



**Фонд «Сорос-Казахстан»**



**Общественное объединение «Благо»**

**Исследование соответствия стандартам МВФ  
законодательства Республики Казахстан  
о недропользовании**

**Аналитический отчет**

**Январь 2008 г.**

**«Исследование соответствия стандартам МВФ  
законодательства Республики Казахстан о недропользовании»**

В настоящем исследовании, проведенном при поддержке Фонда «Сорос-Казахстан», осуществлена сравнительная оценка соответствия законодательства Республики Казахстан, регламентирующего все аспекты реализации прав недропользования, Пособию Международного Валютного Фонда по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов.

Указанное пособие рассматривает применение принципов «Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ» к специфическим проблемам стран, получающих значительную часть своих доходов за счет природных ресурсов. Эти проблемы, возникающие вследствие самого только объема таких ресурсов, в сочетании с технической сложностью и изменчивостью потоков операций, обусловили необходимость разработки более подробного набора руководящих принципов, чем содержится в «Руководстве МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере».

В пособии приводится система, охватывающая основные вопросы, связанные с природными ресурсами, которые подлежат рассмотрению при оценке прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, например, в рамках подготовки соответствующих «Докладов о соблюдении стандартов и кодексов» (РОСК). Столь же важно и то, что в пособии приведен краткий обзор общепризнанных принципов надлежащей или оптимальной практики в области обеспечения прозрачности управления доходами от природных ресурсов, которые могут применяться как самими государствами, так и МВФ, Всемирным банком и другими сторонами, оказывающими техническую поддержку.

***Выводы***

В Конституции Республики Казахстан право частной собственности, в целом, признается и гарантируется; право частной собственности на землю признается с оговорками; право же частной собственности на недра, на минеральные ресурсы, не предусмотрено. Действие норм права в целом распространено Конституцией только на резидентов Республики Казахстан и на физических лиц-нерезидентов, относительно же прав юридических лиц-нерезидентов никаких положений в Конституции не содержится.

Наиболее существенным недостатком всей системы данных отношений является отсутствие установленной законом оценки и, соответственно, учета ресурса залежей полезных ископаемых. Отсутствие ресурса недр, как имущественной категории, полностью исключает этот ресурс, основу национального богатства, из макроэкономических показателей страны, переводя его в нелегальную сферу.

Другим, уже правовым недостатком, является то, что действующее законодательство о недропользовании осложняет, а то и полностью препятствует реализации целевых установок, также закрепленных законодательно. Вследствие этого сложилась парадоксальная ситуация, когда реализация закона, изменяющего старую систему отношений, возможна лишь посредством нарушения закона, ее регламентирующего.

В совокупности эти качества неизбежно порождают в сфере недропользования устойчивую систему криминальных отношений.

Помимо этого, в более же широком контексте, отсутствие оценки, а иными словами, обесценивание ресурса недр, безусловно, влечет за собой обесценивание ресурсов нематериальных: политического (статус и степень вовлеченности государства в международные отношения), управленческого (то же, но уже по отношению к экономическим отношениям) и человеческого (достоинство казахстанцев).

Экономические отношения, возникающие в связи с реализацией прав недропользования в особенности иностранными компаниями, обусловленные этими конституционными и законодательными неопределенностями, складываются в устойчивую нелегитимную систему и имеют следующую специфику:

- закрытость и непрозрачность для представительных органов власти и общества;
- сложность регулирования и администрирования отношений;
- ненадлежащее качество, неустойчивость.

С учетом изложенной проблематики и с целью создания определенностей по поводу направлений ее разрешения, разработаны следующие рекомендации.

### **Рекомендации**

Необходимо заложить следующие законодательные основы прав недропользования:

- определить концептуальные подходы и принципы оценки и учета запасов полезных ископаемых;
- установить четкие пределы реализации прав собственности на природные ресурсы, в том числе для юридических лиц-нерезидентов;
- отнести к компетенции соответствующих представительных органов вопросы управления ресурсами недр, обеспечить открытость процессов управления этими ресурсами и доступность информации в этой связи для общественности;
- пересмотреть ключевые аспекты деятельности Национального фонда – порядка и принципов его формирования, расходования средств, управления и контроля, отнести эти вопросы полностью в компетенцию парламента;
- законодательно регламентировать квазифискальную деятельность недропользователей, включить все ее аспекты в бюджетные процессы и отчетность;
- кодифицировать и привести в соответствие принципам прозрачности законодательство о недропользовании, о лицензировании, о внебюджетных фондах, о трансфертном ценообразовании, о национальных ресурсодобывающих компаниях, о квазифискальной деятельности, о месте в этих отношениях субнациональных органах государственного управления;
- привести условия налогообложения контрактов и СРП в соответствие с действующим налоговым законодательством при строгом соблюдении прав и интересов добывающих компаний, закрепленных в контрактах и соглашениях, заключенных ранее на условиях соблюдения стабильности;
- сделать полностью открытой информацию о деятельности национальных добывающих компаний, в том числе, об их участии в совместных инвестиционных проектах, четко установить пределы конфиденциальности отношений с частными компаниями, полностью открыв все их бюджетно-налоговые обязательства;
- повысить значение несудебного порядка разрешения споров, возникающих в связи с реализацией прав недропользования, внутри страны, сделать прозрачным его механизм;
- предельно интенсифицировать реализацию мер по обеспечению гарантий достоверности всех экономических показателей добывающих компаний, в том числе по переходу на международные стандарты финансовой отчетности, бухгалтерского учета и аудита, по введению внешнего контроля качества профессиональной аудиторской деятельности, обеспечению ответственности и подконтрольности обществу профессиональных аудиторов.

