



## Отчет по результатам Круглого Стола, посвященного нефтегазовым контрактам для устойчивого развития в Казахстане, проходившего 18 апреля 2007 года

*Отчет подготовлен Сауле Оспановой*

*Галины Вард внесла свой вклад в форме дополнений.*

Данный отчет посвящен дискуссии в формате Круглого Стола, проходившей в отеле «Radisson-SAS» в Астане 18-ого апреля 2007 года с участием около 35 представителей от Правительства, парламента, бизнеса, научных центров и гражданского общества.

Главными целями данного события были:

- определение связей между нефтегазовыми контрактами и устойчивым развитием, и
- начало дискуссии о том, как можно лучше разрабатывать будущие контракты с учетом целей устойчивого развития.

Ключевые вопросы, поднятые за Круглым Столом, касались последствий нефтяных доходов для социально-экономического развития нефтедобывающих регионов Казахстана, прозрачности нефтяных контрактов, качества корпоративных социальных инвестиций, общественного доступа к информации и вопросов экологического управления. Среди участников были представители правительства РК, министерств и Парламента, а также от нефтегазовых компаний, научные сотрудники и представители неправительственных организаций.

Круглый Стол был проведен в соответствии с принципами Чатем-Хауса, устанавливающими неформальное проведение мероприятия, что способствует свободному и произвольному ходу обсуждений и дискуссий. Событие было организовано Международным институтом по окружающей среде и развитию, спонсировано посольством Великобритании в Астане. Не все участники присутствовали в течение всего дня, и поэтому не мог соблюдаться баланс между различными группами заинтересованных участников в течение проведения работы Круглого Стола и его заседаний в секционных группах.

### **Прозрачность и общественное участие**

Данный вопрос вызвал серьезную и оживленную дискуссию. Представитель от Правительства сделал сообщение относительно участия Казахстана в Инициативе прозрачности добывающего сектора (EITI) как одного из ответных мер современной индустрии на требования увеличить прозрачность. Такие меры необходимо приветствовать и поощрять. На конференции KIOGE-2005 Министром энергетики и минеральных ресурсов, представителями Парламента, неправительственных

организаций (52) и промышленности (92) был подписан Меморандум о Взаимопонимании относительно реализации «EITI» в Казахстане. Пересмотренная официальная и отчетная документация о проведенных мероприятиях общедоступна на web-сайте [www.eiti.kz](http://www.eiti.kz).

Один из чиновников отметил, что сама «EITI» еще относительно молодая и добровольная глобальная инициатива. Даже при минимальном масштабе реализации данной инициативы, соответствие условиям «EITI» гарантирует бюджетную и налоговую прозрачность, а в Казахстане данная инициатива была расширена и доведена до прозрачности тендерных процессов. Однако, поскольку соответствие условиям «EITI» обязательно только для новых компаний, входящих на казахстанский рынок, а не для существующих инвесторов, то некоторые вопросы остаются нерешенными, и должны быть решены в ближайшем будущем. Тот факт, что существует система отчетности по данному вопросу, уже является шагом вперед в правильном направлении. Кроме того, данный процесс является одним из тех процессов, которые не могут быть реализованы революционным способом.

Один из представителей парламента, специалист в области природных ресурсов и окружающей среды, поддержал точку зрения о постепенном движении к достижению прозрачности. «EITI» действительно является противоречивым процессом для инвестиционных, а также общественных и правительственных кругов, и на первом этапе соответствия условиям «EITI» проходят многочисленные дебаты и столкновения. Докладчик также отметил, что иллюзии или максимальные ожидания от процесса могут оскорбить или отпугнуть инвесторов.

Представители неправительственных организаций добивались в течение всего дня заседания Круглого Стола решить вопрос как получить доступ для гражданского общества к нефтегазовым контрактам. Предложения включали полное и скорейшее раскрытие содержания всех контрактов, как новых, так и старых, до постепенного и частичного их раскрытия, ограничиваясь только социальными и экологическими обязательствами компаний, включая парламентское одобрение новых нефтегазовых контрактов. Широкий спектр мнений участников сузился до конкретного предложения, что прозрачность должна постепенно выйти за рамки основного фокуса «EITI» - прозрачности доходов.

