



Посольство
Великобритании
Астана



Профессор Даулет Байдельдинов
Надежда Лаптева

**Анализ природоохранного регулирования
нефтегазовых проектов, и равновесия между
внутренними и внешними положениями по
контрактам различных видов**

Данная статья подготовлена при технической поддержке посольства Великобритании в Казахстане и Кыргызстане. Материалы статьи необязательно отражают официальную точку зрения Посольства.

Текущая ситуация

Благоприятные показатели нефтегазового рынка дают стимул для властей нефтяных держав ужесточать контроль над сектором, и эта тенденция проявляется в различных странах. Большое значение для Казахстана будет иметь тот факт, что нефтегазовый сектор обеспечивает около 30% доходов страны. В будущем существенное увеличение добычи нефти ожидается на тех месторождениях, которые в настоящее время разрабатываются преимущественно международными нефтяными компаниями.

Президент Назарбаев призвал к усилению роли государства как игрока на международных нефтегазовых рынках, а в начале февраля премьер-министр Казахстана заявил, что власти будут отзываться лицензии по разработке природных ресурсов у тех инвесторов, которые нарушают условия контрактов. Некоторые нефтегазовые компании, включая консорциумы, разрабатывающие Карачаганакское и Тенгизское месторождения, а также Кашаганское офшорное месторождение, в последние несколько месяцев стали объектом пристального внимания со стороны властей Казахстана в плане соблюдения природоохраненных норм.

Развитие законодательной базы

Для того чтобы провести анализ природоохранного регулирования существующих нефтегазовых проектов нужно рассмотреть законодательство, которое действовало или действует в период, когда началась разработка таких месторождений, как Тенгиз и Кашаган.

Многие компании начали свою деятельность в период действия базовых правовых актов Республики Казахстан, которые на сегодняшний день утратили силу. Многие нормативно-правовые акты, действующие в тот период, также на сегодняшний день утратили силу.

Соглашение по проекту Тенгиз¹

Именно эти, на сегодняшний день утратившие силу, правовые и нормативные акты позволили уже через два года после распада СССР и объявлением Казахстаном своей независимости и суверенитета подписать важнейшие для экономики страны инвестиционные договоры и контракты на недропользование с известными транснациональными корпорациями, работающими в нефтегазовой сфере, одной из которых была корпорация «Шеврон». Основываясь на положениях этих правовых актов, Республика Казахстан инициировала подписание целого пакета актов и документов по Тенгизскому проекту наиболее важными из которых являются: «Соглашение по проекту», имеющий статус инвестиционного договора; «Лицензия на Добычу», являющееся Контрактом на Добычу; «Лицензионное соглашение» и «Лицензия на Разведку», имеющие статус Контракта на Разведку и ряд других важных документов. Подписанные документы соответствовали положениям законодательства Республики Казахстан, действовавшим на тот момент, а также требованиям международной практики заключения инвестиционных договоров и контрактов на недропользование. Весь пакет Основных документов по Тенгизскому проекту был утвержден специальным Постановлением Правительства Республики Казахстан, а также одобрен специальным Указом Президента РК. Таким образом, основным документам по Тенгизскому проекту был придан правовой статус, обязывающий всех участников этого соглашения, в широком смысле этого слова, соблюдать все его положения.

¹ Материалы данного раздела основаны на статье Елюбаева Ж.С. Практика совместного предприятия «Тенгизшевройл» по разработке обязательных нормативно-правовых и нормативно-технических документов. // Выступление на «Пятой Атырауской международной правовой конференции», апрель 2007 года, Атырау. //Елюбаев Ж.С. Недропользователь и право в Республике Казахстан (сборник научных статей и докладов): Научно-практическое пособие. Алматы:Комплекс, 2009.-328с. С.64-81.

Республика Казахстан, поощряя этот инвестиционный проект, предоставила ТШО, как недропользователю, определенные преференции и льготы. И это решение государства соответствовало положениям национального законодательства, действовавшего в период заключения, подписания и утверждения Основных документов по Тенгизскому проекту. Возможность предоставления льгот и преференций инвесторам, в том числе, работающим в сфере недропользования, предусмотрена положениями нормативных правовых актов, действующих и в настоящее время (*Закон РК «О недрах и недропользовании» 1996 года; и Закон РК «О нефти» 1995 года*), где говорится о том, что условия контракта на недропользование определяются по взаимному согласию сторон.

