

Аннотация
к диссертационной работе Бейсембековой Сабины Халилуллаевны
на тему: «Государственное управление недропользованием
в Республике Казахстан»
на соискание степени доктора философии (PhD) по образовательной
программе «8D04103 - Государственное и местное управление»

Актуальность исследования. Проблемы государственного управления недродобывающей промышленности Казахстана являются важными в экономической науке и одной из ее центральных проблем.

Для экономики республики в настоящее время является актуальным обоснование теоретико-методологических подходов к исследованию государственного управления недропользованием Казахстана в современных условиях с целью их практической реализации. Недропользование рассматривается как элемент государственной экономической политики, в котором имеет особое значение обеспечение его государственного управления. Основными задачами являются исследование проблем государственного управления недропользованием Казахстана, разработка основных принципов и критериев государственного управления недропользованием и прогнозирование его устойчивого развития.

В сфере государственного управления широко известно множество современных концепций государственного управления, такие как New Public Management, Good Governance, E-Governance, Anticrisis Public Administration, и другие. Серьезные трансформационные изменения, происходят в последние годы и в нашей стране. Тем не менее, для нашей Республики остается актуальной задачей модернизации государственного управления в сфере недропользования. Пройдя несколько этапов в своем развитии, законодательство о недрах и недропользовании Республики Казахстан, в конце 2017 года был принят Кодекс «О недрах и недропользовании», который, объединив мировую практику государственного управления недродобывающей отрасли, разрабатывался с учетом многолетнего накопленного опыта и правоприменительной практики, став нововведением, все еще требует усовершенствования и пересмотра подходов к государственному управлению недропользованием.

Недропользование Республики Казахстан обеспечивает значимую часть налоговых поступлений в бюджет республики. За последние годы вносятся последовательные изменения и дополнения в указы Министерств, происходит реорганизация Министерств и реструктурирование правительства. 02 января 2023 г было реорганизовано президентом Республики Казахстан Министерство Экологии, геологии и природных ресурсов в Министерство экологии и природных ресурсов, подписав указ и передав полномочия в сфере недропользования в Министерство Индустрии и Инфраструктурного развития РК. Для привлечения инвестиций в сферу недропользования, создания благоприятных условий инвесторам, увеличения конкурентоспособности и для улучшения устойчивого социального

экономического и экологического развития страны, наряду с проводимыми реформами, необходимо пересмотреть подход к рентным механизмам в недропользовании и усовершенствовать методику налогообложения недропользователей в целях достижения баланса интересов сторон и адекватного получения доходов бюджета от недропользования и сохранения экономических мотиваций недропользователей.

Степень разработанности проблемы. Проблемы государственного управления экономики и ее сырьевого сектора изучены в исследованиях классиков России, Казахстана и других стран, в которых выявили специфические особенности развития экономики и проблемы ее государственного управления. Исследованию этого вопроса было посвящено большое количество работ отечественных и зарубежных ученых. Несмотря на значительный вклад ученых в решение этой проблемы, отдельные вопросы государственного управления недропользованием Казахстана в современных условиях изучены недостаточно. Теоретико-методологические подходы к исследованию государственного управления недропользованием Казахстана в современных условиях требуют дальнейшего развития в период мирового финансово-экономического кризиса, связанного с пандемией коронавируса, и последующего посткризисного периода. В условиях современного кризиса, волатильности цен на нефть и стагнации вопросы государственного управления недропользованием Казахстана методологического, методического и практического характера в современных условиях являются весьма актуальными.

Цель исследования: исследование теоретических и методологических подходов к выработке направлений развития государственного управления недропользованием Казахстана на базе совершенствования рентных отношений и путей их практической реализации в современных условиях.

Задачи исследования:

- исследовать теоретико-методологические основы государственного управления в недропользовании;
- выработать методические подходы к исследованию системы рентных платежей за недропользование;
- совершенствовать пути взимания рентных платежей;
- развить механизмы государственного управления недропользованием страны на базе взимания, распоряжения и использования системы рентных платежей.

Предмет исследования: экономико-организационные отношения по развитию механизма государственного управления недропользованием республики на базе совершенствования рентных отношений.

Объект исследования - система государственного управления недропользованием РК.

Теоретико-методологическую базу диссертационного исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в сфере государственного управления недропользованием. В ходе исследования были

применены методы научной абстракции, гипотез, статистики, корреляционно-регрессионный анализ данных, экономического анализа.