Пока государственные представители очень осторожны в вопросе возможности полного раскрытия содержания контрактов в будущем, однако представители НПО настаивали на том, чтобы это условие стало обязательным для всех компаний, если прозрачность не является *«еще одной фикцией или симуляцией, а призвана стать действенной мерой»*. Представители НПО также заметили, что прозрачность в отношении только отчетности о доходах компании в отсутствие прозрачности по налоговым обязательствам, установленным в контрактах, делает оценку степени достижения соответствия целям прозрачности трудной. После вопроса раскрытия такой информации нефтегазовыми компаниями, ключевым вопросом стал вопрос о том, как тратятся и распределяются доходы. Это, по сути дела, вопрос ответственности государства перед своими гражданами, поскольку члены общества: *«... должны знать и понимать, как можно управлять национальными невозобновляемыми ресурсами более эффективно в краткосрочной и долгосрочной перспективах»*. В долгосрочной перспективе, открытость компаний и правительства увеличит общественное доверие и обеспечит стабильность инвестиций.

Корпоративные представители отметили, что прозрачность скорее связана с вопросом правительственных регулирований и обязательных требований к корпоративному

соответствию. Вопрос о том, приведет ли развитие Казахстана постепенно к публикации контрактов остается открытым, но ответ простой: речь идет о «координации между правительством и индустрией». Один представитель корпоративной компании выразил мнение, что некоторые компании, особенно лидеры и устойчиво развивающиеся компании, могут пойти на этот шаг даже сейчас, если корпоративная этика компании позволяет сделать это, тем более что правительство не запрещает этого. Однако для новых участников и некоторых компаний, полное раскрытие своих позиций может привести их к потере коммерческого конкурентного преимущества. Данное мнение также содержало такое понятие как «вопрос прозрачности в целом может и не иметь серьезного значения для компаний, поскольку он остается добровольным и не содержит риска для них». Если, однако, он станет обязательным (и особенно, если будут внесены некоторые изменения в налоговые ставки), появится риск потери доверия инвесторов. Даже, если инвестор и решится опубликовать или обеспечить доступ к информации компании, то скорее всего, потребуется согласование со стороны правительства согласно положениям о конфиденциальности, предусмотренным для нефтегазовых контрактов. Основной довод по этому вопросу заключался в том, что инвесторы в целом не должны диктовать или вмешиваться в местные политические процессы, и должны оставить этот вопрос и его решение политикам и общественности. Политическая воля и более широкие стратегические планы Правительства рассматриваются как ключевые факторы, как на национальном, так и на местном уровне.

Один эксперт предложил, чтобы доступ к новым контрактам санкционировался законом. В этом процессе, «ЕІТІ» всего лишь на четверть шага на пути к прозрачности и устойчивости в добывающем секторе. Общество должно знать о содержании, а также о процессе вокруг заключения контрактов. Было также отмечено, что не только иностранные инвесторы, но и национальные компании, должны быть охвачены данными мерами. Национальная нефтегазовая компания РК «КазМунайГаз» становится все более и более сильной структурой даже по отношению к правительству. Также было отмечено, что отсутствует разделение регулирующих и бизнес функций, в настоящее время КМГ выполняет обе функции.

В течение дискуссий в рабочих группах данный вопрос оставался горячей темой для обсуждений, и участники постоянно возвращались к теме прозрачности контрактов. Так как участники рабочих групп не пришли к консенсусу, большинство участников поддержали частичное раскрытие содержания контрактов в части социальных и экологических положений.

### **Корпоративные социальные инвестиции и корпоративная социальная ответственность**

Тема социальных инвестиций была затронута в тесной связи с вопросом прозрачности, вызвав оживленные дискуссии о таких аспектах как содержание, реализация, распределение и доступ к информации для общественности процесса социальных инвестиций.

В целом, в ходе дискуссий незначительное различие отмечалось между компаниями «добровольно» участвующими в социальных инвестиционных процессах и теми компаниями, которые выполняют эту обязанность в силу контрактных обязательств. Следовательно, многие из сделанных предложений могут расцениваться как рекомендации по улучшению всего процесса социальных инвестиций со стороны компаний, как в пределах, так и вне контрактов. Однако стоит также отметить, что участники не пришли к консенсусу относительно роли правительства и бизнеса в

социальном обеспечении и, по крайней мере, один из участников заявил, что не следует ожидать от компаний предоставления социальных инвестиций, и что вопрос социальных инвестиций целиком и полностью сфера ответственности государства. В дополнение к этой точке зрения было отмечено, что социальные инвестиции должны распределяться справедливо по всей стране, и не сосредотачиваться в нефтедобывающих регионах.

