

# Правовые аспекты нефтегазового бизнеса в Казахстане

**Ольга Ченцова, к.ю.н., управляющий партнер, юридическая фирма "Aequitas",  
Анжелика Новожилова, магистр права, партнер, юридическая фирма "Aequitas"**

Сегодня Казахстан является привлекательной страной для крупнейших нефтегазовых компаний и финансовых институтов, поскольку он относится к числу тех стран, в которых в целом достаточно успешно и эффективно осуществляются рыночные реформы, где обеспечена макроэкономическая и политическая стабильность. Нефтегазовый сектор имеет стратегическое значение для экономики Казахстана и развивается наиболее быстро.

По подтвержденным запасам нефти Казахстан входит в число ведущих стран мира. Согласно данным, приведенным в недавнем докладе вице-министра энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан, Республика занимает второе место после Российской Федерации среди стран СНГ по запасам углеводородного сырья, а утвержденные извлекаемые запасы по Казахстану, включая сушу, составляют: нефти – 30 млрд. баррелей (4,0 млрд. тонн); газа – 3,0 трлн. куб. метров.

В течение последних двух лет в Казахстане было объявлено об открытии новых крупных коммерческих запасов нефти, среди которых прежде всего следует назвать месторождение "Кашаган" на севере Каспийского моря с извлекаемыми запасами нефти более 1,6 млрд. тонн и газа более 1 трлн. куб. метров. Это уникальное обнаружение позволило привлечь колоссальный интерес со стороны всего мира к Каспийскому региону и в особенности повысило инвестиционную привлекательность казахстанского сектора Каспийского моря.

К новым коммерческим обнаружениям меньшего масштаба, но тоже очень значимым относятся структуры Каламкас-море со 100 млн. тонн извлекаемых запасов, Юго-Западный Кашаган – 20 млн. тонн, Актоты – 210 млн. тонн, Кайран – 150 млн. тонн.

В целом прогнозные запасы казахстанского сектора Каспийского моря составляют более 124,3 млрд. баррелей (17 млрд. тонн) условного топлива. По предварительным оценкам, объем извлекаемых запасов казахстанского сектора Каспийского моря составляет свыше 60,0 млрд. баррелей (8,0 млрд. тонн). За период с 2000 года по 2003 год производство нефти и конденсата выросло более чем на 50 %, и ожидается дальнейший рост доказанных извлекаемых запасов углеводородного сырья в Казахстане<sup>1</sup>.

Совершенно очевидно, что приведенные данные говорят сами за себя и подтверждают актуальность исследования вопроса о правовой базе ведения нефтегазового бизнеса в Казахстане.

## Правовое регулирование нефтегазового бизнеса в Казахстане

Правовая база нефтегазовой отрасли в Казахстане включает в себя в качестве основных составляющих законодательные блоки по:

- 1) инвестициям;
- 2) недропользованию;
- 3) обороту и транспортировке нефти и нефтепродуктов;
- 4) экологии;
- 5) налогам.

Особый блок законодательства составляет законодательство по разрешению хозяйственных споров.

Следует также иметь в виду наличие конституционной основы нефтегазового бизнеса Казахстана, прежде всего положения Конституции 1995 года<sup>2</sup> о собственности. Кроме того, на отношения в нефтегазовой отрасли, как и на любые другие рыночные отношения, влияют положения банковского, корпоративного, валютного, земельного и иного отраслевого законодательства; необходимо также принимать во внимание нормы охранительных отраслей права – административного и уголовного. Совокупная картина законодательства создает наиболее целостное представление о правовом режиме для нефтегазового бизнеса в Казахстане.

## Правое регулирование инвестиций

Основными источниками регулирования режима иностранных инвестиций являются национальное законодательство и международные догово-

<sup>1</sup> Изложенная информация содержится в докладе вице-Министра энергетики и минеральных ресурсов РК г-на Л.К. Киринова 7 октября 2004 года на 12-й Международной конференции по нефти и газу, прошедшей в г. Алматы.

<sup>2</sup> Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, с последующими изменениями и дополнениями.



ры, в том числе двусторонние соглашения с участием Казахстана по защите капиталовложений.

Главной характеристикой национального законодательства в данной сфере в настоящее время можно назвать тенденцию по сворачиванию каких-либо льгот иностранным инвесторам и уравниванию их в правах с национальными инвесторами, а по некоторым вопросам – и ужесточению положения инвесторов по сравнению с местными компаниями. Закон об иностранных инвестициях, действовавший с 1994 года по 2003 год<sup>3</sup> (далее – Закон 1994 года) предусматривал ряд специальных гарантий для иностранных инвесторов и предоставлял им определенные преимущества по сравнению с национальными инвесторами. Закон 1994 года сыграл положительную роль в привлечении иностранных инвестиций и создании стабильного режима для них. Однако он был заменен в 2003 году новым Законом "Об инвестициях"<sup>4</sup> (далее – Закон 2003 года), который исключил практически все льготы для иностранных инвесторов. Тем не менее Закон 2003 года и некоторые другие законодательные акты сохраняют определенные правовые гарантии для иностранных инвестиций.

Среди наиболее важных международных договоров, ратифицированных Казахстаном в сфере инвестиций, можно отметить Вашингтонскую конвенцию 1965 года<sup>5</sup>, Нью-Йоркскую конвенцию 1958 го-

да<sup>6</sup>, Договор к Энергетической хартии<sup>7</sup>, а также двусторонние договоры по защите капиталовложений, заключенные Казахстаном практически со всеми экономически развитыми государствами<sup>8</sup>, а также с некоторыми странами СНГ<sup>9</sup>.