### **Заключение**

Данное исследование затронуло значительную часть законодательства Республики Казахстан, регламентирующего отношения, возникающие при реализации прав недропользования, однако оно не может претендовать на исчерпывающую полноту и глубину.

Тем не менее, даже этот, проведенный по результатам этого исследования, в какой-то степени поверхностный анализ позволяет сделать, по мнению автора, вполне четкие выводы по поводу необходимых законодательных преобразований.

Более того, этот анализ дает все основания ожидать значительный прямой экономический эффект от реализации этих преобразований, а также существенное позитивное влияние для Казахстана в целом всей совокупности предполагаемых косвенных результатов.

**Ю.Криводанов,**  
директор ОО «Благо»  
25 января 2008 года



<b>Исследование соответствия нормативных правовых актов Республики Казахстан критериям Международного Валютного Фонда</b>	
<b>Критерий</b>	<b>Степень соответствия законодательства Республики Казахстан</b>
<b>I. Четкость функций и обязанностей</b>	
<b>Правовая основа доходов от природных ресурсов</b>	
1. Насколько Конституция страны:	
➤ признает или гарантирует права частной собственности или устанавливает запрет на приобретение частными лицами или нерезидентами прав собственности в целом и прав на минеральные ресурсы в частности;	Право частной собственности в целом признается и гарантируется; право частной собственности на землю признается частично; права частной собственности на минеральные ресурсы не признаются полностью. <sup>1</sup> Действие норм права распространено на физических лиц-нерезидентов; относительно прав юридических лиц никаких положений не содержится. <sup>2</sup>
➤ наделяет полномочиями по распределению прав на разработку минеральных или углеводородных ресурсов субнациональные органы государственного управления или ведомства, а не национальное правительство;	Возлагается по объектам недропользования, отнесенным к коммунальной собственности, но без выделения вопросов управления ресурсами из числа их общих функций. <sup>3</sup>
➤ возлагает полномочия по регулированию особых вопросов на специальные органы исполнительной власти (например, налогообложения, валютного рынка, занятости, защиты окружающей среды) или на судебные органы (разрешение споров).	Наделены лишь судебные органы, но без выделения из числа их общих функций <sup>4</sup>
2. Какое политическое образование и должностное лицо обладает полномочиями по предоставлению прав, связанных с минеральными или углеводородными ресурсами, и регулированию их использования?	Правительство Республики Казахстан <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Конституция Республики Казахстан:

- статья 6 пункт 1 «... признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность»;

- пункт 3 «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом»

<sup>2</sup> Конституция Республики Казахстан, статья 12 пункт 4. «Иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами»

<sup>3</sup> Конституция Республики Казахстан, ст. 87 п. 2.: «К ведению местных исполнительных органов относится: 2) управление коммунальной собственностью»

<sup>4</sup> Конституция Республики Казахстан, статья 76 2. Судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики.

3. Какое министерство имеет право практического применения соответствующих законов и проведения мер политики и осуществления решений правительства?	Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан <sup>2</sup>
4. Ратифицируются ли лицензии и контракты законодательным органом?	Нет
5. Способствует ли правовая основа примирению различных интересов четырех групп заинтересованных сторон: государства, частных инвесторов, обладателей прав на земельную территорию и других сторон, на которые деятельность добывающих отраслей может оказать социальное и экологическое воздействие?	Законодательно определен только судебный порядок. Созданы и действуют механизмы с участием двух сторон – власти и инвесторов (Совет иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан <sup>3</sup> ). Четырехсторонний механизм реализации ЕІТІ в Казахстане <sup>4</sup> , Национальный Совет Заинтересованных Лиц, находится на начальной стадии развития и нормативно не закреплён
6. Насколько система НПА, регулирующих отношения с недропользователями, сложна, насколько она содействует раскрытию информации о налоговых, бюджетных и квазифискальных механизмах и насколько ограничены возможности произвольного применения установленных положений должностными лицами?	<p>Акты, напрямую регламентирующие отношения с недропользователями:</p> <p><u>Указы и законы:</u> «О недрах и недропользовании»; «О лицензировании», «О нефти» «О бухгалтерском учете и финансовой отчетности», «О концессиях», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О национальной безопасности Республики Казахстан», «О Гражданской обороне», «О государственном контроле при применении трансфертных цен»</p> <p><u>Акты исполнительных органов:</u> Премьер-министра, Правительства, МЭМР; МЭБП; Минфина; МЧС; в области охраны окружающей среды; по управлению земельными ресурсами; санитарно-эпидемиологической службы</p> <p><u>Акты субнациональных органов:</u> Областных, городских и районных акиматов и маслихатов.</p> <p>Таким образом, система НПА сложна, непрозрачна и не содержит положений о раскрытии информации, помимо открытости сведений о налоговых отчислениях и о бюджетных программах. Существует установленные министерствами, ведомствами и другими органами перечни субъектов получения информации, которые толкуются как ограничительные, хотя таковыми не являются. Эти отношения определяются неофициальными актами – меморандумами, и не существует НПА, регламентирующих эти отношения, информация о них - поверхностная и неполная.</p>

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 12 января 2006 года № 1 «О Правительстве Республики Казахстан», ст. 9.: «Компетенция Правительства Республики Казахстан п. 12) - разрабатывает и осуществляет мероприятия по обеспечению рационального использования и охраны природных ресурсов...»

