



На пути к хорошей практике в сфере цепочек поставщиков и подрядчиков нефтегазового сектора : обзор по Республике Казахстан

Сауле Оспанова и Халина Уорд

Важное примечание: За исключением точных ссылок на время и год произошедших событий, информация данного отчета отражает ситуацию на ноябрь 2007.

1. Введение

Этот отчет по Республике Казахстан является частью исследовательского проекта, целью которого является исследование экологической и социальной ответственности и деятельности местных подрядных организаций и компаний в цепи поставок для нефтегазового сектора. Проектом рассматривался вопрос организации и практики системы поставок в нефтегазовой отрасли России (с охватом Арктического региона России и острова Сахалин) и Казахстана (преимущественно в Атырауской области). Кроме того, по проекту был проведен ряд встреч, дискуссий с исследованием практики привлечения нефтяными компаниями подрядных организаций и компаний, базирующихся в Великобритании и Норвегии.

Этот отчет основан на кабинетном исследовании вопроса, на обсуждениях с чиновниками, представителями индустрии и бизнес-структур, а также неправительственных организаций городов Атырау, Астаны и Алматы. Беседы с представителями от заинтересованных сторон в Атырау прошли с 9 по 18 июня 2007 года. Был проведен анкетный опрос представителей 8 местных подрядных компаний (получено 5 анкет) в июле и августе 2007 года.

Отчет должен стать своего рода указателем, направленным на те вопросы, которые придется решать в случае необходимости существенного повышения социальной и экологической ответственности в работе подрядчиков в нефтегазовом секторе РК.

Нефтегазовый сектор Казахстана как в относительной степени закрыт, так и открыт. Аутсайдерам (или лицам, не относящимся к нефтяной отрасли) трудно получить точные данные о стандартах, применяемых по контрактам в рамках системы поставок в данном секторе, и уж тем более получить доступ к копиям контрактов.

Достаточная часть анализа в этом отчете основана на неофициальной информации, которую трудно окончательно подтвердить. Мы учли ту информацию, которая, как мы думаем, отражает более широкое восприятие и понимание вопросов, поднятых в данном отчете. Неизбежно, что в отчете, который уделяет внимание подобного рода информации, легко потерять или отклонить полезные мысли, назвав их ошибочно 'необоснованными' или 'неправильными'. Но так можно упустить главное, поэтому мы стремились наиболее точно воспроизвести суть услышанных ответов и мнений. Мы не считаем, что все высказанные замечания являются объективно «корректными», но все же они указывают на проблемы или дилеммы, которые нужно решать¹.

Этот отчет предназначен для стимулирования дискуссии о необходимых мерах по повышению экологических и социальных показателей в работе подрядчиков нефтегазового сектора Казахстана. В отчете также говорится о таких важных, но пока еще нерешенных аспектах как трудности с развитием местного экономического компонента/содержания (т.е. местные товары, услуги, работы и человеческие ресурсы). В этой связи отчет обращается к теме «создания благоприятной среды» для достижения этих целей, поднимает вопрос баланса ролей и ответственности операторов, главных подрядчиков и поставщиков вниз по цепочке системы поставок.

Многие из тех кто ознакомится с этим отчетом уже имеют представление о нефтегазовом секторе Казахстана. С извинениями в их адрес, в данном отчете мы также попытались предоставить достаточную базовую информацию, которая бы позволила читателям с более общими интересами в вопросах бизнеса и устойчивого развития, управления цепочкой поставок или к самому нефтегазовому сектору, сформировать собственное суждение на темы, которые мы поднимаем.

Остальная часть этого отчета имеет следующую структуру:

- Раздел 2 содержит короткое описание нефтегазового сектора Казахстана в целях общего обзора
- Раздел 3 представляет некоторые из ключевых вопросов, касающихся нефтегазового сектора в Атырау, где были проведены полевые исследования по отчету
- Раздел 4 освещает ряд точек зрения представителей заинтересованных сторон о перспективах развития нефтегазового сектора Казахстана
- Раздел 5 отражает ключевые законодательные и политические рамки, связанные с регулированием нефтегазового сектора Казахстана
- Раздел 6 подводит итог результатов нашего исследования по вопросам экологии, здоровья и безопасности, местного компонента/содержания, и более широких процессов управления в области подрядных услуг нефтегазового сектора
- Раздел 7 освещает наиболее важные барьеры для местных подрядчиков в плане доступа к цепочке поставок в нефтегазовом секторе
- Раздел 8 освещает стратегии, которые различные игроки могли бы использовать для преодоления барьеров и ограничений, а также для мотивации ответственной и хорошей работы со стороны подрядчиков

¹ Все цитаты и заявления носят приблизительный характер, они должны передать основную мысль, которая была высказана в течение консультаций

- Раздел 9 посвящен проблемам коррупции, и
- Наконец, раздел 10 включает общие выводы

Язык оригинала отчета - английский.

2. Краткий обзор нефтегазового сектора в Казахстане

Казахстан - девятая по территории страна в мире, общая площадь которой на земле составляет 2,669800 кв. км², что равно территории Западной Европы. Население страны насчитывает около 15 миллионов человек.

Доходы от продажи углеводородов очень важны для экономики страны. Согласно отчету Всемирного Банка за 2005 год, доходы страны от нефти составили 30% от ВВП или половину общих государственных доходов³. Однако, процент рабочей силы, используемой в нефтяном и газовом секторе, намного меньше, чем в сельскохозяйственном секторе. Согласно Индексу Человеческого Развития ООН, Казахстан занимает 79^{-ое} место из 177 стран по ряду ключевых индикаторов человеческого развития⁴, по таким показателям как качество медицинского обслуживания, детская смертность, продолжительности жизни человека и уровень бедности.

Согласно Правительственному краткому обзору страны за 2007 год, нефтяные запасы РК составляют 32.5 миллиардов баррелей (вдвое больше, чем запасы Северного моря), прогнозируемые запасы нефти к 2015 – около 100-110 миллиардов баррелей. Если проекты РК будут реализованы, то данные цифры выведут Казахстан в пятерку лучших стран мира по запасам нефти. Запасы газа оцениваются в 3 триллиона кубических метров, прогнозные запасы – 5 триллионов кубических метров к 2015⁵. Нефтяная компания страны, контролируемая государством, КазМунайГаз, прошла листинг на Лондонской фондовой бирже в 2006 году.

Казахстан реализует три 'суперпроекта': на Тенгизе и Карачаганаке. Это проекты добычи на суше, которые вместе дают около 1.3 миллиона баррелей нефти день⁶. Месторождение на Кашагане - морской проект, реализуемый на северном участке Каспийского моря. Добыча еще не начата. Нефтяные запасы Казахстана эксплуатировались с конца девятнадцатого столетия. Но только в конце 1970-ых и с тех пор начали открываться сегодняшние суперместорождения нефти и газа.

Месторождение Карачаганак – одно из крупнейших нефтяных и газоконденсатных месторождений в мире. Месторождение простирается на площади более чем в 280 квадратных километров на северо-западе Казахстана (самые ближайшие города – Аксай и Уральск), с запасами нефти в объеме 1 200 миллионов тонн, газа порядка

² Публикация «Казахстан с первого взгляда», 2007, доступна для просмотра по адресу в Интернете: <http://www.kazakhstanembassy.org.uk/cgi-bin/index/40>

³ «Как стать конкурентоспособным, как оставаться конкурентоспособным: Вызовы управления нефтяным бумом Казахстана №30852, Страновой экономической меморандум, Группа Всемирного Банка, 2005

⁴ <http://www.undp.kz/>

⁵ Публикация «Казахстан с первого взгляда», 2007, доступна для просмотра по адресу в Интернете: <http://www.kazakhstanembassy.org.uk/cgi-bin/index/40>

⁶ http://investing.reuters.co.uk/news/articleinvesting.aspx?type=allBreakingNews&storyID=2007-07-30T055650Z_01_L30724229_RTRIDST_0_KAZAKHSTAN-KASHAGAN-UPDATE-1.XML, 30 июля 2007

1.3 триллионов кубических метров⁷. Месторождение разрабатывается на основе Соглашения о разделе продукции (СРП), заключенного на сорок лет, подписанного в 1997. Компания-оператор КРО (Карачаганак Петролеум Оператинг) является совместным предприятием между Группой Компаний БГ, ENI, Шевроном и Лукойлом. Текущие компании-операторы месторождения - британская компания «Группа Компаний БГ» и итальянская «Eni». Месторождение было обнаружено в 1979 году, а добыча началась в 1985, газоконденсатный продукт экспортируется 130-километровым трубопроводом до перерабатывающего завода в Оренбурге⁸. Когда-то город Оренбург был столицей Казахстана, но сегодня он находится на территории России.

В марте 2008, суд РК оштрафовал Консорциум «Группа КРО» месторождения Карачаганак на сумму в 15 миллионов долларов США за несанкционированное факельное сжигание газа в результате спора, который начался в 2007 году. Проект по Карачагану КРО управляется совместно с BGplc и ENI, и с другими партнерами, включая Lukoil и ChevronTexaco. Были опасения, что штрафные санкции могут означать, что компания КМГ предпримет попытки получить большую долю участия в проекте⁹.

К югу от Карачаганак, крупнейший оффшорный **проект по разработке месторождения Кашаган**, (имеющий коммерческие запасы порядка 9-16 миллиардов баррелей нефти) терпит проблемы с задержками и перерасходами средств. Месторождение Кашаган является частью Казахстанского сектора Каспийского моря. Оператором всех операций в этом секторе с 2001 года была компания Аджип ККО - компания, полностью находящаяся в собственности итальянского ENI. Семь международных компаний имеют долю в секторе в рамках СРП по Северному участку Каспийского моря.

Летом 2007 года затянувшиеся задержки и перерасходы вызвали принятие мер со стороны правительства РК к пересмотру условий СРП. Эта мера сопровождалась принудительным трехмесячным прекращением операций по приказу Министра природных ресурсов и защиты окружающей среды Нурлана Искакова на основании нарушения оператором экологических требований¹⁰. В конце сентября 2007 года Мажилис РК (Парламент Казахстана) одобрил поправки к Закону о недрах и недропользователях, чтобы предусмотреть пересмотр контрактов на основании 'национальной безопасности'. Это изменение рассматривались как шаг, предпринятый с целью оказания дополнительного давления на партнеров Аджип ККО¹¹.

После завершения первоначальных пересмотров контракта в январе 2008 года, государственная нефтяная и газовая компания КазМунайГаз увеличила свою долю участия в проекте Кашаган с 8.33% до 16.81%, при этом каждый из главных иностранных партнеров отдал свою часть доли участия и, судя по официальным сообщениям, согласились заплатить до 5 миллиардов долларов США как компенсацию за потерянную прибыль из-за перерасходов и существенных задержек коммерческого производства. Заключительные переговоры закончились в октябре 2008 года, в результате которых

⁷ www.kpo.kz

⁸ <http://www.kpo.kz/cgi-bin/index.cgi/19>, ресурс был просмотрен 31 августа 2007 года

⁹ см. Новостные ленты агентства Рейтер за 20^{ое} марта 2008 года по адресу: <http://www.reuters.com/article/companyNews/idUSL2010489220080320>

¹⁰ Статья «Казахстан останавливает работы на месторождении Кашаган», «Financial Times», август 27, 2007, <http://www.msnbc.msn.com/id/20459193/>, доступно по состоянию на 31^{ое} августа 2007 года

¹¹ см. http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/JB13Ag01.html

согласно пресс-релизу компании Аджип ККО от 31 октября 2008 года¹², партнеры совместного предприятия согласовали изменения, включая пересмотренные операционные обязанности по фазам проекта. КМГ возьмет на себя увеличивающуюся роль в проекте и будет вовлечен в каждый шаг разработки месторождения.

