



Нефтегазовые контракты для устойчивого развития в Казахстане

Основополагающая статья относительно контекста и ключевых вопросов

Введение

Это – основополагающая статья для Круглого Стола, посвященного обсуждению вопросов касательно 'нефтегазовых контрактов для устойчивого развития в Казахстане'. Круглый Стол будет проведен в гостинице Радиссон - САС в Астане 18-ого апреля 2007 года. В работе Круглого Стола примут участие 30 человек - представители правительства, парламента, деловых кругов, аналитических центров и представителей гражданского общества.

На повестке дня Круглого Стола стоит вопрос определения существующих связей между нефтяными и газовыми контрактами и устойчивым развитием, чтобы можно было начать обсуждение вопросов относительно того, как лучше разрабатывать будущие контракты с тем, чтобы они могли учитывать перспективы устойчивого развития.

Отношения между контрактами на разработку природных ресурсов и устойчивым развитием привлекают все больше внимания к себе во всем мире. Есть много причин для чего необходимо сфокусировать внимание на этих отношениях и в Казахстане. Такие причины включают среди всего прочего роль и важность нефтегазового сектора для экономики Казахстана в целом, и для глобальных тенденций, в частности; обширный опыт страны в переговорных процессах, в выполнении разнообразных мер по управлению природными ресурсами; увеличивающийся политический интерес к корпоративной социальной ответственности и устойчивому развитию, наличие серьезного интереса в гражданском обществе и среди опытных аналитиков к этим проблемам.

Условия иностранных инвестиционных контрактов должны установить баланс между интересами инвесторов в обеспечении соответствующего уровня стабильности для своих проектов и достижением целей устойчивого развития. Как определять уровень, на котором 'устойчивое развитие' происходит и обеспечить правильную комбинацию между местными и национальными затратами и выгодами от нефтяного и газового развития; как определить баланс между переговорами, применением общих и специальных законодательных требований, и инноваций на основе рынка иностранных инвесторов – это самые главные

трудности или «вызовы времени» в разработке нефтегазовых контрактов, способствующих устойчивому развитию.

Для гарантии того, чтобы нефтегазовые контракты реально способствовали устойчивому развитию, необходимо обсудить следующие действия, осуществляемые на четырех разных уровнях, описанных ниже:

- Переговорные процессы для обсуждения условий контрактов
- Условия контрактов непосредственно
- Меры для решения споров между иностранными инвесторами и органами государственной власти
- Достижение равенства между устойчивым развитием и более широкими политическими средами, в которых происходят переговорные процессы по нефтегазовым контрактам

Данная основополагающая статья ставит своей целью осветить некоторые существующие проблемы, чтобы можно было обсудить их за Круглым Столом. Статья не предлагает готовые рецепты касательно путей движения вперед. И, при этом, она не предлагает детальный анализ, который возможно выполнить только в результате практического опыта в переговорах и осуществлении нефтегазовых контрактов. Мы надеемся на то, что участники Круглого Стола привнесут этот компонент в наши обсуждения.

Что такое устойчивое развитие?

Самое простое объяснение гласит, что устойчивое развитие – это политический императив для правительств, народов и видов коммерческой деятельности, чтобы сбалансировать экономические, социальные и экологические вопросы¹.

Общая цель устойчивого развития состоит в том, чтобы удовлетворить потребности сегодняшнего поколения, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворить их собственные потребности. Глобальные Встречи на высшем уровне в Рио-де-Жанейро в 1992 и Йоханнесбурге в 2002 подтвердили многократные правительственные обязательства по устойчивому развитию, и помогли расширить круг, до которого императив необходимо довести, до мира бизнеса, местных органов власти и гражданского общества.

