

Соглашения о разделе продукции: опыт и перспективы на примере России и Казахстана

Николай Исааков, начальник юридического управления "ЛУКОЙЛ ОВЕРСИЗ"

С момента принятия в Российской Федерации в декабре 1995 г. федерального закона "О соглашениях о разделе продукции", среди специалистов долгое время не утихали споры об этом законе и перспективах СРП в целом. В частности, все сходилось на том, что принятый закон стране нужен, но он никак не может начать работать, и этому не помогают даже те многочисленные поправки, которые в него время от времени вносятся. Основным предметом таких споров было обсуждение вопросов о том, что еще надо сделать для того, чтобы этот закон, наконец, заработал бы в полную силу.

Следует, однако, заметить, что за последнее время накал страстей в отношении соглашений о разделе продукции заметно поутих. Это создает впечатление того, что общественное мнение в целом смирилось с полным поражением идеи СРП в России. В этой связи представляется небезынтесным попытаться понять причины такого положения.

В настоящей статье делается попытка проанализировать текущее состояние и перспективы института СРП в России, а также показать опыт реализации СРП в Казахстане, который имеет гораздо больше успехов в этой области по сравнению с Россией.

История вопроса

После распада СССР каждому из вновь образованных независимых государств пришлось самостоятельно выстраивать свою правовую систему с учетом изменяющегося общественно-политического строя. Ранее сформированный массив законодательства Союза ССР уже не отвечал новым потребностям этих государств. В результате разрыва сложившихся хозяйственных связей и крушения плановой экономики, многие страны СНГ оказались в критическом положении, и им необходимо было принимать решительные меры по формированию новой экономики. Важнейшей составной частью формирования новых условий хозяйствования явилось проведение всеми странами СНГ кропотливой работы по разработке внутреннего за-

конодательства, определяющего режим такого хозяйствования. Важной составной частью такой работы явилось разработка и принятие законодательства о недрах и недропользовании. Это было особенно важно для стран, в недрах которых сосредоточены значительные запасы природных ресурсов.

Начало такой работы было ознаменовано в России принятием в 1992 г. закона "О недрах" и положения "О порядке лицензирования пользования недрами", которые заложили правовую основу недропользования, структура которой, хоть и в несколько измененном виде, сохранилась и в настоящее время. Однако принятые законодательные акты не решали в полной мере задачу привлечения иностранных инвестиций, поскольку не гарантировали инвесторам стабильности законодательства на весь период реализации их проектов, а также обладали рядом иных недостатков, многие из которых до сих пор не устранены.

Осознавая необходимость дальнейшего развития законодательства о недропользовании, направленного на привлечение иностранных инвестиций, Россия принимает в декабре 1995 года Федеральный Закон "О соглашениях о разделе продукции", который по сути своей имел революционный характер и должен был стать весьма привлекательной альтернативой для потенциальных инвесторов, предполагающих инвестировать в разработку месторождений полезных ископаемых. Тем более, что у России к тому времени уже появился некоторый опыт СРП, поскольку уже было заключено три СРП (Сахалин 1, Сахалин 2 и Харьяга).

Однако вскоре после принятия Закона о СРП выяснилось, что Закон, в том виде, в каком он был принят, вряд ли будет работать по нескольким причинам. Назывались две основные причины: несовершенство самого Закона и вскрывшееся противоречие между Законом о СРП, который явился абсолютно новым для правовой системы России, и смежным законодательством, которое в той или иной степени регулирует отношения, возникающие в ходе недропользования (налогообложение, валютный контроль, бухгалтерский учет, таможенное регулирование и т.д.), и которое в силу очевидных



причин не учитывало специфики СРП. Немедленно разгорелась дискуссия о путях совершенствования Закона, и началась кропотливая и объемная работа по его совершенствованию.