Важно также то, что соглашение предусматривает создание новой совместной компании-оператора, включающей всех участников СП. Новая компания примет на себя обязанности, которые в настоящее время осуществляет компания Аджип ККО как единственный оператор по СРП по Северному участку Каспийского моря. Управляющим директором будет назначаться по очереди представитель каждого из партнеров по новой совместной компании-оператору (NCOC). Первым, кто будет назначен на эту должность, исполнительный директор компании Total. Заместителем управляющего директора будет назначен исполнительный директор от КМГ. NCOC будет укомплектован представителями всех компаний-партнеров, будет управляться в значительной степени в соответствии с системой управления компании Total. Передача операторства компанией Аджип ККО компании NCOC должно было пройти в январе 2009.

Многие технологические вызовы, экологические и другие проблемы, влияют на реализацию проекта Кашаган и, следовательно, на структуру его подрядной сети. Экологическая чувствительность шельфа Северного участка Каспийского моря, ее мелководье, в тоже время колебания уровня воды и климатические крайности, когда температура резко падает до минус 40° зимой и плюс 40° летом, все это в совокупности вызывает огромные экологические и технические вызовы. Касательно экологии: активисты в течение некоторого времени обвиняли компанию в случаях смерти морских тюленей в Северном Каспийском море при проведении нефтяных операций. Оказалось невозможным установить, какой оператор (если вообще операторы виновны) был ответственен за это. Фактически несколько компаний (включая государственную нефтяную компанию КМГ) работают на шельфе. Кроме того, такие случаи происходили в прошлом, и тогда правительство Казахстана пришло к заключению, что случаи смерти среди популяции тюленей, возможно, были вызваны 'чумой'.¹³

Аджип ККО подчеркивает важность участия казахстанских компаний в основной миссии компании. АККО так описывает свою миссию: "... исследовать и освоить контрактную площадь согласно СРП на северном участке Каспийского моря экономным и экологически разумным путем, увеличивая возможности развития местных сообществ, увеличивая участие казахстанских компаний в операциях и производя ценность для Консорциума".

Месторождение нефти Тенгиз было обнаружено в 1979 году, извлекаемые запасы которого оцениваются в 6-9 миллиардов баррелей. Начальная инфраструктура месторождения Тенгиз была спроектирована российскими техническими институтами. Но консорциум западных подрядчиков построил перерабатывающий завод для месторождения Тенгиз с участием таких компаний как Lurgi, Litwin и Lavalin. На сегодняшний день проектом управляют согласно сорокалетнему 'проектному соглашению' (это не СРП), который был подписан в 1993 году¹⁴ в начале периода

¹²

<http://www.agipkco.com/wps/wcm/connect/agip+kco/AgipKCO+EN/Home/About+Agip+KCO/News/Kashagan+project+Fin+al+Agreements+and+Creation+of+the+North+Caspian+Operating+Company?id=79d9fc004b94f96c8e7a9e263a1de0af&pagedesign=Common/ContentPrintStyle>

¹³ *Панорама, август 27, 2007; Хабар, 21 августа, 2007*

¹⁴ <http://pages.stern.nyu.edu/~jmei/homejp/lukoil.pdf>, visited 31st August 2007

независимости Казахстана. Оператор – американская компания Шеврон (50%) и партнеры совместного предприятия LukArco (5%), ExxonMobil (25%) и Республика Казахстан (20%).

История отношений между Правительством Республики Казахстан и компанией TengizChevroil не была гладкой. В конце 2002, региональная область (правительство) оштрафовала компанию ТШО на 71 миллион долларов из-за экологического загрязнения в результате хранения запасов серы, полученной в процессе добычи нефти. Пока ответственность в глазах правительства и общественности лежит на операторе, но операции, связанные с хранением и управлением серой, выполняются подрядчиками.

Справедливо это или нет, но многие представители индустрии чувствуют, что штраф был ответом на изменения в структуре управления доходами правительства, которое уменьшало доходы, выделяемые и перечисляемые непосредственно региональным властям. На вебсайте www.hydrocarbons-technology.com www.hydrocarbons-technology.com выражаются мнения тех, которые разделяют эту точку зрения:

“Этот [штраф] произошел из-за изменений в способе, которым центральное правительство взимает налоги. В предыдущие годы некоторые из налогов платились непосредственно властям региона, где базируется компания-оператор по Тенгизскому месторождению.

В 2002/2003 годах центральное правительство решило, что все налоги должны сначала поступать в столицу, Астану. После этого Атырауская область поняла, что она столкнется с проблемой нехватки средств. Тогда у власти области возникла идея предъявить иск ТШО за то, что компания нанесла вред окружающей среде. Штраф был наложен за загрязнения в результате хранения серы”. (http://www.hydrocarbons-technology.com/projects/tengiz_chevr_oil/)

Штраф был уменьшен в результате подачи апелляции в Верховный суд до 7 миллионов в 2003 году¹⁵. В 2007 году, министр природных ресурсов и охраны окружающей среды Нурлан Исаков угрожал возобновлением штрафных санкций. Причина состояла в ежегодном накоплении серы в объеме 1.6 миллионов тонн, производимой на участке, в дополнение к 9 миллионам тонн, уже накопленных там¹⁶. Со времени проведения нашего исследования и подготовки данного отчета, весь этот спор привел к наложению дополнительного штрафа в 609 млн. долларов США. Штраф был наложен в октябре 2007¹⁷, но позже был сокращен наполовину в результате апелляции.

Была создана Комиссия по управлению серой под правительственным контролем. Комиссия включает представителей Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, министерства энергетики и минеральных ресурсов, акимата Атырауской области и КМГ. Во время проведения наших интервью летом 2007 года, вопрос управления серой все еще оставался серьезной проблемой в отношениях между государством и оператором. Некоторые местные жители и деловые люди думают, что штраф 2003 года был справедливой мерой, и что в дальнейшем можно ожидать ужесточения мер. Региональный акимат считает накопление серы экологической проблемой номер один.

¹⁵ <http://www.reuters.com/article/companyNewsAndPR/idUSL1690738820070216>

¹⁶ <http://www.reuters.com/article/companyNewsAndPR/idUSL1690738820070216>

¹⁷ см. <http://www.globalinsight.com/SDA/SDADetail10773.htm>

3. Добыча нефти и газа в Атырауской области

Полевое исследование по данному отчету было выполнено в июне 2007 в городе Атырау, расположенного в Западном Казахстане, на расстоянии около 30 км от Каспийского моря. Атырау - нефтяная столица Казахстана. Признаки промышленного бума ощутимы повсюду. Офис компании ТШО - ультрасовременный памятник огромному Тенгизскому месторождению области. Бар самой шикарной гостиницы в городе – пятизвездочной гостиницы Ренессанс - соответствует уровню специалистов в нефтяной отрасли. В кафе современного квартирного блока, используемого главными подрядчиками, который они предоставляют своим штатным сотрудникам, имеется книга регистрации со списком главных подрядчиков компании.

Пока в Атырау основное внимание уделяется главному месторождению Кашаган и компании ТШО, однако осуществляются и меньшие по размеру и значимости операции. К примеру, буровая установка, управляемая одним человеком. Такие операции выполняются по контракту с государственной нефтяной компании КазМунайГаз (КМГ), которая является основным заказчиком для многих казахстанских поставщиков услуг, работающих исключительно на внутреннем рынке.

КМГ имеет долю меньшинства фактически во всех главных проектах страны и контролирующую долю в большинстве проектов, начатых с 2000. Приблизительно 25 компаний контролируются непосредственно КМГ и около 60-70% казахстанских поставщиков и подрядчиков в нефтегазовой промышленности работают при косвенном патронаже со стороны КМГ¹⁸.

Понятие 'местная' компания применяется нами произвольно в целях проведения исследования на местах по данному отчету. Например, один из подрядчиков, с которым мы говорили, был иностранцем, владельцем 100%-ой доли в казахстанской компании, насчитывающей около 60 сотрудников. Более того, в беседах с представителями деловых кругов, бизнеса и регулирующих органов, выяснилось, что нет четкого понимания разницы между 'местной' (основанной в Атырауской области) компанией и 'местной' (национальной) компанией.

Нет никакого согласованного на национальном уровне определения того, что называть 'местной' компанией или 'местным компонентом/содержанием'. Операторы в настоящее время в значительной степени свободны в этой трактовке и могут давать собственные определения до тех пор, пока они выполняют условия и сроки СРП или соглашений об использовании недр (контракты, на которых основаны разведка и добыча). Однако, один из экспатриантов, бывший исполнительный директор одной из компаний нефтегазового сектора, отметил неофициально, что одной из трудностей для международных операторов является решение вопроса понимания на местном уровне того, что такое 'местный компонент'. Он полагает, что это понятие должно практически означать, по крайней мере, 'областной уровень' или даже уровень ниже областного.

Один неказахстанский подрядчик небольшого предприятия объяснил, что одна из проблем преувеличения роли 'местной' занятости с перспективы компании состоит в том, что сложилось мнение, что местные жители Атырау ожидают получать такую же по размеру зарплату, что и иностранные рабочие, но местные кадры менее производительные.

Государственная нефтяная компания КазМунайГаз является не только существенным игроком в нефтегазовом секторе, по праву, но также и серьезным клиентом

¹⁸ <http://www.kmg.kz/index.cfm?tid=28>. Интервью с подрядчиками в Атырау, июнь 2007 года.

для местных и национальных поставщиков. Мы встретились со многими казахстанскими компаниями, которые в основном подвергаются соблюдению международных стандартов в силу заключения контрактных отношений с различными дочерними компаниями КМГ. В этом смысле, усилия в плане стимулирования и внедрения лучшего опыта и практики по заключению контрактов с КМГ в области подрядных услуг с подрядными организациями и компаниями РК, могут оказать содействие казахстанским поставщикам подготовиться к выходу на международный рынок, к заключению международных контрактов. Кроме того, КМГ все более и более позиционирует себя как, по крайней мере, главная региональная нефтяная компания, постепенно расширяющая свою сеть и приобретения.

4. Видение представителей от заинтересованных сторон развития нефтегазового сектора Казахстана

Нет ни одного человека в Казахстане, который не знал бы о роли нефтегазового сектора в поддержке экономического роста страны и будущего процветания. Но перспективы с точки зрения положительных и отрицательных сторон в развитии нефтегазового сектора носят смешанный характер. Некоторые люди полагают, что Казахстан продал свои ресурсы слишком дешево иностранцам, которые теперь увозят богатство за границу, и страна получает недостаточно выгоды. Другие гордятся тем, что природные ресурсы Казахстана способствовали экономическому буму страны. Почти все в стране полагают, что там, где нефть, там и коррупция. Многие люди, кажется, просто относятся к этому как к чему-то неизбежному и считают, что все это - неотъемлемая часть рабочего процесса в стране.

