

Абдукаримова З.Т.,
Сагынбеков К.,
Қожахметова А.

**Национальный фонд РК как
объект охраны от преступного
посягательства**

Abdukarimova Z.T., Saginbekov
K., Kozhakhmetova A.

**Question of the Interpretation of
Presidential Inauguration Insti-
tute by the Constitution of the
Republic of Kazakhstan**

Абдукаримова З.Т.,
Сагынбеков К. З.
Трғынбек Г.Р.

**ҚР Ұлттық қоры қылмыстық
қолсұғушылықтан қорғау
объектісі ретінде**

В статье рассматривается вопрос об ответственности за посягательство на Национальный фонд РК. Авторы поднимают вопрос о рисках, связанных с ростом коррупционных возможностей и нецелевым использованием части средств Фонда. В статье предлагается разработать комплекс уголовно-правовых средств по противодействию нецелевого использования средств Национального фонда.

Ключевые слова: Национальный фонд, стабилизационный фонд, противодействие коррупции, злоупотребление государственной властью, объект уголовно- правовой охраны, трансферт.

The article deals with the question of responsibility for violating the National Fund of Kazakhstan. The authors raise the question about the risks associated with the height of opportunities for corruption and misuse of funds of the Fund. The paper proposes to develop a system of criminal law units to counter misuse of funds of the National Fund.

Key words: National Fund, the stabilization fund, anti-corruption, official, abuse of public power, the object of criminal legal protection, transfer.

Мақалада авторлар Ұлттық қорға қолсұғушылық жасаған үшін жауапкершілікті енгізу мәселесіне тоқталды. Авторлар Ұлттық қордың ақшасын пайдалануда жемқорлық мүмкіндіктеріне тоқталып мақсаттық емес пайдалануға жол бермеу мәселесін қарады. Мақалада авторлар мақсатсыз ақшаны пайдалануға шектеу жасауға қылмыстық-құқықтық әдістерді қарастыруын ұсынады.

Түйін сөздер: Ұлттық қор, тұрақтылық қор, жемқорлыққа қарсы күрес, қолсұғушылық, қорғау объектісі, трансферт.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ФОНД РК КАК ОБЪЕКТ ОХРАНЫ ОТ ПРЕСТУПНОГО ПОСЯГАТЕЛЬСТВА

Нанесение ущерба экономической безопасности государства, включая использование стратегических ресурсов вопреки интересам страны, препятствование инновационному развитию и росту инвестиционной активности, неконтролируемый вывоз капитала и товаров за пределы страны, рост теневой экономики, являются основными угрозами национальной безопасности. А обеспечение экономической безопасности включает финансовую безопасность, предусматривающую состояние защищенности финансовой системы от реальных и потенциальных угроз, при котором государство способно обеспечить ее целостность, независимость и устойчивое развитие.

В решении данной проблемы, на наш взгляд целесообразно разработать уголовно-правой институт в виде уголовной ответственности за посягательство на Национальный фонд Республики Казахстан, так как данный вопрос не нашел своего разрешения в действующем уголовном законодательстве Республики Казахстан. Именно этот аспект является наиболее интересным для авторов данной статьи.

Необходимо отметить, что проблема ответственности за посягательство на Национальный фонд в уголовно-правовом аспекте учеными Казахстана не рассматривалась. Анализ имеющейся литературы показывает, что авторы в основном внимание акцентировали на экономических проблемах Национального фонда.[1]

Так как, были прецеденты по не возвращению активов национального фонда, назревает необходимость признания национального фонда объектом охраны государством от преступного посягательства, то есть в действующем уголовном кодексе Республики Казахстан национальный фонд непредусмотрен как объект уголовно- правовой охраны.

Однако, сегодняшние реалии таковы, что в соответствии с новым подходом по использованию средств, когда введен институт фиксированного гарантированного трансферта в республиканский бюджет в абсолютном значении в размере 8 млрд. долларов США возникает риск нецелевого использования данных средств. Деньги в виде трансфертов используются в основном для финансирования бюджетного дефицита. В этом смысле они действительно тратятся бесконтрольно. никто не может га-

рантировать, что трансферты из Национального фонда будут направлены исключительно на финансирование инвестиционных и социальных проектов. Возникает необходимость предусмотреть вопрос усиления государственного контроля с целью обеспечения законности распределения национального фонда, обеспечения снижения уровня коррупции, укрепления доверия общества к государству и ее институтам, повышения эффективности работы исполнительных органов власти, а также эффективного противодействия современным угрозам безопасности личности, общества и государства за счет введения новых норм, направленных на борьбу с организованной и транснациональной преступностью.