Сегодня, четыре ключевые причины, лежащие в основе неустойчивого развития, включают следующие:

- Доминирующие модели экономического роста. Слишком часто именно эти модели называются, которые считаются неприкосновенными, но не права народов и их благосостояние, или экологические процессы и ограничения
- Экологические затраты и выгоды от человеческой деятельности 'считаются внешними эффектами или экстернализируются' (т.е. экологические воздействия сделок различного характера не отражаются в рыночных ценах, и не принимаются во внимание в принятии решений)

¹ В русском варианте, перевод термина «устойчивое развитие» не четко передает экономико-социальные аспекты концепции. Перевод рискует предположить, что «неуклонное экономическое развитие» является достаточным элементом для получения «устойчивого развития».

- Бедные люди маргинализируются и усиливается несправедливость
- Режимы управления неадекватно разработаны в плане умозрительного (мысленного) выбора экологических факторов, сглаживания социальной несправедливости и развития лучших экономических моделей (Басс, 2007).

Противостояние этим вызовам является частью усилий, направленных на то, чтобы призвать нефтегазовые контракты способствовать устойчивому развитию.

Ключевые особенности государственной политики в области устойчивого развития в Казахстане

Устойчивое развитие - все более и более видимый политический императив в Казахстане, наряду с принятием Концепции устойчивого развития страны в ноябре 2006.

Цель Концепции устойчивого развития состоит в том, чтобы достигнуть 'экономического, социального, экологического и политического баланса развития Республики Казахстан как основы для улучшения качества жизни и условия для конкурентоспособности страны в долгосрочном плане'.

Согласно принятым взглядам на глобальном уровне, главные принципы, подкрепляющие переход Республики Казахстан к устойчивому развитию, должны включить *"широкую общественную причастность/вовлечение в процесс перехода к устойчивому развитию"* и *"создание политической основы для устойчивого развития"*.

Как политическая основа для устойчивого развития, Концепция гласит, что *"устойчивое развитие внутренней ситуации в Республике Казахстан основано на способствовании процессу демократизации и укреплении политической системы страны ради всех граждан Казахстана ... Устойчивое развитие во внутренней политике Республики Казахстан обеспечено ... улучшением демократических процедур ... формированием политической культуры оппонента, укреплении конструктивной оппозиции как основы для конкурентоспособности программ и выражения интересов всех групп общества"*

Концепция обращает внимание на то, что существенная зависимость Казахстана от сектора сырья - потенциальная угроза устойчивому экономическому развитию страны. Она подчеркивает:

- Понятие способствования эффективному использованию природных ресурсов Казахстана (т.е. эффективность производства продукции в зависимости от результатов использования вводимых ресурсов);
- Развитие науки в области защиты окружающей среды;
- Введение программ устойчивого территориального развития на основе 'подхода к развитию экосистем', который рассматривает все экосистемы, не только административных единиц;
- Развитие экономических инструментов и инструментов защиты окружающей среды;

- Увеличение побудительного эффекта платежей за эмиссии и административных штрафов за нарушение экологического законодательства Республики Казахстан’;
- Введение более чистых и экономически эффективных технологий;
- Запрещение неэффективного использования ресурсов;
- Меры смягчения бедности
- Меры обеспечения индустриальной безопасности и трудовой защиты
- Улучшение ситуации в деловом секторе в области мер по уменьшению бедности
- Меры по формированию гражданского общества

Договорные условия нефтегазовых контрактов различных видов имеют многочисленные последствия для достижения устойчивого развития в Казахстане. Эти контракты - важная часть всей структуры управления прямыми инвестициями в нефтяном и газовом секторе. Только по одной этой причине они имеют важное значение для разделения воздействия устойчивого развития нефтяных и газовых компаний на положительные и отрицательные.