Информационной базой исследования послужили данные Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан и материалы веб-сайтов по теме исследования, статистические данные, опубликованные в отечественной и зарубежной литературе. В качестве методической основы использованы законодательные акты и нормативные документы Правительства РК, Министерства финансов РК, Национального банка РК, официальные документы по развитию системы государственного управления недропользованием РК.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

- концептуальные основы государственного управления в недропользовании;
- разработка направлений пополнения и использования Национального фонда;
- методологические подходы к развитию системы рентных платежей за недропользование;
- совершенствование государственного управления недровыми ресурсами на базе развития системы рентных отношений за недропользование.

В соответствии с темой исследования выработаны следующие **научные положения**, выносимые на защиту:

- теоретико-методологические подходы к государственному управлению в недропользовании. Исследованы классические и современные концепции государственного управления недропользованием республики, зарубежный опыт крупнейших стран-недропользователей, выработаны специфические особенности существующих концепций, теорий и подходов и возможность их применения для системы государственного управления недропользованием республики Казахстан;
- способы пополнения и использования Национального фонда, исследовано состояние средств Национального Фонда с изучением динамики его изменения за десятилетний период, проведена выборка по видам платежей в целях выявления наиболее крупных поступлений, а также определения видов налогов, по которым есть возможность увеличения поступлений и доходов государственного бюджета, и, следовательно, Национального Фонда страны;
- методологические подходы к развитию системы рентных платежей. Проведено исследование налогообложения недропользования, по которым исследованы возможности совершенствования и развития существующей системы налогообложения недропользования республики в целях реализации новой модели государственного управления недропользованием республики.
- механизмы развития государственного управления недропользованием республики. В рамках проведенного исследования

предложена совокупность направлений, путей и приоритетов развития существующей модели государственного управления недропользованием республики на базе реализации мероприятий по совершенствованию взимания, распределения и использования рентных платежей от недропользования РК.

Апробация основных положений диссертационной работы. Результаты исследования докладывались и обсуждались на Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития финансовой системы в современных условиях», «Полтавский университет экономики и торговли» (г. Полтава, Украина, 2020г.); Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня рождения доктора экономических наук, профессора Т.А. Абдразакова «Политико-экономические вопросы современности: новые возможности устойчивого развития» (Караганда, 24 апреля 2020г.); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной науки - 2020» (г. Нур-Султан, 2020г.).

Публикации. По теме диссертации опубликовано 13 научных трудов, в том числе 1 статья в издании, состоящем в базе данных компании Scopus, 4 статьи в журналах, рекомендованных Комитетом по обеспечению качества в сфере науки и высшего образования Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан, 2 монографии, 3 статьи в сборниках Международных научно-практических конференциях, 3 статьи в научных журналах.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из трех разделов, содержит 27 рисунков, 30 таблиц, заключения, 144 используемых источников и одно приложение.

В первой главе диссертации «Теоретико-методологические основы государственного управления в природоэксплуатирующей среде»

В рамках исследования были изучены труды зарубежных, отечественных, советских и российских ученых в сфере государственного управления недропользованием. Исходя из изученных концепций и школ государственного управления нами выделен основной подход к системе государственного управления в экономике, который назван как Новое государственное управление или Нео управление, которое возникло как научное направление, начиная с 1980-х годов 20 века

Система государственного управления в недропользовании – это совокупность функций государства по эффективному управлению за распределением месторождений, добычей и рациональным использованием минерально-сырьевых ресурсов страны для достижения более высоких результатов, с учетом интересов государства, общества и инвесторов, включая квазирыночную структуру, в которой конкурируют государственные и частные корпорации для повышения эффективности минерально-сырьевого сектора при центральной роли государства и населения, которые являются владельцами недр, согласно Конституции РК.

В Кодексе РК «О недрах и недропользовании» прописываются основные функциональные характеристики уполномоченных и компетентных органов, осуществляющих исполнение отдельных сфер недропользования. Согласно Кодекса Недр в границах территории РК, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

Несмотря на значимый прогресс в методологии, эффективность оценки государственных программ по недропользованию Республики Казахстан остается довольно насущным вопросом. В связи с этим, решение этих проблем требует всеобъемлющих реформ, включая совершенствование управления, повышение прозрачности, укрепление нормативно-правовой базы и повышение экологической и социальной ответственности. Правительство Казахстана признало необходимость реформ и работает над инициативами по решению этих проблем, такими как принятие Кодекса «О недрах и недропользовании» в 2018 году, разработка Концепции устойчивого развития обрабатывающей промышленности до 2029 года и усилия по повышению прозрачности за счет участия в ИПДО (Инициатива прозрачности в добывающей промышленности).