<sup>2</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 28.10.04. № 1105

<sup>3</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 30 июня 1998 г. № 3985

<sup>4</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 4 декабря 2006 года N 1166

<p>7. Установлен ли стандарт соглашений и условий разведки, разработки и добычи, насколько он ограничивает возможности по принятию произвольных решений должностными лицами, и насколько прозрачен порядок изменения этого стандарта?</p>	<p>«Модельный контракт на проведение операций по недропользованию в Республике Казахстан»<sup>1</sup> не имеет силы закона и допускает, что: «При заключении контрактов на основе <u>ранее</u> выданных лицензий <u>учитывать условия соответствующих лицензий</u>». В то же время, отсутствует НПА о порядке выдачи лицензий, кроме устаревшего, но не отмененного распоряжения: «<u>Лицензии на право использования недрами в Республики Казахстан подписывает Премьер-министр Республики Казахстан или Первый заместитель Премьер-министра Республики Казахстан У.Джандосов</u>»<sup>2</sup></p> <p>Положения Модельного контракта не содержат ограничений для произвольных решений, порядок его изменения – общеустановленный</p>
<p>8. Насколько нормативно обеспечены возможности разрешения споров посредством международного арбитража?</p>	<p>Разрешение споров обеспечено положениями ратифицированных международных Конвенций «О специальных миссиях ООН» и Факультативным протоколом об обязательном разрешении споров; «О защите прав инвестора» и законодательно<sup>3</sup>:</p> <p>2. Если споры, связанные с исполнением и прекращением контракта, не могут быть разрешены в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, то стороны могут передать спор для разрешения:</p> <p>2) в международный арбитраж в соответствии с законодательным актом Республики Казахстан об инвестициях.</p>
<p>9. Насколько НПА содействуют раскрытию информации о соглашениях и контрактах о добыче?</p>	<p>Не содействуют полностью</p>

***Процедуры лицензирования***

«Правилами предоставления права недропользования в Республике Казахстан»<sup>4</sup> отменено лицензирование недропользователей, соответственно вместо понятия «торги» определено два способа заключения контракта - путем проведения конкурса инвестиционных программ на получение права недропользования и путем проведения прямых переговоров. При этом имеются нечеткости и непрозрачности процедур: не указано, кем и на каких основаниях определяется вид конкурса, открытый или закрытый; информация о закрытом конкурсе не публикуется, не расписаны порядок проведения и условия участия в конкурсе

<p>10. Насколько четко определены процедуры открытых торгов с фиксированными условиями?</p>	<p>не предусмотрено</p>
<p>11. Насколько четко определены процедуры открытых торгов с переменными условиями?</p>	<p>непрозрачна процедура отказа в принятии заявки, позволяющая субъективно оценивать, обладает ли заявитель необходимыми возможностями</p>
<p>12. Какие параметры заявок учитываются, является ли одним из пунктов торгов корпоративный подходный</p>	<p>на основе совокупности требований: по программе работ, по рентабельности и прибыльности; по размерам платежей в бюджет, инвестиций и капитальных вложений;</p>

<sup>1</sup> Постановлением правительства Республики Казахстан от 31.07.01. №1015

<sup>2</sup> Распоряжения Премьер-министра Республики Казахстан от 30.06.97. №202

<sup>3</sup> Законы Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 года № 2828 (статья 71-2) и «О нефти» от 28 июня 1995 г. № 2350 (статья 58)

<sup>4</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 21.01.2000 № 108

налог?	по соблюдению требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ
13. Предусмотрена ли подача заявок без их раскрытия до начала торгов;	момент раскрытия конкурсных предложений не определен
14. Публикуется ли информация о заявках и контрактах;	не предусмотрено
15. Обнародуются ли впоследствии данные сейсмической разведки и о бурении скважин?	не предусмотрено
<b>Фискальный режим</b>	
16. Изложен ли четко и всесторонне в заявлениях органов государственного управления о политике и включен ли в законодательство о природных ресурсах и налогообложении фискальный режим?	<p>В положениях «Стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 годы»; «Общенационального плана по реализации ежегодных 2005-2007 годов посланий Президента Республики Казахстан»; «Среднесрочного плана социально-экономического развития Республики Казахстан на 2008-2010 годы»; «Стратегии развития Казахстана до 2030 года» фискальный режим четко и всесторонне не изложен.</p> <p>В положениях «Среднесрочной фискальной политике Правительства Республики Казахстан на 2005-2007 годы» такое изложение содержится, но, ввиду истечения срока действия этого акта требуется принятие нового.</p> <p>Правительство Республики Казахстан уполномочено определять особенности порядка уплаты специальных платежей и налогов для недропользователей<sup>1</sup>, Закон «О нефти»<sup>2</sup> содержит лишь ссылку на действующее налоговое законодательство</p>
17. По поводу СРП	Законодательство по поводу СРП основывается на Конституции и состоит из законодательных актов Республики Казахстан о недрах и недропользовании, нефти <sup>3</sup>
➤ <i>Имеются ли четкие заявления о политике СРП?</i>	Нет
➤ <i>Имеются ли и опубликованы ли типовые СРП?</i>	Нет
➤ <i>Публикуются ли заключенные СРП?</i>	Нет

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 года № 2828. Статья 7

<sup>2</sup> Закон Республики Казахстан «О нефти» от 28 июня 1995 г. № 2350 Статья 52

<sup>3</sup> Закон Республики Казахстан «О соглашениях (контрактах) о разделе продукции при проведении нефтяных операций на море» от 8 июля 2005 года № 68