На местных уровнях в нефтедобывающих регионах/областях, взгляды на нефть и газ изменяются в зависимости от рассматриваемого сообщества. Атырауская область, где находится нефтяная столица Казахстана, самая бедная область в стране, несмотря на то, что именно здесь добывается богатство страны. Некоторые сторонники оппозиции выражают свой гнев по поводу того, что слишком мало денег от поступлений за нефть остается в области, где она производится, и что иностранные нефтяные компании эффективно поддерживают авторитарные правительственные методы.

В другом месте, в деревне Березовка, на окраине санитарной зоны защиты (СЗЗ), установленной для операций на месторождении Карачаганак, многие сельчане полагают, что нефть и газ отрицательно воздействуют на здоровье населения и являются причиной гибели урожая, и по этой причине местные жители требуют переселения из этих мест. Из неофициальных бесед стало известно, что представители заинтересованных сторон, проявляющие интерес к случаю с жителями поселка Березовка, не понимают разницу между воздействием на местном уровне, оказываемом в результате деятельности оператора, его партнеров по СП или подрядчиков. Для них во всем виновато месторождение 'Карачаганак'.

Экологические проблемы также назывались в неофициальных беседах с жителями Атырау, они высказывали разные предположения касательно возможных причин случаев смерти среди морских тюленей в Каспийском море и вероятном воздействии хранения серы, накапливаемой в результате разработки тенгизского месторождения. Согласно чиновникам регионального офиса акимата города Атырау, самые серьезные экологические вопросы или проблемы, возникающие в результате добычи нефти в Атырау, включают следующие:

- Открытое хранение и использование серы
- Загрязнение водоемов и рыбных ресурсов

- Превышение квот по выбросам и опасным веществам операторами

Некоторые проблемы взволновали и вызвали огромный интерес и внимание со стороны нефтедобывающих областей Казахстана: это бунты, которые начались в 2006 году из-за точки зрения, что подрядчики ТШО к казахстанским рабочим относятся хуже, чем к турецким рабочим. Эти события описаны в Таблице 1 ниже.

Таблица 1 Тенгизские бунты

20-21 октября 2006 года начались беспорядки на Тенгизском месторождении нефти между казахстанскими и турецкими рабочими, вовлекшие свыше 400 человек, которые вызвали крупномасштабный отъезд турецких рабочих из Казахстана. Строительство “завода второго поколения” на Тенгизе в Жулуойском районе замедленно в результате бунтов и только сейчас, в последние несколько месяцев, строительство пошло по графику.

Исследование прокуратуры города Атырау и специальной комиссии Мажилиса Казахстана (т.е. Парламента) указало на многие основные причины бунтов, среди них неравное вознаграждение труда местных и иностранных рабочих, пренебрежительное отношение к казахским рабочим со стороны турецких менеджеров, повсюду плохие условия труда и низкий жизненный уровень местных рабочих. Результаты проверки Рабочей группы Мажилиса также показали, что корень проблемы лежит в недостаточном контроле действий иностранных компаний, и в том факте, что генеральные подрядчики ТШО, главным образом, иностранцы, не граждане РК.

Компания Сеніміді Курылыс (СК), где начались бунты, была создана в 2000 году с 50% участием компании Bechtel International и 50% доли турецкой компании Enka Inshaat. СК - субподрядчик Parsons Fluor Daniels (PFD) в строительстве завода второго поколения для ТШО.

Проверки после бунтов также установили факты применения практики на ТШО внесения в черный список рабочих, нарушающих определенные инструкции "Кодекса 400" ТШО, что лишает их шанса трудоустройства в ТШО и в компании подрядчиков ТШО. В 2007 году окружная Жулуойская прокуратура доказала существование такого кодекса и на основании формальных жалоб рабочих вынесла решение считать такую практику антиконституционной и нарушением Трудового Законодательства Казахстана.

Источники: <http://www.regnum.ru/news/736578.html>; <http://www.eurasianet.com>; 24/11/06; <http://www.liter.kz/print.php?lan=russian&id=151&pub=5247>

Газета Мегаполис от 23 октября 2006, 30 октября 2006

Сообщения в прессе привязали данную практику субподрядчиков к текущим спорам касательно задержки реализации контракта освоения Кашаганского

месторождения в связи с уголовным расследованием предполагаемого уклонения от налогов подрядчиками группы компаний ENI¹⁹.

5. Регулирование нефтегазового сектора в Казахстане: Роли, обязанности и ключевые рамки политики

А. Национальная политика и институциональные процессы

1) Национальное Правительство

Президент Нурсултан Назарбаев назначает Премьер-министра, министров, Акимов (то есть губернаторов административно-территориальных единиц/областей), и подписывает государственные и международные соглашения. Президент принимает заключительные решения по главным стратегическим проблемам в нефтяной & газовой отрасли, его администрация проверяет, подготавливает и приоритизирует президентские указы, принятие законов, контролирует действия государственных властей и национальных компаний, таких как КМГ, и другие.

Национальный правительственный орган, ответственный за использование недр – Министерство энергетики и минеральных ресурсов. Другие ключевые министерства – это министерство финансов (ответственное за политику налогообложения), министерство труда и социальной защиты (ответственное за сокращение бедности и защиту трудовых прав человека), министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды. Последний из перечисленных выше министерств (который активно участвовал в критике иностранных нефтяных компаний по поводу невыполнения требований по экологическому соответствию) отвечает за государственную политику в области охраны окружающей среды и за экологический менеджмент (или управление окружающей средой). Государственный комитет по контролю состояния окружающей среды – специальный правительственный орган, ответственный за проверку соответствия всем требованиям в области защиты окружающей среды, включая меры наказания и штрафные санкции.

В 2007 году, в своем ежегодном обращении к народу, президент в частности выдвинул на первый план необходимость обратить особое внимание на соблюдение законов об охране окружающей среды и на результаты деятельности инвесторов в области безопасной для экологии разведки и добычи нефти и газа, таким образом, поддержав критическую позицию МООС и СЭС по отношению к зарубежным инвесторам²⁰.

Ряд органов получил задание управлять нефтяными доходами и диверсификацией экономики. В плане этого, Казахстан создал Фонд, куда поступают средства от доходов добывающей индустрии – это Национальный Нефтяной Фонд Республики Казахстан, который был создан в 2001 году. Фонду поручена экономия средств на благо будущих поколений и выделение финансов на развитие неуглеводородного сектора²². Другие органы, отвечающие за аспекты экономического управления, включают Казахстанский банк развития, Национальный инновационный фонд, Инвестиционный фонд, Центр маркетинга и аналитических исследований, и др. В

¹⁹ Статья «Казахстан останавливает работы на месторождении Кашаган», «Financial Times», август 27, 2007, <http://www.msnbc.msn.com/id/20459193/>, доступно по состоянию на 31⁰⁸ августа 2007 года

²⁰ <http://www.akorda.kz>

²² см. Норио Усуй, «Насколько эффективны нефтяные фонды? Управление сверхприбылью от ресурсов в Азербайджане и Казахстане», серии концептуальных записей №50 АБР ERD, декабрь 2007, доступно для просмотра в Интернете по адресу: http://www.adb.org/Documents/EDRC/Policy_Briefs/PB050.pdf

2006 году, эти юридические лица были сгруппированы под единым холдингом «Казына» – Государственным фондом устойчивого развития.

Эксплуатация нефтяных и газовых запасов управляется правовыми рамками, которые включают Закон о недрах и недропользователях, Закон о нефти, Налоговый кодекс и Закон о Соглашении по разделу продукции (СРП). Многие из этих правовых рамок были существенно скорректированы, начиная с момента их введения.

Экологическое законодательство подверглось серьезным изменениям в 2007 году, путем введения нового Экологического Кодекса. Однако, необходима дальнейшая работа по разработке подробных механизмов имплементации закона. Например, наряду с тем, что имеются разные предписывающие и проникновенные речи о применении лучших стандартов, вопрос сокращения уровня выбросов и лучшего экологического управления, методологий и конкретных целей, остается неконкретизированным и непроработанным.

В 2008 году, правительство предложило всесторонний новый Закон о недрах и недропользователях. После его принятия, новый Закон заменит существующий Закон о нефти, Закон о недрах и недропользователях, Закон об СРП. Изменения, предлагаемые законопроектом, имеют далеко идущие значения для сектора, они касаются применения СРП (которые больше не включены в разрешенные формы соглашений по недропользованию), корпоративных социальных инвестиций (которые приобретают большее значение в списке факторов и учитываются при присуждении контрактов о недропользовании, если они имеют отношение к социальным платежам на развитие, и перечисляются в местные бюджеты), и стимулирования местного компонента.

Другие стратегические документы также обращаются к нефтегазовому сектору. Стратегия Инновационного и Индустриального Развития Казахстана на 2003-2015гг. ставит своей целью: *“Обеспечить устойчивое развитие экономики через ее диверсификацию, развитие новых конкурентоспособных индустриальных секторов, модернизацию и расширение существующей инфраструктуры, чтобы отойти от основанной на извлечении углеводородов промышленности и перейти к сервисной и основанной на технологиях экономике”*²³.

План Правительства Казахстана касательно казахстанского участка Каспийского моря 2003 года и План Правительства Казахстана о развитии нефтехимической индустрии на 2004-2010гг, принятый в начале 2004, являются правильно подобранными стратегиями. Первый из этих документов обрисовывает в общих чертах первичные задачи в развитии казахстанского участка Каспийского моря, среди них создание отечественных отраслей индустрии и научной базы и способствование развитию человеческого потенциала и технического обучения с целью увеличения местного компонента и повышения конкурентоспособности казахстанских производителей на международном рынке.

Добывающая отрасль промышленности находится под пристальным вниманием Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды в течение 2006-07гг. Как в Экологическом Законе (2007), так и в Концепции устойчивого развития, принятой в 2006²⁴, делаются четкие заявления о необходимости усилить надзор и экологический контроль нефтегазовых операторов, и деятельность инвесторов. Что касается подрядчиков

²³ <http://www.government.kz>

²⁴ Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы

и субподрядчиков, мониторинг на предмет выполнения требований по охране окружающей среды контролирующими государственными органами, как выяснилось в результате проведенных нами интервью, не был установлен как приоритет на операционном уровне.

Мысли касательно местного компонента (применение местных товаров, услуг и рабочей силы)

Стимулирование 'местного компонента' в нефтегазовом секторе (то есть поощрение привлечения казахстанских или других 'местных' фирм через подрядную сеть в нефтегазовом секторе) являются приоритетом в государственной политике. Министерство индустрии и торговли попыталось сформулировать и дать единое определение понятия 'местный компонент' для всех инвесторов, разработать регистр местных компаний, оказывающих специализированные услуги в различных областях в форме "Единого регистра внутренних производителей и зарубежных инвесторов". Однако в настоящее время операторы отличаются по своим подходам к оценке местного компонента и в этом они полагаются на различные источники, такие как СРП, общие определения, содержащиеся в существующих законах, и на международную практику. Специализированное агентство «КазКонтракт» наблюдает за выполнением общей политики правительства по местному компоненту и собирает статистические данные.

