

## ФИНАНСЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

*Куатбаева Г.К., Куатбаева А.А.*

Система финансов природопользования обеспечивает трансформация природного капитала в финансовый; движение и перераспределение финансовых потоков внутри страны и за пределы; определение рыночной стоимости природного капитала.

Звенья системы финансов рассмотрены нами с учетом экологической составляющей (схема 1), их значение для стратегии устойчивого развития (схема 2).

За годы независимости Республики Казахстан была проведена кардинальная структурная перестройка финансов. Создана налоговая система, ориентированная на стимулирование реального роста производства и экономики и обеспечение снижения дефицита государственного бюджета.

Вместе с тем можно было бы дополнить положения необходимостью анализа причинно-следственных связей между состоянием и развитием финансовых институтов и других институтов страны: институтов права, гражданского общества, стандартизации, прогнозирования, планирования, программирования, традиций, образования и науки, информационных технологий. Как это соотносится с процессами децентрализации в странах переходного периода.

Такая система должна усилить взаимодействие бюджета с индикативным планом социально - экономического развития республики.

В соответствии с новым Бюджетным Кодексом бюджет республики формируется по новой структуре. Таким образом обеспечивается прозрачность бюджета, бюджетных ресурсов, направленных на безвозвратной основе для решения социально - экономических задач. По мере развития частной собственности и других форм рыночных отношений в республике государство стало направлять бюджетные ресурсы на возвратной основе. Это обеспечивает эффективное управление финансовыми ресурсами государства.

Схема 1-Структура системы финансов для государственного регулирования





1.05.2003 затраты на социальную сферу составили 50,4% в общем объеме расходов государственного бюджета. В сравнении со структурой расходов государственного бюджета 1995 года затраты на социальную сферу выросли на 15,5 %.

В этой связи выделение специального раздела “Кредитование и заимствование” в структуре бюджета имеет важное значение, так как в нем будут отражены кредитные ресурсы, предоставленные Правительством, а также внешние кредиты, направленные на инвестиции на возвратной основе. Кроме того, в этом разделе будет отражен возврат кредитных ресурсов, ранее предоставленных правительством хозяйствующим субъектам, финансовым институтам, и возврат кредитов, гарантированных Правительством.

В соответствии с Главой 4 “Правительственное кредитование и государственный долг” ст. 20 Закона РК “О бюджетной системе” государственный долг состоит из внешнего долга в котором заимодателями выступают нерезиденты Республики Казахстан, иностранные государства и международные организации и внутреннего государственного долга, в котором заимодателями выступают резиденты Республики Казахстан. В соответствии со ст. 20 п.2 Правительство Республики Казахстан обеспечивает и организует управление и обслуживание государственного долга.

В случае, если в процессе исполнения бюджета складывается превышение утвержденного уровня дефицита или значительное снижение поступления доходов в бюджет, то в соответствии со статьей 26 вышеуказанного закона Правительство РК и местные исполнительные органы в праве ввести секвестирование расходов согласно правилам составления и исполнения бюджета. Расходы, не подлежащие секвестированию, определяются Парламентом РК и местными представительными органами в Законе и решениях о бюджетах на соответствующий год.

В законе более подробно рассмотрены механизм составления и исполнения республиканского и местных бюджетов.

Расходы бюджета формируются по двум структурам: функциональной и ведомственной. Первая разработана в соответствии с основными функциями государства (образование, оборона и т.д.), вторая определяют конкретный адрес (куда выделяются финансовые ресурсы) и конкретных распределителей средств.

Расходы бюджета в целом выражают финансовые отношения государства с хозяйствующими субъектами, населением, возникающие при распределении и использовании централизованных фондов денежных средств. В качестве твердых нормативов установленных для отчисления их общегосударственных налогов в доходы местных бюджетов определены: отчисления из акцизов и подоходного налога с юридических лиц, налог на добавленную стоимость.

В целом можно сказать, что несмотря на существенные изменения бюджетной системы в начале 1999 г., регулирующей взаимоотношения между республиканским и местными бюджетами, разделение функций между республиканским и местными бюджетами осталось практически прежним. Это определенным образом влияет на взаимодействие институтов

государственного регулирования природопользования и на состояние окружающей среды.

В Казахстане самостоятельно функционируют республиканский и местные бюджеты. В условиях унитарного государства это обусловлено необходимостью подкрепления местных органов собственными финансовыми источниками для осуществления своих функций. Без финансовых средств не может быть самостоятельности регионов в решении проблем природопользования и охраны окружающей среды структурной перестройки. Важнейшим правом и обязанностями государственных региональных органов управления является составление, обсуждение, принятие и исполнение бюджета.