Идея создания некоего внебюджетного фонда для аккумуляции в нем сверхдоходов от экспорта сырьевых ресурсов существовала у руководства Казахстана с момента обретения страной независимости. Однако практически к проблеме создания нефтяного фонда приступили в 1995 году, после принятия новой Конституции, устанавливающей президентскую форму правления, тогда же в экономике страны наступил период относительной стабилизации. К тому же в период 1993-1996 годов мировые цены на нефть непрерывно росли, что естественным образом привело к образованию существенных доходов от экспорта этого сырья из Казахстана, к которым добавились значительные поступления от продажи государственной доли в крупных нефтегазовых проектах иностранным инвесторам.

При создании Национального фонда Казахстана был изучен опыт практически всех аналогичных фондов в других странах мира. Например, опыт создания нефтяного фонда в Венесуэле (в 1998 в Венесуэле был создан Фонд макроэкономической стабилизации. Первоначально критерии наполнения фонда были сформулированы достаточно жестко: если мировая цена на нефть превышает нормативную (\$14,7 за баррель), то каждый доллар сверх этого идет в фонд. В дальнейшем правила перечисления средств в фонд изменялись, а госбюджет сводился с постоянным дефицитом, нигерии в сентябре 2004 года правительство страны приняло решение создать Стабилизационный фонд.

Изучался опыт арабских стран, в частности Кувейта (Кувейте существует два фонда - Бюджетный резервный фонд (с 1960) и Резервный фонд будущих поколений (с 1976). В фонд будущих поколений перечисляются 10% госдоходов (независимо от их происхождения и цен на нефть). К концу 2004 года объем обоих фондов дос-

тиг \$80 млрд. (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 годов), Омана (в 1980 году был создан Государственный резервный фонд, а в 1993 году - ещё и Нефтяной фонд. При этом все нефтяные доходы при цене до \$15 за баррель идут в бюджет, следующие \$2 за баррель - в Государственный резервный фонд, следующие \$0,5 за баррель - в Нефтяной фонд, а при цене свыше \$17,5 за баррель нефтяные сверхдоходы снова идут в бюджет. Однако фонды наполнить так и не удалось, так как их средства постоянно шли на покрытие бюджетного дефицита) Саудовской Аравии и Ливии и т.д.

В качестве образца для казахстанского Национального фонда была выбрана модель Нефтяного фонда Норвегии, который успешно функционирует уже несколько десятков лет (В Норвегии в 1990 был создан Государственный нефтяной фонд. Он выполняет роль как стабилизационного, так и «фонда будущих поколений»). Порядок наполнения фонда определяется правительством и ежегодно утверждается парламентом, в него идет около половины нефтяных доходов госбюджета. На начало 2006 в фонде было накоплено \$220 млрд. (75% ВВП). Доходность Нефтяного фонда в 2005 составила 8,58%. В среднем за девять лет она составила 4,47%, причем в 2001-2002 годах фонд терпел убытки. Около 46% средств фонда вложено в акции, а остальное в облигации.

Правительство Норвегии проводит политику пополнения Государственного нефтяного 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 [2].

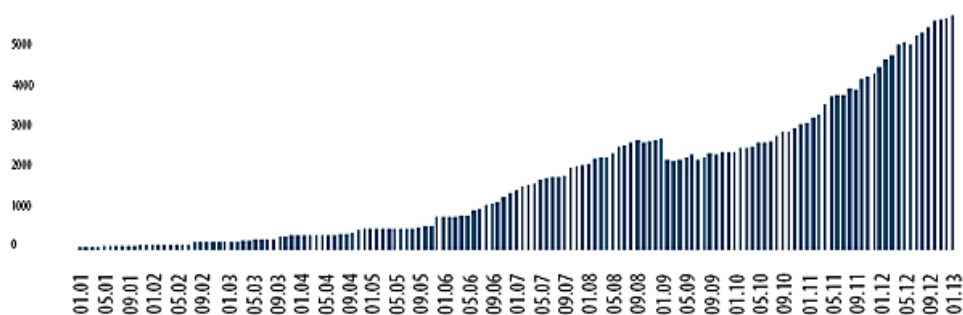
В Казахстане Указом Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 года № 402 «О Национальном фонде Республики Казахстан» был создан Национальный фонд по аналогии с другими странами, где существенная часть доходов бюджета формируется за счет поступлений от экспорта природных ресурсов. 24 августа 2000 года, было принято постановление Правительства № 1303, которым в качестве первоочередной задачи была определена разработка законодательных актов по вопросам создания и функционирования Национального фонда Республики Казахстан. 29 января 2001 г. Указом Президента Республики Казахстан № 543 «О