В настоящее время ведется работа над новыми изменениями в Закон 2003 года, которые, по мнению официальных лиц, позволят упростить процедуру предоставления инвестиционных преференций и обеспечить прозрачность диалога между государственным органом и инвестором. Также планируется внедрить некоторые новые льготы, связанные с освобождением от корпоративного подоходного налога и таможенных пошлин по оборудованию, завозимому в рамках инвестиционного проекта<sup>10</sup>.

### Правовое регулирование недропользования

*Текущий статус.* Основными источниками правового регулирования недропользования применительно к сфере нефтегазового бизнеса являются национальное законодательство и международные договоры.

В рамках национального законодательства недропользование в нефтегазовой отрасли регулируется совокупностью нормативных правовых актов различной юридической силы. основополагающими являются Закон "О недрах" 1996 года<sup>11</sup>, регулирующий вопросы недропользования применительно ко всем полезным ископаемым, и Закон "О нефти" 1995 года<sup>12</sup>, касающийся только нефти и газа.

В Казахстане не существует отдельного закона о газе, и в соответствии с Законом "О нефти" в понятие "нефть" включаются как сырая нефть, так и газовый конденсат и природный газ, а также углеводороды, полученные после очистки сырой нефти, природного газа и обработки горючих сланцев или смолистых песков.

Законы "О недрах" и "О нефти" неоднократно изменялись и дополнялись; наиболее существенные изменения, отменившие лицензирование проведения операций по недропользованию, были внесены в 1999 году<sup>13</sup>. Последние также очень серьезные изменения в законы "О недрах" и "О нефти" были осуществлены совсем недавно – 1 декабря 2004 года<sup>14</sup>.

Работа над проектом закона "Об изменениях" 2004 года достаточно активно велась в течение последних двух-трех лет. В ходе работы нормы проекта, в том числе имеющие концептуальное значение, многократно изменялись. Появление некоторых законопроектных положений приобрело широкий резонанс среди инвесторов и их консультантов. Самый яркий пример – внесение в законы "О недрах" и "О нефти" нормы, устанавливающей приоритетное право государства перед любыми лицами на приобретение отчуждаемого права недропользования или долей/акций в юридическом лице, обладающем

<sup>3</sup> Закон Республики Казахстан "Об иностранных инвестициях" от 27 декабря 1994 г. с последующими изменениями и дополнениями.

<sup>4</sup> Закон Республики Казахстан "Об инвестициях" от 8 января 2003 г.

<sup>5</sup> Вашингтонская конвенция "О порядке разрешения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами других государств" 1965 г.

<sup>6</sup> Нью-Йоркская конвенция "О признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений" 1958 г.

<sup>7</sup> Договор к Энергетической хартии от 17 декабря 1994 г.

<sup>8</sup> См., например, Договор между Республикой Казахстан и Соединенными Штатами Америки о поощрении и взаимной защите капиталовложений от 19 мая 1992 г.; Договор между Республикой Казахстан и Федеративной Республикой Германия о поощрении и взаимной защите капиталовложений от 22 сентября 1992 г.

<sup>9</sup> См., например, Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о поощрении и взаимной защите инвестиций от 6 июля 1998 года.

<sup>10</sup> См. интервью вице-Министра индустрии и торговли г-на А. Исекешева. Панорама. № 47. Декабрь 2004.

<sup>11</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 27 января 1996 г. № 2828 "О недрах и недропользовании" с последующими изменениями и дополнениями (Закон "О недрах").

<sup>12</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 28 июня 1995 г. № 2350 "О нефти" с последующими изменениями и дополнениями (Закон "О нефти").

<sup>13</sup> Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций в Республике Казахстан" от 11 августа 1999 г. (далее – Закон от 11 августа 1999 года); был введен в действие с момента официального опубликования – 1 сентября 1999 г.

<sup>14</sup> Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций в Республике Казахстан" от 1 декабря 2004 г., введен в действие с момента официального опубликования – 8 декабря 2004 г. (далее – Закон "Об изменениях" 2004 г.).



правом недропользования, с распространением действия этой нормы на ранее заключенные контракты.

Такое законодательное решение подтверждает наблюдающиеся в Казахстане тенденции по обеспечению обязательного участия государства в нефтяных контрактах и усилению государственного контроля, а также игнорированию гарантии стабильности как в отношении иностранных, так и в отношении казахстанских инвесторов.

На протяжении последних нескольких лет государство проводит политику обязательного привлечения казахстанских компаний к предоставлению товаров, работ и услуг недропользователям и обязательного приобретения таких товаров, работ и услуг на основе конкурса, что уже нашло отражение в действующем законодательстве; однако соответствующие нормы, введенные Законом "Об изменениях" 2004 года, устанавливают более жесткое регулирование и предоставляют ощутимые преференции казахстанским поставщикам.

Помимо законов "О недрах" и "О нефти", в Казахстане действует целый ряд подзаконных нормативных правовых актов, касающихся как программных вопросов нефтегазовой отрасли (например, Государственная программа освоения казахстанского сектора Каспийского моря<sup>15</sup>; Программа развития газовой отрасли в Республике Казахстан на 2004–2010 годы<sup>16</sup>), так и отдельных или специфических вопросов недропользования, включая:

- ! Правила разработки нефтяных и газовых месторождений<sup>17</sup>;
- ! Положение о геологической информации, находящейся в государственной собственности, и порядке ее использования в учебных, научных, коммерческих и иных целях<sup>18</sup>;
- ! Правила предоставления права недропользования в РК<sup>19</sup>;
- ! Правила представления государственных интересов национальной компанией в контрактах с подрядчиками, осуществляющими нефтяные операции, посредством обязательного долевого участия в контрактах<sup>20</sup>, и так далее.