Как вскоре выяснилось, данный вопрос имел ярко выраженную политическую окраску, и значительная часть работы в этом направлении свелась лишь к достижению разумного компромисса между различными политическими силами, представленными в российских законодательных органах. В ходе этой работы в Закон о СРП неоднократно вносились изменения и дополнения. Кроме того, существенные дополнения были внесены в основные законодательные акты, регулирующие смежные области правоотношений. Вся эта работа заняла несколько лет, в результате чего к 1999 году в целый ряд законов, регулирующих те или иные правоотношения, возникающие в ходе реализации СРП, были внесены соответствующие изменения.

Поскольку Закон требовал, чтобы месторождения, разработка которых допускается на условиях раздела продукции, должны утверждаться федеральными законами, в период с 1997 по 2003 гг. в России был принят целый ряд таких федеральных законов в отношении около сорока месторождений, из которых около 30 – нефтяные или нефтегазовые.

Однако, несмотря на столь пристальную заботу законодателя о развитии института СРП, Закон так и не стал работать. За все время после принятия Закона о СРП, ни одного соглашения о разделе продукции подписано не было, в то время как еще 3-4 года назад, когда политическое руководство страны еще продолжало заверять общественность о необходимости всемерного развития СРП, казалось, что стоит приложить еще немного усилий, и дело сдвинется с мертвой точки.

Однако этого не произошло. Более того, в 2003-2004 гг. в Закон о СРП были внесены новые изменения, которые серьезным образом ужесточили и без того неработающий закон, и тем самым фактически "похоронили" его.

Последние изменения в Закон о СРП

Для того, чтобы понять логику законодателя, ужесточающего и без того неработающий Закон о СРП, о чем более подробно будет сказано ниже, следует коротко остановиться на сути этих последних изменений. Тем более что их принятие не сопровождалось, как это обычно бывало ранее, широким обсуждением в прессе. Поправки к Закону о СРП прошли тихо и совершенно незаметно, и те, кто следит за развитием СРП по публикациям в средствах массовой информации, вполне могли их просто не заметить.

Указанные изменения в Закон о СРП были внесены двумя федеральными законами, принятыми соответственно 6 июня 2003 г. и 29 июня 2004 г.

СОБЫТИЯ Проекты и соглашения

Руководители ТПП России и Казахстана подписали Соглашение о сотрудничестве в области коммерческого арбитража

5 октября 2004 г. в рамках мероприятий Года России в Казахстане в г.Астане состоялось совместное заседание руководителей Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и Союза Торгово-промышленных палат Республики Казахстан, возглавлявших представительные делегации деловых кругов двух стран. Свое приветствие участникам этого мероприятия направил Председатель Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадков.

С обстоятельными сообщениями по вопросам заседания, посвященного теме "Российско-казахстанское торгово-экономическое сотрудничество: опыт, проблемы, перспективы", выступили Президент ТПП Российской Федерации Евгений Максимович Примаков и Президент Союза торгово-промышленных палат Республики Казахстана Хамит Кошанович Ракишев.

Руководители приграничных российских и казахстанских территориальных торгово-промышленных палат, предприниматели двух стран детально обсудили вопросы и проблемы, а также пути улучшения экономического взаимодействия. При этом участниками форума было единодушно заявлено о взаимном стремлении укреплять и развивать двустороннее экономическое сотрудничество, в том числе приграничные и межрегиональные связи.

По итогам заседания руководители делегаций Е.М.Примаков и Х.К.Ракишев подписали Итоговое заявление, а также Соглашение о сотрудничестве между ТПП России и СТПП Республики Казахстан и Соглашение о межпалатском сотрудничестве в области коммерческого арбитража.

В рамках осуществления торгово-экономической миссии представителей торгово-экономических палат и деловых кругов 12 российских регионов в Казахстан, приуроченной к совместному заседанию палат, состоялись индивидуальные переговоры с казахстанскими партнерами.