Одним из вопросов, вызывающих беспокойство, поднятым за Круглым Столом, был вопрос распределения ресурсов и отсутствия информации относительно процесса принятия решений, связанного с социальными инвестициями, и мониторингом их качества и реализацией. Неправительственные организации активно поднимали вопрос об отсутствии общественного доступа к тендерному процессу, связанному с социальными инвестициями, и отсутствии практики общественного участия в принятии подобных решений. *“Корпоративная социальная ответственность становится эпизодическим и несистемным способом решения социальных проблем в нефтедобывающих регионах”*. Отсутствие общественного доступа ведет к отсутствию доверия и растущему беспокойству в отношении коррупции.

Эксперты пришли к единому мнению, что тендерный процесс по социальным инвестиционным проектам должен быть открытым для общественности и, что местные органы власти должны нести ответственность за то, чтобы социальные инвестиции решали самые серьезные и насущные проблемы в регионах в их приоритетном порядке. В этом отношении, местные власти должны проводить общественные слушания по процессу определения приоритетов, должно быть обеспечено общественное участие и вклад в этот процесс. В противном случае социальные проекты становятся *“PR-кампаниями по продвижению местного правительства”*. Данная точка зрения позже привела к конструктивной беседе в рабочей группе. Фактически, на уровне рабочих групп обсуждался вопрос общей связи, но практическом разделении процесса принятия решений между национальным и местным уровнями власти. Мотивации и цели – стал вопросом, вызвавшим основную озабоченность участников Круглого Стола.

В этом плане от экспертов и представителей Правительства поступило одно предложение относительно необходимости создания партнерства между государством и бизнесом (общественно-частное партнерство) с предложением от НПО решать вопросы корпоративной социальной ответственности и устойчивости через координацию действий, используя сильные стороны каждой группы. Такие партнерства могли бы, в свою очередь, усилить деятельность/потенциал других национальных учреждений устойчивого развития, в то же время могли бы решать любые вопросы, недостаточно охватываемые контрактами, и обеспечить соответствие положениям о социальных инвестициях.

Присутствовавшие на Круглом Столе государственные должностные лица выразили свое согласие по вопросу корпоративной социальной ответственности и инвестиций. Так, к примеру, они указали на то, что государство должно занять более проактивную позицию в решении этой проблемы, привлекая к этому частных инвесторов, как иностранных, так и местных, в частности, в плане подготовки трудовых кадров и обучения на различных уровнях управления. Они предложили, чтобы процесс был системным на национальном уровне, и шел сверху вниз для решения местных и региональных проблем и нужд. В этом отношении, был сделан акцент на недостаточности текущих усилий и отсутствии связи и координации усилий между национальными и местными властями в решении обозначенных участниками КС проблем.

Основной приоритет – это повышение компетентности, профессионализма, профессионально-технической диверсификации, и таким образом конкурентоспособности местной рабочей силы в свете планов Казахстана по присоединению к ВТО в ближайшем будущем. Один из корпоративных представителей поддержал эту идею, дословно заявив: *“... для Казахстана особенно важно усилить сферу образования и укрепить здоровье населения, проживающего на огромной территории так, чтобы качество человеческого капитала стало ключевым конкурентным преимуществом... [поскольку Казахстан, вряд ли, сможет конкурировать со странами, имеющими большое население, и диверсифицированный и дешевый производственный потенциал]”*. Однако вопрос относительных ролей различных участников или регулируемых договорных положений и добровольных корпоративных инициатив в достижении этих целей был обсужден в недостаточной степени. Один из участников отметил недавнюю социальную напряженность, связанную с занятостью в Атырау, и предложил, чтобы нефтегазовые контракты разрабатывались с учетом достижения трудовой и социальной стабильности.

Довольно новый процесс присоединения национальных компаний (но пока не нефтегазового сектора) к Инициативе глобального договора ООН был признан одним из участников положительным шагом в правильном направлении, представляющим хороший пример для национальных компаний добывающей отрасли промышленности. Эта мера могла бы дополнить широкий спектр мер по стимулированию включения необходимых социальных и экологических положений в нефтегазовые контракты и в процесс лицензирования.