<sup>15</sup> Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 16 мая 2003 г. № 1095 "О Государственной программе освоения казахстанского сектора Каспийского моря".

<sup>16</sup> Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 июня 2004 г. № 669 "Об утверждении Программы развития газовой отрасли Республики Казахстан на 2004–2010 г."

<sup>17</sup> Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 июня 1996 г. № 745 "Об утверждении Правил разработки нефтяных и газовых месторождений".

<sup>18</sup> Утверждено Постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 ноября 1996 г. № 1357 "Об утверждении Положения о геологической информации, находящейся в государственной собственности, и порядке ее использования в учебных, научных, коммерческих и иных целях".

<sup>19</sup> Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 21 января 2000 г. № 108 "Об утверждении Правил предоставления права недропользования в РК".

<sup>20</sup> Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 июня 2002 г. № 708 "Об утверждении Правил представления государственных интересов национальной компанией в контрактах с подрядчиками, осуществляющими нефтяные операции, посредством обязательного долевого участия в контрактах".

*Утверждена Среднесрочная фискальная политика Правительства Республики Казахстан на 2005–2007 годы*

Документ утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2004 года № 918.

Принятый в текущем году Бюджетный кодекс определил новые подходы к осуществлению бюджетного процесса. Прежде всего, акцент делается на необходимости среднесрочного бюджетного планирования в соответствии с экономической политикой государства. С целью придания процессу бюджетного планирования стратегической направленности было принято решение ежегодно разрабатывать документ, который определял бы налогово-бюджетную политику на предстоящий трехлетний период – Среднесрочную фискальную политику.

Необходимость данного документа обусловлена прямой зависимостью успеха экономических реформ от направлений развития финансовой системы общества, адекватности проводимой налогово-бюджетной политики требованиям времени. Высокие темпы экономического роста в Казахстане, рост доходов бюджета, укрепление финансовых институтов, создание Национального фонда, приемлемый уровень дефицита государственного бюджета требуют проведения более активной фискальной политики государства. В этих условиях бюджет, как главное средство мобилизации и расходования ресурсов государства, позволяет политической власти иметь реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечить социальную поддержку наименее защищенных слоев населения. Основой при разработке бюджета на соответствующий финансовый год будет являться Среднесрочная фискальная политика.

В 2003 году реальный рост ВВП составил 9,2%, а среднегодовая инфляция сложилась на уровне 6,4%.

В истекшем году произошло, как и прогнозировалось на основании тенденций мировой экономики, укрепление обменного курса тенге по отношению к доллару США, вследствие высоких цен на нефть и девальвации доллара по отношению к другим свободно конвертируемым валютам более чем на 20%.

Несмотря на укрепление тенге по отношению к доллару США, относительно корзины валют стран – основных торговых партнеров (евро, российского рубля, китайского юаня) тенге девальвировал в реальном выражении на 2,5%.

Макроэкономическая стабильность в стране продолжала оказывать стимулирующее влияние на развитие экономики, что стало главным фактором увеличения производства товаров и услуг, значительного притока прямых иностранных инвестиций, поступления доходов в государственный бюджет, и, в конечном счете, повышения благосостояния населения страны.

По оценке в первом полугодии 2004 года по сравнению с аналогичным периодом прошлого года рост валового внутреннего продукта (ВВП) составил 9,1%. Рост обеспечен увеличением объемов в промышленности на 9,4%, сельском хозяйстве – на 5,2%. В секторе услуг увеличены объемы перевозки грузов всеми видами транспорта на 9,3% и розничного товарооборота – на 7,1%.

В первом полугодии 2004 года по сравнению с аналогичным периодом 2003 года значительного изменения в структуре ВВП не произошло. По оценке, доля производства товаров в ВВП составила 40,6% (39,1% в январе–июне 2003 года), производство услуг – 53,3% (55,5%). ►



Среди наиболее важных международных договоров, ратифицированных Казахстаном применительно к правовому регулированию недропользования, следует отметить уже упомянутый Договор к Энергетической хартии и иные договоры по защите капиталовложений, заключенные Казахстаном.

*Законодательные перспективы и тенденции.* Беглый анализ Закона "Об изменениях" 2004 года показывает, что законы "О недрах" и "О нефти" в новой редакции по-прежнему не безупречны, что подтверждает необходимость дальнейшей законодательной работы над ними. Кроме того, в кругах ученых и практиков продолжает обсуждаться вопрос о целесообразности кодификации законодательства о недропользовании.

С 2003 года продолжается работа над проектом закона об СРП на море<sup>21</sup>, который предусматривает, что этот Закон будет регулировать отношения, связанные с предоставлением права на проведение нефтяных операций на Каспии и в Аральском море.

Предоставление блоков на условиях СРП предполагается осуществлять только в случае, если ранее объявленный конкурс на иных условиях будет признан несостоявшимся. Перечень соответствующих блоков будет утверждаться Правительством Республики Казахстан. Важным, на наш взгляд, положением является норма о возможности обязательного долевого участия национальной компании в СРП по некоторым блокам, перечень которых также будет утверждаться Правительством, а также возможность участия национальной компании во всех заключаемых СРП по своему выбору, в размере не менее 50 %.

Недавно подготовлен новый проект закона "О концессиях", но относительно недропользования он имеет лишь краткую отсылочную норму о том, что участки недр передаются в концессию

с соблюдением требований, предусмотренных законодательными актами о недрах.