Между тем, в Основных документах ТШО, в частности в «Лицензии на добычу», в «Лицензионном соглашении», предоставляющем право ТШО на Разведку недр, закреплено положение о том, что *(соответствующие права и обязательства)*, вытекающие указанных документов, а также их *«интерпретация и исполнение регулируются законами Республики Казахстан, при условии, что в максимальной возможной степени, позволяемыми этими законами, будут учтены намерения сторон»*.

Таким образом, с одной стороны, Республика Казахстан, предоставив и гарантировав ТШО определенные права по беспрепятственному началу своей деятельности по добыче нефти и разведке недр, с другой стороны, обязала ТШО соблюдать существующие для недропользователя процедуры и правила, предусмотренные национальным законодательством. Поэтому ТШО, начав свою хозяйственную деятельность, сразу же приступил к разработке, согласованию и утверждению нормативно-правовых и нормативно-технических документов, необходимых недропользователю для реализации своего права на недропользование, землепользование и природопользование.

Первая «Технологическая схема разработки месторождения Тенгиз» была разработана ещё в советский период, в 1986 году, также институтом «Гипростокнефть», то есть до образования ТШО. Новая «Технологическая схема разработки Тенгизского месторождения» была разработана на основе большого объема работы, выполненной ТШО за период с апреля 1993 года по 2002 год.

В 1999 году, ТШО совместно с Казахским научно-исследовательским геологоразведочным нефтяным институтом (*далее - КазНИГРИ*) разработал, согласовал и утвердил «Проект пробной эксплуатации месторождения Королёвское». Это месторождение было открыто в 1986 году и в апреле 1993 года передано ТШО. К этому времени, месторождение было недоразведано, поэтому в соответствии с названным Проектом необходимо было выполнить целый комплекс исследовательских работ по оценке геологических запасов нефти и по подготовке технологической схемы разработки.

В прошлом году, ТШО совместно с «НИПИнефтегаз» завершил разработку и утвердил (*20 октября 2006 года*) в Центральной комиссии по разработке нефтяных и газовых месторождений Министерства энергетики и минеральных ресурсов РК (*далее — ЦКР*.) «Технологическую схему разработки месторождения Королёвское».

Особое место в деятельности ТШО занимает разработка, согласование и утверждение обязательных документов, предоставляющих права в сфере природопользования и землепользования. Эти документы необходимы для реализации права на недропользование. Касательно ТШО, такими документами, в частности, являются: «Проекты о нормативах предельно допустимых выбросов», «Проекты о нормативах предельно допустимых сбросов», «Проекты нормативов образования и лимитов размещения отходов», «Программа утилизации газа», «Программа утилизации серы», ежегодные Разрешения и Лицензии на специальные виды природопользования.

Проблемы в рамках законодательства по недропользованию

Более усовершенствованное законодательство может быть достигнуто путём принятия новых правовых актов или путём внесения изменений и дополнений в действующие правовые акты, но в этом нужна стабильность. Законотворческий подход, в основном связанный с бесконечным пересмотром действующих правовых актов, должен быть пересмотрен. Подобный подход снижает качественный уровень правовых актов и эффективность его воздействия на регулирование общественных отношений, отрицательно воздействуют на формирование законной, справедливой и объективной правоприменительной практики.

Проблемы, которые могут решить изменения в законодательстве

В основном, это следующие вопросы: приобретение казахстанских товаров и услуг; привлечение казахстанской рабочей силы; дополнительные заведомо и объективно невыполнимые требования к недропользователям, усиление роли государственных органов в вопросах осуществления контроля за деятельностью недропользователей, бесконечные изменения касательно интерпретации (толкования) тех или иных терминов и понятий.

Между тем, по нашему твёрдому убеждению, недропользователи, как и другие хозяйствующие субъекты, будут приобретать и пользоваться казахстанскими товарами и услугами только в том случае, если они будут конкурентоспособными, качественными, безопасными, а также отвечать иным требованиям рыночной экономики. Решение этого важного для казахстанской экономики вопроса посредством закона не будет способствовать повышению качества казахстанских товаров и услуг. Зачем казахстанскому производителю или услугодателю работать над повышением качества своей продукции и предоставляемых услуг, если всё это можно «навязать» потребителю законом?