<p>➤ Включает ли СРП какие-либо налоги, роялти, корпоративный подоходный налог в соответствии с общим налоговым законодательством? Выплаты при этом производятся напрямую в бюджет или через ННК?</p>	<p>Законодательство Республики Казахстан<sup>1</sup> не содержит указаний на содержание СРП, в том числе, о составе налоговых обязательств и о форме и порядке выплат налогов, что позволяет менять все эти условия в зависимости от ситуации. При этом процедура этих изменений так же не определена. На примере Соглашения «О некоторых вопросах Тенгизского проекта»<sup>2</sup> можно сделать вывод о том, что и процедура согласования, и содержание самого СРП, и порядок изменения СРП не ограничены нормативными рамками.</p>
<p>➤ Постоянны или меняются: а) объем компенсационной нефти, остающийся в распоряжении подрядчика для покрытия понесенных затрат; б) объем прибыльной нефти, представляющий собой весь остальной объем добычи; в) согласованная формула для разделения этой прибыли в форме нефти между государством (и /или ННК) и подрядчиком в СРП? Если меняются, то в зависимости от каких критериев (объемы добычи, цена, рентабельность СРП и пр.)?</p>	<p>Законодательство<sup>3</sup> устанавливает, что условия соглашения о разделе продукции сохраняют свою силу в течение всего срока действия. Изменения в соглашении о разделе продукции допускаются только по взаимному согласию сторон. Законодательство<sup>4</sup> устанавливает порядок расчета доли Республики Казахстан по разделу продукции, порядок определения стоимости добытой продукции и фиксирует конкретные процентные значения доли недропользователя в прибыльной продукции в течение срока действия контракта до внесения в него соответствующих изменений в порядке, предусмотренном ст. 285, которая в свою очередь устанавливает, что условия налогообложения, определенные в контрактах о разделе продукции, могут быть скорректированы в связи с изменением налогового законодательства по соглашению сторон.</p>
<p>18. В системе налогов/роялти:</p>	
<p>➤ Применяться ли стандартный перечень налоговых инструментов?</p>	<p>Нет</p>
<p>➤ Применяются ли специальные ставки, специфические режимы с множеством различных инструментов и содержат ли принципы политики основы таких режимов?</p>	<p>Применяются (налог на сверхприбыль на недропользователей, за исключением действующих по СРП и дополнительный платеж недропользователя). Основы таких режимов, распространяющиеся на контракты, заключенные после 2001 года, изложены в Налоговом кодексе</p>
<p>➤ Представлен ли общественности и подвергается ли стандартной бюджетной и общественной провер-</p>	<p>Порядок налогообложения, действующий с 2001 года, представлен общественности, однако основные по объемам продукции и налоговой базы СРП были заключены до</p>

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209, законы «О соглашениях (контрактах) о разделе продукции при проведении нефтяных операций на море» от 8 июля 2005 года № 68; «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 года № 2828; «О нефти» от 28 июня 1995 г. № 2350

<sup>2</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 18.09.03. № 946

<sup>3</sup> Закон «О соглашениях (контрактах) о разделе продукции при проведении нефтяных операций на море» от 8 июля 2005 года № 68 Статья 25

<sup>4</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209 Статья 312-1

ке порядок налогообложения в отрасли?	этой даты и полностью закрыты.
➤ Отражаются ли особые льготы сверх предусмотренных в базовом режиме? Представляются ли они отдельно и отражаются ли они в отчетности как налоговые расходы?	Особые льготы по налогообложению запрещены <sup>1</sup> , их наличие или отсутствие на практике установить очень сложно в силу конфиденциальности условий контрактов, в бюджетной отчетности как налоговые расходы они не отражаются.
19. Делимитация, косвенные налоги, бонусы и неналоговые платежи	
➤ В какой степени государство применяет ограничение возможностей налогоплательщиков по консолидации доходов или вычетов для целей налогообложения по разным видам деятельности, проектам или лицензионным сферам, четко ли сформулирована государственная политика в этом отношении?	Законодательством предписано вести отдельный учет различных видов деятельности. <sup>2</sup>
➤ Как различаются правила освобождения от НДС для добывающей промышленности от применяемых в других секторах экономики?	Законодательство РК: А) исключает из оборота по НДС передачу <u>недропользователем</u> в собственность Республики Казахстан вновь созданного и (или) приобретенного недропользователем имущества, использовавшегося для выполнения операций по недропользованию и подлежащего передаче Республики Казахстан в соответствии с условиями заключенного контракта на недропользование. <sup>3</sup> Б) облагает НДС по нулевой ставке оборот по реализации <u>товаров собственного производства</u> , реализуемых налогоплательщикам, осуществляющим на территории Республики Казахстан деятельность в рамках контракта на недропользование, в соответствии с условиями которого освобождаются от НДС импортируемые товары. <sup>4</sup> В) освобождает от НДС обороты по реализации геологоразведочных и геолого-поисковых работ. <sup>5</sup> Г) освобождает от НДС стоимость переуступки прав, предоставляемых контрактом на недропользование. <sup>6</sup>
➤ Насколько раскрыта информация об условиях контрактов в части применения бонусов, лицензионных, арендных, лизинговых и иных сборов	Полностью закрыта
20. Положения о фискальной стабильности	