### Правовое регулирование оборота и транспортировки нефти и нефтепродуктов

*Транспортировка.* Основным законом, регулирующим в Казахстане вопросы транспортировки нефти, по-прежнему является Закон "О нефти", хотя строительство и эксплуатация нефтегазопроводов больше не включается в число нефтяных операций (согласно последним изменениям, внесенным в Закон "О нефти" в соответствии с Законом "Об изменениях" 2004 года). В то же время Закон "О нефти" продолжает регулировать вопросы магистральных трубопроводов и строительство и эксплуатацию нефтегазопроводов на море.

Пока сохраняют свою силу подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие отдельные вопросы транспортировки нефти, например:

- ! Правила поставки, транспортировки и реализации природного газа<sup>22</sup>;
- ! Правила поставки, перевозки и пользования сжиженными углеводородными газами<sup>23</sup>.

Кроме того, пока действуют и применяются акты, принятые антимонопольным органом Казахстана в отношении тарифов на транспортировку нефти, например:

- ! Правила установления и отмены тарифов с понижающим коэффициентом на услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам на внутреннем рынке<sup>24</sup>;
- ! Методика по расчету тарифов на услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам<sup>25</sup>.

Правительством также утверждены типовые договоры по транспортировке нефти и газа, относящиеся к сфере естественной монополии<sup>26</sup>:

- ! Типовой договор на предоставление услуг по транспортировке природного газа;
- ! Типовой договор на предоставление услуг по хранению природного газа;
- ! Типовой договор на предоставление услуги поставки газа через групповые резервуарные установки;
- ! Типовой договор на предоставление услуги поставки газа через групповые резервуарные установки;
- ! Типовой договор на предоставление услуг по транспортировке нефти.

*Оборот.* Основным законом в сфере оборота нефтепродуктов наряду с Законом "О нефти" является Закон "Об обороте нефтепродуктов"<sup>27</sup>, регулирующий производство и оборот отдельных видов нефтепродуктов: бензина (за исключением авиационного), дизельного топлива и мазута.

В развитие положений этого Закона был принят также ряд подзаконных актов различных уровней, включая постановления Правительства Республики

<sup>21</sup> Проект закона "О соглашениях о разделе продукции при осуществлении нефтяных операций на море" был передан в Парламент Постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 сентября 2004 г. № 969 "О проекте закона Республики Казахстан "О соглашениях о разделе продукции при проведении нефтяных операций на море" (далее – проект закона об СРП на море).

<sup>22</sup> Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 июня 2003 г. № 568.

<sup>23</sup> Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 июня 2003 г. № 568.

<sup>24</sup> Утверждены приказом председателя Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий, защите конкуренции и поддержке малого бизнеса № 166-ОД от 15 августа 2001 г.

<sup>25</sup> Приказ председателя Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий и защите конкуренции от 24 июня 2004 г. № 291-ОД.

<sup>26</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 апреля 2004 г. № 458 "О внесении дополнений в Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 ноября 2003 г. № 1194".

<sup>27</sup> Закон "Об обороте нефтепродуктов" Закон Республики Казахстан "О государственном регулировании производства и оборота отдельных видов нефтепродуктов" от 7 апреля 2003 г.



Казахстан и акты различных министерств Республики Казахстан, например:

- ! Правила представления сведений, необходимых для осуществления мониторинга деятельности производителей нефтепродуктов, поставщиков нефти и лиц, осуществляющих реализацию с баз нефтепродуктов<sup>28</sup>;
- ! Правила применения контрольных приборов учета, обеспечивающих автоматизированную передачу уполномоченному органу информации об объемах производства и реализации нефтепродуктов<sup>29</sup>.

### Правовое регулирование налогообложения

Все вопросы налогообложения предприятий, осуществляющих деятельность в нефтегазовой сфере в Казахстане, регулируются Налоговым кодексом<sup>30</sup>. Поскольку нормы Налогового кодекса имеют прямое действие, то, за исключением прямо предусмотренных в нем самом случаев<sup>31</sup>, для применения Налогового кодекса не требуется и не должно издаваться никаких иных подзаконных нормативных правовых актов. Однако практикуется принятие отдельных разъясняющих писем и приказов налоговых органов, носящих индивидуальный характер, то есть не относящихся к системе законодательства. На практике органы налоговой службы могут руководствоваться положениями таких писем. Кроме того, имеется некоторое количество приказов и инструкций налоговых органов по различным процедурным моментам.

Казахстаном были подписаны и ратифицированы конвенции об избежании двойного налогообложения с более чем 30 странами, в число которых входят Россия, США, Великобритания, ряд стран СНГ и другие. Как правило, положения этих конвенций не затрагивают напрямую налогообложение недропользования и нефтяных операций, но, поскольку они регулируют вопрос уплаты налогов на доход, их нормы могут иметь большое значение для недропользователей, связанных с иностранными государствами, поскольку нормы этих конвенций в силу их правового статуса преваляют над положениями Налогового кодекса и иного внутреннего законодательства.

Налоговый кодекс с момента его принятия в 2001 году претерпел ряд значительных измене-

По итогам первого полугодия текущего года средний уровень инфляции составил 6,6% и не претерпел значительного изменения по сравнению с соответствующим периодом прошлого года (6,7%).

Высокий уровень мировых цен на основные казахстанские товары на мировом рынке способствовал значительному увеличению объемов экспортных поступлений. За пять месяцев текущего года внешнеторговый оборот составил 11,5 млрд долларов США и был выше аналогичного периода 2003 года на 46%. Экспорт составил 7 млрд. долларов США, импорт – 4,5 млрд. долларов США, рост на 42 и 52% соответственно.