Однако эту важную проблему можно и нужно решать при заключении контракта на недропользование, когда недропользователь будет брать на себя определённые обязательства по приобретению части товаров и услуг в Казахстане на основе конкурса. Именно такой подход будет способствовать повышению заинтересованности казахстанского производителя и услугодателя в улучшении качества товаров и услуг. Привлечение казахстанской рабочей силы также должно решаться через контрактные обязательства, а не на законодательном уровне. Многие недропользователи всегда были заинтересованы в увеличении национальных работников.

Нельзя не остановиться и на такой проблеме, когда в целях увеличения обязательных платежей в доход государства в законы вносятся частые изменения по интерпретации одного и того же термина (понятия).

Хочется обратить внимание на вопросы, связанные с компетенцией различных государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов в сфере недропользования, природопользования и землепользования. В этом вопросе тоже необходимо навести надлежащий порядок, возможно и на законодательном уровне, необходимо определить точные критерии полномочий государственных органов, чтобы в максимальной степени исключить вмешательство в хозяйственную деятельность недропользователей. Контроль и надзор должен осуществляться строго в рамках законодательных положений и они не должны носить запретительный характер, а должны быть направлены на оказание помощи хозяйствующему субъекту, на повышение надёжности и эффективности его деятельности, на поощрение действий недропользователя, направленных на охрану недр, окружающей природной среды и охрану здоровья людей, на обеспечение промышленной безопасности и надёжности производственных объектов.

Любые проверки должны быть направлены на то, как недропользователь выполняет свои контрактные обязательства; как надёжно работает производственный комплекс; как соблюдаются технологические правила; как обеспечивается промышленная безопасность и охрана труда; какие меры принимает недропользователь по охране окружающей среды и здоровья людей; как выполняются налоговые и другие финансовые обязательства.

И, наконец, необходимо понять, что недропользование как и всякая антропогенная деятельность, не может быть исключительно чистой и безопасной для природной среды. Наоборот, объекты нефтегазовой отрасли изначально являются опасными, вся производственная деятельность и технологические операции в определенной степени воздействуют на окружающую природную среду, именно поэтому недропользователи проводят значительные мероприятия, направленные на то, чтобы производственная деятельность недропользователя соответствовала установленным нормативам, стандартам, лимитам и другим требованиям безопасного ведения бизнеса. Только объективный подход в оценке производственной деятельности недропользователя может способствовать формированию нормальных отношений, основанных на положениях действующих правовых актов. Чтобы исключить спорные и конфликтные моменты, необходимо достичь справедливого баланса интересов государства, общества и недропользователя.

Нефтегазовая отрасль является потенциально опасной сферой антропогенной деятельности, но она перестаёт быть опасной при высоком уровне управления производственным циклом, при выполнении недропользователем своих контрактных обязательств, при объективном и справедливом мониторинге со стороны компетентных государственных органов, при разрешении возникших проблем (производственных, технологических, экологических, социальных, правовых и др.) на основе положений законов. Эта отрасль всё ещё является «локомотивом» всей экономики Казахстана и отношение к ней должно быть соответствующим, в этой сфере не должно быть конфликтов, особенно с теми недропользователями, которые показывают высокие образцы производственной деятельности и управления бизнесом. Заявления представителей государственных органов о намерениях отзывать лицензии, приостанавливать или расторгать заключенные контракты не способствуют формированию положительного имиджа страны у законопослушных недропользователей, подрывают авторитет государственной власти в глазах общественности и предпринимательской среды и не способствуют улучшению ситуации по обеспечению надлежащего правопорядка в этой сфере экономики Казахстана.

Ключевые проблемы в процессе реализации контроля

Управление состоянием окружающей среды осуществляется Правительством РК через его центральные исполнительные органы, такие как Министерство охраны окружающей среды, Министерство экономического развития и торговли (ранее Министерство экономики и бюджетного планирования), Министерство нефти и газа (ранее - Министерство энергетики и минеральных ресурсов), Министерство сельского хозяйства и Агентство по управлению земельными ресурсами. Правительство и местные органы власти устанавливают порядок охраны и использования компонентов природной среды, утверждают ставки платежей за использование ресурсов, регулируют деятельность природопользователей в соответствии с законодательством, осуществляют мероприятия по воспроизводству биологических ресурсов.