Другое стратегическое обсуждение касалось эффекта распределения нефтегазовых доходов на национальном уровне, или вопроса их использования. Министерство финансов не раскрывает цифры или процессы, относящихся к расходованию доходов. Один из участников со стороны правительства отметил, что данный факт приводит к отсутствию системного обсуждения на правительственном уровне глобальных проблем страны в области образования, здравоохранения и снижения бедности. Другой участник, представляющий корпоративный сектор, отметил, что инвесторы не могут решать все эти проблемы, поскольку правительство само должно решать вопрос использования нефтегазовых доходов (а также доходов, полученных от других добывающих отраслей). Данное обсуждение вышло за непосредственные рамки Круглого Стола, но тем самым продемонстрировало энтузиазм и желание участников выразить свою озабоченность по поводу данного вопроса. Как для целей информирования о нефтегазовых контрактах, так и для более широкой государственной политики, рабочей группой было предложено провести опросы относительно национальных и региональных нужд в различных видах социального обеспечения, которые бы могли стать основой для будущего процесса принятия решений.

### **Экологическое управление для устойчивого развития**

Представитель от Правительства отметил, что принятие Казахстаном Концепции устойчивого развития и нового Экологического кодекса в 2006 году представляет собой ряд основных государственных обязательств по устойчивому развитию. Пока степень, в которой данные инструменты решают насущные проблемы является спорной, и поскольку на сегодняшний день нет однозначного мнения по данному вопросу, большинство участников согласилось с тем, что такие инструменты по-прежнему представляют прогресс, идущий в правильном направлении.

Еще один представитель органа власти отметил, что *“устойчивость может быть достигнута лишь постепенно, особенно в контексте переходного периода*

*Казахстана*”. Известный юрист заметил, что *“несмотря на принятие Экологического кодекса, действующее экологическое законодательство не решает и не адресует некоторые реальные проблемы, в частности нефтегазового сектора. Экологические вопросы Северного Каспия также не полностью охвачены законодательством, и даже наличие самых идеальных законов не будет эффективно, пока компании и государство не поймут, что контракты, заключенные ранее, должны быть пересмотрены, а также пока все стадии добывающего процесса не будут приведены к полному соответствию законам и положениям”*.

Одним из важных недостатков Экологического кодекса, по мнению другого эксперта, является отсутствие выработки других правовых и экономических инструментов для достижения высокого уровня экологического соответствия. Он полагает, что есть необходимость в лучшей интеграции между процессами оценки воздействия на окружающую среду и переговорными процессами по заключению нефтегазовых контрактов. Оценки воздействия на окружающую среду должны находиться в центре процесса управления нефтегазовыми контрактами, устанавливающего ежегодные Рабочие программы для нефтегазовых проектов.

Прямая связь между эффективностью положений, содержащихся в нефтегазовых контрактах, и более широким контекстом их регулирования, были рассмотрены также здесь. Был поднят вопрос, касающийся наличия чрезмерного количества природоохранных контролирующих инстанций, разбросанных по многочисленным агентствам и на различных уровнях правительства, что часто ведет к недосмотру по причине отсутствия единого подхода. В результате сложился медленный и затрудненный процесс соответствия, не координируемый в должной степени правительством. В этом свете, даже лучшие договорные положения по окружающей среде не смогут обеспечить эффективную охрану окружающей среды, и только приведут к беспорядку.

Внедрение стандартов ISO 14000 на уровне национальных и местных операторов с последующим приведением к соответствию рассматривается важным шагом в развитии в направлении к устойчивости. Среди рекомендаций прозвучали такие рекомендации как необходимость в подготовке экспертов в области вопросов соответствия для компаний и правительства, а также необходимость в совместном формулировании будущих шагов «выходящих за рамки соответствия», что видится необходимым в начале реализации Казахстана Концепции устойчивого развития.

Недавно принятая Концепция устойчивого развития должна быть конкретизирована, и должна создать правовые положения и механизмы по обеспечению эффективной межотраслевой координации, и четкие положения для корпоративного и общественного вовлечения. Устойчивое развитие должно быть перенесено на различные сектора и различных заинтересованных участников для того, чтобы оно могло быть реализовано на различных уровнях. Иначе, оно останется *“красивым, но недостижимым принципом”* – как заметил один экономист.

Необходимость в долгосрочном экологическом планировании была отмечена отдельно как важный фактор, который должен быть внедрен в модель нефтегазовых контрактов. То, что экологические вопросы по-прежнему неадекватно формулируются и не полностью предусмотрены в контрактах, было подмечено несколько раз различными участниками.

Многие ключевые темы устойчивого развития уже нашли свое решение в казахстанских контрактах, как заметил один представитель от бизнеса. Остается еще один важный

вызов – это выработка понимания значения и того, что означает устойчивое развитие для нефтегазового сектора. Однако с перспективы устойчивого развития вряд ли потребуются основная реформа всей законодательной базы для разработки и реализации нефтегазовых контрактов.