Реализация крупных инвестиционных проектов с участием иностранных инвесторов в нефтедобывающей отрасли, Стратегия индустриально-инновационного развития, а также осуществление ряда отраслевых программ позволили сохранить на высоком уровне объемы привлекаемых в экономику инвестиций. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года инвестиции в основной капитал увеличились на 12,1%.

Сохраняющиеся высокие цены на нефть и приток в страну больших объемов валютной выручки стали основной причиной укрепления курса тенге. Так, средневзвешенный обменный курс тенге за первое полугодие 2004 года составил 138,42 тенге за доллар США. С начала года в номинальном выражении тенге укрепился к доллару США на 5,07%.

По оценке в 2004 году уровень инфляции в среднем составит 5,6–7%, что соответствует прогнозу индикативного плана.

Уровень официальной ставки рефинансирования по отношению к росту цен будет поддерживаться слабо положительным (7%), что позволит стимулировать расширение деловой активности.

Будет укрепляться торговый баланс страны. Положительное сальдо в 2004 году оценивается в размере 4,5 млрд. долларов США.

Рост объемов промышленного производства составит 9,2%, объем валовой продукции сельского хозяйства возрастет на 2,8% к уровню прошлого года. Инвестиции в основной капитал возрастут на 10%.

Предполагается опережающий рост темпов развития в сфере услуг.

Темпы роста объемов предоставляемых услуг связи составят 30%, транспорта 8,6%, торговли 8,5% к уровню 2003 года.

В 2003 году изменения в налоговом законодательстве были направлены на стимулирование экономического роста страны путем снижения налоговой нагрузки, стимулирования притока и внедрения новой техники и передовых технологий, улучшение взаимоотношений государства и налогоплательщиков и призваны повысить инвестиционную привлекательность страны.

В соответствии с Посланием Президента Республики Казахстан народу Казахстана “Основные направления внутренней и внешней политики на 2004 год”, Стратегией индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003–2015 годы в целях снижения налоговой нагрузки и стимулирования экономического роста страны, а также стимулирования легализации доходов определенной категории граждан и увеличения заработной платы с 2004 года снижены ставки индивидуального подоходного налога, введена регрессивная шкала ставок по социальному налогу, снижена ставка налога на добавленную стоимость, установлены особые режимы налогообложения на территориях специальных экономических зон, расширены сферы применения специальных налоговых режимов. ►

<sup>28</sup> Утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 февраля 2004 г.

<sup>29</sup> Утверждены приказом Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан № 277 от 17 сентября 2003 г.

<sup>30</sup> Налоговый кодекс – Кодекс Республики Казахстан “О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)” от 12 июня 2001 г. с последующими изменениями и дополнениями.

<sup>31</sup> Как правило, это относится к другим обязательным платежам в бюджет, таким как разного рода сборы и платы, ставки и порядок уплаты которых устанавливаются постановлениями Правительства.



ний, последние из которых вступили в силу с 1 января 2004 года. Именно этими последними нововведениями был существенно изменен механизм налогообложения в сфере недропользования в целом, включая нефтегазовый сектор.

Эти изменения подвергались жесткой критике со стороны как иностранных, так и отечественных инвесторов и их консультантов. Основными причинами для критики были ужесточение режима налогообложения недропользователей и неясные (противоречивые) формулировки текстов изменений. Насколько нам известно, с 1 января 2004 года не было заключено ни одного контракта на недропользование, по отзывам инвесторов, именно по причине ухудшения налогового режима.

По информации, опубликованной в газете "Панорама" 3 декабря 2004 года, Сенат Парламента недавно одобрил новые поправки в Налоговый кодекс, которые, по общему правилу, должны были быть подписаны Президентом Республики Казахстан до 1 декабря 2004 года, чтобы вступить в силу с 1 января 2005 года. Если это произошло, то изменениями будут среди прочего затронуты и вопросы налогообложения недропользования и нефтяных операций, в частности, предполагается снизить минимальную долю государства в соглашениях о разделе продукции, уточнить состав плательщиков рентного налога на экспортируемую сырую нефть и другие.

### Правовое регулирование экологии

Экологическое законодательство Казахстана включает национальное законодательство и международные договоры, участником которых является Казахстан.

*Национальное законодательство.* Базовым нормативно-правовым документом, устанавливающим общее регулирование в сфере экологии, является Закон "Об охране окружающей среды"<sup>32</sup>, кото-

рый неоднократно изменялся и дополнялся. В настоящее время вновь подготовлен законопроект о внесении изменений в этот Закон.

К нефтегазовой отрасли применяются также и специальные нормативные правовые акты, среди которых следует назвать специальные "экологические" положения законов "О недрах" и "О нефти".

Специальные природоохранные нормы для нефтегазовой отрасли содержатся в "Национальном плане по предупреждению нефтяных разливов и реагированию на них в море и внутренних водоемах Республики Казахстан"<sup>33</sup>, "Концепции развития газовой отрасли Республики Казахстан до 2015 года"<sup>34</sup> и "Программе развития нефтехимической промышленности Республики Казахстан на 2004-2010 годы"<sup>35</sup>.