Концепция устойчивого развития Казахстана касается ряда предметных областей, которые было бы уместно обсудить. В плане, как лучше всего разрабатывать нефтегазовые контракты, чтобы внести вклад в устойчивое развитие. Например:

- Баланс между добровольной предпринимательской деятельностью, общими законодательными требованиями и договорными контрактными обязательствами в тех областях, к которым обращается Концепция устойчивого развития, включая
 - Развитие новых технологий, образовательной и научной базы для устойчивого развития в Казахстане;
 - Положения о здоровье и безопасности и трудовой защите;
 - Привлечение бизнеса к взятию обязательств по сокращению бедности,
 - Экологические требования к нефтегазовым компаниям
 - Роль парламента, гражданского общества и членов общественности в развитии и выполнении нефтегазовых контрактов различных видов

Другие области, к которым Концепция УР обращается в меньшей степени, также имеют серьезное значение для общего пути, с помощью которого нефтегазовые контракты вносят вклад в устойчивое развитие в Казахстане. Такие области включают полную структуру управления доходами нефтегазовых проектов, (включая структуры, управляющие прямыми и косвенными потоками доходов в регионы Казахстана) и политические обязательства и правовые рамки, управляющие «обязательностью применения местных комплектующих изделий и материалов» и усилия стимулировать развитие казахстанских предприятий.

Нефтегазовые контракты в Казахстане: изменяющийся контекст, и возникающие структуры

Контекст, в котором нефтегазовые контракты в Казахстане были разработаны в результате переговорного процесса и осуществлены, с момента приобретения независимости, в течение процесса переходного перехода в стране. Ранние

контракты – включая, например, контракт ТШО (Tengizchevroil) - был заключен прежде, чем появились подробные законодательные положения для управления нефтегазовым сектором в РК. Данный контракт был заключен на основе, главным образом, правовых положений, предусмотренных Гражданским Кодексом страны и Кодексом 1992 об использовании недр.

Один комментатор (Олга Чентцова) пишет в своей статье, что законодательство Казахстана в отношении использования недр прошло через три разные фазы: Фаза I – с 1990 по 1996. Она отразила раннее развитие законодательства Казахстана касательно использования недр. Фаза II – с 1996 по 1999. Она была отмечена обнародованием в 1995 Закона о нефти и в 1996 году Закона о недрах и использовании недр. Фаза III - началась в 1999 и отмечена серьезными поправками к двум основным законам в свете опыта, развития различных типовых Контрактов на использование недр, принятия нового Закона по Инвестициям в 2003 и включения определенных условий по налогообложению СРП в Налоговом Кодексе.

Можно добавить Четвертую Фазу в связи с принятием в 2005 году Закона о Соглашениях о Разделе Продукта (СРП) при проведении оффшорных нефтяных операций, который впервые обеспечивает специальный законный режим к разработке СРП.

«Горячие темы» в нефтяном и газовом секторе Казахстана на сегодняшний день включают последствия нового Экологического Кодекса, принятого в 2006; последствия изменений в налоговый режим в 2004 году по инвестициям; последствия для инвестиционной стабильности и привлекательности Казахстана как места для инвестиций с преимущественным правом Правительства Казахстана по передаче прав на пользование недрами и условий, позволяющих дать отказ на передачу в некоторых определенных обстоятельствах; условия, предоставляющие для КМГ (KazMunaiGas) существенные преференции относительно участия в некоторых новых нефтяных и газовых проектах; и последствия предстоящего вступления Казахстана в ВТО, чтобы страна могла получить доступ к продвижению местного контента; и процессы для достижения постепенного сокращения сжигания факельного газа в стране.

В более широком аспекте, «горячие темы» включают прогресс в участии Казахстана в Инициативе прозрачности в добывающей отрасли, последствий доходов в нефтяной отрасли для социально-экономического развития регионов нефтедобычи Казахстана и для макроэкономической стабильности в целом, управление Национальным Нефтяным Фондом и воздействия нового Экологического Кодекса. Каждая из этих «горячих тем» имеет значение для устойчивого развития.