Закон 1996 о недрах и недропользователях (с поправками) требует от претендентов на участие в тендерах включить в свои конкурсные предложения обязательства привлечь определенный процент товаров, работ и услуг казахстанского происхождения, которые удовлетворяют требованиям национальных и/или международных стандартов, приобретаемых на тендерной основе, в общую стоимость работ, товаров и необходимых услуг. Аналогичные условия касательно привлечения казахстанского персонала также включены в Закон. Обязательные требования к недропользованию обязывают недропользователей выполнять требования, связанные с использованием оборудования, материалов и готовых изделий, произведенных в Республике Казахстан; нанимать казахстанские организации на выполнение работ и оказание услуг в ходе проведения операций в разрезах, отдавать предпочтение казахстанскому персоналу в ходе проведения подземных операций. Кроме того, даются определения таких понятий как 'Казахстанский производитель', 'Казахстанское происхождение товаров, услуг и т.д.' и 'Казахстанское содержание/компоненты', но они были общими по характеру, не могли решить проблему того, что составляет 'местное содержание', и что будет лучше для каждого конкретного проекта.

Закон 2005 года о СРП (Контракты) потребовал впервые при проведении оффшорных нефтяных операций, чтобы все новые СРП включали, по крайней мере, условие 50% доли участия государственной нефтяной компании КМГ. Закон также содержит определенные требования, касающиеся местных закупок товаров и услуг, применимых к оффшорной разведке и добыче, обеспечивающих конкурсные условия, предусматривающие привлечение казахстанского компонента в ходе проведения оффшорных работ.

Закон о нефти 1995 года (с поправками) устанавливает, что подрядчики имеют право нанять субподрядчиков, но оговаривает, что они должны быть в основном организациями Республики Казахстан.

Детальные правила по тендерным процедурам содержатся в Правилах о закупе товаров, работ и услуг при выполнении операций в разрезах (на нижних горизонтах),

принятых в июне 2007 года (в свою очередь заменяющих более ранние Правила 2002 года), подвергшихся поправкам в ноябре 2007. Эти Правила охватывают все операции в разрезах (на нижних горизонтах) и применимы к недропользователям, их субподрядчикам, закупающим товары, работы или услуги на проведение операций в разрезах (на нижних горизонтах) (при условии, что они не применяются при обстоятельствах, когда необходимо применять отдельный закон о государственных закупках, о котором пойдет речь ниже).

Правила определяют процедуры проведения закупок, за исключением тендеров на закупки из одного источника для особых и ограниченных обстоятельств. В свете барьеров, перечисленных в первую очередь казахстанскими подрядчиками, с которыми были проведены интервью в ходе нашего исследования (обсуждается ниже), особенно важно, чтобы информация относительно проведения тендеров издавалась на казахском и русском языках. По крайней мере, в национальных периодических изданиях и на вебсайте санкционированного органа, за 30 дней до даты, установленной для подачи предложений. Детальные процедуры тендерного процесса определены, Правила содержат 'положительную дискриминацию' в пользу подрядчиков Казахстана: они устанавливают, что при поступлении одинаковых предложений, для отбора победителя тендера, организатор должен уменьшить цену, предложенную казахстанским поставщиком на 20%²⁵.

Практически у нас не было возможно оценить эффективность этих Правил в ходе проведения нашего исследования: многие из барьеров, названных интервьюируемыми, которые пытались получить контракты, возможно, вовлекли использование методов, которые идут в разрез с Правилами, когда произошли события, на которые имеются ссылки.

Изменения, предложенные в законопроекте 2008 года о недрах и недропользователях, основаны на этой законодательной истории. Недропользователи обязаны использовать оборудование, материалы и готовые товары, произведенные в Казахстане, при условии, что они отвечают закону о техническом регламенте/регулировании страны. Они должны также привлекать казахстанские организации на проведение работ и оказание услуг в период проведения подземных операций при условии, что местные организации и компании могут удовлетворить требования и по цене, в частности, требования к подобной работе и услугам, выполненных или оказанных нерезидентами Казахстана. Как и с Законом 1995 года, они должны отдать предпочтение казахстанскому персоналу при проведении операций в разрезах (на нижних горизонтах). Контракты по недропользованию должны быть основаны на образцовом контракте, прилагаемом к законопроекту. Обязательные условия контракта должны включать условия касательно процента казахстанского персонала и использования товаров, работ и услуг казахстанского происхождения. В новой версии законопроекта, проект требует, чтобы контракты включили обязательства о предоставлении равных условий и вознаграждения труда казахстанскому персоналу в сравнении с иностранным персоналом, *включая вовлеченных в субподрядную работу*. В контрактах также должны быть оговорены условия касательно штрафов за невыполнение

²⁵ Источник: Джоэл Бенджамин, Мария Вальдез, презентация в формате «PowerPoint», КИОГЕ 2008 семинар перед конференцией, 7^{ое} октября 2008 года, доступно для просмотра в Интернете по адресу: <http://www.kioge.com/ftpsite/index.php?&direction=0&order=&directory=Presentations%20КИОГЕ%202008/Pre-conference%20Workshop%20-%207th%20Oct>

требования о привлечении местного компонента²⁶. Запрещается приглашать только иностранные организации к участию в тендерах на получение контракта на проведение операций по недропользованию, если товары, работа и услуги, которые будут закупаться, могут быть закуплены у казахстанских поставщиков и производителей. Как и ранее, цена конкурсных предложений от казахстанских производителей на присуждение контракта на проведение операций по недропользованию, должна быть обесценена на двадцать процентов (если товары, работы и предлагаемые услуги удовлетворяют конкурсным требованиям и закону о техническом регламенте/регулировании Казахстана). Кроме того, компетенции областей расширены законопроектом в отношении участия при заключении и проверки хода выполнения условий соглашений о недрах и недропользовании.

Дальнейшая поддержка созданию единого игрового поля для казахстанских подрядчиков оказана государственным законом о закупках (в форме государственного закона 2007 года о закупках), который требует проведения государственного тендера на поставки государственным органам (или компаниям, контролируемым государством) определенных товаров, работ и услуг. Поправки, внесенные в ноябре 2008 года, вводят электронные закупки и, дополнительно, стремятся далее усилить положение местных поставщиков товаров и услуг. Предпочтение должно отдаваться местным изготовителям, «если предложенные ими цены равны ценам, предложенным иностранными поставщиками». Кроме того, Закон начинает обращаться к более широкому определению того, что является и составляет понятие «местный компонент/содержание». Местный компонент – это «внутренний поставщик работ и услуг» – гражданин Республики Казахстан или юридическое лицо, чья рабочая сила представлена не менее чем на 95% гражданами страны. Что касается «внутреннего предпринимателя» то, чтобы быть признанным таковым, он также должен быть жителем РК и заниматься бизнесом на территории страны.²⁷

Разные подходы к определению и отчетности относительно местного компонента или местного содержания могут привести к трудностям в интерпретации статистики, предоставленной операторами. Например, в статистике, предоставленной Атырауским акиматом, компания ТШО отчиталась о 17%-ом увеличении местного содержания в 2006 по сравнению с 2005, а АККО сообщила о 32%-ом сокращении местного содержания. Однако, в целом, трудно сравнить такие цифры с другими, подсчитанными различными агентствами, так как их определение основано на различных методологиях. В случае информации, предоставленной Атырауским Акиматом, 'местный' 'местного содержания', по-видимому, относится к пропорции местных Атырауских компаний и поставщиков, 'ненациональных местных' казахстанских компаний.

В. Роль региональных органов власти

Региональные акимы/губернаторы и акиматы имеют значительную власть в региональном контексте, будучи главным каналом государственного присутствия и управления в областях. Акиматы ответственны за общее развитие областей, должны

²⁶ Источник: Законопроект о недрах и недропользовании от 6 августа 2008 года, и Мария Вальдез, презентация в формате «PowerPoint», KIOGE 2008 семинар перед конференцией, 7^{ое} октября 2008 года, доступно для просмотра в Интернете по адресу:

<http://www.kioge.com/ftpsite/index.php?&direction=0&order=&directory=Presentations%20KIOGE%202008/Pre-conference%20Workshop%20-%207th%20Oct>

²⁷ Информация, основанная на правовом вестнике «McGuire Woods»: *Поправки, внесенные в закон о государственных закупках Республики Казахстан*, 15^{ое} ноября 2008 года, доступно для просмотра в Интернете по адресу: <http://www.mcguirewoods.com/news-resources/item.asp?item=3724>, последний просмотр от 15^{го} марта 2009 года.

поддерживать и применять государственные законы в региональном контексте, нести ответственность за региональное планирование бюджета, распределение и расходы.

Умозрительно, полномочия региональных областей (главная единица 'высокого уровня' регионального правительства) ограничены в отношении нефтегазовых проектов. Но области обычно осуществляют надзор за выполнением обязательных социальных инвестиционных вкладов компаний и для этого они могут использовать многие пути. Нефтяные компании работают в направлении установления и поддержания хороших отношений с политическим и административным руководством областей.

В Атырауской области, акиматами были созданы специальные комитеты или советы по охране окружающей среде, социальной инфраструктуре и инвестициям, развитию бизнеса для решения вышеперечисленных вопросов в более широком представительном кругу, а также для увеличения влияния области в тех областях и направлениях, где она формально не имеет полномочий и ответственности. Такие советы (обычно под лидерством Акимата или Представителя Акимата) обеспечили эффективные каналы для переговоров и дискуссий между инвесторами и местным органом власти.

Формально полномочия регионального Акимата формально ограничены в плане вмешательства с его стороны в дела нефтегазового сектора. Однако существуют различные пути повышения роли и места регионального Акимата в развитии нефтегазового сектора.

На местном уровне, *городской Акимат* должен заниматься и решать, прежде всего, вопросы муниципальных нужд и потребностей, т.е. города Атырау, и в связи с этим большинство нефтяных операций выпадают из его поля влияния и юрисдикции. В некоторых случаях, *региональный Акимат* может стать полным или частичным бенефициарием обязательных социальных инвестиционных вкладов нефтяных и газовых компаний (согласно СРП или других видов соглашений о недропользовании). В рамках этих полномочий, Акимат может практически отвечать за социальные инвестиционные расходы, может определять приоритеты и разработать собственный список приоритетных социальных проектов и инвестиций. На практике, операторы имеют различные степени участия в этом процессе принятия решений. Неправительственные организации (НПО) и члены сообщества повсеместно ощущают, что результаты и цели социальных инвестиций отражают политические махинации со стороны правительства и им недостает контроля или сотрудничества со стороны оператора. Практически, выполнением многих социальных инвестиционных проектов управляют операторы, такие проекты осуществляются подрядчиками и субподрядчиками.

Акимат области отвечает за стратегическое распределение бюджетных средств по областным районам, однако социальные отчисления иностранных операторов не всегда выделяются на районы, граничащие с территориями проведения разведки и добычи. Такой факт часто является причиной раздражения поселков и сообществ, расположенных по соседству с районами проведения Р&Д.