Изучив ряд государственных программ в недропользовании Республики Казахстан, важно отметить существующие нарушения и недостатки в их реализации.

Казахстан является одним из крупнейших производителей и экспортеров нефти и газа в мире, и недостаточная экологическая ответственность представляет особую значимость. Государственными органами, отвечающие за управление недродобывающей отраслью, не уделяется должного внимания экологическим последствиям добычи ресурсов. Незаконная добыча и недостаточное контролирующее управление приводит к серьезным экологическим проблемам, связанные с добывающей отраслью, а именно, неконтролируемая добыча и недостаточные меры по охране окружающей среды, разрушая экосистемы, загрязняя воздушные и водные ресурсы, а также негативным последствиям для здоровья населения. Некоторые недропользователи не придерживаются короткосрочной стратегии получения прибыли, игнорируя долгосрочную устойчивость и возможности использования возобновляемых источников энергии. Экологические проблемы необходимо решать путем принятия законов, законодательных актов, государственных программами, направленными на охрану окружающей среды, не запуская до катастрофических масштабов. Государственные программы в недропользовании не проводят должную экологическую оценку и не учитывают полный спектр возможных экологических последствий добычи и недропользования. Это может приводить к непредвиденным экологическим проблемам и угрозам для природы и здоровья людей. Главой государства Касым-Жомартом Токаевым 2 января 2021 года подписан новый Экологический кодекс РК с вступлением в силу 1 июля 2021 года, где внедрены принципы «загрязнитель платит»,

«исправляет» и «предотвращает» с учетом передового международного опыта стран Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) и закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам экологии», усиливающие ответственность недропользователей за загрязнение и нанесение любого ущерба окружающей среде.

Во многих странах существует проблема коррупции, недостаточной прозрачности и неэффективности в государственном управлении недродобывающей отраслью. Это может приводить к неправильному распределению ресурсов, несправедливому предоставлению лицензий на добычу, утрате государственных доходов и низкой прозрачности в отношении прибыли от добычи недр. Несмотря на присоединения в 2007 году Казахстана к ИПДО, где все вступившие страны обязаны раскрывать все лицензии и контракты недродобывающих компаний, контракты остаются непрозрачными. В Казахстане создан Национальный совет заинтересованных сторон, орган управления, в которых входят правительство, депутаты парламента, компании и гражданское общество, как и в других странах, реализующие ИПДО. В Кодексе РК «О недрах и недропользовании» прописано обязательство сдачи недропользователями отчетности ИПДО (лицензионно-контрактные обязательства), которая является закрытой, что противоречит главному требованию ИПДО – раскрытию данных. Внедрение международной ИПДО в течении 15 лет, статус Казахстана приостановлен, что напрямую подтверждает проблему с открытостью и прозрачностью. Отсутствие прозрачности в процессе выдачи лицензий, установление и изменение налоговых ставок и сборов, учет использования доходов от добычи ресурсов и вопросы о честности и эффективности государственных программ вызывают недоверие у населения Казахстана, а также безучастие общественности, ограничивая доступ к информации о добыче и недропользовании, а также возможности граждан влиять на принимаемые решения и контролировать деятельность компаний. Государственные программы разработаны без должного обсуждения и согласования с заинтересованными сторонами, включая местных жителей и экологические организации, что приводит к недовольству и конфликтам и усиливает социальные неравенства и напряженность.

Отсутствие диверсификации экономики в Казахстане, где сильная зависимость от нефти и газа создает риски для стабильности и устойчивости экономики. Отсутствие достаточных мер по развитию альтернативных отраслей и инвестиций может ставить под угрозу экономическое будущее страны. В случае падения цен на ресурсы или истощения запасов, страна может столкнуться с серьезными экономическими проблемами и зависимостью от импорта, что создаст зависимость от них и сделает экономику уязвимой. Для обеспечения стабильного будущего и уменьшения зависимости необходим переход к альтернативным источникам энергии и устойчивым методам развития.

Некомпетентное и нестабильное государственное управление может создавать неблагоприятные условия для инвестиций и развития недропользования. Несоответствие нормативных актов с международными стандартами, непредсказуемость законодательства, слабость контроля над деятельностью недропользователей, недостаточная оценка социальных и экологических рисков, произвольное изменение налоговых и лицензионных условий, а также отсутствие защиты прав инвесторов могут отпугивать потенциальных инвесторов и затруднять развитие отрасли.