Прозрачность и общественное участие

В Казахстане, нефтяные и газовые контракты официально не доступны для публики - хотя существенная доля информации по некоторым контрактам может практически свободно загружаться из Интернета, или её можно получить по www.barrowscompany.com <<http://www.barrowscompany.com>> за оплату. Но есть одна проблема – это надежность таких источников информации, и в том, что нет

никакой гарантии в том, что эти документы самые обновленные, полные, или даже в их подлинности. Следовательно, эти источники можно использовать просто как триггер, который положит начало обсуждению вопроса, как будущие поколения контрактов можно было бы оптимально разрабатывать с точки зрения устойчивого развития.

Некоторые страны - включая Азербайджан – разработали процедуры для принятия нефтегазовых контрактов, что подразумевает, что они приняты парламентом как законные инструменты, и, следовательно, формируют часть полных законодательных структур страны. В Казахстане, где статус нефтяных и газовых контрактов как контрактов административного или гражданского права все еще подвергается дебатам, они все еще не доступны для общественности.

Буквально говоря, принципы устойчивого развития прозрачность, доступ к информации и правам общественного участия могут предложить, чтобы члены общества имели право выражать свое мнение и комментарии относительно нефтегазовых контрактов, имели доступ к информации, необходимой для контроля

их выполнения, и, по крайней мере, чтобы можно было сделать копии заключенных контрактов. Однако, нефтегазовые контракты могут также содержать коммерчески чувствительную информацию. В Казахстане, некоторые контракты включают условия, которые явно определяют, что ни одна сторона по контракту не имеет право на разглашение условий и сроков контракта, за исключением ограниченных определенных обстоятельств.

Должны ли будущие нефтяные и газовые контракты быть доступными для общественности? Это один из вопросов, который необходимо обсудить за Круглым Столом. Следующие важные моменты для обсуждения могли бы включить оптимальный уровень и время для усиления прозрачности, и оптимальные меры для общественного или парламентского участия в процессе разработки и осуществления нефтегазовых контрактов. Другие возможные вопросы, предлагаемые для обсуждения, могли бы включить вопрос роли общественного консультирования и участия местного сообщества для установления требований к контрактам, в плане развития местного сообщества.

Управление доходами

Доходы, полученные в результате выполнения нефтегазовых проектов, представляют значительный источник благополучия для народа Казахстана. Они также представляют финансовую основу для страны, которая дает возможность стране определить ее путь к устойчивому развитию. Нефтегазовые контракты являются важным фактором темпа получения доходов.

Детальное понимание экономической основы отдельных нефтегазовых инвестиционных проектов требует куда больше информации, чем представляется возможным посредством простого прочтения условий контрактов. Однако, анализ проектов по Кашагану и контрактов, разработанных Питером Веллсом (Peter Wells) показал, что при наличии доступа к условиям контрактов и к информации о капитальных и эксплуатационных расходах можно получить экономическое моделирование итоговых доходов по СРП в разрезе различных сценариев, с

учетом колебания цены на нефть. В свою очередь, это может помочь улучшить понимание экономических выборов, сделанных Правительством Казахстана при заключении соглашений о различных видах планов по управлению доходами, и способствовать анализу бюджетной эффективности различных видов планов.

С 2005 года Казахстан является активным участником Инициативы прозрачности добывающего сектора (EITI), которая стремится стимулировать предприятия добывающего сектора к публикации информации о доходах, которые они выплачивают правительствам. В начале 2007 года Казахстан стал первой страной-участницей фактически требующей обязательного участия в «EITI» от лиц, получающих права недропользователей².

Корпоративные социальные инвестиции и корпоративная социальная ответственность в нефтегазовых контрактах

“Корпоративная социальная ответственность” (CSR) – это преимущественно о роли бизнеса в обществе. В то время как существует некоторое согласие в отношении общего понятия «CSR», все же отсутствует согласованное определение «CSR» на рабочем уровне; то есть, как бизнес должен “возвращать” обществу, какую роль должно играть правительство в требовании от или помощи им в этом, и как измерить прогресс.