В наших интервью довольно многие представители местных органов власти и акимата отметили, что их отношения с сотрудниками таких нефтяных компаний-операторов как Шелл и АКО по связям с общественностью остаются в основном дружелюбными до тех пор, пока акимат не пытается вмешиваться слишком глубоко в операционный процесс этих компаний или не задает каверзные вопросы.

Относительно выполнения законов об охране окружающей среды: технически акимат не может непосредственно контролировать или вмешаться, но он может запросить необходимые документы от регионального комитета по контролю состояния окружающей среды (агентство, которое не зависит от акимата и отчитывается непосредственно перед Национальным комитетом по Контролю состояния окружающей среды).

На регулярной основе, компании и операторы действительно представляют на добровольной основе при запросе акимата часть отчетов по мониторингу, которые они также предоставляют КМГ и министерству энергетики и минеральных ресурсов. Обычно, компании хотят поддержать свое хорошее взаимоотношение с акиматом и удовлетворить просьбу акимата о дополнительных пожертвованиях или благотворительной помощи на различные региональные нужды.

Довольно многие наблюдатели от неправительственных организаций в Атырау прокомментировали, что именно эти отношения взаимных услуг между операторами и Акиматом делают систему непрозрачной для посторонних. Кроме того, проектные операторы и их партнеры защищены дополнительными запретами и ограничениями в отношении конфиденциальности информации, включенной в тексты СРП.

Акиматам поручена работа по развитию бизнеса и его стимулированию, они вносят свой вклад в программы увеличения доли местного компонента в нефтегазовой индустрии. Например, в Атырау акимат участвует в разработке программ местных нефтяных подрядчиков в сотрудничестве с Фондом малых и средних предприятий (непосредственно под Фондом «Казына») и инвесторами. Местные компании часто приглашаются на учебные сессии, где обсуждаются и решаются проблемы, касающиеся квалификационных требований к продавцам товаров и услуг со стороны оператора, сертификационные требования и возможности развития бизнеса.

В Атырау, некоторые местные подрядчики отметили с одобрением недавние усилия акимата и пользу такого обучения. В то же самое время, прозвучала одна мысль местного подрядчика, что деловые возможности реализуются только любимчиками и фаворитами акимата, что только такие компании попадают в списки акиматов как продавцы товаров и услуг (т.е. поставщики).

С. Соглашения о разделе продукции и соглашения о недропользовании

Соглашения о разделе продукции и соглашения о недропользовании, включая применимую политику и законодательство, описанные выше, оказывают влияние, прямо или косвенно, на отношения между операторами, их СП или партнерами по консорциуму и подрядчиками. Например, эти соглашения могут содержать цели национализации или условия, требующие, чтобы предпочтение отдавалось казахстанским производителям и трудовым ресурсам, если у них, по крайней мере, равные знания, квалификация и опыт, сопоставимые с квалификацией иностранных рабочих. СРП и соглашения о недропользовании обычно содержат требования и цели о доле местного компонента.

Ни СРП, ни соглашения о недропользовании, не определяют подходы к системе управления, в частности, к управлению системой поставок, ни нормы, которые включены в контракты. Однако они могут оказывать воздействие на то, что включено в контракты и могут обеспечить нормативную базу для подрядных отношений. Действительно, СРП и соглашения о недропользовании могут самостоятельно содержать четкие требования, что субподрядчики обязаны выполнять условия этих соглашений. Например, в форме требования, что *“Подрядчик должен потребовать, чтобы каждый из его субподрядчиков*

выполнил условия этого соглашения по каждому контракту, заключенному им с каждым из своих субподрядчиков ...”

На основе таких общих установок, трудно точно назвать, какие последствия нефтегазовые контракты могут оказать на экологическую и социальную составляющую системы поставок в нефтегазовый сектор. Условия контрактов между операторами и их субподрядчиками не доступны для общественности. И в Казахстане (хотя и не повсеместно), условия нефтяных и газовых инвестиционных соглашений между инвесторами и правительством Казахстана считаются конфиденциальными во всей их полноте. По крайней мере, некоторые соглашения включают условия, явно запрещающие раскрытие информации по соглашениям и контрактам. Даже региональные власти (и это считается само собой разумеющимся) не имеют доступа к полному тексту соглашений, даже тогда, когда они имеют прямые регулирующие или принудительные полномочия.

Ясно одно: СРП и соглашения о недропользовании по значимым проектам включают комбинацию национального законодательства и примеры лучшего опыта и практики в нефтедобывающей промышленности. Что касается международных стандартов (например, руководство для нефтедобывающей промышленности, включая Руководство Международного Форума Нефтедобывающей промышленности по ОТОСБ; Руководство Международной ассоциации буровых подрядчиков по технике безопасности и охране окружающей среды; Руководство Международной Ассоциации геофизических подрядчиков (IACC) по технике безопасности и охране окружающей среды или Американской Конференции Правительственных Индустриальных Гигиенистов по вопросам пороговых пределов для химических веществ в условиях рабочей среды) могут быть включены в соглашения о недропользовании различных типов, если они не вступают в противоречие с соответствующими условиями национальных правовых рамок Казахстана.

СРП и соглашения о недропользовании могут также эффективно закрепить в контрактах требование к обязательному применению системы управления ОТОСБ нефтяными и газовыми операторами. Например, одним из СРП крупной нефтяной компании требуется, чтобы нефтяные операции были проведены “в строгом соответствии со всеми применимыми законами по ОТОСБ республики, внутренними принципами и процедурами системы управления ОТОСБ.”

При этих обстоятельствах, становится необходимым исследовать, сколько на практике гибкости предоставляется операторами своим главным (или местным) подрядчикам на принятие и применение широко применяемых и эквивалентных систем управления и норм. В Атырау, где работают только два крупных оператора, должно быть гораздо легче свести два стандарта в единый стандарт. Все же различия между ними остаются. Практически, переговоры с главными подрядчиками – это длинный процесс. Вероятно, этот процесс включает проверку оператора на соответствие и базовых стандартов подрядчика. В свою очередь, главные подрядчики применяют детализированные процедуры комплексной проверки своих субподрядчиков и спускают свои стандарты вниз по цепочке поставщиков.

D. Другие соответствующие инициативы

Другая инициатива в Казахстане, у которой есть потенциал предложить рычаги для изменения методов подрядчиков в подрядной цепочке нефтегазового сектора, включает Инициативу прозрачности добывающего сектора (EITI), начатую в 2002 году. Инициатива появилась, чтобы предоставить платформу правительствам принимающей

страны, бизнесу добывающего сектора и неправительственным организациям договориться о механизмах добровольного изменения существующей практики в этом секторе. Данная инициатива получила поддержку многих международных донорских организаций, Всемирного Банка и небольшого офиса Секретариата Инициативы, находящегося в Осло. Однако инициатива фокусируется преимущественно на операторах нефтегазовых и горнодобывающих проектов и их партнеров по СП, а не на подрядчиках, стоящих выше по цепочке создания стоимости (цепочке затрат).

В некотором отношении, Казахстан - глобальный лидер в области Инициативы Прозрачности добывающего сектора, который принял в январе 2007 года правила, требующие от претендентов на новые права недоиспользования участвовать в Инициативе. Таким образом, Казахстан стал первым правительством, которое делает участие в ЕІТІ обязательным²⁸.

По крайней мере, возможно, в будущем, участие Казахстана в ЕІТІ может стать спусковым механизмом обеспечения большей прозрачности некоторых актуальных аспектов поведения подрядчиков. Например, в августе 2007, Министерство финансов Казахстана объявило, что оно начнет уголовное расследование “предполагаемого уклонения от уплаты налога субподрядчиками, работающими на группу ENI”. По сообщению Файнэншл Таймс, Министерство заявило, что “Предварительные оцененные потери бюджета РК в результате незаконных действий филиалов консорциума, составили свыше 2.5 миллионов \$”.

6. Интеграция в систему поставок вопросов качества, охраны окружающей среды, защиты здоровья и техники безопасности, включая вопросы социального и местного компонента

А. Защита здоровья и техника безопасности

Большинство казахстанских компаний, с которыми мы говорили, знают о необходимости поддерживать высокие стандарты в сфере защите здоровья и техники безопасности, если они желают быть включенными в системы поставок главных международных нефтяных и газовых проектов. В наших беседах, безопасность вождения и дорожная безопасность чаще всего приводились в качестве примера усилий по улучшению мер по защите здоровья и понимания важности мер по технике безопасности. Как бы ни анекдотично это не звучало, но оказалось, что требования к охране здоровья и требования безопасности в целом серьезно рассматриваются высшей администрацией компаний. Многие казахстанские поставщики также продемонстрировали понимание вопроса, многие из них взяли на себя обязательства внедрить системы управления качеством путем сертифицирования по ИСО-9000 (по стандартам управления качеством).

Однако в противовес таким положительным примерам, можно назвать и другие примеры. В результате проведения наших интервью выяснилось, что деятельность в области охраны окружающей среды и управление охраной окружающей среды не являются приоритетной задачей для операторов и их подрядчиков, эти вопросы стоят после вопросов защиты здоровья и техники безопасности.

²⁸ Правовой вестник «Macleod Dixon Kazakhstan», 30 января 2007 года

В. Управление и сертификация качества

Оказалось трудным собрать информацию относительно процессов системы поставок. Казахстанские подрядчики показали понимание необходимости получения сертификата ИСО-9000 по системе управления качеством, и в РК уже появились первые сертифицированные подрядчики, поскольку этого требует правительство РК и Акимат области. Акимат города Атырау спонсировал проведение тренингов по вопросам бизнеса с целью стимулирования местных подрядчиков и поставщиков к получению сертификата ИСО-9000. Однако некоторые местные подрядчики отметили, что для получения ощутимой пользы от сертификации, необходимо интегрировать полученные знания в практику деловых отношений. И это нужно сделать не на бумаге, а на практике.

Прозвучал один комментарий: ‘Получение сертификата - не проблема. Я мог бы получить его для Вас завтра. Но если я хочу, чтобы эти знания реально применялись в моей компании, потребуется много времени, ресурсов и усилий на внедрение полученных знаний, но это роскошь, которую я не могу позволить себе в данный момент, все же мы планируем внедрить стандарты в будущем, потому что наши деловые партнеры требуют этого’. Опять же, поскольку это затратный процесс, было отмечено, что большие компании могут позволить себе внедрение стандартов, маленькие компании не смогут сделать это в скором времени.

В результате наших дискуссий выяснилось, что в настоящее время нет никаких местных казахстанских компаний по аудиту и сертификации в стране, которые бы оказывали услуги нефтегазовому сектору. Так, к примеру, аккредитация, проверка, сертификация и постоянная ревизия (если это установлено контрактами) – все они являются основными функциями контроля эффективности работ. Выяснилось, что в РК они выполняются международными крупными компаниями, такими как SGS, Бюро Веритас (Veritas) и агентство Мудиз. Все эти компании представлены и работают в Казахстане. В период проведения нашего исследования, в РК еще не было национальной компании, способной проводить аккредитацию, проверку, сертификацию и постоянные ревизии, связанные с потребностями и требованиями главных нефтяных и газовых операторов.