Бюджет дает возможность получить представление о финансовом состоянии региона. Сравнение доходов и расходов за несколько лет позволяет сделать выводы о финансово-экологическом развитии региона и исследовать причины каких-либо финансовых изменений.

Через бюджетную систему государство реализует приоритетные направления социально-эколого-экономического развития. Местные бюджеты ориентированы на решение региональных проблем природопользования и охраны окружающей среды, а межрегиональные проблемы решаются на национальном уровне через республиканский бюджет. На характер природопользования и охраны окружающей среды оказывали влияние процессы децентрализации-передачи части функций на местный уровень.

Процесс бюджетного разделизма за период 1991-2004 гг. осуществляется в Республике Казахстан поэтапно. Это является одним из направлений и условий реализации экономических реформ. Постановлением Правительства "О полномочиях существующей структуры органов государственной власти и управления Казахской ССР" от 20.11.90 г. было положено начало разделению полномочий между центральными и местными органами государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

**1. Первый этап (1992-1994 годы)** был связан со снижением бюджетных расходов на содержание социальной сферы, передачей социальных объектов в подчинение местных органов власти. Этот этап характеризуется созданием законодательной основы и нормативным обеспечением разграничения полномочий органов власти различного уровня. Нормативными актами этого периода, регулирующими процесс, явились:

- Закон "Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан" от 08.12.93.
- Закон "О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан" от 10.12.93.
- Закон "О временном делегировании Президенту РК и главам местных администраций дополнительных полномочий" от 10.12.93.

Следствием этого этапа явилась перестройка управления природопользованием и охраной окружающей среды, не подкрепленная институционально.

**2. Второй этап (1995-1997 годы)** был связан с началом социальных реформ. Нормативными актами этого периода, регулирующими процесс, явились:

- Закон "О системе местных представительных и исполнительных органов в условиях изменений в административно-территориальном устройстве" от 19.06.97;
- Закон "О бюджетной системе" от 1.1.1;
- Указ "О правительстве Республики Казахстан", имеющий силу конституционного закона № 2688 от 18.12.95.

На процессы природопользования и охраны окружающей среды оказали влияние процессы массовой приватизации, либерализации внешнеэкономической деятельности, осуществляемых без учета экологических последствий. Результатом этого и последующих этапов явилось доминирование отраслевых приоритетов над территориальными так называемые "исторические загрязнения", решение которых отодвигалось на неопределенный период. Формирование региональных внебюджетных фондов охраны природы повлекло за собой нецелевое использование финансовых ресурсов, усиление проблем природопользования и охраны окружающей среды, формированием экологических неправительственных некоммерческих организаций.

**3. Третий этап (1998-1999 годы)** связан с необходимостью формирования механизма новых взаимоотношений между центральными и местными исполнительными органами. В эти годы остро проявились эколого-экономические проблемы регионов, в первую очередь экологически депрессивных и отсталых территорий, проблемы возникновения техногенных аварий вследствие физического износа производственного оборудования, угрозы истощения биоразнообразия из-за роста бедности.

**4. Четвертый этап (2000-2006 годы)** связан с совершенствованием бюджетного законодательства - переходом к кодификации права - Бюджетному кодексу, определением и поэтапной передачей полномочий от центральных к местным органам исполнительной власти, переходом на региональное программирование.

На этом этапе несмотря на то, что центральные исполнительные органы обеспечивают местные исполнительные органы необходимой нормативно-инструктивной информацией, проводят семинары-совещания с их работниками, усиливают контроль за исполнением постановлений Правительства Республики Казахстан, на местах идет опережение в разработке стратегических экологических приоритетов, реализации природоохранных мероприятий.

Нормативными актами этого периода, регулирующими процесс бюджетного разделения, явились:

- Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан "О бюджетной системе" от 16.12.98;
- Закон "О бюджетной системе" от 01.04.99.

Изменения, внесенные в Конституцию Республики Казахстан от 07.10.1998 г., закрепляют разграничение функций и полномочий органов власти различных уровней. Современная система отношений центра и

регионов не исключает наличия противоречий в сфере природопользования и охраны окружающей среды между интересами регионов и центра.

Особенно это касается главной проблемы децентрализации — проблемы соответствия нормативного обеспечения бюджетного разделизма и реально существующего финансового механизма разделения функций центральных и местных органов власти. Следствием этого несоответствия является изменения в гибкости использования инструментов денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики для достижения целей экологического оздоровления.

В Казахстане бюджет формируется по принципу “сверху-вниз”. Первоначальный вариант бюджета фактически формируется Министерством финансов (Схема 3).