Интерес страны в концепции «корпоративной социальной ответственности» в Казахстане возрос быстро - получение одобрения на обращение к народу Президента Назарбаева в 2006 году, и к правительственной рабочей программе Республики Казахстан на 2006-2008 годы.

Вопросы, связанные с комплексным управлением социальными инвестиционными программами компаний, и с их вкладом в передачу навыков, общественное развитие и образование, являются также уместными в этом контексте. Некоторые из этих программ санкционированы различными способами нефтегазовыми контрактами.

Оговорки контракта, предписывающие расходы на образовательные и обучающие мероприятия различного вида, являются типичными. Здесь имеют место существенные дебаты о налоговых льготах на такие виды издержек в рамках разных видов нефтегазовых контрактов и о видах инициатив, на которые направляются расходы.

Контракты могут также содержать условия по связям с населением (например, требующие от нефтяных компаний предоставить общественный доступ к информации относительно экологического и прочего воздействия от выполнения нефтяных работ). Кроме того, контракты часто содержат требования к компаниям по внесению какого-либо вклада для населения, которое находится под воздействием или расположено рядом с местами проведения проектов, или по предоставлению финансирования для социальных проектов или проектов инфраструктуры.

² Казахстанский правовой бюллетень «Macleod Dixon», 30, январь 2007

Предусмотренные по условиям нефтегазовых контрактов социальные инвестиционные вклады могут достигать 5-10 миллионов USD в год в случае крупных Казахстанских проектов – выполнение этих платежей является существенным источником дохода для региональных властей в регионах нефтегазового развития.

Вопрос о том, кто администрирует реализацию социальных инвестиционных проектов и процессы, через которые они предлагаются, является важным. Без должного управления могут иметь место риски, когда проекты предложены и реализованы, но не находят отражения в процессах и приоритетах региональной политики, и которые вносят менее длительный вклад в устойчивое развитие нефтегазодобывающих регионов. Коррупция в социальных инвестиционных программах также вызывает беспокойство в Казахстане, как и во многих других странах мира.

Вопросы возмещения затрат относительно социальных и общественных программ являются важными для обсуждения нефтегазовыми компаниями и правительством. Когда социальные инвестиционные программы попадают в рамки действия положений контрактов о возмещении затрат, то возникает четкое основание для того, чтобы собрать вместе сомневающийся партнеров СП. Установка слишком низкого уровня «потолка» по возмещению затрат социальных инвестиций может не стимулировать компании идти на такие издержки. Слишком высокий «потолок», однако, может (в зависимости от структуры управления по расходам), лишить правительство весьма необходимых нефтяных доходов.

Современное понятие «передовой опыт» стимулирует компании полностью использовать свою «основную деятельность» и «деловые навыки» в предоставлении общественных и социальных инвестиционных программ. Это также стимулирует компании находить способы по выравниванию своей социальной инвестиционной практики с рамками государственной политики. Данные предписания уместны как для «добровольных» социальных инвестиционных программ, так и для тех, которые санкционированы контрактами.

Один из стратегических вопросов имеет отношение к балансу между санкционированными социальными инвестициями и развитием более широких мер государственной политики для стимулирования компаний к добровольным социальным инвестициям мирового класса.

За круглым столом участники смогут обсудить оптимальные структуры управления и процессы принятия решения для социальных инвестиционных программ, образовательных и обучающих инициатив, санкционированных нефтегазовыми контрактами.

Местные ресурсы (контент)

Качество выгод местного экономического развития, появившихся в результате реализации нефтегазовых проектов, может зависеть от видов экономических возможностей, которые оно предоставляет для местных жителей. Нефтегазовые компании могут представлять выгоду для местного развития в плане того, что они привносят и приносят свой опыт и технические навыки, через высокую

покупательскую способность, что способствует развитию местной коммерческой деятельности.