Применение ИСО-9000 стало важным условием в рамках наращивания местного потенциала, правда, с давления доноров. Финансируемая донорской организацией Инициатива ЮСАИД (Казахстанским отделением Американского консультационного агентства «Прагма») оказала поддержку созданию НПО – Центра управления качеством (QMC). Роль Центра – проведение курсов обучения по ИСО-9000, оказание услуг по аудиту документации, предшествующей совершению сделки, предприятиям Казахстана. В РК имеется ряд других организаций (местные и международные), предоставляющие услуги по проведению обучения и тренингов в области ИСО-9000 на казахстанском рынке²⁹.

С. Местное содержание/местный компонент

Как было указано выше, в целом, вопросы местного компонента, кажется, стоят острее на повестке дня в нефтегазовом секторе, чем вопросы экологических и социальных стандартов. С учетом того акцента, который Правительство Казахстана делает на развитии местного содержания, можно ожидать, что эта область станет главным приоритетом для крупных операторов. Кроме того, этот вопрос – основная проблема,

²⁹ Принято с <http://www.pragmacorp.com/edp.htm>

которую озвучили как граждане РК, так и поставщики нефтяного сектора. Большинство казахстанских и международных подрядчиков знают об ответственности бизнеса и политическом приказе - увеличить местное содержание. В контексте Казахстана, это может быть описано как компонент или аспект социальной работы.

Все крупные нефтяные и газовые операторы имеют программы одного вида или другого по увеличению доли местного компонента/содержания. Например, компания Аджип ККО отмечает, что главные цели ее Программы Развития Местного Компонента, следующие:

- *Максимизировать участие местных компаний в операциях Аджип ККО;*
- *Увеличить осведомленность местных компаний о политике заключения контрактов компанией Аджип ККО и ее главными субподрядчиками, о стандартах и ожиданиях;*
- *Оказание помощи в процессе квалификации продавца и его подготовке к тендеру;*
- *Способствовать установлению партнерских отношений с международными компаниями;*
- *Продвинуть роль компании Аджип ККО как активного сторонника связи между местными и международными компаниями;*
- *Помочь главным подрядчикам АККО получить больше информации и повысить уровень осведомленности об индустриальных и деловых возможностях и потенциале местных компаний через подбор соответствующих местных субподрядчиков и источников поставок материалов, оборудования и услуг³⁰.*

Представитель одного главного оператора, работающего над вопросами местного содержания, отметил, что за прошлые шесть или семь лет навыки казахстанских компаний 'действительно выросли' до такой степени, что реальные проблемы на сегодняшний день меньше касаются проблем производственной мощности базовых отраслей, скорее, они касаются управления отношениями. Три местных подрядчика прокомментировали, что они встречались с более квалифицированными местными специалистами, чем эмигранты, работающие со стороны оператора. Эти комментарии скорее касаются АККО, чем ТШО.

Шеврон проводит обучение под названием «Модель отличного производства» и прилагает все усилия, чтобы помочь местным подрядчикам, когда они испытывают трудности с выполнением требований по стандартам оператора. Фактически, два местных подрядчика похвалили компанию «ТШО» за эти усилия, хотя и указали на то, что большинство учебных сессий было посвящено технике безопасности и техническим требованиям, мало говорили об экологических требованиях и вообще не ничего не сказали о социальных требованиях.

D. Национализация

Национализация - процесс увеличения доли казахстанских рабочих в общей численности рабочей силы – все еще остается трудным вопросом. Экспатриант с большим опытом работы, работающий в Казахстане, сказал во время неофициальной беседы:

³⁰ http://www.agipkco.com/en/vendor_support/vendor_support_en.htm

“Национализация – это когда национальные кадры обучаются одновременно или наряду с иностранными рабочими. После периода обучения, иностранный рабочий должен быть уволен. Но здесь все проходит так, это не национализация. Здесь нанимают национальные кадры, но иностранные работники не теряют свои рабочие места после обучения национальных кадров. Их переводят с места на место или назначают на другие позиции. Что касается требования о национализации в рамках СРП [соглашение о разделе продукции] – так это же просто цели. Они ничего не говорят о процессе национализации непосредственно”. (Приблизительная цитата)

Старший менеджер одного из крупных операторов указал, что цели национализации на более низком уровне управления выполнены, однако процесс по найму национальных кадров среднего и высшего звена управления идет медленно и неодинаково. Вопросы, касающиеся дискриминации казахстанских рабочих, неравного положения казахстанских рабочих по сравнению с неказахстанскими кадрами, в плане заработной платы, льгот, нормы поощрения и других льгот, все еще не решены и вызывают споры³¹.

7. Барьеры доступа для подрядчиков

Подрядчики, как местные, так и иностранные, назвали много барьеров для доступа к системе поставок крупным международным операциям. Самый главный из них – неопределенность по поводу квалификационных требований главных подрядчиков, и время, затрачиваемое на получение соответствующей квалификации, от восемнадцати месяцев до двух лет. Один только процесс предквалификации может занять около 4 месяцев у подрядчика.

Для маленьких компаний, затраты, вовлеченные на участие в сомнительном процессе предквалификации, в точки зрения трудовых ресурсов, не говоря уже о времени, могут стать препятствием. Отчет Всемирного Банка 2005 года (*Как стать конкурентоспособным, как оставаться конкурентоспособным: Вызовы управления нефтяным бумом Казахстана*), предполагает, что установление связей с глобальными поставщиками является одним из путей, через который фирмы могут стать глобальными поставщиками. Был приведен пример союза турецкой фирмы Enka (спорный пример) с компанией Bechtel на осуществление поставок по проекту ТШО. Но далее в отчете предлагалось что ‘лучшая альтернатива для местных компаний - стать поставщиком другому поставщику, не обязательно напрямую быть поставщиком нефтяной компании’. Сами операторы, как правило, знают очень мало относительно того, что происходит на более высоких уровнях системы поставок, за спиной их главных подрядчиков первого уровня.

Другие стратегии, упомянутые во время наших бесед в Атырау, включали предложение по созданию группы маленьких казахстанских компаний, которые могли бы объединиться в консорциум при содействии одной ведущей компании, и взятые вместе они могли бы представить более сильный профиль деятельности Группы компаний нефтегазовому сектору и компаниям. Со временем иностранные подрядчики могут самостоятельно развивать казахстанские компании 'типа отделившихся от материнской компании фирм/отпочкования' при поддержке местных органов власти. Один подрядчик - компания «Сенимды Курылыс» - созданная на базе товарищества Bechtel-Enka, была приведена как пример отделения двух компаний. Она оказала помощь компании

³¹ Адресовано в 2008 году в Законопроекте о недрах и недропользовании, предусматривающего равные условия и вознаграждение Казахстанскому персоналу – включая субподрядчиков

«Нефтестройсервис» и сдала ей в аренду оборудование, ‘показала [своим партнерам] как работать.

Таблица 2. Краткий обзор барьеров к доступу внутренних поставщиков к нефтегазовому сектору

Господство глобальных систем поставок над местными – когда международные нефтяные компании предпочитают иметь дело со своими глобальными поставщиками

Трудность определения, как и с какой стороны войти на рынок поставок – если крупные договоры заключаются со специализированными фирмами как Schlumberger или Halliburton, может местным компаниям лучше стать поставщиками для этого ‘ряда’ подрядчиков, и не пытаться стать поставщиками для операторов.

Информационные пробелы – нефтяным компаниям часто трудно идентифицировать и оценить соответствие казахстанских поставщиков, так как у последних может быть короткий опыт работы или небольшой капитал в поддержку своего конкурсного предложения. Возможно, и казахстанским поставщикам сложно получить доступ к информации о проводимых тендерах, о возможностях поставлять товары и услуги.

Стандарты – нефтяные компании часто колеблются насчет закупа товаров у местной фирмы, которая не получила международный сертификат как, к примеру, ISO, API или ASME, независимо от качества работы фирмы

Безопасность и экологические проблемы – очевидно, что местные фирмы должны быть в состоянии выполнить требования международной нефтяной компании и КМГ о безопасности и безопасной рабочей практике, включая, экологические рабочие практики

Источник: *Как стать конкурентоспособным, как оставаться конкурентоспособным: Вызовы управления нефтяным бумом Казахстана*, Группа Всемирного Банка, 2005

В наших беседах подрядчики старались сравнивать два главных Атырауских оператора, Agip-ENI и Шеврон. В целом, сложилось впечатление, что компания «ТШО» лучше организована. Несмотря на то, что пока требования по квалификации ТШО все еще трудно удовлетворить, для этого нужно приложить большие усилия, все же они четко изложены и ясны с самого начала, чем требования компании Agip-ENI. Возможно, эти слова вызывают удивление, учитывая тот объем информации, которая публикуется и доступна о подходе АККО к тендерному процессу в сравнении с подходом ТШО, основанном на публикации информации только на веб-сайте компании.

К примеру, один подрядчик небольшой компании отметил, что они потратили “около четырех месяцев на стадию предквалификации. Например, они [Agip-ENI] хотят, чтобы были представлены копии сертификатов или свидетельства, доказывающие, что люди сдали экзамены, на которые они ссылаются, что оператор хочет проверить завод и машины подрядчика. Все это может стоить больших денег для нас. Например, требование провести морскую инспекцию – обязательная процедура. Мы пригласили инспекцию, это стоило нам 20 000 USD. Agip-ENI применяют стандарты РК и международные стандарты. Никто не знает наверняка, каковы эти правила. ТШО намного более организован. С самого начала вы знаете требования их стандартов. Кроме того, оператор Agip привязан к итальянским подрядчикам, даже когда имеются

местные доступные альтернативы. Люди, которые работают на Agip-ENI, не заботятся об этом. Они приезжают на вахтовых условиях - 4 недели здесь, 4 недели дома. Проект идет медленно, но их это не волнует. Они похожи на классических государственных чиновников старой системы”. (Приблизительная цитата).

Один подрядчик привел пример тенденции операторов передавать последствия выполнения требований по ‘местному компоненту’ вниз по цепочке поставок и поставщиков в тех случаях, когда сами они не желают брать на себя риски, связанные с выполнением этих требований.

В контексте беседы по поводу последствий процесса переквалификации поставщиков услуг, товаров и т.д. по каждому крупному контракту (чтобы заставить «продавца» повторно приобрести квалификацию на каждый крупный контракт), один иностранный подрядчик заявил, что квалификационные требования могут измениться. Что касается вопроса страхования, то он сказал следующее:

“Нам пришлось пройти через переквалификацию для участия в тендере. Требования изменились. Вместо страхования на местном уровне, на местах, появилось требование страховать в крупных казахстанских страховых компаниях. Но это новый рынок для Казахстана. У нас 1000 служащих, зачем нам брать на себя риски страхования через страховой рынок Казахстана?” (Обратите внимание: приблизительное цитирование слов респондентов, основная цель - передать мысль оригинального комментария).

Один недостаток текущей регуляторной среды, озвученный подрядчиками, касается отсутствия сближения между стандартами и регулированиями, применимыми к международным компаниям и местным компаниям и самими компаниями. Например, когда местному подрядчику необходимо соответствовать с одной стороны ряду местных/национальных стандартов, установленных государством, и с другой стороны всем стандартам, требуемым оператором, оказывается двойное бремя на местного подрядчика в тех случаях, когда оба эти стандарты изменяются.