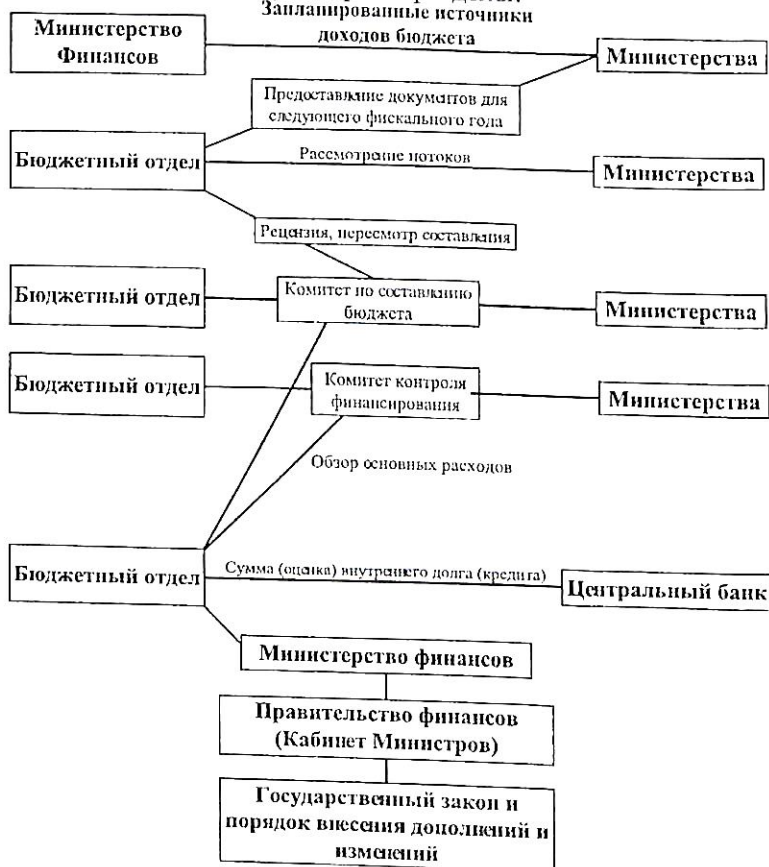
В соответствии с бюджетным законодательством в Республике Казахстан самостоятельно функционируют республиканский бюджет и местные бюджетов, в совокупности составляющие государственный бюджет. Государственный бюджет представляет собой свод республиканского и местных бюджетов без учета взаимопогашающих операций между ними.

Единство республиканского и местных бюджетов обеспечивается единой правовой базой, использованием единой бюджетной классификации, утверждаемой Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, единством формы государственной финансовой статистики, передаваемой с одного уровня бюджета на другой, принципами бюджетной процедуры, единства денежной системы.

### Схема 3-Бюджетный процесс

В структуре бюджета предусмотрены разделы:

|   |                           |
|---|---------------------------|
| М | Запланированные источники |
|---|---------------------------|



- II. Финансирования дефицита (использования профицита) бюджета.

Дефицит бюджета образуется в случае превышения объема расходов над общей суммой поступлений в бюджет и отражается со знаком “минус”. В обратном случае образуется профицит бюджета, т. е. при превышении общей суммы поступлений в бюджет над объемам расходов, и отражается со знаком “плюс” (Таблица 1.).

Таблица 1- Дефицит государственного бюджета Республики Казахстан  
\* оценка млрд. тенге

|                       |       |       |       |      |       |       |      |       |       |       |       |      |       |
|-----------------------|-------|-------|-------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
|                       | 1994  | 1995  | 1996  | 1997 | 1998  | 1999  | 2000 | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005 | 2006  |
| Дефицит<br>(Профицит) | -10,1 | -40,8 | -37,0 | 62,2 | -67,9 | -69,8 | -3,3 | -13,0 | -13,3 | -46,2 | -18,7 | 46,7 | 126,2 |
| В % к<br>ВВП          | -2,4  | -4    | -2,6  | -3,7 | -3,9  | -3,5  | -0,1 | -0,4  | -0,34 | -1,0  | -0,3  | 1,0  | 1,4   |

Финансирование дефицита бюджета определяется как процесс привлечения денег путем приватизации государственного имущества, заимствования и продажи государственных эмиссионных ценных бумаг на организованном рынке ценных бумаг с целью использования этих денег, покрытия дефицита бюджета и формирования свободных остатков бюджетных средств в целях управления долгом. Финансирование в соответствии с Руководством по статистике государственных финансов классифицируется по типу кредитов и по типу долговых обязательств с разбивкой на внутреннее, в том числе включая поступления от приватизации государственного имущества, и внешнее.