Другое специальное законодательство о нефти, устанавливающее экологические требования, достаточно объемно и существует в основном в форме постановлений Правительства Республики Казахстан (как правило, детальных) либо в форме инструкций министерств. Наиболее важными из них, на наш взгляд, являются следующие:

- ! Правила техники безопасности и охраны окружающей природной среды при строительстве, прокладке, эксплуатации и ремонте подводных трубопроводов и подводных кабельных линий электропередач и связи, связанных с нефтяными операциями<sup>36</sup>.
- ! Инструкция по соблюдению норм экологической безопасности при проектировании нефтяных операций в акватории и прибрежных зонах морей и внутренних водоемов Республики Казахстан<sup>37</sup>.
- ! Единые правила охраны недр (ЕПОН) при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в Республике Казахстан<sup>38</sup>.
- ! Единые правила разработки нефтяных и газовых месторождений на строительство и эксплуатацию искусственных островов, дамб, сооружений и установок при проведении нефтяных операций в Республики Казахстан<sup>39</sup>.
- ! Положение о порядке проведения морских научных исследований, связанных с нефтяными операциями на море и внутренних водоемах Республики Казахстан<sup>40</sup>.
- ! Положение о порядке проведения нефтяных операций на море и внутренних водоемах Республики Казахстан<sup>41</sup>.
- ! Правила ведения журнала нефтяных операций для всех судов и Правила ведения журнала нефтяных операций для нефтяных танкеров<sup>42</sup>.

*Международные договоры.* Казахстан является участником многих международных экологических конвенций, а также двусторонних и многосторонних соглашений. Применительно к вопросам международной охраны окружающей среды в области нефти и газа следует отметить следующие акты:

<sup>32</sup> Закон Республики Казахстан "Об охране окружающей среды" от 15 июля 1997 г. с последующими изменениями и дополнениями (далее – Закон "Об охране окружающей среды").

<sup>33</sup> Утвержден Постановлением Правительства РК от 6 мая 2000 г. № 676.

<sup>34</sup> Одобрена Постановлением Правительства РК от 11 января 2002 г. № 25.

<sup>35</sup> Утверждена Постановлением Правительства РК от 29 января 2004 г. № 101.

<sup>36</sup> Утверждены Постановлением Правительства РК от 13 июня 1996 года № 732.

<sup>37</sup> Утверждена совместным приказом Министерства энергетики, индустрии и торговли РК от 9 июля 1999 г. № 187 и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РК от 9 июля 1999 г. № 182-2.

<sup>38</sup> Утверждены Постановлением Правительства РК от 21 июля 1999 г. № 1019.

<sup>39</sup> Утверждены Постановлением Правительства РК от 24 июня 1996 г. № 772.

<sup>40</sup> Утверждено Постановлением Правительства РК от 5 июня 1996 г. № 693.

<sup>41</sup> Утверждены Постановлением Правительства РК от 27 января 1997 г. № 105.

<sup>42</sup> Утверждены приказом Министра транспорта и коммуникаций РК от 28 апреля 2003 г. № 152-1.



- ! Брюссельскую международную конвенцию о гражданской ответственности за ущерб за загрязнение нефтью 1969 года, к которой Казахстан присоединился в 1995 году<sup>43</sup>;
- ! Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, совершенную в Базеле 22 марта 1989 года, к которой Казахстан присоединился сравнительно недавно 10 февраля 2003 г.<sup>44</sup>;
- ! Рамочную конвенцию по защите морской среды Каспийского моря, совершенную в Тегеране 4 ноября 2003 года<sup>45</sup>;
- ! Соглашение стран СНГ о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов охраны окружающей среды и рационального природопользования, совершенное в Москве 2 июня 1997 года<sup>46</sup>.

*Перспективы и тенденции.* Основы будущего реформирования экологического законодательства Казахстана очерчены в Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы<sup>47</sup>. Концепция направлена на решение нереализованных задач и проблем в области экологии, среди которых: обеспечение научных исследований в сфере экологической безопасности; введение единой системы мониторинга состояния окружающей среды; экологическое районирование и специальное картографирование территории Республики.

Основная тенденция развития экологического законодательства сводится к его кодификации путем систематизации существующих нормативно-правовых документов. В настоящее время Министерством охраны окружающей среды Казахстана подготовлен проект Экологического кодекса.

На рассмотрении в Парламенте находится законопроект "О внесении изменений и дополнений в Закон "Об охране окружающей среды по вопросам отходов производства и потребления".

## Контракты

Вопрос о правовом регулировании контрактов на недропользование, в том числе применительно к нефтяным операциям, является одним из ключевых вопросов нефтегазового бизнеса Казахстана. Несмотря на то, что в Казахстане в отличие, например, от России уже более 10 лет заключаются са-

<sup>43</sup> Постановление Кабинета Министров РК от 4 марта 1994 г. № 244.

<sup>44</sup> Закон РК от 10 февраля 2003 г. № 389-II.

<sup>45</sup> Проект Рамочной конвенции одобрен к подписанию Указом Президента РК от 30 октября 2003 г. № 1214.

<sup>46</sup> Соглашение утверждено Постановлением Правительства РК от 4 мая 2000 г. № 655.

<sup>47</sup> Одобрена Указом Президента РК от 3 декабря 2003 г. № 1241.

С целью дальнейшего устойчивого развития экономики, углубления проводимых реформ, усовершенствованы налогообложение нефтяных операций, финансового лизинга, нерезидентов, финансовых инструментов, а также нормы налогового администрирования.

Основными целями введения новых условий налогообложения недропользователей являются: максимальное получение доходов бюджета от нефтяных операций, достижение максимального баланса интересов сторон при сохранении экономических мотиваций недропользователей.

Совершенствование налогообложения финансового лизинга способствует дальнейшему развитию лизинга в Казахстане, как одного из важнейших инструментов финансирования инвестиций в основные средства.