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209 Статья 7

<sup>2</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209 Статья 67

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209 Статья 211

<sup>4</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209 Статья 224-2

<sup>5</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209 Статья 230

<sup>6</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209 Статья 233

<p><i>Какую форму имеют гарантии фискальной стабильности - «замораживание» налоговой системы на момент заключения соглашения или предоставление инвестору гарантий неизменности его материальной выгоды за счет применения компенсационных мер в случае изменения налогов?</i></p> <p><i>Насколько обременительны эти гарантии с административной точки зрения, насколько они ограничивают гибкость налоговой политики, насколько они ослабляют полномочия парламента по принятию налогово-бюджетного законодательства, насколько они оправданы в нынешних, реально имеющихся рисках?</i></p> <p><i>Увеличивают ли они общую выручку государства за счет снижения премии инвестора за риск?</i></p> <p><i>Предоставлена ли общественности информация как о наличии таких положений и об их потенциальных последствиях?</i></p>	<p>Гарантии фискальной стабильности имеют форму «замораживания» налоговой системы на момент заключения соглашения</p> <p>Налоговый кодекс в части налогового администрирования не предусматривает отдельных процедур в связи с применением различных налоговых норм в рамках СРП, заключенных до 2001 года. Вместе с тем имели место неоднократные заявления руководящих должностных лиц государства и Министерства финансов и о чрезвычайной обременительности администрирования, и об ограничении гибкости налоговой политики в этой связи. Более того, были отмечены попытки отдельных компаний применять выгодные для них изменения в налоговом законодательстве, соблюдая стабильность по остальной части соглашений.</p> <p>С учетом того, что поступления в бюджет в значительной мере обеспечены платежами по закрытым полностью, в том числе, от парламента, контрактам, роль налогово-бюджетного законодательства в целом имеет ограниченное значение. Помимо отсутствия возможности прогнозировать по этой причине поступления в бюджет, это обстоятельство усугубляется существенной приблизительностью прогнозов цен на сырье, что опять-таки снижает значение налогово-бюджетного законодательства.</p> <p>В связи с закрытостью информации невозможно оценить эффект от применения положений о стабильности контрактов.</p>
--	--

<p><b><i>Полномочия в отношении потоков доходов</i></b></p>	
<p>21. Включаются ли в бюджетный процесс аналогично другим государственным доходам, доходы, связанные с природными ресурсами? Согласован ли закон, определяющий получение таких доходов и их ассигнование на расходы с законом, определяющим государственный бюджет?</p>	<p>Включаются с отличием для отчислений нефтяных компаний в Национальный фонд. Законодательство о Национальном фонде согласовано с бюджетным законодательством<sup>1</sup>.</p>
<p>22. Согласованы ли с общим бюджетным и налоговым законодательством законы, регулирующие деятельность отраслей, связанных с природными ресурсами?</p>	<p>С 2001 года действующее законодательство согласовано. Для подавляющего большинства контрактов это законодательство не имеет силы.</p>
<p><b><i>Внебюджетные фонды, связанные с ресурсами</i></b></p>	

<sup>1</sup> Указы Президента Республики Казахстан: от 23 августа 2000 года № 402 "О Национальном фонде Республики Казахстан", от 28 декабря 2004 года № 1509 «О некоторых вопросах Совета по управлению Национальным фондом Республики Казахстан», от 1 сентября 2005 года № 1641 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу»; Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 24 апреля 2004 года № 548; Постановления Правительства Республики Казахстан: от 18 мая 2001 года № 655 «О договоре о доверительном управлении Национальным фондом Республики Казахстан» (сам договор в общедоступной базе НПА отсутствует), от 26 июля 2004 года № 792 «О некоторых вопросах доверительного управления Национальным фондом Республики Казахстан»

<p>23. Допускается ли прямое, помимо бюджета и стандартных бюджетных процедур, расходование средств из фондов, связанных с природными ресурсами? Если да, то оговорены ли четко в законе, регулирующем внебюджетные расходы, цели и предусматривается ли их парламентская проверка?</p>	<p>Допускается, в законодательстве все расходы определены, парламентской проверки и утверждения не предусмотрено, обязательства перед парламентом исчерпываются доведением информации для сведения.<sup>1</sup></p>
<p><b>Национальные РДК</b></p>	
<p>24. Определяются ли четко структуры собственности национальных РДК и их налогово-бюджетные функции по отношению к министерству природных ресурсов и министерству финансов?</p>	<p>Структуру собственности и налогово-бюджетные функции государственных добывающих компаний по НПА невозможно определить. Даже если установлена 100% собственность государства на пакет акций той или иной компании в ее состав при этом включены активы других компаний, в которых государство не обладает всем пакетом акций, к примеру, ЗАО Национальная атомная компания «Казатомпром» обладает активами АО «Волковгеология» (90% госсобственности); АО «Ульбинский металлургический завод» (90%); АО «КАТЭП» (51%). Сведения о других собственниках закрыты.<sup>2</sup></p>
<p>25. Проводится ли четкое разграничение их коммерческих обязательств, с одной стороны, и политических, регулирующих и социальных обязательств, с другой?</p>	<p>Обязательства государственных добывающих компаний четко не определены, нормативное разграничение обязательств по ним отсутствует за исключением «Перечня полномочий ЗАО «Национальная компания «КазМунайГаз» в нефтяных операциях»,<sup>3</sup> в котором политические, регулирующие обязательства в какой-то степени определены, однако и в этом случае определения социальных обязательств нет.</p>
<p><b>Квазифискальная деятельность (КФД) РДК</b></p>	
<p>26. Оговариваются ли четко механизмы, посредством которых РДК осуществляют социальные или экологические расходы или предоставляют субсидии производителям или потребителям без прямо оговоренной поддержки из бюджета, определяются ли и описываются ли в бюджетной документации некоммерческие расходы НРДК и предусматриваться ли их парламентская проверка?</p>	<p>Нормативными актами указанные механизмы не определены. В бюджетной документации и отчетах всех уровней бюджета некоммерческие расходы не отражаются, парламентская проверка не предусмотрена.</p>
<p>27. Предусматривается ли обязательная поставка НРДК продукции (в частности, энергии и энергоноси-</p>	<p>В НПА подобная практика, имеющая реальное воплощение, не определена</p>

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года № 1641 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу»

<sup>2</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 14.07.97. № 3593, Постановление правительства от 22.07.97. № 1148