В рамках визита российской делегации в Астане состоялась встреча Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева с Президентом ТПП России Е.М.Примаковым и Старшим вице-президентом ТПП России Б.Н.Пастуховым, в ходе которой был обсужден широкий круг вопросов развития экономических отношений между двумя странами.

В связи с присвоением степени почетного доктора наук, Глава российской делегации Е.М.Примаков посетил Евразийский университет им. Л.Гумилева, где также выступил перед студентами и преподавателями этого вуза с докладом "Россия в современном мире".

Пресс-служба ТПП России, 05.10.2004.

КНР и Казахстан ведут переговоры с российскими компаниями о транспортировке нефти по нефтепроводу Атасу-Алашанькоу

"В настоящее время мы совместно с китайскими коллегами ведем переговоры с несколькими российскими компаниями о транспортировке нефти по нефтепроводу Атасу-Алашанькоу". Об этом сегодня, 5 октября, в ходе пресс-конференции в Алматы сообщил министр энергетики и минеральных ресурсов РК Владимир Школьник.

В. Школьник подчеркнул, что "в этой трубе будет и нефть, производимая на территории Казахстана, прежде всего, нефть актюбинской группы месторождений, там, где работает СНПС "Актобемунгаз". ▶



Наиболее принципиальные изменения претерпели положения, связанные с порядком предоставления недр в пользование на условиях СРП, правами субъектов Федерации, пропорциями раздела, а также с обязательными условиями о закупке оборудования и материалов отечественного производства.

Остановимся на указанных изменениях более подробно.

Предоставление недр в пользование на условиях СРП

Принципиально изменился подход к порядку определения условий, на которых участок недр может быть передан недропользователю. Ранее Закон о СРП устанавливал, что участок недр мог быть передан недропользователю на условиях соглашения о разделе продукции в случае, если федеральным законом данный участок недр включен в соответствующий перечень, и такой участок отвечает одному из критериев, среди которых:

- ! отсутствие финансовых и технических средств для освоения новых крупных месторождений полезных ископаемых;
- ! необходимость привлечения специальных высокотехнологичных технологий;
- ! необходимость привлечения дополнительных финансовых и технических средств для обеспечения экологической безопасности и охраны недр при разработке расположенных на особо охраняемых природных территориях крупных месторождений полезных ископаемых;
- ! необходимость обеспечения регионов собственным топливно-энергетическим сырьем, создания новых рабочих мест, обеспечения благоприятных социально-экономических условий в дотационных регионах и районах, занятость населения в которых находится на низком уровне и т.д.

Как видно, расплывчатость и неконкретность вышеприведенных формулировок позволяла обосновать необходимость и целесообразность СРП практически на любом участке недр.

Теперь же в статье 2 закона предусматривается новый порядок, в соответствии с которым до принятия решения о передаче участка недр недропользователю на условиях СРП в обязательном порядке должен быть проведен аукцион на предоставление права пользования участком недр на иных условиях, чем раздел продукции (т.е. на условиях обычного лицензионного режима в соответствии с Законом "О недрах"), и такой аукцион признан несостоявшимся в связи с отсутствием участников. И только после признания аукциона несостоявшимся, соответствующий участок недр может быть отнесен федеральным законом к пе-

речню участков недр, которые могут быть переданы в пользование на условиях раздела продукции.

Данное нововведение наглядно демонстрирует принципиальное изменение подхода государства к возможности заключения соглашения о разделе продукции применительно к любому участку недр. Если ранее СРП рассматривалось как разумная альтернатива лицензионному порядку недропользования, то теперь механизм СРП может быть востребован только в тех исключительных случаях, когда участок недр не может разрабатываться на обычных лицензионных условиях, подтверждением чего является проведение аукциона, признанного несостоявшимся из-за отсутствия участников.