Крупные подрядчики также беспокоятся по этому поводу. Справедливо это или нет, но представитель одного главного подрядчика думает, что нежелание казахстанских регуляторов признать широкие последствия сертификации по ИСО-9000 в целях внутреннего регулирования стало серьезным барьером получения работы местными подрядчиками и поставщиками. Он говорил о трудностях в получении разрешения на использование какого-то конкретного химиката. Тот химикат, о котором идет речь, включен в сертификат ИСО-9000 этой компании, он необходим в довольно маленьком объеме в течение нескольких месяцев в одном специфическом производственном процессе. Но сертификат ИСО-9000 не признается регламентами РК по химикатам, поскольку данный химикат потенциально как препарат двойного использования может использоваться в изготовлении определенных наркотиков. После восьми месяцев и расходов около 20-25000 тысяч долларов США, заявление на получение разрешения использовать этот химикат все еще не удовлетворено.

Одним казахстанским поставщиком подрядных услуг города Атырау были также упомянуты языковые барьеры доступа к тендерному процессу. Большая часть тендерной документации и другие материалы по переписке, по словам этого человека, оформляются только на английском языке, не на русском языке – который является ‘международным языком общения в Казахстане’ и языком межэтнической коммуникации в стране, не говоря уже о казахском языке. У местной компании на подготовку

документов уходит больше времени, возникают дополнительные расходы по оплате услуг профессионального технического перевода, таким образом, создается еще один барьер к доступу на участие в тендере. Более того, такие методы повергают их в отчаяние, вызывают отрицательные эмоции, которые некоторые из подрядчиков выразили иностранным операторам, участвуя в тендерах.

Еще один респондент прокомментировал, что в прошлом проблемы доступа компаний РК к тендерам также возникали, потому что объявления о тендерах публиковались за пределами Казахстана или объявлялись на форумах, к которым казахстанские компании не имели доступа. Неофициально, один представитель нефтегазового сектора рассказал про курьезный случай презентации Agip-ENI в Казахстане, которая была сделана на итальянском языке, без перевода, вызвавшая смех участников.

В другом месте, юридический эксперт отметил, что с тех пор как Agip-ENI стал оператором проекта по месторождению Кашаган, намного меньше внимания стали уделять вопросу увеличения доли казахстанских предприятий в цепочке поставок нефтегазовому сектору. Компания Шелл, по мнению некоторых респондентов, разработала и практикует самый лучший подход к развитию местного содержания. Еще один представитель общественного сектора РК подтвердил, что глобальный подход Shell к развитию местного содержания можно использовать как критерий, к которому нужно стремиться всем.

Взятые вместе эти барьеры представляют собой основные вопросы, к которым будут обращаться до тех пор, пока они остаются нерешенными. Их решение обходится в копейку операторам. По мнению респондентов, тендерная документация должна четко и ясно (как само собой разумеющееся) быть переведена на государственный язык 'принимающей страны', и на язык компании-оператора (или английский язык, в зависимости от обстоятельств). Она должна быть опубликована на вебсайтах или в других СМИ, доступных для казахстанских подрядчиков, как вебсайты акиматов, региональные газеты и вебсайт национальной регистрации местных подрядчиков нефтегазовой отрасли промышленности. На самом деле, многие из этих требований описаны в Правилах по закупкам товаров, работ и услуг на проведение подземных операций, 2007 года.

Два местных подрядчика прокомментировали, что они не возражают против доступа к своим книгам бухучета, и даже готовы сделать свою систему бухучета модернизированной и более прозрачной. Однако любое предложение включить особые требования к отчетности касательно экологических и социальных показателей принимались ими как обременительные условия, требующие дополнительных ресурсов и обучения. Один из подрядчиков в частности заявил: *'если бы оператор или правительство потребовали и придали бы приоритетное значение выполнению экологических и социальных стандартов, создали бы такие определенные требования, только тогда мы были бы вынуждены обратить внимание на это требование, вложить капитал в наши собственные мощности. На сегодняшний день, эти требования не определены как приоритет, более того, я не ожидаю, что они станут таковыми в ближайшем будущем ... , по крайней мере, касательно наших деловых отношений'*. (Приблизительная цитата)

8. Стратегии преодоления ограничений/увеличение возможностей

А. Стратегии для подрядчиков/операторов

Многие сотрудники крупных международных операторов или партнеров по СП полагают, что будет трудно оказать давление на выбранных держателей контрактов улучшить работу в области заключения контрактов и договоров с подрядчиками в системе поставок, так как контракты уже заключены, невозможно что-либо изменить после заключения контрактов и соглашений. Представитель одной из крупных подрядных организаций, работающей в Казахстане, заметил (скорее как комплемент), что структура коммерческой прибыли и чистая прибыль, в рамках которых подрядчики работают, таковы, что трудно взять на себя дополнительные обязательства на решение вышеназванных проблем – в частности по затратам. Ведь контракты уже заключены. Простыми словами, маржа слишком жесткая. Очень, вероятно, все будет зависеть от конкретного подсектора.

Еще одна область исследования – стратегии. Такие стратегии могут использоваться крупными подрядчиками и операторами. Это меры стимулирования хорошей работы своих подрядчиков. Точка зрения операторов, что ничего нельзя изменить после подписания контракта, является очевидным барьером, который необходимо преодолеть путем диалога с участием менеджеров проектов и адвокатов. Необходимо найти пути по разделению затрат на усилия по решению проблем, которые возникают после подписания контрактов, если у них есть потенциал оказать негативное влияние на репутацию операторов.

Если операторы чувствуют, что их варианты, в плане требований или стимулирования изменений в методах подрядчика ограничены после подписания долгосрочных контрактов, остается единственная стратегия – использовать систему вознаграждения за хорошую работу. Представитель одного из крупных операторов отметил, что одним из путей, которыми может быть вознаграждена хорошая работа подрядчика, являются маленькие стимулирующие подарки, такие как призы или подарки семье. Например, бытовое оборудование, к примеру, мангал для кемпинга.

После того, как эти предложения были озвучены, один подрядчик пожаловался, что когда были проблемы в Атырау с турецкими рабочими (в контексте работы турецкого подрядчика Епка в Атырау, *“Компания ТШО не взяла на себя ответственность, она заявила: ‘Это нас не касается, это касается подрядчика, а не нас’. Но ответственность за управленческие ошибки должна быть возложена на оператора, она должна передаваться оператору. Юридически конечно ситуация могла бы быть другой, но с точки зрения общественного восприятия, ответственность лежит на операторе”*). (Приблизительная цитата)

Учитывая уровень напряженных отношений между казахстанскими и иностранными рабочими в Атырау, тактике управления и подходам, которые могут эффективно предотвратить и решить конфликты, необходимо уделить особое внимание. Неофициально, один бывший строительный менеджер описал тактику, которую он успешно применил, чтобы предотвратить разрыв отношений между турецкими и казахстанскими рабочими у его прежнего работодателя, назначив линейными руководителями только национальных линейных руководителей. Независимо от того, желателен этот опыт или нет, можно его передать или нет, он указывает на потенциальную ценность обмена опытом по управлению, как в нефтегазовом секторе, так

и в других секторах, особенно в строительстве, работающем на волне нефтяного бума в Казахстане.

В. Оптимизация благоприятной и способствующей среды

Образование и обучение в Казахстане - критически важные детерминанты того, сможет или не сможет нефтегазовый сектор получить доступ к квалифицированным местным трудовым ресурсам и предприятиям. Для многих потенциальных работодателей наличие компетентных специалистов - единственный самый серьезный барьер к увеличению местного компонента в подрядной цепочке нефтегазового сектора. Другие факторы, упомянутые в интервью и анкетных опросах, включали качество услуг, отсутствие стандартов, навыки сетевой презентации и организации.

Это - область, в которой так много можно сделать, в то же время, многие считают эту область главным барьером на пути прогресса в плане создания местного потенциала системы поставок. Критически, это также и область, где и правительство, и бизнес структуры играют важную роль на благо как главных операторов, так и их партнеров, и в целях повышения конкурентоспособности страны в целом.

Один рабочий-экспатриант из нефтегазового сектора отметил, что Университет в Атырау (Университет имени Досмухамбетова) - главный институт в нефтяной столице страны, с трехлетним обучением, не способен обеспечить в местном масштабе компетентную рабочую силу. Технические способности этого вуза в области подготовки по нефти и газу считают слабыми. Стандарты Казахстанского института нефти и газа под руководством КМГ также считают низкими, по крайней мере, некоторые работодатели нефтегазового сектора.

Как ни анекдотично это звучит, оказывается, большая часть бюджета на образование и обучение тратится на институты за пределами Атырау, в частности, на Казахстанско-Британский Технический Университет в Алматы (но не только на КБТУ), т.е. на внешние источники образования (в отличие от обучения без отрыва от производства) и тренинги, проводимые главными нефтяными и газовыми компаниями.

9. Коррупция

Коррупция остается систематической проблемой в нефтегазовом секторе Казахстана. Искоренение коррупции – главный вызов в создании 'благоприятной среды' для вхождения казахстанских компаний в систему поставок услуг, товаров и трудовых ресурсов в нефтегазовом секторе. По поводу коррупции среди народа ходят анекдоты. 'Все хотят отхватить кусок пирога', пожаловался один поставщик. Кажется вполне вероятным, что на 'более низком уровне' (менее видимом конце цепочки поставок) это обычная практика. Местные подрядчики готовы заплатить за доступ к системе поставок и для этого они используют все пути.

Помимо перекоса в гладком функционировании рынков, взятки и откаты могут оказывать и другие неблагоприятные воздействия, с точки зрения социальной и экологической ответственности. Коррупция и взятки, которые оплачиваются для получения и без того небольших квот на разрешение работать для иностранных рабочих, могут означать, что те международные рабочие, которые действительно приезжают, менее квалифицированные, чем установлено международными нормами. Прозвучали даже такие комментарии, что некоторые эмигранты или иностранные рабочие, получающие разрешение на работу в РУ в рамках и без того ограниченных квот, не смогли бы вообще

получить работу в какой-нибудь другой стране или международной индустрии; причина – низкий уровень их квалификации’.

Для главных операторов, сделки, проводимые на нижнем уровне цепочки поставок, могут остаться невидимыми в плане их целей и стоящих за всем этим намерений, несмотря на их потенциал создать риски для репутации на высшем уровне цепочки. Одной из проблем может быть нехватка ресурсов на аудит системы поставок. Мы не раз сталкивались с мыслями, высказанными сотрудниками крупных компаний-операторов, что их власть изменить способы, которыми в настоящее время все делается здесь, ограничена. В то же самое время, подрядчики чувствуют, что операторы задают тон в этом.