<sup>3</sup> Постановление Правительства от 29.06.02. № 707

телей) для внутреннего потребления по цене ниже уровня возмещения издержек или рыночной цены?	
28. Предусматривается ли обязательное предоставление НРДК социальных или иных услуг, которые обычно предоставляются сектором государственного управления?	В НПА подобные обязательства не определены
29. Предполагается ли возмещение затрат или вычет их из налогооблагаемой базы НРДК расходов на такие программы?	Законодательство устанавливает отнесение в зачет лишь расходов на обучение персонала, <sup>1</sup> по иным затратам нормативных правовых актов не установлено
30. Предусматривается ли обязательное предоставление рабочих мест в НРДК, осуществление других видов деятельности и выполнение других требований, выходящих за рамки тех функций, которые выполнялись бы, если бы НРДК функционировали исключительно на коммерческих началах?	Нормативные обязательства компаний осуществлять какие-либо функции, выходящие за пределы их прямых коммерческих интересов, предусматриваются в контрактах на право недропользования и отражаются в отчетности перед правительством, осуществляемой по формам ЛКУ 1- 4. <sup>2</sup> Помимо этого и на республиканском и на региональном уровнях широко применяется ненормированная практика вовлечения компаний в решение различных общественных проблем посредством заключения т.н. меморандумов о взаимопонимании.
<b><i>Экологические вопросы и вопросы, связанные с ликвидацией месторождений</i></b>	
31. Отражается ли уровень расходов на охрану окружающей среды в фискальной документации наряду с другими государственными расходами?	Законодательством не предусмотрены платы на охрану окружающей среды, а применяется взимание платы за эмиссию в окружающую среду и, соответственно, отражение в отчетах этих плат. <sup>3</sup>
33. Как эти затраты распределяются между компанией и государством: путем возмещения затрат или вычета их из налогооблагаемой базы, и за какой период времени? Отражены ли эти моменты в законодательстве, и заложены ли соответствующие механизмы в общую налоговую систему и в конкретные соглашения по проектам?	Законодательство позволяет исключать из СГД недропользователя превышение его фактических расходов по ликвидации последствий разработки месторождений над произведенными отчислениями в соответствующий фонд. И, наоборот, в случае, если работы по ликвидации последствий разработки месторождений не производятся в период, предусмотренный программой их ликвидации, суммы отчислений в резервный фонд, отнесенные на вычеты, подлежат включению в СГД. <sup>4</sup> Законодательство предписывает относить на вычеты суммы отчислений в фонд ликвидации последствий разработки месторождения, связанные с завершением операций по недропользованию на этом месторождении. <sup>5</sup>
<b><i>Субнациональные органы государственного управления и доходы от природных ресурсов</i></b>	

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209, статьи 100, 144

<sup>2</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 октября 2007 года № 863-1 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля за соблюдением выполнения условий контрактов на недропользование»

<sup>3</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209, Глава 83

<sup>4</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209, статья 88

<sup>5</sup> Налоговый кодекс Республики Казахстан от 12 июня 2001 года № 209, статья 97

<p>34. Основаны ли механизмы закрепления или распределения доходов от природных ресурсов между центральными и субнациональными уровнями органов государственного управления на устойчивых принципах и согласованных формулах, четко и прозрачно сформулированных?</p>	<p>Налоговым и бюджетным законодательством предусмотрено распределение доходов от добывающих компаний между бюджетами: республиканским; областным; города республиканского значения, столицы; района (города областного значения) и Национальным фондом. Кроме того, определены общие положения о межбюджетных отношениях, основанные на четком разграничении функций и полномочий между уровнями государственного управления, едином распределении поступлений и расходов между всеми бюджетами, а также на единстве и прозрачности методов определения межбюджетных отношений. Запрещается вмешательство Правительства и центральных государственных органов, местных исполнительных органов областей в бюджетный процесс.<sup>1</sup></p>
<p><b>II. Доступность информации для общественности</b></p>	
<p>36. Выделяются ли четко, описываются ли, представляются ли в отчетности в рамках бюджетного процесса и в итоговых счетах все операции, связанные с получением доходов от природных ресурсов, в том числе проводимые через внебюджетные фонды?</p>	<p>Сведения о поступлениях от природных ресурсов в бюджетной отчетности не выделяются из общей структуры доходов, за исключением поступлений в Национальный фонд, информация о которых агрегирована.</p>
<p>37. Созданы ли органам государственного управления стимулы для компаний к соблюдению норм отчетности в рамках ИПДДО?</p>	<p>Нормативными правовыми актами не предусмотрено</p>
<p>38. Отменены ли или ограничены положения о конфиденциальности, которые могут препятствовать представлению данных о выплатах по доходам от природных ресурсов?</p>	<p>Нормативными правовыми актами не предусмотрено</p>
<p>39. Утверждены ли формы отчетности для органов государственного управления и компаний, соответствующие стандартным формам отчетности?</p>	<p>Нормативными правовыми актами не предусмотрено</p>
<p>40. Обеспечено ли проведение независимой третьей стороной агрегирования и анализа данных, представленных в формах отчетности органов государственного управления принимающей страны и компаний.</p>	<p>Да</p>
<p>41. Осуществляется ли открытое и своевременное представление сведений обо всех принятых долговых и условных обязательствах под залог будущей добы-</p>	<p>Нормативными правовыми актами не предусмотрено</p>

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 24 апреля 2004 года № 548, статья 38