Нефтегазовая отрасль, составляющая основу для экономического роста нашей страны, в то же время является причиной появления серьезных экологических проблем. В Концепции перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы, одобренной Указом Президента Республики Казахстан от 14 ноября 2006 года №216, говорится о том, что исторические загрязнения, накопители отходов, нарастающие

выбросы токсичных веществ от стационарных и передвижных источников угрожают состоянию природной среды и здоровью населения. В связи с этим в Концепции предусмотрено использование экономических инструментов охраны окружающей среды, в том числе, путем реализации принципа «загрязнитель платит», означающего, что природопользователь обязан нести ответственность за финансирование мероприятий по защите окружающей среды и компенсацию возможного экологического ущерба или должен отказаться от осуществляемой деятельности.

Резкий рост добычи углеводородного сырья, наблюдаемый в последние годы, вызывает увеличение негативного воздействия на состояние окружающей среды в западном регионе республики. Особую тревогу вызывает то, что данная проблема связана с деятельностью нефтяных компаний в заповедной зоне Северного Каспия, уникального по своим природным особенностям и являющейся наиболее чувствительной к негативным процессам. Производство буровых работ не исключает вероятности аварийных ситуаций чрезвычайного характера, а уникальность Каспийского моря выводит проблему реагирования на чрезвычайные ситуации не только на межгосударственный, но и на глобальный уровень, и разработка планов и программ по реагированию является не только национальной, но и международной проблемой.

Ещё одним немаловажным вопросом являются бесхозные затопленные нефтяные скважины и самоизливающиеся гидрогеологические скважины. В настоящее время под водой находится примерно 148 скважин, но во время подъема уровня моря затопленными могут оказаться одновременно до полутора тысяч. МООС неоднократно поднимало эту проблему, в последние годы на эти цели выделяются средства, но их объем крайне мал, а загрязнение моря нефтепродуктами, а также засоление и заболачивание земли продолжаются. Необходимо создание специального фонда, который взялся бы за ликвидацию скважин. В работе этого фонда могли бы участвовать все те, кто заинтересован в экологической стабильности на Каспийском море.

Деятельность по добыче нефти в Казахстане зачастую становится причиной образования очагов загрязнения природной среды. Загрязненные мазутом грунты, различного рода нефтеловушки, технологические амбары – все это до сих пор не приведено в порядок на наших предприятиях.

Усиление роли государства в нефтегазовой отрасли Казахстана окажет ограниченное влияние на кредитоспособность компаний сектора. К положительным моментам можно отнести то, что усиление роли государства может обеспечить более значительную стабильность и определенность для всех игроков нефтегазового сектора Казахстана. Кроме того, это может привести к установлению более четких, хотя и более строгих, «правил игры» и внести ясность и согласованность в регулирование сектора.

Национальная компания КазМунайГаз («НК КМГ», «ВВВ»/«Негативный») имеет хорошие позиции, чтобы использовать тесные связи с государством и получить больше всего преимуществ от усиления государственного контроля над нефтегазовой отраслью с учетом права первого выбора по приобретению активов по проектам разработки казахстанских месторождений, расположенных на суше, а также ввиду существенной государственной поддержки. Что касается крупных международных нефтегазовых компаний, ведущих деятельность в Казахстане, то потенциальное усиление роли государства в секторе может ограничить уровень их участия в акционерном капитале, но вряд ли окажет негативное влияние на их кредитоспособность. Более того, эти компании, стремящиеся к пополнению запасов, по-прежнему смогут сохранять доступ к обширным запасам в Казахстане.

Повышение роли государства может привести к уменьшению прозрачности. Тем не менее, НК КМГ в настоящее время демонстрирует успешное управление активами и повышение качества корпоративного управления, включая внедрение более жесткой финансовой политики и обеспечение большей прозрачности. Что касается крупных

международных нефтегазовых компаний, то будет проводиться анализ условий какого-либо потенциального выкупа их активов по существующим проектам, что, вероятно, окажет ограниченное влияние на кредитоспособность этих компаний, так как их капитальные вложения в казахстанские нефтегазовые проекты уже учтены в рейтингах.

В то же время, усиление неопределенности может отрицательно сказаться на реализации масштабной программы страны по увеличению добычи нефти и газа, которая требует значительных инвестиций и опыта. Другими словами, необходимо поддерживать баланс между наличием ресурсов и способностью разрабатывать их без поддержки из-за рубежа.