утвердить следующие размеры гарантированного трансферта из Национального фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет на 2014–2016 гг.:

2014 год – 1 480 000 000 тысяч тенге;  
2015 год – 1 380 000 000 тысяч тенге;  
2016 год – 1 380 000 000 тысяч тенге.

**Статья 2.** Порядок введения в действие настоящего Закона

1. Настоящий Закон вводится в действие с 1 января 2014 г.
2. Признать утратившим силу Закон Республики Казахстан от 20 ноября 2012 г. «О гарантированном трансферте из Национального фонда Республики Казахстан на 2013–2015 годы» (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2012 г., №17, ст. 113).

Президент  
Республики Казахстан

**Н. Назарбаев**

**ЗАКОН**  
**Республики Казахстан**  
**«О республиканском бюджете**  
**на 2014-2016 годы»**

от 3 декабря 2013 г. №148-V ЗРК  
 (извлечение)

**Статья 3.** Утвердить объемы поступлений в бюджет на 2014 г., направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, согласно приложению 4.

**Статья 8.** Предусмотреть в республиканском бюджете на 2014 г. размер гарантированного трансферта из Национального фонда Республики Казахстан в сумме 1 480 000 000 тысяч тг.

**Статья 9.** Предусмотреть в республиканском бюджете на 2014 г. целевой трансферт из Национального фонда Республики Казахстан в сумме 150 000 000 тысяч тг. на цели, определенные Указом Президента Республики Казахстан.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 4**  
 к Закону Республики Казахстан  
 «О республиканском бюджете  
 на 2014–2016 годы»  
 от 3 декабря 2013 г. №148-V

**Объемы поступлений в бюджет на 2014 год, направляемые  
 в Национальный фонд Республики Казахстан**

Категория	Наименование		Сумма, тыс. тенге
Класс			
Подкласс			
		Всего	2 791 365 724
1		Налоговые поступления	2 790 865 724
	01	Подходный налог	1 084 502 609
		1 Корпоративный подходный налог	1 084 502 609

Категория	Наименование		Сумма, тыс. тенге
Класс			
Подкласс			
2		Неналоговые поступления	0
	04	Штрафы, пеня, санкции, взыскания, налагаемые государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета, а также содержащимися и финансируемыми из бюджета (сметы расходов) Национального Банка Республики Казахстан	0
		2 Штрафы, пеня, санкции, взыскания, налагаемые государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета, а также содержащимися и финансируемыми из бюджета ( сметы расходов) Национального Банка Республики Казахстан, на предприятия нефтяного сектора	0
	06	Прочие неналоговые поступления	0
		1 Прочие неналоговые поступления	0
3		Поступления от продажи основного капитала	500 000
	03	Продажа земли и нематериальных активов	500 000
		1 Продажа земли	500 000

УКАЗ  
Президента Республики Казахстан  
**«О целевом трансферте из Национального фонда  
Республики Казахстан на 2008 год»**  
от 23 октября 2008 года №682

В соответствии со статьей 24 Бюджетного кодекса Республики Казахстан от 24 апреля 2004 года

ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Выделить целевой трансферт из Национального фонда Республики Казахстан в размере 607500 (шестьсот семь миллиардов пятьсот) миллионов тенге, передаваемый в республиканский бюджет на 2008 год на увеличение уставного капитала акционерного общества «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына»» для реализации мер по обеспечению конкурентоспособности и устойчивого развития национальной экономики Республики Казахстан.
2. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

Президент  
Республики Казахстан

**Н. Назарбаев**

УКАЗ  
Президента Республики Казахстан  
**«О выделении целевого трансферта  
из Национального фонда Республики Казахстан  
на 2014 год»**  
от 10 октября 2013 года №669

ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Выделить целевой трансферт из Национального фонда Республики Казахстан в размере 150 млрд. тенге, передаваемый в республиканский бюджет на 2014 год для:
  - строительства участков Астана-Караганда, Алматы-Капшагай автодороги Астана-Алматы;
  - строительства автодороги Астана-Павлодар;
  - строительства железной дороги «Жезказган-Бейнеу»;
  - подготовки проведения ЭКСПО-2017;
  - увеличения уставного капитала акционерного общества «Национальный управляющий холдинг «Байтерек» на формирование Фонда инфраструктурных проектов.
2. В последующие годы финансирование крупных инфраструктурных проектов осуществлять в основном за счет государственного бюджета с привлечением внешних заемных средств.
3. Настоящий Указ вводится в действие со дня подписания.

Президент  
Республики Казахстан

**Н. Назарбаев**

***Научно-практическое издание***

*Под общ. ред. Е.В.Порохова*

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ СТРАНЫ  
И ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА  
ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ  
СРЕДСТВ НАЦИОНАЛЬНОГО ФОНДА  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

*Редактор Спиридонова Н.В.*

*Дизайн и верстка Шитиловой Т.А.*

Подписано в печать ??.04.2014 г. Формат 60x84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Уч.-изд. л. 11.

Тираж 500 экз. Заказ №???

Отпечатано в типографии ТОО «PRINT HOUSE GERONA»

г. Алматы, ул. Сатпаева, 30а/3, офис 124

Тел.: 7 (727) 398 94 59. Факс: 7 (727) 250 47 39