*ЮрИнфо, 09.09.2004.*

## Контрольно-надзорные функции государственных органов РК будут сокращать

Распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 8 сентября 2004 года N 254-р в целях выработки предложений по сокращению и систематизации контрольных и надзорных функций государственных органов и уменьшению их количества, совершенствованию нормативных правовых актов в части упорядочения, оптимизации и упрощения проверок субъектов предпринимательства, создана рабочая группа по изучению функций государственных органов и выработке рекомендаций по сокращению контрольно-надзорных функций под руководством Мынбаева Сауата Мухаметбаевича – Заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан.

Рабочая группа в срок до 15 сентября 2004 года должна внести в Правительство Республики Казахстан отчет о проделанной работе и предложения по сокращению и систематизации контрольных и надзорных функций государственных органов и уменьшению их количества, совершенствованию нормативных правовых актов в части упорядочения, оптимизации и упрощения проверок субъектов предпринимательства, по перечню контрольных и надзорных и регулирующих функций; выработать предложения по определению порядка, регулирующего взаимоотношения государственных органов при осуществлении контрольных и надзорных функций с разделением степени ответственности с учетом отраслевой направленности.

*ЮрИнфо, 15.09.2004.*

## Правительство Казахстана вносит поправки в законодательные акты по вопросам налогообложения

В Мажилис Парламента РК поступил проект налоговых поправок, сообщили в пресс-службе законодательного органа.

Правительственный проект закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам налогообложения" станет предметом рассмотрения на ближайшем заседании бюро Мажилиса.

Данные поправки предусматривают, согласно пояснениям Правительства, дальнейшее поощрение инвестиционной активности предпринимателей, стимулирование развития конкурентоспособных экспортноориентированных производств, прежде всего, в обрабатывающем секторе экономики. С докладом по законопроекту от Правительства выступит министр экономики и бюджетного планирования Кайрат Келимбетов.

*Kazinform, 15.09.2004.*



мые разные контракты на недропользование, вопрос их квалификации и систематизации до сих пор очень актуален.

С 1999 года и до последнего времени законы "О недрах" и "О нефти" называли следующие виды контрактов:

- 1) на проведение работ по разведке;
- 2) на проведение работ по совмещенной разведке и добыче;
- 3) на проведение работ по добыче;
- 4) на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей (в Законе "О нефти" – на строительство и (или) эксплуатацию подземных хранилищ и резервуаров нефти);
- 5) кроме того, Закон "О нефти" специально выделял контракт о разделе продукции.

Критериями для классификации контрактов в разные годы послужили разные основания<sup>48</sup>. Первоначально в 1995 – 1996 годах контракты были классифицированы по их юридическому содержанию; классификация договоров 1999 года исходила из их деления по виду операций на недропользование (хотя выделение Соглашения о разделе продукции не основано на данном критерии).

Законы "О недрах" и "О нефти" в редакции Закона "Об изменениях" 2004 года вновь возвращаются к первоначальной (существовавшей до 1999 года) классификации контрактов, т. е. к делению их по юридическому содержанию. Сейчас законы "О недрах" и "О нефти" называют контракты:

- 1) о разделе продукции;
- 2) о концессии;
- 3) о подряде и возмездном оказании услуг (сервисный контракт).

В зависимости от условий конкретных операций по недропользованию и других обстоятельств ранее и теперь допускается заключение комбинированных и иных видов контрактов.

Суть проблемы состоит в том, что законодательство только называет виды контрактов на недропользование, но не содержит их легального определения, не называет типовые и видовые признаки и особенности таких контрактов, позволяющие отличить их друг от друга. Многочисленные контракты, заключенные Казахстаном за годы независимости, имеют самые различные названия и очень разное юридическое содержание даже при одинаковых названиях.

При отсутствии должных законодательных регуляций нам известны случаи, когда стороны заблуждались в отношении своих прав и обязанностей по договору: например, не понимали разницы

между сервисным контрактом на недропользование и обычным сервисным контрактом об оказании тех или иных услуг. Между тем в сервисном контракте на недропользование стороной-заказчиком выступает государство, а другой стороной является недропользователь-подрядчик, заключивший с государством контракт на недропользование и обладающий соответственно правом недропользования. В обычном сервисном контракте на оказание услуг стороной-заказчиком, а также другой стороной-исполнителем могут являться любые организации (или даже физические лица), действующие в рамках их общей или специальной правоспособности (или, где требует закон, на основании лицензии, разрешающей осуществление деятельности, требующей лицензирования).

Вышеназванные сервисные контракты, несмотря на то, что оба относятся к подрядному типу договоров, будут иметь разный правовой режим: в первом случае контракт автоматически подпадает под регуляции законодательства о недропользовании, в том числе императивные (например, об обязательном применении к нефтяным операциям казахстанского права; об обязательном использовании подрядчиком казахстанских товаров, работ и услуг); во втором случае договор будет регулироваться нормами Гражданского кодекса, не содержащего условий о казахстанском содержании контракта и допускающего применение к сервисным договорам, обремененным иностранным элементом, иностранного права по выбору сторон.

Мы полагаем, что в Казахстане могут быть выделены два основных типа контрактов на недропользование (которые с учетом их особенностей и дополнительных критериев могут быть далее разделены на виды и подвиды) – это контракты арендного типа и подрядного типа.

**Контракты арендного типа** могут быть далее разграничены на:

- 1) концессионные контракты (включая далее, в зависимости от вида операций на недропользование, контракты на разведку, добычу или совмещенную разведку и добычу) и
- 2) контракты на строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений<sup>49</sup>.

К **контрактам подрядного типа** относятся:

- 1) контракт подряда на геологическое изучение недр;
- 2) контракт (соглашение) о разделе продукции;
- 3) сервисный контракт.

С практической точки зрения наиболее актуальными для Казахстана были и остаются на настоящий момент концессионные контракты и соглашения о разделе продукции.