Проблема растущего бюджетного дефицита в первой половине 90-х годов стала одной из основных проблем и потребовала формирования новых источников финансирования дефицита Государственного бюджета. Это вызвало сокращение расходов на природоохранные цели.

Разделение источников финансирования за счет внутреннего и внешнего финансирования, начиная с 1997 г., стало качественно новым подходом в статистике государственного долга. В первой половине 1994 г. Министерство финансов Республики Казахстан для финансирования дефицита бюджета осуществило заимствование на внутреннем рынке путем выпуска государственных ценных бумаг, положив начало формированию рынка ценных бумаг.

Основная доля в общем объеме поступлений по внутреннему финансированию на настоящий момент приходится на государственные ценные бумаги, их доля на 01.01.2005 составила 97,5%. Девальвация курса тенге в 1994 г. привела к снижению объема выпуска ценных бумаг в тенговой эмиссии и вводу в оборот валютных Государственных ценных бумаг, к этой категории относятся МЕКАВМ, Евроноты и валютные ноты Национального Банка. С 1994 по 1999 гг. в основном котируются краткосрочные казначейские обязательства. С понижением их доходности в 2000 г., большим спросом стали пользоваться средне- и долгосрочные обязательства. Исследования по экологическим аспектам развития рынка ценных бумаг в Казахстане не проводились, хотя очевидно, что финансовые и инвестиционные ресурсы вкладывались в природоэксплуатирующие сектора промышленности, тем самым ускоряя истощение природных ресурсов, снижая устойчивость развития в будущем.

Доходную часть бюджета образуют налоги. Во 2-й особенной части Налогового Кодекса в Разделе 3. Общие положения, Главе 11. Виды налогов и других обязательных платежей в бюджет в статьях 59-64 указываются 35 налогов и других обязательных платежей в бюджет.

Перераспределение финансовых ресурсов между различными уровнями имеет целью сглаживание неравенства в социально-экономическом развитии территорий, улучшение воспроизводства ресурсного потенциала, решение проблем природопользования и охраны окружающей среды.

Бюджетная политика в области расходов направлена на совершенствование их структуры, оптимизацию использования имеющихся у государства финансовых ресурсов и их направления на решение приоритетных проблем природопользования и охраны окружающей среды.

В указанные годы внутренняя структура расходов государственного бюджета совершенствовалась в направлении изменения структуры функциональной классификации расходов бюджета на уровне подразделов, целевых статей и видов расходов с целью максимальной концентрации в соответствующих разделах расходов, связанной с функциональной деятельностью отдельных государственных органов исполнительной власти.

Перераспределение ВВП через бюджетную систему (диаграмма 1) показывает степень эффективности функционирования налоговой системы в целом или о произошедших изменениях в структуре ВВП.

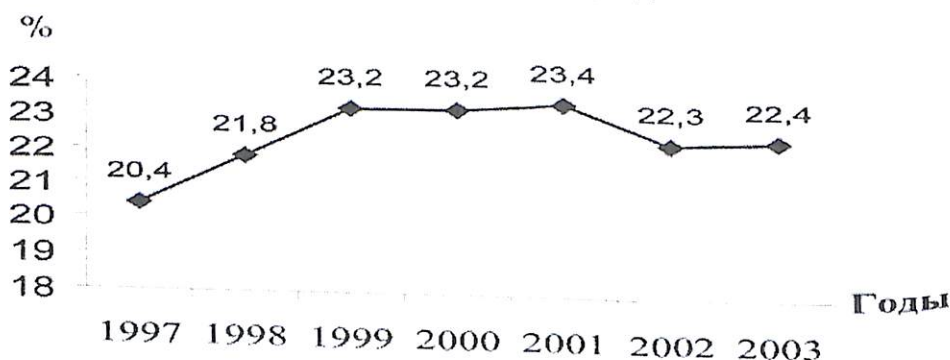


Диаграмма 1 - Расходы государственного бюджета за 1997-2003 гг., в % от ВВП. В структуре расходов государственного бюджета 2003 г. значительный удельный вес имеют социальное обеспечение и социальная помощь - 22,76 % от общего объема расходов, полученные данные по перераспределению ВВП через бюджетную систему образование - 15,36%, общественный порядок и безопасность - 9%, здравоохранение - 8,56%, транспорт и связь - 8,13%.

Расходы, по данным Агентства Республики Казахстан по статистике, на 01.10.2003 г. по отношению к утвержденному бюджету на год исполнены на 71,4 %. Мультипликатор расходов по ВВП показан на диаграмме 2.