Эффективное и ответственное государственное управление может способствовать минимизации негативных последствий и максимизации общественной пользы, устойчивому развитию отрасли, учитывая экологические, социальные и экономические аспекты, обеспечивая диверсификацию экономики и благосостояние нации.

На основе рассмотрения существующих теоретико-методологических подходов исследованы основные направления государственного управления недропользованием в современных условиях, к которым относятся:

- взимание налогов и платежей;

- пополнение Национального Фонда;

- пути использования налогов и платежей, включая средства Национального Фонда в целях рационального использования недровых ресурсов, а именно повышения степени их переработки при сохранении экологии окружающей среды.

Во второй главе диссертации «Анализ государственного управления недропользованием Казахстана» проанализированы системы существующей и четырех предлагаемых систем налогообложения недропользования, по которым исследованы возможности совершенствования и развития существующей системы налогообложения недропользования республики в целях реализации новой модели государственного управления недропользованием республики.

Из всей совокупности управленческих функций государства в недропользовании нами вычленены основные – рентные механизмы в недропользовании и усиление инновационной составляющей в использовании недр.

Рентные механизмы в недропользовании включают систему взимания и распределения и расходования средств, полученных за использование недр. Основной проблемой для усиления рентной направленности являются необходимость совершенствования системы взимания в сторону увеличения налогообложения при росте добычи и цен на нефть.

Анализ потенциально применимых систем налогообложения проводился на примере нефтяных месторождений, пяти видов, в том числе одно морское (месторождение «Кашаган») и четыре наземных месторождений («Тенгиз», «Узень», «Кумколь» и «Жанажол») отражающих диапазон эксплуатационных условий на различных территориях. Представлены объемы запасов ресурсов месторождений по всем видам эксплуатационных условий. Приведены четыре рассмотренных налоговых режимов и результаты расчетов по всем

предлагаемым системам. Для сравнения рассмотренных налоговых систем с современной налоговой системой Казахстана была применена существующая система налогообложения к рассмотренным нефтяным месторождениям. Итоги расчетов налоговых сборов по существующей системе налогообложения.

Результаты сравнительного анализа существующей и имитационных налоговых систем позволяют сделать следующие выводы.

Для приближения современной налоговой системы к рентной модели недропользования Казахстану нужно развивать стимулирующую глубокую переработку и выемку скважин, чему должно способствовать дальнейшее развитие системы взимания налогов и платежей.

За последнее время в Казахстане происходят значительные изменения в социально-экономической политике и процессах, углубление кризисных явлений в социальной сфере требует кардинального пересмотра налоговой политики в недропользовании в том числе.

На основе преобразования имеющихся данных и на базе проведенного анализа нами предложены следующие ставки рентного налога на экспорт нефти, НДС и налога на сверхприбыль. В результате, при настоящих ценах на нефть, колеблющихся в размахе от 80- до 100 долларов за баррель за последние 3 года, в перспективе можно спрогнозировать значительный рост поступлений в государственный бюджет страны порядка 862,29 млрд тенге, которые дадут возможность решить многочисленные социальные и экологические проблемы страны, в том числе недродобывающих регионов.

Исследовано состояние средств Национального Фонда с изучением динамики его изменения за десятилетний период, проведена выборка по видам платежей в целях выявления наиболее крупных поступлений, а также определения видов налогов, по которым есть возможность увеличения поступлений и доходов государственного бюджета, и, следовательно, Национального Фонда страны.

В структуре государственных доходов немаловажное место занимают доходы от недропользования страны, которые аккумулируясь в государственном бюджете страны в виде налогов и платежей направляются в виде части доходов в Национальный Фонд в виде ежегодного трансферта. Представлена схема путей распределения ресурсов Национального фонда. Предлагается направлять средства Стабилизационного фонда для поддержки социально ориентированной экономики, которая должна объединять в себе решение социальных проблем в стране за счет укрепления ее экономического базиса, тем самым решая сразу две проблемы – социальное благосостояние плюс экономическая стабильность государства, в настоящее время уже введено новое целевое использование природной ренты.

