



British Embassy
Astana



Сауле Оспанова
Линда Сигель

Улучшение стабильности инвестиционного климата в нефтегазовом секторе Республики Казахстан

Результаты проекта и рекомендации

Данный отчет подготовлен при технической поддержке Посольства Великобритании в Казахстане и Киргизской Республике и не обязательно отражает официальные взгляды Посольства

Обзор

Основной концепцией данного двухгодичного проекта является идея того, что политическая императива «устойчивого развития» (т.е. интегрированного подхода с точки зрения экологической, социальной и экономической составляющих) представляет собой очень ценную призму, через которую можно проводить диалог и анализ заинтересованных сторон. Целью проекта является определение критических проблем и развитие рекомендаций по улучшению долгосрочной инвестиционной стабильности в нефтегазовом секторе Казахстана.

Проект создан и координируется Международным Институтом по Окружающей среде и Развитию (IIED), который базируется в Лондоне, в партнерстве с Казахстанскими экспертами. Финансирование проекта предоставлено Британским посольством в Астане и IIED.

Временные рамки проекта совпали с несколькими крупнейшими изменениями в законодательстве Казахстана, которые повлияют на стабильность нефтегазовых инвестиций в будущем—включая изменения в новом налоговом кодексе и еще более важном проекте нового Закона о Недропользовании сейчас на рассмотрении в Парламенте РК. Переговоры по Кашаганскому Соглашению о разделе продукции пришлось также на период проекта.

Ключевые действия проекта состоят из следующих компонентов:

- 1) Подготовка аналитических исследовательских отчетов Казахстанскими экспертами—в сотрудничестве с международными—по четырем основным темам: правовой, экономической (включая вопросы местного содержания), социальной (требования по социальным инвестициям) и природоохранной.
- 2) Развитие диалога с участием ряда заинтересованных сторон в форме круглых столов и собраний малых групп по ключевым вопросам и альтернативам для будущих нефтегазовых контрактов
- 3) Распространение информации по демонстрации процесса и потенциального воспроизведения в других странах, особенно в пределах Каспийского региона.

Заключительная дискуссия и круглый стол запланированы на май 2010 в Астане. Заключительным письменным результатом данной инициативы послужит набор рекомендаций по улучшению долгосрочной стабильности нефтегазовых инвестиций в контексте устойчивого развития.

При разработке результатов мнение правительства Казахстана обязательно будет принято во внимание, наряду с попыткой определения путей по достижению наиболее оптимального и адекватного баланса между интересами различных заинтересованных сторон.

Ряд долгосрочных воздействий были запланированы и встроены в структуру проекта:

- «Следующее поколение» инвестиционных соглашений, приносящее явный вклад в устойчивое развитие с экономической, социальной и природоохранной сторон
- Большая чувствительность к вопросам устойчивого развития в реализации существующих контрактов;
- Механизмы местного содержания и программы по социальным инвестициям в будущих нефтегазовых контрактах, которые базируются на фундаментальных приоритетах общественной и государственной политики.

Project Outputs

Аналитический компонент проекта сфокусирован на четырех основных темах заложенных во взаимосвязи между нефтегазовыми контрактами и устойчивостью. Основываясь на тематических обзорах и процессе вовлечения заинтересованных сторон, в рамках проекта в период с апреля по ноябрь 2009 г. были проведены три круглых стола/семинаров по обсуждению каждой из четырех следующих тем:

- Юридический анализ изменений законодательства в сфере недропользования
- Местное содержание и экономическое развитие
- Социальные инвестиции и
- Вопросы экологии и охраны окружающей среды

Некоторые встречи заинтересованных сторон и экспертов проходили в малых группах в целях более детализированного обсуждения основных тем, а также для стратегической оценки влияния законодательных и структурных изменений в развитии углеводородного сектора Казахстана. Далее следуют кратко обозначенные основные положения по каждой тематике.

Юридический анализ

Проектный отчет. Обзор законодательной базы по инвестициям в нефтегазовый сектор Республики Казахстан, Майдан К. Сулейменов и Ерлан Осипов

Проектный отчет. Управление нефтегазовыми контрактами в Казахстане: Инвестиционная стабильность в энергетическом секторе, Олег И. Егоров

Проектный отчет. Налогообложение в нефтегазовом секторе согласно новому Налоговому кодексу Республики Казахстан, Наталья Янцен

Новый проект Закона о недропользовании ставит одной из своих целей создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в сферу разведки и добычи полезных ископаемых в Республике Казахстан. Тем не менее, на практике новый законодательный режим воспринимается инвесторами и многими аналитиками как менее благоприятный. Следующие положения поднимались как проблемные либо нуждающиеся в доработках и в последующих изменениях законодательства:

- Сверх-регулирование как всевозрастающая тенденция в новом законодательстве по недропользованию, где предпочтение отдается государственному вмешательству, нежели рыночным механизмам.
- Преимущественное и приоритетное права государства и их влияние на процессы национализации и Закон о национальной безопасности. Хотя эти явления и считаются естественной тенденцией при условиях «сильного государства», «правила игры» желательно прояснить и сделать общий процесс принятия решений более прозрачным
- Условия модельного контракта: право одностороннего прекращения или разрыва контракта государством нуждается в достаточном обосновании и ясных критериях согласно конституционным нормам. Тип контракта должен быть также ясно обозначен [например, концессия или раздел продукции].

Противоречия, касающиеся применения Гражданского кодекса к контрактам по недропользованию, могут также выявляться.