По концессионному соглашению недропользователь получает участок недр на определенный срок с правом добычи полезных ископаемых. Право собственности на добытое полезное ископае-

<sup>48</sup> Имеется в виду классификация, данная в Законе "О нефти" и в Законе "О недрах", измененная Законом от 11 августа 1999 г.

<sup>49</sup> С позиции определения концессии, содержащегося во вновь подготовленном проекте закона РК "О концессиях", и эти контракты могут быть названы концессионными.





мое с момента извлечения его на поверхность принадлежит подрядчику. Государство получает причитающуюся ему часть дохода от использования недропользователем участка недр в основном в виде роялти, а также в виде различного рода бонусов. Косвенными доходами государства при концессии также являются налоги от доходов недропользователя.

Соглашение о разделе продукции объективно может быть оценено как разновидность гражданско-правового договора подряда. В большинстве случаев это подтверждает и международная практика применения данного вида договора. Из определения договора о разделе продукции, содержащегося в проекте закона об СРП на море, прямо не вытекает его гражданско-правовая природа.

Мы полагаем, что при определении условий СРП в законодательстве Казахстана необходимо исходить из того, что оно является разновидностью подряда, и подтвердить субсидиарность применения к нему норм о подряде, содержащихся в Гражданском кодексе с учетом особенностей, установленных Законом "О недрах". Это позволит упорядочить разрешение многих вопросов о порядке заключения, исполнения, прекращения и расторжения соглашения о разделе продукции.

Имеющийся проект закона об СРП на море не регулирует принцип раздела продукции между государством и подрядчиком, ссылаясь на налоговое законодательство. Действующий Налоговый кодекс определяет минимальную долю государства в общем объеме добытой продукции по-разному для периода до и после момента возврата инвестиций – 20 % и 60 % соответственно. Возможно, эти цифры будут уменьшены в результате внесения обсуждаемых сейчас изменений в налоговое законодательство.

По юридическому содержанию обязательства, лежащего в основе СРП с условиями о прямом разделе, каких-либо существенных особенностей, по нашему мнению, не имеется. В юридической основе такого соглашения также присутствуют подрядные отношения: подрядчик за свой риск производит добычу полезных ископаемых за плату в виде доли произведенной продукции. Особенности этого вида СРП будут заключаться прежде всего в налоговом режиме и условиях налогообложения<sup>50</sup>. ❧

<sup>50</sup> Первоначальное обоснование изложенной позиции по классификации контрактов в недропользовании см.: *Басин Ю., Сулейменов М., Осипов Е., Ченцова О.* Контракты на недропользование: проблемы юридической квалификации и систематизации // InvestKazakhstan. 2004. № 1. Стр. 88–91.

*Сенат Казахстана направил законопроект "О международном коммерческом арбитраже" в мажилис*

23 сентября на пленарном заседании сената депутаты внесли поправки и направили в мажилис проект закона "О международном коммерческом арбитраже".

В частности, сенаторы изложили в новой редакции статью 1 законопроекта в соответствии с положениями Нью-Йоркской Конвенции. Также приведен в соответствие с Гражданским кодексом пункт 3 статьи 6 законопроекта. В целом, сравнительная таблица поправок сената включает семь пунктов.

Как сообщалось ранее, закон "О международном коммерческом арбитраже" призван регулировать организационно-правовые вопросы деятельности арбитража в Казахстане, а также все этапы арбитражного процесса, начиная с заключения сторонами арбитражного соглашения и заканчивая условиями и порядком признания и приведения в исполнение арбитражного решения с учетом основных принципов и аспектов международного арбитража. Кроме того, будущий закон будет регулировать порядок, условия признания и исполнения на территории Казахстана арбитражных решений, вынесенных в иностранных государствах.

*Kazakhstan today, 23.09.2004.*

*Правительство Казахстана направило на рассмотрение в мажилис законопроект "О соглашениях о разделе продукции при проведении нефтяных операций на море"*

30 сентября в мажилис РК поступил законопроект "О соглашениях о разделе продукции при проведении нефтяных операций на море". Об этом сообщили в пресс-службе мажилиса РК.

Как отметили в пресс-службе, документ будет рассмотрен на ближайшем заседании бюро мажилиса, которое определит головной комитет по проекту этого акта. Докладывать о законопроекте в мажилисе поручено министру энергетики и минеральных ресурсов РК Владимиру Школьнику.

Согласно пояснению разработчиков проекта закона, Соглашение о разделе продукции является видом контракта на проведение совмещенной разведки и добычи или добычи углеводородного сырья на море. В соответствии с данным соглашением РК предоставляет на возмездной основе и на определенный срок право на совмещенную разведку и добычу или добычу углеводородного сырья на морских блоках, указанных в условиях конкурса, и на ведение связанных с этим работ.

*Kazakhstan today, 30.09.2004.*

*Мажилис Республики Казахстан одобрил решение по поправкам в законопроект, дающим государству приоритетное право на выкуп доли в нефтяных проектах*

20 октября на пленарном заседании мажилиса депутаты одобрили решение согласительной комиссии по законопроекту "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций".

Как сообщалось ранее, согласительная комиссия рассматривала предложение сената о предоставлении государству преимущественного права на выкуп доли проекта у инвесторов, работавших по контракту о недропользовании и решивших продать свою долю участия в проекте.

Кроме того, данный законопроект предусматривает возможность НК "КазМунайГаз" представлять государственные интересы в контрактах с подрядчиками, осуществляющими нефтегазовые операции, посредством обязательного долевого участия в контрактах, в порядке, установленном законодательством РК. ►