Вопрос заключается в определении роли законных и добровольных инициатив в продвижении «местных ресурсов» и связями в цепочке снабжения между иностранными и местными поставщиками. Доклад Всемирного Банка предупреждает, что «нефтяные операторы.. имеют 'резервную цену' для общего количества необходимых платежей, которые им придется осуществить, чтобы их лицензия могла вступить в силу и работать. Ясно, что если правительство запросит нефтяных операторов выполнить экономически оправданное развитие местного ресурса (контента), то операторы рассмотрят такие издержки как затраты вне 'резервной цены'».

Государственный закуп товаров и услуг нефтегазовым сектором в Казахстане осуществляется на основе очень строго закона о закупках. Основной принцип в Законе о недропользовании заключается в том, что стороны контрактов по недропользованию должны закупать товары и услуги казахстанских производителей и производства. Требования по местному ресурсу могут содержаться в нефтегазовых контрактах, а также, контракты могут содержать количественные цифры по занятости казахстанского персонала на различных уровнях работы. Много практических проблем проистекает в силу трудностей в реализации обязательств по местному контенту (ресурсу).

Комментаторы обозначили важность инвестиций в предоставление высококачественного, профессионального обучения в Казахстане и в обеспечение применения наилучших технологий. Здесь, также, имеется место для роли и вклада программ нефтегазовых компаний по обучению и социальным инвестициям в развитие необходимых навыков и передачу технологий.

Поправки 2007 года к Казахстанскому закону о недропользовании ужесточили требования Казахстана по местному контенту (ресурсу)³. Однако, присоединение Казахстана к ВТО, вероятно, приведет к появлению существенных ограничений. Результатом может стать переход от санкционированных подходов к экспериментированию с разнообразием более «способствующих» подходов. Выполнение Меморандума о Взаимопонимании по Развитию местного контента на рынке услуг недропользования и о выполнении Инициативы прозрачности недропользователей в Республике Казахстан может стать предвестником подходов следующего поколения.

Вопрос для нашего круглого стола – определить, какой вклад могут внести нефтегазовые контракты следующего поколения в рассмотрение вопроса местных ресурсов и «развитие поставщиков».

Урегулирование разногласий

Обычно иностранные инвесторы имеют право на получение компенсации от государства пребывания при нарушении их контрактных прав. Но это обычно не преимущество, которое доступно для местных предпринимателей. При

³ Казахстанский правовой бюллетень «Macleod Dixon», 30, январь 2007

возникновении споров между иностранными инвесторами и странами, которые их принимают, контракты иностранных инвестиций обычно гласят, что споры должны решаться посредством международного коммерческого арбитража, не государственными судами.

Многие внешние комментаторы осудили использование международного арбитража из-за его непрозрачной природы, отзываясь о нем, как о нежелательном в случае споров, поднимающих основные вопросы, вызывающие озабоченность населения. Однако не все государственные судебные процессы прозрачны и открыты для общественного наблюдения, и не все важные местные судебные решения публикуются во всем мире.

Дальнейшая критика международного арбитража заключается в том, что при инвестиционных спорах, проистекающих от действий государства пребывания по защите государственных интересов или прав граждан, международные коммерческие арбитры не могут быть наилучшими кандидатами для правильной оценки подобных интересов или прав.

В Казахстане, общая норма представляет собой свободу договоров относительно регулирующего закона, но отношения «связанные с проведением Нефтяных работ» должны регулироваться в соответствии с Казахстанским законом. Казахстан принял Закон о международном коммерческом арбитраже и Закон об арбитражах. Международный коммерческий арбитраж не доступен в спорах, где обе стороны рассматриваются как казахстанские.

Для следующего поколения контрактов ключевым стратегическим вопросом станет вопрос - представляют ли эти положения оптимальный баланс между местными судами и процессами международного арбитража, и между прозрачным урегулированием споров, поднимающих важные вопросы государственной политики, и решением споров посредством частного урегулирования, где споры фактически рассматриваются как гражданские правоотношения между контрактными сторонами.