- Права и гарантии недропользователей
- Критерии в тендерных процессах: подписной бонус и расходы, предназначенные для «социально-экономического развития региона и инфраструктуры»
- Разрешение споров и процедуры арбитража: предоставление альтернативы выбора международного арбитража согласно международным соглашениям, подписанным Казахстаном, является частью многих существующих контрактов. Изъятие этой альтернативы из законодательства по недропользованию является проблемным противоречием и может привести к обвинениям в дискриминаторной практике.
- Отсутствие положения о стабилизации согласно новому Налоговому кодексу
- Достижение баланса экономических интересов: расчет природной ренты и переоценка ресурса на протяжении времени. Как эти показатели могут быть интегрированы в контракты и отражаться на разделе доходов?

Местное содержание

Проектный отчет. Политика стимулирования местного содержания и передачи технологий в Республике Казахстан, Сауле Оспанова

- Новое законодательство по местному содержанию: Концепция и Закон: перспективы по выполнению задач, краткосрочные и долгосрочные прогнозы на жизненность
- Расчеты по местному содержанию: «за» и «против» различных показателей и трудности при оценке и доступе к данным, конфиденциальность информации, а также крупные компании
- Местное содержание как условие контракта и достаточный повод для разрыва контракта
- Административный контроль финансовых обязательств в контрактах: наложение штрафа за несоблюдение контрактов с обязательствами, не облагаемыми налогом
- Существующая база образования и новые контрактные условия по местному содержанию: долгосрочная природа инвестиции в образование и краткосрочные обязательства по достижению целей и задач местного содержания
- Прецеденты одностороннего прекращения контрактов на основании условий по местному содержанию: более 30 в нынешнем году
- Внешние факторы, влияющие на развитие политики местного содержания: Таможенный Союз, вступление в WTO:

- Влияние на инвестиционный климат: улучшенные условия труда, человеческий капитал, развитие местных поставщиков, более строгие обязательства для инвесторов

Социальные инвестиции

Проектный отчет. Социальные инвестиции в Казахстане сегодня и перспективы на будущее, ПРООН Казахстан и Институт парламентаризма Нур Отан

- Корпоративная ответственность и устойчивое развитие: сложности в определениях. Широкое поле для интерпретации корпоративной ответственности (КР), корпоративной социальной ответственности (КСО) и корпоративной экологической и социальной ответственности (КЭСО) различными заинтересованными сторонами
- КСО как способ вовлечения заинтересованных сторон: управление репутацией организации, способ заслужить так называемую «социальную лицензию/право на оперирование», повысить ценность компании для держателей акций и т.д.
- Финансовые механизмы программ по социальным инвестициям: добровольные программы финансируемые оперирующими компаниями либо затраты компенсируемые будущими доходами от нефти
- Прозрачность в сфере принятия решений: определение приоритетов и механизмов отчетности, например, GRI, EITI, индексы устойчивости, добровольные кодексы, принятые индустрией
- Отчетность по устойчивому развитию: повышение ценности компании для держателей акций и требования со стороны государства. Процесс гармонизации (урегулирования и баланса) для инвесторов
- Вовлечение заинтересованных сторон и связи с общественностью: политика в сфере общественного доступа к информации, развитие связей с НПО и местными сообществами, проблемы доступа к информации по социальным инвестициям
- Противопоставление социальных, экономических и экологических приоритетов—вместо системности подхода устойчивого развития: портфели социальных инвестиций часто отражают предпочтения местного правительства, хотя все заинтересованные стороны отдадут предпочтение системному подходу в сфере принятия решений по социально-инвестиционным проектам
- Контрактные обязательства в социальной и природоохранной сфере и общественная сфера: проблемы общественного доступа и участия в процессе принятия решений по социальным инвестициям. Общественные слушания как недостаточный механизм участия общественности. Роль общественных советов при акиматах.

Окружающая среда

Проектный отчет. Анализ экологического регулирования нефтегазовых проектов и баланс между внутренним и внешним регулированием в различных видах контрактов, Даулет Л. Байдельдинов и Надежда Лаптева

Проектный отчет. Оценка воздействия на окружающую среду и проработка нефтегазовых контрактов в контексте устойчивого развития, Юрий И. Эйдинов

- Воздействие на окружающую среду от разработок: злободневные проблемы и «горячие» темы – деградация экосистем, загрязнение воды, нарушение биологического разнообразия, управление отходами/серой, утечка газа, оффшорные разработки как отдельная проблема,
- Интегрированный подход при оценке воздействия на окружающую среду, здоровье и социальное развитие: проблемы валидности и определения базовой линии, определение роли ОВОЗ на различных этапах разработки контракта
- Экологические платежи/штрафы как источник переговоров: средство для наказаний или механизм для ре-инвестирования, вопросы распределения и компенсаций, механизмы предупреждения негативных воздействий
- Стратегическая экологическая оценка в качестве метода проектного планирования
- Гармонизация требований экологического контроля: ясные требования по отчетности и мониторингу, урегулированные стандарты, экологические системы управления, и дальнейшая интерпретация экологического законодательства
- Экологическое управление и лидерство: что это значит для государства, компаний и общественности

Вопросы и предложения:

- Если проект Закона о недропользовании будет принят, каковы краткосрочные и долгосрочные перспективы его исполнения?
- Каковы будут последствия этих законодательных изменений для инвестиционного климата в Казахстане? Какие цели ставит правительство? Каково воздействие на уже действующие нефтегазовые компании в Казахстане? Как насчет будущих инвесторов?
- Будет ли способствовать более высокая степень административного контроля решению социально-экономических и природоохранных проблем? Каковы перспективы и прогнозы?
- Обработка проектных результатов и возможные следующие шаги:
 - Указания для различных заинтересованных сторон по тематике нефтегазовых контрактов и устойчивого развития;
 - Рекомендации, которые можно адаптировать к постоянному развитию законодательства;
 - Извлеченные уроки из процесса развития контрактов в Казахстане;
 - Практическое пособие по нефтегазовым контрактам для не-юристов.