некоторых вопросах Национального фонда Республики Казахстан» были определены основные цели, задачи Национального фонда Республики Казахстан, источники и порядок его формирования, порядок использования средств фонда, функции, права и обязанности государственных органов по его управлению, правила отчетности о формировании и использовании Национального фонда РК. В мае 2001 года был принят Закон РК «О внесении изменения и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам функционирования Национального фонда Республики Казахстан» № 182 от 03.05.2001, которым

существование Национального фонда получило достаточно четкое законодательное закрепление в законодательстве о бюджетной системе и о Национальном банке[3].

Начало деятельности Национального Фонда РК было положено за счет средств от продажи государственной доли в СП «Тенгизшевройл», сумма которых с учетом капитализации составила 674378570,70 долл. США. Эта продажа широко освещалась в СМИ, все средства совершенно официально на законной основе были зачислены в Национальный фонд Республики Казахстан.

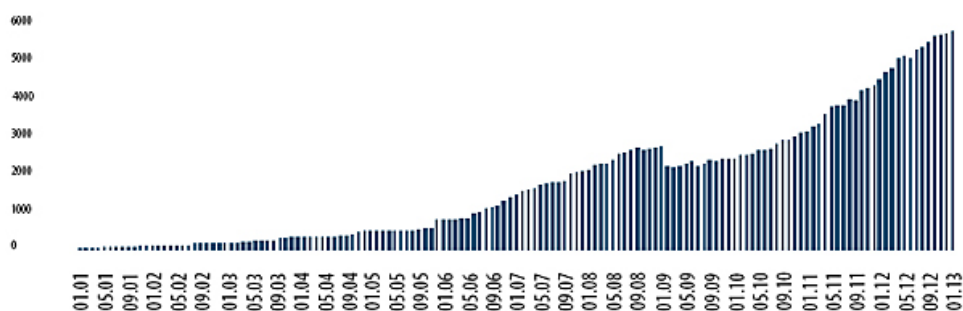
Наглядно движение средств в Национальном фонде видно из таблицы 1 .



С 2001 года 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 прошлый 2012 год его активы выросли на 32,41%, достигнув 57,77 млрд долларов. Это составляет более 27,5% от ВВП страны. Для сравнения: чистые международные золотовалютные резервы Национального банка Республики Казахстан за тот же временной период снизились ввиду ряда причин на 3,5% — до 27,75 млрд долларов США [4].

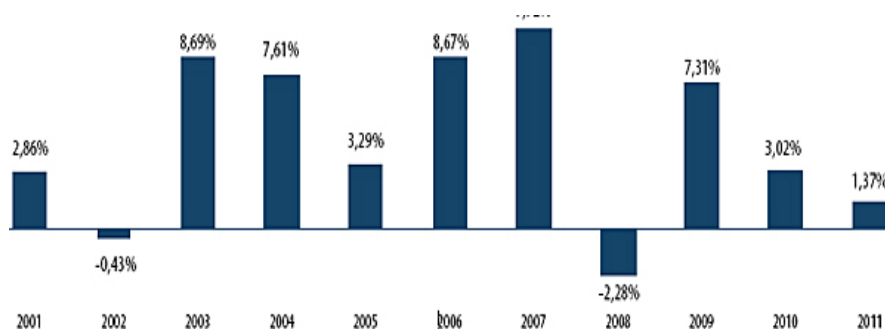
Основные средства Фонда вложены в валютные и долговые активы вне национальной юрисдикции. При этом, не осуществляется комплексная оценка долгосрочных отрицательных последствий для национальной экономики неограниченного изъятия денежных средств в Национальный фонд Республики Казахстан, в том числе с точки зрения скрытого оттока капитала из страны при вложении средств Фонда в зарубежные долговые и валютные активы.

Таблица 2. Динамика изменения объема накопленных средств в Национальном фонде РК с момента основания по начало февраля 2013 года (в млн долларов США)



Источник: Национальный банк РК

Таблица 3. Показатели доходности Национального фонда РК с момента основания



Источник: Национальный банк РК

Вопросы эффективного использования средств Национального фонда Республики Казахстан всегда были актуальными. Их важность особенно возросла в связи с проявлением признаков системного кризиса действующей модели социально-экономического развития Казахстана.

Согласно статьи 21. Бюджетного кодекса Республики Казахстан 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. 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.