По крайней мере, можно привести только один пример, когда главный подрядчик - компания Baker Hughes подверглась судебному преследованию за коррупционное преступление по Закону об иностранной коррупции США (описан в таблице 3 ниже)

Таблица 3. Судебное преследование по факту коррупции: Компания Baker Hughes Services International в Казахстане

В апреле 2007 года, Комиссия по ценным бумагам и биржам США (SEC) подала ‘судебный иск’ против Baker Hughes Incorporated, главного подрядчика, поставляющего нефтяные продукты и оборудование по всему миру. Гражданские обвинения SEC были предъявлены в связи с утверждениями о крупной взятке и платежах вознаграждения (на сумму около 5.2 долларов США). Закон об иностранной коррупции США включен отдельно в Федеральный закон о ценных бумагах, который позволяет SEC начать гражданские действия принудительного характера.

В одном случае посреднику, который должен был повлиять на чиновников из государственных нефтяных компаний, предположительно заплатили в общей сложности 4.1 млн. в долларах США, чтобы гарантировать контракты на оказание услуг консорциуму Карачаганак после закрытия крупного тендера. На разных этапах тендерного процесса, консорциум пытался получить согласование государственной нефтяной компании КазахОйл - присуждение контракта на оказание существенных нефтяных услуг по буровым работам. После поддержки, оказанной посредником, с Baker Hughes был заключен контракт на оказание услуг в нефтяном секторе на сумму 219.9 млн. долларов США общих доходов за период 2001-6. Из общей суммы платежей 1.8 миллиона \$ были заплачены Baker Hughes от имени своих субподрядчиков. Полные платежи составили 2%-ую комиссию по чистым доходам, заработанным компанией Baker Hughes и ее субподрядчиками на проекте Карачаганак.

Жалоба SEC – это информация, доступ к которой редко удается получить общественности. В ней говорится о пути, которым управлялся внутренний процесс участия в тендерных процессах компании Baker Hughes для участия в единственном интегрированном конкурсе на получение контракта. Субподрядчики Baker Hughes’s также были вовлечены в этот интегрированный конкурс. Жалоба SEC объясняет следующие вещи:

“Поскольку комиссионные платежи посреднику также оказали бы финансовое влияние на ожидаемые доходы субподрядчикам, которые были связаны с конкурсным предложением Baker Hughes (потому что комиссионные платежи были бы вычтены из дохода из-за субподрядчиков), [чиновник от Baker Hughes] боролся за получение их одобрения комиссионных платежей” ... Позже, в 2002 году, субподрядчик Baker Hughes

участвовал в ряде несвязанных с контрактом по Карачагану тендерах. С субподрядчиком связался служащий Baker Hughes и указал, что посредник заинтересовался и готов представлять субподрядчика в его конкурсных предложениях на тех же самых условиях, на каких компания Baker Hughes была представлена к участию в тендере. Прежде, чем переговоры с посредником были завершены, субподрядчик получил контракт и после предварительного уведомления о том, что ему не потребуется помощь со стороны посредника, субподрядчик впоследствии заключил договор о поставках по присужденному ему контракту.

Во втором раунде фактов в случае с SEC, SEC утверждает, что с 1998 по 1999 платежи посреднику на сумму почти в \$1.1 млн. были сделаны 'по указанию высокопоставленного руководителя КазТрансОйл', комиссия приблизительно 30% на общие доходы касательно присуждения химического контракта на 3.2 млн. \$. Официальное обвинение SEC коснулось не только Казахстана, SEC также утверждает о фактах нарушения требований внутреннего контроля в России, Нигерии, Анголе и Узбекистане.

Параллельно, Министерство юстиции США выдвинуло уголовные обвинения против Baker Hughes Incorporated и дочерней компании в Атырау Baker Hughes Services International на основании нарушения Закона об иностранной коррупции в отношении действий в Казахстане.

В случае с SEC, Baker Hughes согласился возратить 'добытую нечестным путем прибыль в размере 23 млн. \$, включая выплату досудебных процентов в размере 3 млн. \$ и 10 млн. \$ гражданско-правовых взысканий, связанных с нарушением предшествующего приказа SEC 'прекратить продолжение противоправных действий', в любом случае, не признавая и не отрицая обвинения в жалобе. В случае преступного действия с точки зрения Закона США о коррупции за рубежом компания признала себя виновным и заплатила 11 млн. \$ уголовных штрафов и согласилась пригласить аудитора, который бы пересмотрел и оценил соответствие компании и выполнение внутренней программы компании в соответствии с новой внутренней политикой.

Источники: <<http://www.sec.gov/litigation/litreleases/2007/lr20094.htm>>

<<http://www.reuters.com/article/governmentFilingsNews/idUSN2728075120070827?pageNumber=2>>, оба источника были посещены 2-ого ноября 2007

Понимание о мерах правильного реагирования на проблемы взяточничества и коррупции должно стать более изощренным и сложным. Меры реагирования со стороны менеджмента – это простое напоминание работникам подрядчиков о 'нулевой терпимости' к взяточничеству и коррупции. Однако вряд ли такие меры устранят основные проблемы, которые возможно в большей степени имеют отношение к давлению необходимости достижения поставленных задач и целей, которые намного легче выполнить, если рабочие уступают практике взяток или коррупции.

10 Резюме и Заключение

Подрядчики в нефтегазовом секторе - ведущие игроки в решении ряда самых важных экологических и социальных проблем, стоящих перед нефтегазовым сектором Казахстана, начиная от управления накапливаемой при извлечении нефти серы по проекту освоения месторождения на Тенгизе, до обвинения во взяточничестве американской компании в США с вовлечением главных подрядчиков, и бунты, вовлекающие турецких и

казахстанских рабочих. Поэтому улучшение социальной и экологической работы подрядчиков потенциально может значительно улучшить работу сектора в целом.

Чиновники высшего звена Казахстана пытались активно решить все эти проблемы, но самые серьезные из них все еще остаются нерешенными: необходимость поиска путей рассмотрения экологических проблем наравне с вопросами защиты здоровья и техники безопасности, с точки зрения их важности для контрактного процесса. Для реализации этой задачи, потребуется профессиональный и более последовательный экологический контроль подрядчиков со стороны правительства, а также ранние и четкие сигналы или предупреждения об экологических проблемах оператора своих подрядчиков.

Что касается индустрии, мы были поражены чувством безвыходности положения, которое испытывают главные подрядчики. Они чувствуют, что не могут влиять на подрядные методы и практику, и что они ограничены в своих возможностях что-либо изменить. Это взаимное разочарование указывает на то, что было бы полезно перейти к диалогу с участием операторов, подрядчиков и субподрядчиков, в целях определения барьеров к усилению социальной и экологической ответственности со стороны подрядчиков. Параллельная работа, проведенная ПЕД с партнерами из России и результаты семинара, проведенного в Лондоне в декабре 2007 года, указывают на необходимость диалога между странами региона, включая Россию или другие нефтегазодобывающие государства Каспийского моря. Вовлечение важных политических игроков в такой диалог могло бы помочь понять суть вещей; также было бы полезным организовать встречу ключевых игроков индустрии для рассмотрения коммерческих аспектов подрядных и контрактных отношений с учетом требований к экологической и социальной ответственности бизнеса.

Увеличение доли казахстанского 'местного содержания' в цепочке подрядных поставок в нефтегазовый сектор является главным приоритетом, как для граждан, так и для правительства Казахстана, также и областью, которая стала предметом широких политических акций на национальном уровне. В принципе, использование квалифицированных казахстанских подрядчиков могло бы помочь операторам сократить их затраты. Даже в этом случае, наше исследование определило ряд барьеров, стоящих перед казахстанскими подрядчиками, стремящимися получить доступ к международной системе подрядных услуг и поставок нефтегазовому рынку, работающих в Казахстане. Некоторые из них (такие как, например, язык, на котором тендерные условия издаются, и как они распространяются) решаются текущими правилами. Кроме того, развитие интегрированных подходов политики до некоторой степени в настоящее время тормозится рядом различных юридических и договорных подходов, которые уже имеются для определения понятия 'местное содержание' (и, вероятно, этот вопрос останется нерешенным в обозримом будущем). Поскольку неточные определения могут работать на благо операторов, мы предлагаем дать толчок решению этой проблемы и прийти к общему пониманию с учетом реальных требований по заключению подрядных контрактов по различным проектам - как лучше всего провести разделительную полосу между 'казахстанскими' и другими уровнями 'местного' содержания.

И что более важно: нам представляется, что есть поле для повышения навыков, способствующих обеспечению поставки казахстанского 'местного содержания' и 'национализации' рабочих сил. Получение оптимальной благоприятной среды для развития основных навыков, используя комбинированные навыки и компетенции игроков общественного и частного секторов, должно стать основным приоритетом. Законодательное принятие принципа равенства между казахстанскими и

неказахстанскими рабочими в цепочке подрядных услуг поможет устранить некоторые основные источники напряженности вокруг вопроса раздела выгоды от нефтегазового сектора Казахстана. Однако более серьезное отношение к этому принципу вызовет необходимость в больших инвестициях в передачу знаний и наращивание потенциала.

Наше ограниченное исследование показывает, например, что инвестиции в третичное образование, которое могло бы поставить на рынок соответствующие местные кадры квалифицированной рабочей силы, носили несистематический характер. В частности, в качестве примера можно привести отсутствие третичного образования мирового класса для нефтегазового сектора в самом городе Атырау. Для целей будущего развития, создание структурированной Комиссии или постоянного Круглого стола по вопросу подготовки профессиональных кадров для нефтегазового сектора с привлечением представителей соответствующих министерств, ведомств и акиматов, включая представителей индустрии непосредственно, могло бы координировать инициативы и партнерство, использовать доступные в настоящее время профессиональные трудовые ресурсы и навыки на территории страны, работать над тем, чтобы поставлять конкурентоспособную и квалифицированную рабочую силу предприятиям нефтегазового сектора в Казахстане. Такая инициатива могла также помочь нынешним операторам более эффективно выполнять свои договорные обязательства, касающиеся местного содержания и национализации.

И, наконец, несколько слово о доступе к информации. В этой области не вся информация доступна для общественности. Даже ключевые политические игроки, такие как акиматы, не имеют свободного доступа к информации в некоторых областях. Скажем о сроках контрактов операторов, даже если акиматы выполняют некоторые надзорные функции по отношению к крупным нефтегазовым проектам, реализуемым в РК. Мало доступной информации, в подробностях, о процедуре или практике заключения контрактов. Операторы опасаются предоставлять информацию третьим лицам, она обычно доступна только утвержденным подрядчикам. Поэтому необходимо отнестись с особым вниманием к представленным в нашем исследовании взглядам.

В какой-то степени отсутствие доступа к информации для широкой публики можно и не считать проблемой, так как информация доступна по запросу в пределах сектора. Тем не менее, мы полагаем, что важность нефтяного и газового сектора в целом для экономики Казахстана и для собственного восприятия граждан о своей стране означает, что было бы действительно ценным, если бы игроки от общественного сектора и промышленности нашли пути предоставлять больше подробной информации об экологических и социальных требованиях, о практике в сфере заключения контрактов на подрядные работы, товары и услуги, включая и подробную информацию об обязательствах, выполнение целей по увеличению доли казахстанского содержания.

Здесь есть огромное поле для широкого сотрудничества между правительством, деловым и гражданским обществом. Развитие и поставка ультрасовременных методов, приносящих реальные социальные и экологические улучшения в нефтегазовом секторе, в конечном счете, выгодно для всех нас.