Стабилизация и выбор закона (правовой нормы)

«Оговорки о стабилизации» в нефтегазовых контрактах это распространенные правовые механизмы, используемые иностранными инвесторами для управления так называемыми «нетехническими рисками». Они обычно используются в контрактах со странами пребывания, где имеется значительная политическая, регулирующая или институциональная неопределенность, или когда стандарты, призванные к решению вопросов потенциального воздействия на инвестиции, не были развиты в таких странах пребывания.

В действительности, «оговорки о стабилизации» предназначены для того, чтобы правительство страны пребывания дало заверение о том, что оно не будет предпринимать действий или изменять свою правовую систему, негативно влияя на инвестиционный проект. Если правительство, являющееся стороной по контрактным оговоркам о стабилизации, нарушает свое заверение, то, вероятно, оно должно будет выплатить компенсацию.

Развитие нефтегазового законодательства Казахстана постепенно наблюдало переход от использования стабилизационных контрактных режимов. Например, налоговая стабилизация больше не доступна для контрактов, основанных на налогах/роялти (в отличие от соглашений о разделении продукции). Законодательные поправки в сфере обороны, национальной безопасности, окружающей среды/экологической безопасности/безопасности окружающей среды и здравоохранения исключены из рамок стабилизационных гарантий.

Для некоторых, маятник, возможно, качнулся слишком далеко от стабилизации, удобной для иностранных инвесторов - в действительности, отдавая приоритеты более широким целям политики над инвестиционной стабильностью. Для других, ограниченная доступность стабилизационных оговорок для новых контрактов является приветственным проявлением Казахстанской эволюции и зрелости как привлекательного места для инвестиций.

Использование стабилизационных оговорок должно решаться наряду с другими оговорками, которые назначают нормы и положения для регулирования инвестиционного проекта. Примером их наиболее спорных моментов являются положения в контрактах иностранных инвестиций, где указывается на то, что закон страны пребывания должен применяться за исключением указанных частей законодательства. Принял ли Казахстан подобные положения в своих контрактах – это вопрос который вызывает лишь догадки среди некоторых НПО, поскольку большинство существующих контрактов не доступны для общественности.

За круглым столом участники смогут обсудить все "за" и "против" различных балансов между самодостаточным договорным и/или стабилизационным нормативным режимом в рамках нефтегазовых контрактов, и общего применения законодательства страны в ключевых областях политики, таких как занятость и окружающая среда.

Окружающая среда

Многие иностранные инвесторы полагают, что принудительное исполнение экологических требований является приоритетным вопросом для правительства Казахстана. Новый Экологический Кодекс был принят в 2006 году, он также предусматривает применение специальных положений к оффшорной разработке на Каспии.

В отличие от других стран, нефтегазовые контракты Казахстана не стремились распространить стабилизационные оговорки на экологические требования. Действительно, многие неправительственные организации, анализирующие контракты использования природных ресурсов во всем мире, утверждают, что развивающаяся природа экологического понимания означает, что стабилизационные оговорки никогда не должны распространяться на экологические требования.

Однако некоторые иностранные инвесторы в Казахстане при случае утверждают, что одним из результатов отсутствия подобного экологического положения является неопределенность, и что экологические штрафы стали дополнительным источником дохода для региональных и местных властей. Другие важные вопросы

касаются способов установления экологических плат и сборов, в частности, со значительной неопределенностью для инвесторов о вероятных уровнях сборов прежде, чем они установлены. Комментаторы также подняли правовые вопросы о том, должна ли налоговая стабильность (для тех контрактов, которые извлекают выгоду из этого) должным образом распространяться на экологические платы и сборы.