Формирование и использование Национального фонда Республики Казахстан определяются с учетом конъюнктуры мировых и внутренних товарных и финансовых рынков, экономической ситуации в государстве и за рубежом, приоритетов социально-экономического развития республики с сохранением при этом макроэкономической и фискальной стабильности и соблюдением основных целей и задач Национального фонда Республики Казахстан. Решения по повышению эффективности формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан, а также по объемам и направлениям его использования принимает Президент Республики Казахстан.

Доверительное управление Национальным фондом Республики Казахстан осуществляет Национальный Банк Республики Казахстан на основании договора о доверительном управлении, заключаемого между Национальным Банком Республики Казахстан и Правительством Республики Казахстан.

Источниками формирования Национального фонда Республики Казахстан 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.

2. Поступления в Национальный фонд Республики Казахстан состоят из: 1) прямых налогов от организаций нефтяного сектора (за исключением налогов, зачисляемых в местные бюджеты), к которым 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, зачисляемых 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.

Национальный фонд Республики Казахстан расходуетя:

1) в виде гарантированного трансферта из Национального фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет;

2) на покрытие расходов, связанных с управлением Национальным фондом Республики Казахстан и проведением ежегодного аудита;

3) в виде целевых трансфертов, передаваемых из Национального фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет на цели, определяемые Президентом Республики Казахстан.

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[5].

В 2011 году руководство Казахстана официально подчеркнуло необходимость пересмотра приоритетов деятельности Национального фонда Республики Казахстан, сформулированных в действующей Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан от 2010 года, в целях более полного учета долгосрочных задач и повышения устойчивости экономического развития Казахстана, а также повышения общей доходности через диверсификацию портфеля инвестиций. Стоит отметить, что действующая Концепция предусматривает усиление именно сберегательной направленности Фонда в рамках достаточно размытой трактовки – «перераспределение сбе-

режений между поколениями». На сегодняшний день речь идет преимущественно о повторном использовании возвращаемых в Национальный фонд РК средств антикризисной программы, а также о выделении через ФНБ «Самрук-Казына» облигационного займа АО «НК «КазМунайГаз» в размере 4 млрд долларов США двумя траншами в 2013 и 2015 годах. Кроме того, часть средств Национального фонда используется для решения широкого круга национальных задач в рамках ежегодного гарантированного трансферта в республиканский бюджет в размере 8-9,3 млрд долларов[4].

В условиях мирового кризиса вопрос функционирования Национального фонда становится политическим. Особое недоумение вызывает предложение некоторых политиков поделить все деньги фонда между казахстанцами. Средства Национального фонда - это не только достояние сегодняшнее, но и достояние будущего поколения.

Если обратиться к истории развития аналогичных фондов некоторых стран, то виден отрицательный результат, например, Венесуэле к 2003 году удалось накопить \$2,59 млрд., но правительство Уго Чавеса вскоре истратило эти деньги и сейчас фонд фактически не функционирует, а в нигерии правительство в сентябре 2004 года 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., которые были потрачены на компенсацию гражданам их затрат на бензин. Фонд так и не начал функционировать [2].

В рамках нашей статьи опыт этих стран крайне полезен, поскольку в этих странах прибыли нефтяной промышленности были растранжирены бесцельно, что в итоге привело к увеличению их задолженности международным нефтяным организациям. Научное осмысление проблем по функционированию фондов вышеуказанных стран очень значимо для данного исследования. Поскольку авторов настораживает заявление Президента Казахстана Нурсултана Назарбаева о пропаже из Национального фонда десяти миллиардов долларов. На совещании по итогам 2012 года он заявил, что деньги, выделенные на реализацию антикризисных программ, «до сих пор не видим, исчезли куда-то», несмотря на то, что «все говорили: будут возвращены» [6], а так же криминалистическая характеристика ниже указанных статистических данных по экономическим и коррупционным преступлениям.

Реализация государственной антикоррупционной политики – общенациональная задача. Уголовная политика государства определяет основные направления борьбы с коррупционными правонарушениями, так как коррупция наряду с преступностью стала серьезным вызовом для государственной власти и общества в Казахстане.

В Казахстане коррупция в первую очередь связана с деятельностью государственных служащих, которые наделены соответствующими полномочиями в вопросах управления. Общеизвестно, что в Казахстане государственные служащие относятся к властвующей элите, иными словами, государственные служащие Республики Казахстан – это граждане Республики Казахстан, занимающие в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства [7]. Согласно закона РК «О государственной службе», данная категория служащих осуществляя свою деятельность руководствуются принципами законности, казахстанского патриотизма и личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих полномочий. Исходя из определения данные лица могут претендовать на высокие государственные и политические должности и в дальнейшем могут иметь доступ к активам национального фонда и лаббировать в политических целях.