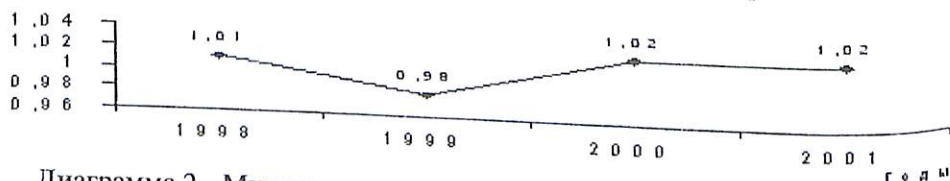


Диаграмма 2 - Мультипликатор по ВВП за 1997-2001 гг.

Снижение мультипликатора в 1999 г. вызвано ухудшением мировой конъюнктуры, внешнеэкономической ситуацией, сокращением экспорта. Государственный бюджет текущего года имеет инновационную

направленность. Принятие Стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 годы, создания акционерного общества “Национальный инновационный фонд” и другие институциональных изменений определили главные приоритеты бюджетных расходов по этому направлению, а именно создание условий для воспроизводства научного потенциала и решение на этой основе проблем природопользования и охраны окружающей среды, структурных преобразованием со снижением удельного веса природоемких отраслей.

В бюджетной сфере сохраняются следующие проблемы:

- зависимости доходов бюджетов от внешнеэкономической конъюнктуры;
- прозрачности бюджетных расходов;
- бездефицитного государственного бюджета и существенного сокращения размера правительственного долга;
- оценки социально-эколого-экономической эффективности программных мероприятий, финансируемых из бюджетов различных уровней;
- устойчивости бюджетов различных уровней;
- дальнейшего совершенствования научно обоснованных финансовых норм и нормативов, устанавливаемых из расчета необходимого уровня социального обслуживания населения-минимальных социальных стандартов с включением экологических благ и услуг.

В расходы государственного бюджета на охрану природной среды и природных ресурсов включается финансирование мероприятий на осуществление государственного экологического контроля, организацию и содержание государственных природных заповедников и национальных парков, финансирование лесоохранных и лесовосстановительных работ, на берегоукрепительные и противопаводковые работы, ремонт дамб, расчистку устьев рек, очистку водохранилищ, содержание насосных станций и гидротехнических сооружений, а также другие мероприятия по воспроизводству, охране и восстановлению водных объектов и обеспечению на этой основе населения и народного хозяйства качественной водой.

Недостатками существующего механизма являются:

- неправильная оценка природно-ресурсного потенциала и вследствие этого нерациональное использование ресурсов;
- затратный подход определения ставок платежей, слабо стимулирующий активизацию природоохранной и инновационной деятельности, недостаточное использование других экономических инструментов;
- существующий порядок распределения средств, поступающих за счет платежей, не в полной мере обеспечивает достаточное финансирование природоохранных программ;
- нецелевое использование средств фондов охраны природы.

### Использованная литература:

1. *Куатбаева Г.К.* Государственное регулирование природопользования М. МГУ, ТЕИС 2004. 10 п.л.
2. *Куатбаева Г.К.* Природно-ресурсное законодательство в условиях экономического роста. М. МГУ. МАКС-Пресс. 2003. 11 п.л.
3. *Папенков К.В., Куатбаева Г.К.* Стандартизация в сфере природопользования и охраны окружающей среды М. МГУ. МАКС-Пресс. 2001. 8 п.л.
4. *Куатбаева Г.К.* и др. Стратегическая Экологическая Оценка. Адаптация в Республике Казахстан М. МГУ. МАКС-Пресс. 2000. 8 п.л.
5. *Куатбаева Г.К.* Опыт Германии в управлении водными ресурсами М. МГУ. МАКС-Пресс. 2000. 7 п.л.
6. *Куатбаева Г.К.* Основные направления развития и размещения производительных сил Казахстан на период до 2015 года. Алматы, РГП ИЭИ МЭиБП РК. 2002. 30 п.л. ( в соавторстве)
7. *Куатбаева Г.К.* Институциональные проблемы сохранения биоразнообразия в Республике Казахстан / Аль-Пари № 1 —2003. С. 60-66
8. *Куатбаева Г.К.* Разделы отчета ПРООН «Наращивание национального институционального потенциала для реализации конвенций о сохранении биоразнообразия, изменения климата, опустынивания» (2004)
9. *Куатбаева Г.К.* Институты государственного регулирования природопользования и охраны окружающей среды./Промышленность № 2.2002 с. 36-37