С точки зрения неправительственной организации, также имеет место озабоченность об иногда выдающихся иностранным инвесторам нефтегазового сектора освобождениях от исполнения некоторых экологических требований. Пока данная тема не является предметом для обсуждения за круглым столом, имеет место принципиальный вопрос, могут ли нефтегазовые контракты содержать подобные положения.

Экологическая экспертиза потенциально играет ключевую роль в установлении базиса для последующего выделения и постатейного распределения экологических затрат и ответственности в рамках контрактов – включая определение экологических плат и сборов.

Другие области для потенциального обсуждения за круглым столом включают мониторинг степени влияния на окружающую среду и оговорки «об отказе от права» в нефтегазовых контрактах; соответствующая роль промышленных экологических норм и других видов «передового опыта», экологические требования «свыше соответствия» в нефтегазовых контрактах и последствия введения нового Экологического Кодекса Казахстана.

Коррупция

Нельзя игнорировать проблему коррупции при обсуждении вопроса вклада нефтегазовых контрактов в устойчивое развитие в Казахстане. Известные коррупционные скандалы, связанные с приобретением иностранными компаниями долей в главных нефтегазовых проектах в Казахстане, уже возникали. Коррупция искажает рынки и подрывает устойчивое развитие. Улучшенная прозрачность в процессе заключения и выполнения контрактов временами предлагалась как одна из ответных мер на вызов.

Заключение: достижение баланса в общей структуре управления нефтегазовой отраслью в пользу устойчивого развития

Рассмотрение вопроса о том, как лучше заставить будущие нефтегазовые контракты учитывать обеспечение устойчивого развития требует изучения возникающего баланса между госконтролем и договорными контрактными обязательствами; между коммерческой конфиденциальностью и общественным доступом к информации и участию; и между озабоченностью инвестора извлекать непрерывно доход на капиталовложения акционеров и обязанностями Правительства Казахстана в области государственной политики.

Одним из акцентов для будущих усилий по укреплению вклада нефтегазовых контрактов в устойчивое развитие может служить пересмотр Типовых контрактов. Но это ни в коем случае не единственная мера. Содействие окружающей среды в осуществлении различных видов поведения социально ответственного бизнеса,

добровольного предприятия, может также стать частью целого. В равной степени, изучение зависимости между нефтегазовыми контрактами и устойчивым развитием может привести к выработке ряда предложений по постепенному улучшению текущих институциональных рамок, в пределах которых проводится мониторинг и принудительное исполнение контрактов, а прямые иностранные инвестиции управляются более широко.

Участники Круглого Стола приглашаются подумать, будет ли полезным процесс анализа и участия в Казахстане с привлечением национальных и международных экспертов, с акцентом на том, как лучше выработать будущие нефтегазовые контракты с точки зрения учета устойчивого развития. Данная статья охватила некоторые из вопросов, которые могут быть обсуждены и решены в подобном процессе. Участники Круглого Стола приглашаются высказать свое мнение по позициям "за" и "против" подобной инициативы.

Галина Вард, «IIED», Лондон, апрель 2007

Ключевые источники

Dominic Ayine et al, «Приоткрывая завесу контрактов иностранных инвестиций: настоящая сделка для устойчивого развития», доклад по устойчивым рынкам IIED, сентябрь 2005

Ilias Bantekas, John Paterson и Maidan Suleimenov (редакторы), «Закон о нефти и газе в Казахстане: национальная и международная перспективы», Kluwer Law, 2004

Steve Bass, «Новая эра для устойчивого развития», доклад «IIED», 2007

DentonWildeSapte и PriceWaterhouseCoopers, «Основные пункты в Казахстанском нефтегазовом секторе», семинар до KIOGE, октябрь 2006

Peter Wells, «Нефтяные контракты и соответствующие вопросы», «EITI», Опыт пилотных стран, Adiloglu, Баку, 2006

Группа Всемирного банка, «Приобретая конкурентоспособность, оставаясь конкурентоспособным: вызов по управлению Казахстанским нефтяным бумом», 2005