Таким образом возникли большие риски, связанные с ростом коррупционных возможнос-

тей и нецелевым использованием части средств Фонда. И здесь возникает необходимость разработки комплекса уголовно-правовых средств по противодействию ему.

На наш взгляд, необходимо подробно рассмотреть концептуальные направления развития уголовной политики в условиях глобализационного процесса в сфере экономической деятельности.

Мы предлагаем, признать национальный фонд объектом охраны государства от преступного посягательства. Общественная опасность посягания на Национальный фонд выражается в подрыве нормального функционирования денежно-кредитной системы и в нанесении огромного ущерба экономике и развитию рыночных отношений нашего государства.

Предлагаемый нами вариант, признания Национального фонда как объекта уголовно - правовой охраны, предусматривает усиление государственного контроля с целью обеспечения законности распределение национального фонда, обеспечит снижение уровня коррупции, укрепит доверие общества к государству и ее институтам, повысит эффективность работы исполнительных органов власти, а также эффективного противодействие современным угрозам безопасности государства.

Как нам известно, уголовная политика в области борьбы с преступностью основывается на принципе неотвратимости наказания, но с другой стороны эту проблему одним только ужесточением уголовных наказаний не решить, требуется совершенствование законодательно-нормативной базы в целом и решение ряда организационных вопросов.

Литература

1 Проблемы и перспективы Национального фонда Республики Казахстан. Материалы исследования/Под редакцией С.М. Злотникова – Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», 2004. – 128 с; Владимир Каратицкий «Правда и мифы о Национальном фонде» http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1050505; Амангельдиева Ж.А. Национальный фонд Республики Казахстан – гарантия стабильности экономического развития; А. Устименко Национальный фонд РК: изменения назрели/ Журнал KAZENERGY 2013. №3 (58) Журнал KAZENERGY 2013. №3 (58)

2 Проблемы и перспективы Национального фонда Республики Казахстан. Материалы исследования/Под редакцией С.М. Злотникова – Алматы: ОФ «Транспаренси Казахстан», 2004. -128 с

3 Закон РК «О Национальном фонде Республики Казахстан» от 23.08. 2000г. (с изменением и дополнением от 20.08. 2007г.)

4 А. Устименко Национальный фонд РК: изменения назрели/ Журнал KAZENERGY 2013. №3 (58)

3 Бюджетный кодекс РК

6 <http://www.almaty.tv/news/>.

7 Обзор структуры и динамики коррупции за 12 месяцев 2012 года Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) // <http://www.finpol.kz/rus/>

8 Сотрудники финансовой полиции рассказали о крупнейших преступлениях, совершенных в стране. <http://www.almaty.tv/news/>

9 «О государственной службе Закон Республики Казахстан» от 23 июля 1999 года N 453, «Казахстанская правда» от 6 августа 1999 года

References

- 1 Problems and Prospects of the National Fund of the Republic of Kazakhstan. Materials research / Edited by SM Zlotnikov - Almaty: Foundation "Transparency Kazakhstan", 2004. -128 С; Vladimir Karatitsky "Truth and myths about the National Endowment» http://online.zakon.kz/Document/doc_id=1050505; Amangeldieva ZA National Fund of the Republic of Kazakhstan - a guarantee of stability and economic development; A. Volodya National Fund: changes overdue /Journal KAZENERGY 2013. №3 (58) Magazine KAZENERGY 2013. №3 (58)
- 2 Problemy and prospects of the National Fund of the Republic of Kazakhstan. Materials research / Edited by SM Zlotnikov - Almaty: Foundation "Transparency Kazakhstan", 2004. -128 to
- 3 The Law of the Republic of Kazakhstan "On the National Fund of the Republic of Kazakhstan" dated 23.08. 2000. (as amended and supplemented from 20.08. 2007).
- 4 A. Volodya National Fund: changes overdue / Journal KAZENERGY 2013. №3 (58)
- 5 Byudzhetny Code of the Republic of Kazakhstan
- 6 <http://www.almaty.tv/news/>.
- 7 Review of the structure and dynamics of corruption in the 12 months of 2012 Kazakhstan Agency for Combating Economic Crimes and Corruption (Financial Police) // <http://www.finpol.kz/rus/>
- 8 Employees finansovoy police told about the biggest crimes committed in the country. <http://www.almaty.tv/news/>
- 9 "On Civil Service Law of the Republic of Kazakhstan" dated July 23, 1999 N 453 "Kazakhstan truth" from August 6, 1999