Порядок предоставления участков недр

Существенные изменения произошли и в отношении порядка предоставления участков недр в пользование на условиях СРП. Согласно предыдущей версии статьи 6 Закона о СРП, участки недр предоставлялись в пользование, как правило, по результатам проведения аукционов или конкурсов. Однако при этом в законе предусматривалось, что в отдельных случаях по совместному решению Правительства РФ и органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ СРП могут заключаться без проведения конкурсов или аукционов. В своей новой редакции статья 6 Закона о СРП предусматривает, что соглашение о разделе продукции может быть заключено **только с победителем аукциона**, проводимого в порядке, установленном законодательством РФ.

Таким образом, суммируя указанные выше изменения, принятые к Закону о СРП, можно заключить, что для предоставления участка недр в пользование на условиях соглашения о разделе продукции, должна быть соблюдена следующая цепочка действий:

1. В порядке, установленном законодательством РФ, проведен аукцион на предоставление в пользование участка недр на обычных лицензионных условиях, предусмотренных Законом "О недрах".
2. Указанный аукцион признается несостоявшимся в связи с отсутствием участников.
3. Правительство РФ совместно с соответствующим субъектом РФ вносит в Государственную Думу проект закона об отнесении такого участка недр к перечню участков недр, разработка которых допускается на условиях раздела продукции.
4. Принимается Федеральный закон, указанный выше.
5. Проведен аукцион на получение права недропользования по участку недр на условиях СРП.
6. По итогам проведенного аукциона между Российской Федерацией и инвестором – победителем аукциона подписано соглашение о разделе продукции.



Очевидно, что вряд ли найдется инвестор, готовый выдержать всю эту процедуру, которая, как показывает опыт, может длиться годами.

Права субъектов РФ

Еще одно изменение в Закон о СРП, о котором следует упомянуть, касается прав субъектов РФ.

В 1999 году статья 2 Закона о СРП была дополнена частью 5, которая предусматривала упрощенный порядок реализации СРП в отношении небольших месторождений. При этом под небольшими месторождениями понимались месторождения полезных ископаемых, извлекаемые запасы которых не превышали 25 миллионов тонн нефти, 250 миллиардов кубических метров газа, 50 тонн рудного золота, а также месторождения иных полезных ископаемых, не относящихся к стратегическим.

Применительно к таким небольшим месторождениям, соответствующие участки недр могли передаваться в пользование на условиях раздела продукции на основании решения Правительства Российской Федерации и решения органа государственной власти соответствующего субъекта РФ без утверждения федеральными законами.

Теперь такое положение исключено, и, соответственно, для передачи любого участка недр в пользование на условиях раздела продукции, необходимо принятие отдельного федерального закона.

Новый порядок раздела продукции

Ранее действовавшая норма статьи 8 Закона о СРП предусматривала, что объем компенсационной и прибыльной продукции, произведенной в рамках реализации СРП, подлежит разделу между государством и инвестором в порядке, определяемом в соглашении о разделе продукции. Иными словами, Закон признавал, что стороны СРП могут самостоятельно устанавливать пропорции раздела продукции при подписании СРП в зависимости от целого ряда факторов, среди которых следует учитывать объем извлекаемых запасов, наличие инфраструктуры и транспорта, объем инвестиций и строительства, необходимость привлечения дорогостоящих технологий и т.д.

В новой редакции статьи 8 Закона о СРП императивно предписывается, что предельный уровень компенсационной продукции не должен превышать 75 %, а при добыче на континентальном шельфе – 90 % процентов общего объема произведенной продукции. В случаях же, когда СРП строится по модели, предусмотренной в части 2 статьи 8 Закона о СРП (т.е. когда инвестор освобождается от уплаты всех налогов), доля инвестора в произведенной продукции не может превышать 68 %.

СОБЫТИЯ Проекты и соглашения

Министр напомнил, что "в соответствии с подписанными соглашениями ответственность за заполнение трубопровода и обеспечение нефтью лежит на китайской стороне".

По мнению главы МЭМР РК, "этот проект очень интересен и для Казахстана, и для Российской Федерации. Появляется еще один маршрут, конкуренция по доставке углеводородного сырья на мировой рынок и это очень выгодно для Казахстана".