чи:	
42. Согласовываются ли данные о дефиците/профиците с данными о накопленной задолженности?	Нормативными правовыми актами не предусмотрено
43. Определены ли детально в законодательстве надлежащие полномочия по заключению таких кредитных соглашений и предусмотрено ли требование о раскрытии условий займов?	Нормативными правовыми актами не определен порядок заключения кредитных соглашений и не предусмотрено раскрытие условий займов
45. Публикуется ли государством следующая отчетность:	
➤ <i>о любом прямом или косвенном обременении, касающемся будущей добычи ресурсов (например, обязательств перед кредиторами по поставке им добываемых ресурсов) и обо всех контрактных рисках и обязательствах органов государственного управления?</i>	Нормативными правовыми актами не предусмотрено
➤ <i>обо всех финансовых активах государства в стране или за рубежом, созданных за счет накопления доходов от природных ресурсов?</i>	Нормативными правовыми актами не предусмотрено
➤ <i>об оценках стоимости запасов природных ресурсов, основанных на вероятных объемах добычи, с четким представлением лежащих в основе этих оценок допущений?</i>	Нормативными правовыми актами не предусмотрено
46. Установлены ли и опубликованы ли четкие руководящие принципы управления активами, хранящимися во внебюджетных фондах, и представляется ли отчетность об активах и финансовых результатах управления ими?	Да <sup>1</sup>
49. Имеется ли четкое изложение принципа «отражения активов в учете»?	Законодательством определен принцип отражения активов в учете в целом. <sup>2</sup> Понятие «активы в форме природных ресурсов» в законодательстве отсутствует.
50. Имеется ли государственная оценка технических характеристик добычи по каждому месторождению	Да

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года № 1641 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу»

<sup>2</sup> Закон Республики Казахстан от 28 февраля 2007 года № 234 «О бухгалтерском учете и отчетности», статья 13

или шахте?	
51. Определены ли параметры налогово-бюджетного режима и любых освобождений, применяемых для каждого отдельного месторождения или шахты?	Применение каких-либо специальных требований и условий для отдельных субъектов запрещено налоговым и бюджетным законодательством, вместе с тем, общераспространенной является практика несоблюдения этих требований
54. Предоставлены ли органами государственного управления гарантии широкой общественности, что доходы от природных ресурсов эффективно используются для решения задач социальной и экономической политики?	Нормативными правовыми актами не предусмотрено
<b>III Открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности</b>	
55. Четко ли сформулированы в рамках общих основ налогово-бюджетной политики правила, применяемые в отношении внебюджетных фондов, связанных с природными ресурсами?	Да <sup>1</sup>
57. Имеется ли четко декларированная политика в отношении темпов разработки ресурсов и использования доходов от природных ресурсов?	Нормативными правовыми актами не предусмотрено
58. Является ли неотъемлемой частью общей системы налогово-бюджетной политики и является ли открытой политика управления активами накопительных или стабилизационных фондов?	Законодательством установлено обратное – выделение из общей системы налогово-бюджетной политики вопросов управления активами внебюджетных фондов, связанных с природными ресурсами, и закрытость политики управления их активами, находящейся в единоличной компетенции Президента Республики Казахстан. <sup>1</sup>
59. Раскрывается ли полностью информация о принадлежащих им активах?	Да
60. Какие предусмотрены меры по стабилизации воздействия на бюджет и ликвидность, оказываемого доходами от природных ресурсов?	Согласно законодательству <sup>1</sup> активы Национального фонда разделяются на стабилизационный и сберегательный портфели. Стабилизационный портфель необходим для поддержания достаточного уровня ликвидности активов Национального фонда. Основное предназначение сберегательного портфеля - обеспечение доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска. В свою очередь, сберегательный портфель подразделяется на субпортфель ценных бумаг с фиксированным доходом - 75% и на субпортфель акций - 25%. Стабилизационный портфель должен быть определен в рамках суммы гарантированного трансферта, утверждаемого на соответствующий год.

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года № 1641 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу»

<p>61. Учитывается ли в политике распределение потоков доходов между поколениями, а также распределение расходов и непосредственное воздействие отраслей добывающей промышленности на социальную сферу?</p>	<p>Согласно законодательству<sup>1</sup> в целях недопущения «истощения» Национального фонда размер ежегодного гарантированного трансферта не должен превышать одну третью часть активов Национального фонда.</p> <p>В случае, если размер гарантированного трансферта превысил данный предел, то максимальная сумма, изымаемая из Национального фонда, будет составлять эквивалент одной трети активов Национального фонда на начало соответствующего года, а остальные две трети будут сберегаться как фонд будущих поколений.</p> <p>Непосредственное воздействие отраслей добывающей промышленности на социальную сферу при распределении расходов не учитывается.</p>
<b>Относительно фондов природных ресурсов</b>	
<p>63. Определена ли четко ответственность этих фондов в отношении расходов и заимствований?</p>	<p>Да<sup>1</sup></p>
<p>65. Представляется ли парламенту и общественности, публикуется ли регулярно отчетность о деятельности фондов, проходят ли они внешнюю проверку с привлечением независимого аудитора и с публикацией результатов аудиторских проверок?</p>	<p>Да<sup>2</sup></p>
<p>66. Назначается ли независимый наблюдательный совет, с тем, чтобы обеспечить гарантии надлежащего управления?</p>	<p>Совет по управлению Национальным фондом назначается единолично Президентом РК. Состоит из должностных лиц, находящихся в единоличном непосредственном подчинении у Президента РК, обладает только рекомендательными функциями.<sup>3</sup></p>
<p>69. Определены ли в руководящих принципах вопросы соотношения рисков и прибыли, видов разрешенных для вложений активов, а также географической и валютной структуры активов?</p>	<p>Да<sup>4</sup></p>
<p>70. Находится ли под контролем министерства финансов разработка принципов управления активами с целью обеспечения их координации с общей налогово-бюджетной политикой?</p>	<p>Нет, представитель Министерства финансов входит в Совет по управлению Национальным фондом, консультативный орган при Президенте РК<sup>5</sup>.</p>

<sup>1</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 июля 2004 года № 792 «О некоторых вопросах доверительного управления Национальным фондом Республики Казахстан», Пункт 2.1.4.