Эффективное совершенствование существующей системы недропользования позволит наиболее эффективно реформировать систему изъятия доходов от эксплуатации минерально-сырьевых ресурсов в бюджет. В настоящее время доходы государства от деятельности недродобывающих компаний сосредоточены в Национальном фонде Республики Казахстан,

динамика средств и поступлений которого показано изменение структуры доходов Национального Фонда за 2017-2021 гг. Также рассмотрены данные по всем основным видам налоговых поступлений за 2012-2021 гг., которые подтверждают приведенные выше выводы. Данные индексы показывают неэффективность вложения средств Фонда в акции зарубежных компаний и недостаточно гибкую систему налогообложения в этой сфере. Коэффициенты доходности нефтяных компаний в периоды роста цен взлетают на многие сотни млрд тенге, поскольку при расчете доходов компаний на объемы добываемых ресурсов, эти проценты превращаются в значительные доходы компаний.

В третьей главе диссертации «Развитие системы государственного управления недропользованием на базе рентных отношений» в рамках проведенного исследования предложена совокупность направлений, путей и приоритетов развития существующей модели государственного управления недропользованием республики на базе реализации мероприятий по совершенствованию взимания, распределения и использования рентных отношений от недропользования РК.

Средства Фонда следует направлять в развитие экономики нашей страны, создания новых производств, повышения степени переработки недровых ресурсов, в первую очередь создание полноценно действующего нефтегазового кластера в республике, который соединял бы в себе развитую минерально-сырьевую базу, комплекс перерабатывающих производств и нефтехимическую отрасль для создания продукции с высокой долей добавленной стоимости.

Казахстанский нефтегазовый кластер, объединяя производственно-добывающую и перерабатывающую составляющие на более высоком уровне, должны в первую очередь основываться на усилении доли инновационной деятельности в нефтегазовом секторе экономики, что показано на рисунке, причем инновации обязательно должны сочетаться с улучшением экологической направленности недропользования и обязательном ужесточении государственного управления в этом плане.

Для обеспечения справедливости и эффективности распределения доходов от недропользования нами был выработан механизм распределения рентных платежей. Первоочередную роль в государственном управлении недропользованием занимает управление активов Национального фонда, в существующей концепции Национального фонда средства стабилизационного фонда распределяются между акциями зарубежных компаний, за последние годы, доходность которых снижается.

Реализация предлагаемых мероприятий является необходимой базой повышения эффективности государственного управления недропользованием РК. В результате предлагаемых сбалансированных преобразований появятся дополнительные факторы роста.

Таким образом, проведенный макроэкономический анализ взимания и распределения доходов от эксплуатации природно-сырьевых ресурсов позволяет сделать следующие рекомендации:

1. Рентные доходы нужно использовать для решения ключевых задач экономики по достижению сбалансированного функционирования всех ее структурных элементов с учетом рационализации соотношений между доходами от сырьевого сектора, используемыми в Казахстане и за рубежом. Основными приоритетными направлениями развития экономики республики является дальнейшее развитие всего промышленно-производственного комплекса в качественном и структурном отношении, в том числе развитие перерабатывающих отраслей, химии и нефтехимии, агропромышленного комплекса, развитие новых и новейших технологий, производства продукции с высокой долей добавленной стоимости; поддержка негосударственного сектора, которая может быть произведена посредством субсидий, уменьшения налогов, финансирования конкурентоспособных производств, наукоемких отраслей, производственной инфраструктуры и жилищного строительства; инвестирование важнейших социальных программ общества.

2. С целью снижения зависимости экономики страны от добывающих отраслей необходимо развитие других ее секторов. Инвестиционная составляющая рентных доходов должна развивать несырьевой отечественный сектор экономики. В развитие производственной инфраструктуры должны внести значительный вклад поступления от природно-сырьевых отраслей. Перестройка системы налогообложения недропользования с усилением в ее составе доли рентной составляющей позволит снизить налоговое бремя в других отраслях, что будет способствовать их развитию и окажет общее благоприятное воздействие на экономическую ситуацию в РК.

3. Часть рентных доходов общества должна быть направлена на выполнение социально развивающих программ общества. В перспективе каждый гражданин должен получать свою долю природной ренты как дивиденд от деятельности трастовых фондов, сформированных за счет сырьевых отраслей.

Являясь полноправным собственником земли и ее недр, как представитель народа - истинного владельца территорий, государство должно полнее реализовывать функцию права собственности на недра и их содержимое. В этой связи его обязанностью перед народом и будущими поколениями является наиболее эффективное распоряжение этой собственностью.

Развитие системы государственного управления недропользованием является важной задачей для Республики Казахстан, так как правильное управление недропользованием оказывает значительное влияние на экономический рост и благополучие населения.

Диссертант



Бейсембекова С.Х.