Как сообщалось ранее, 28 сентября состоялась официальная церемония открытия строительства нефтепровода. Строительство трубопровода осуществляется в рамках Соглашения о сотрудничестве в нефтегазовой отрасли между правительствами РК и КНР. Для строительства нефтепровода была создана совместная проектная компания ТОО "Казахстанско-Китайский Трубопровод", учредителями которой стали крупнейшая нефтетранспортная компания Казахстана АО "Каз-ТрансОйл" и Китайская Национальная Корпорация по Разведке и Разработке Нефти и Газа с долями участия по 50%.

Протяженность нефтепровода составит 988 километров, диаметр трубы – 813 мм, пропускная способность – 10 млн. тонн в год на первом этапе, с дальнейшим увеличением до 20 млн. тонн на втором этапе реализации проекта.

На первом этапе функционирования нефтепровода предусматривается транспортировка кумкольской и западно-сибирской нефти, поступающих по уже существующим нефтепроводам на нефтеперерабатывающую станцию (НПС) "Атасу". После запланированной реконструкции НПС "Атасу" будет использовано в качестве головной нефтеперекачивающей станции.

Kazakhstan today, 05.10.2004.

Расширение КТК планируется завершить в 2008 году

Расширение Каспийского Трубопроводного Консорциума до пропускной способности не менее 67 млн. тонн будет завершено в 2008 году. Об этом сообщил сегодня, 7 октября, в Алматы в ходе конференции "Нефть и газ 2004" генеральный директор КТК Иен Макдональд.

Это решение, по словам И. Макдональда, "обусловлено тем, что освоение ресурсов Каспия, как в российском, так и казахстанском секторах, обеспечит спрос на мощности КТК для транспортировки каспийских объемов на уровне свыше 50 млн. тонн в год".

Новые мощности предполагается вводить в три этапа. Установка дополнительных насосов на существующих НПС произойдет в первой половине 2006 года, что позволит увеличить пропускную способность приблизительно на 10 млн. тонн. К концу 2007 года будет завершено строительство первых пяти из 10 новых НПС, что обеспечит возможность дополнительной транспортировки еще 10 млн. тонн. Расширение на полную проектную мощность будет завершено годом позже.

"Для реализации наших амбициозных планов необходима полная поддержка со стороны принимающих правительств и всех наших акционеров", – пояснил И. Макдональд, при этом, отметив, что "хорошая новость заключается в том, что все акционеры поддерживают расширение".

"По инициативе министра промышленности и энергетики РФ Виктора Христенко и министра энергетики и минеральных ресурсов РК Владимира Школьника в июле этого года была сформирована рабочая группа, которая в настоящее время работает над согласованием основания для расширения. В числе рассматриваемых вопросов – экономическая эффективность расширения, представительство акционеров в руководстве КТК и подход к проектированию и строительству", – сообщил И. Макдональд. ►



Использование материалов и оборудования отечественного производства

В отношении обязательств инвестора по использованию материалов и оборудования отечественного производства также произошли существенные изменения. Ранее действовавшая норма статьи 7 Закона о СРП предусматривала, что не менее 70 % заказов на изготовление оборудования и материалов, необходимых для ведения работ по СРП, *должны размещаться между российскими или иностранными юридическими лицами, зарегистрированными в качестве налогоплательщиков на территории Российской Федерации.*

В новой редакции статьи 8 предусмотрено, что не менее 70 % приобретаемых в ходе реализации СРП оборудования и материалов, *должны иметь российское происхождение*, при этом такие оборудование и материалы считаются российского происхождения при условии, что они изготовлены российскими юридическими лицами и (или) гражданами РФ на территории РФ из узлов, деталей, конструкций и комплектующих, не менее чем на 50 процентов в стоимостном выражении произведенных на территории РФ российскими юридическими лицами и (или) гражданами РФ.