Во второй половине дня «Экологическая» рабочая группа вышла с предложением о необходимости разработки Типового контракта, включающего минимальную нормативную базу по экологическим требованиям совместно с опциональными дополнительными положениями по проектам или компаниям, которые хотели бы пойти дальше. Значение разработки положений 'Типового контракта' для Казахстана было отмечено в предложениях и других рабочих групп.

### **Другие затронутые проблемы и вопросы**

В течение всего дня наблюдались редкие призывы пересмотреть действующие контракты, хотя представители НПО были прагматичны и акцентировали свое внимание на рекомендациях и предложениях касательно будущих контрактов. Фактически, многие контракты были перезаключены, но один из участников отметил, что силовое, но не добровольное перезаключение контрактов не в интересах страны. Один эксперт отметил, что обстоятельства, при которых заключались контракты десятилетней давности, полностью отличаются от современной ситуации и несправедливо судить о старых контрактах на фоне современных социально-экономических обстоятельств. Однако другой участник отметил, что члены общества полагают, что ранние контракты не были справедливыми, и, что компании беспокоятся по этому поводу и не желают принимать участие в общественных дебатах.

Более чем один участник отметили превосходные достижения Казахстана в обеспечении инвестиционной стабильности. Другие поздравили правительство Казахстана с его достижениями в привлечении прямых иностранных инвестиций, а также отметили прогресс в создании общего благоприятного климата для инвестиций.

Большинство участников посчитало, что Круглый Стол является полезной и перспективной практикой, рассматривая его как начало долгосрочного процесса. Многие участники отметили, что в будущем было бы полезно обеспечить более высокую степень участия и вовлеченности представителей правительства, от национальных и местных органов власти, а также обеспечить большее представительство частного сектора, промышленности, иностранных и национальных компаний. Прозвучали предупреждения, что если фактически на таких Круглых Столах будет слишком широкое представительство от разных кругов, правительства, промышленности и т.д., может возникнуть сложность в достижении согласия по обсуждаемым темам. Кроме того, была отмечена роль и значимость достижения диалога между разными группами заинтересованных участников, возможно, через проведение конкретного форума, но на основе действующих процессов и пространства для диалога. Значение международного опыта в таком процессе также было в центре внимания обсуждений, в то же время участники отметили, что Казахстан сам имеет большой опыт и уверенно может поделиться своими взглядами и опытом с другими странами.

Другая рекомендация, прозвучавшая за Круглым Столом, касалась необходимости формулирования более конкретной цели для обсуждения, чтобы участники могли достичь согласия хоть в одном вопросе. Одним из таких примеров может быть разработка типового нефтегазового контракта, адаптированного для нужд и приоритетов устойчивого

развития РК (данное предложение было одобрено большинством участников) или выработка ряда конкретных рекомендаций для правительства.

По вопросу прозрачности: было рекомендовано двигаться вперед и привлечь в общее дело ряд компаний, которые желали бы раскрыть часть или всю информацию по своим контрактам с согласия правительства.

Некоторые из вопросов, затронутых за Круглым Столом, но не обсуждавшихся в деталях, касались:

- взаимосвязи между местным и национальным процессом принятия решений,
- политики, которая регулирует наем компаниями местных операторов,
- правил по общественному вовлечению, как представителей государства, так и бизнеса,
- рисков, с которыми сталкиваются компании и правительство в отношении стратегических планов,
- мероприятий по сокращению бедности и степени, в которой данный вопрос отражен в нефтегазовых контрактах.

В целом, предмет обсуждений за Круглым Столом, оставаясь, все еще чувствительным, положил положительное начало для дискуссий о более широком вкладе в устойчивое развитие со стороны нефтегазового сектора; поднял вопросы общественного участия и прозрачности в отношении инвестиций в нефтегазовом секторе; важности рассмотрения не только формального законодательства или контрактных условий, но также более широкого институционального и социально-экономического контекста, в котором реализуются нефтегазовые контракты; и о балансе ролей и ответственности государства, гражданского общества и инвесторов, поскольку они относятся к управлению нефтегазовыми ресурсами для устойчивого развития.

В заключение, участники заполнили формы для отзывов, разработанные для дальнейшего информирования о том, стоит ли, и как построить будущий процесс анализа и вовлечения в нефтегазовые контракты и устойчивое развитие в Казахстане.

Астана и Лондон, апрель, 2007