<sup>2</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года № 1641 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу»

<sup>3</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 28 декабря 2004 года № 1509 «О некоторых вопросах Совета по управлению Национальным фондом Республики Казахстан»

<sup>4</sup> Постановление Правления Национального Банка Республики Казахстан от 20 июня 2001 года № 237Об об утверждении «Правил осуществления инвестиционных операций Национального фонда Республики Казахстан»

<sup>5</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 28 декабря 2004 года № 1509 «О некоторых вопросах Совета по управлению Национальным фондом Республики Казахстан»

71. Рассматриваются ли имеющиеся природные ресурсы как богатство или как доход?	Оценка и учет стоимости имеющихся природных ресурсов не ведется, соответственно они не рассматриваются ни как богатство, ни как доход.
72. Определены ли четкие процедуры на случай резких и значительных положительных или отрицательных скачков в доходах от природных ресурсов?	Да <sup>2</sup>
73. Изложены ли в законодательстве о бюджетной системе процедуры и временные рамки для дополнительных бюджетов или механизмов автоматического регулирования на случай непредвиденных доходов от природных ресурсов?	Нет <sup>1</sup>
<b>Учет доходов от природных ресурсов</b>	
78. Учитываются ли в рамках той же системы и по тем же правилам, что и другие доходы и расходы государства, доходы от природных ресурсов?	Да <sup>1</sup>
80. Имеются ли специальные механизмы проверки и согласования, а также учреждения, которые вели бы эту работу? Носит ли четкий и понятный характер и охватывает ли все процедурные аспекты, касающиеся прав и обязанностей налогоплательщиков, полномочий по сбору доходов и надлежащего порядка разрешения споров, система налоговой службы?	В структуре Министерства Финансов при Налоговом Комитете имеются управление администрирования и мониторинга крупных налогоплательщиков; управление международного налогообложения; отдел недропользования и отдел рассмотрения жалоб крупных налогоплательщиков.
81. Подчиняются ли стандартным правилам и процедурам, действующим в отношении органов государственного управления в целом, внутренний контроль внебюджетных стабилизационных и накопительных фондов и аудит потоков их доходов?	Государственные органы подотчетны Счетному комитету и комитету финансового контроля, тогда как деятельность Национального фонда контролируется и аудировается по иным правилам.
83. Публикуются ли стандарты оказания услуг и другие стандарты, на соблюдение которых могут рассчитывать налогоплательщики?	Да, разработаны и находятся в свободном доступе в налоговых комитетах и на сайте Республиканского налогового комитета. Пилотные регламенты предоставления услуг.
85. Обеспечено ли регулярное поступление соответствующих данных и информации о доходах от природных ресурсов из других организаций в налоговое управление и в обратном направлении, чтобы оперативно и комплексно информировать о последних со-	Нормативными актами Министерства финансов определена система обмена информацией между налоговыми и таможенными органами. Так же данный вопрос систематически отражается в иных актах, в частности: в Плане мероприятий по реализации Концепции развития финансового сектора Республики Казахстан на 2007-2011 годы, утвержденных Постановлением Правительства от

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан от 24 апреля 2004 года N 548

<p>бытиях все соответствующие государственные службы, с учетом необходимости сохранения конфиденциальность имеющихся в ее распоряжении сведений о налогоплательщиках?</p>	<p>25.12.06.№1284</p>
<p>86. Публикуются ли до начала соответствующего периода планы работы и ожидаемые показатели деятельности налоговых служб, в том числе специализированного подразделения по работе с РДК, представляется ли законодательным органам и общественности годовые отчеты о результатах деятельности за год?</p>	<p>Планы и отчеты специализированного подразделения по работе с РДК не публикуются</p>
<p><b>IV Гарантии достоверности</b></p>	
<p>87. Обладает ли национальное управление аудита полномочиями и надлежащим потенциалом для проведения аудита государственных предприятий? Осуществляются ли отбор независимых аудиторских компаний на основе прозрачных процедур проведения конкурса и отбора? Подчиняются ли стандартным требованиям внешнего аудита налоговые службы и другие ведомства, которые являются получателями платежей, связанных с доходами от природных ресурсов?</p>	<p>Согласно выводам экспертов Всемирного банка, отраженным в Отчете о соблюдении стандартов и кодексов (РОСК), изготовленном в мае 2007 г. для обеспечения достоверности отчетной документации в Казахстане:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- организации публичного интереса должны перейти на МСФО;</li> <li>- необходимо создать и реализовать системы внешнего контроля качества профессиональной аудиторской деятельности и обеспечения дисциплинарной ответственности профессиональных аудиторов, которые будут находиться под контролем общества;</li> <li>- подтвержденные аудитором финансовые отчеты должны быть общедоступны;</li> <li>- необходимо разработать справочную, стандартную методiku аудита и руководство по проведению аудита для МСА;</li> <li>- нужно организовать программу стажировок и твиннинга с целью укрепления потенциала органов надзора (АФН, НБК, Министерство финансов и т.д.)</li> </ul>
<p>91. Создан ли агрегирующий орган, который отвечает за составление и сверку данных о потоках доходов от природных ресурсов между компаниями и органами государственного управления? Какую роль играют в обеспечении независимых гарантий достоверности данных и процессов, а также независимой проверки макроэкономических прогнозов национальные НПО?</p>	<p>Создан и действует при Министерстве энергетики и минеральных ресурсов Национальный совет заинтересованных лиц<sup>1</sup>, для сверки отчетов, предоставленных компаниями и Министерством финансов, заключен договор с аудиторской компанией, все процессы и данные находятся под контролем Коалиции НПО. Проверку макроэкономических прогнозов НПО не осуществляют.</p>

<sup>1</sup> Меморандум о взаимопонимании от 05.10.05. между Правительством Республики Казахстан, добывающими компаниями и Коалицией НПО «Нефтяные доходы – под контроль общества!»; Меморандум о взаимопонимании между Правительством Республики Казахстан и Всемирным банком от 1 декабря 2006 года о реализации ЕІТІ в Казахстане