Доводы сторонников принятых изменений в Закон о СРП строятся в основном на том, что в своей новой редакции Закон о СРП в гораздо большей степени защищает интересы государства и отечественного производителя. Аргумент серьезный, поскольку любой закон должен, в первую очередь, защищать интересы государства. Однако такой аргумент был бы состоятельным в случае если бы Закон о СРП работал. Совершенно очевидно, что названные выше нововведения не добавляют привлекательности Закону о СРП в глазах инвесторов. А если учесть, что и до принятия таких изменений закон не работал, то теперь можно сказать, что какие-либо перспективы того, что он когда-нибудь заработает исчезли окончательно.

Данная ситуация требует осмысления. В частности, представляется необходимым попытаться ответить на ряд вопросов: почему это произошло и нужен вообще ли России режим СРП? Почему, несмотря на проделанную серьезную работу по совершенствованию законодательства о разделе продукции, Закон о СРП так и не смог заработать? Возможно, ответ на поставленные вопросы можно найти, обратившись к опыту соседнего Казахстана.

Опыт Казахстана

В отличие от России, Казахстан достиг заметных успехов в деле привлечения иностранных инвестиций в разработку природных ресурсов, в том числе на условиях раздела продукции и в настоящее время является одним из лидеров среди стран СНГ в этой области.

После обретения независимости в начале 90-х годов Казахстану, как и другим странам бывшего СССР, пришлось самостоятельно выстраивать свою правовую систему.

Очевидно, что страны, в недрах которых имелись значительные запасы полезных ископаемых, а к таким, бесспорно, следует отнести и Казахстан, при формировании внутреннего законодательства особое внимание уделяли развитию минерально-сырьевого комплекса. Опыт Казахстана в области развития законодательства о недропользовании и привлечении иностранных инвестиций в разработку недр представляет огромный интерес, поскольку, как уже было сказано выше, Казахстан является одним из безусловных лидеров среди стран СНГ по объему привлеченных иностранных инвестиций, а также по ежегодным темпам экономического развития.

Можно смело утверждать, что законодательство Республики Казахстан о недрах и недропользовании, является на сегодняшний день одним из наиболее прогрессивных и привлекательных среди стран СНГ.

Немаловажную роль здесь сыграло то, что в декабре 1993 года Парламент временно делегировал президенту Республики Казахстан право принимать указы, имеющие силу закона, и осуществлять контроль за их исполнением.

По прошествии времени, можно сказать, что такой шаг себя оправдал, поскольку позволил сконцентрировать всю законодательную деятельность в руках президента, который имел четкое понимание того, какое законодательство необходимо Казахстану. За короткий период были приняты имеющие силу закона указы, определившие основные черты сложившейся в настоящее время системы законодательства о недропользовании. К числу таких указов следует, в первую очередь, отнести указ "О нефти" от 28 июня 1995 г. и указ "О недрах и недропользовании" от 27 января 1996 г.

Исключительно важным этапом развития законодательства о недрах Казахстана является полный отказ с 1999 г. от системы лицензирования пользования недрами. Право недропользования предоставляется теперь не на основании лицензий, а в соответствии с контрактами на недропользование, которые подписываются между инвестором и Республикой Казахстан в лице его компетентного органа, в роли которого выступает Министерство энергетики и минеральных ресурсов.

Несмотря на то, что в Казахстане до сих пор отсутствует единый консолидированный законодательный акт, регулирующий порядок заключения и исполнения соглашений о разделе продукции, СРП в Казахстане заключаются, начиная с середины 90-х годов. Отсутствие единого закона об СРП компенсируется тем, что условия и порядок заключения СРП весьма подробно предусмотрены в целом ряде "отраслевых" законодательных актов.



Например, в Налоговый кодекс была введена глава 49 "Контракт о разделе продукции", в которой достаточно подробно были определены основные условия СРП и его налоговый режим.

Успехи Казахстана по привлечению иностранных инвестиций в разработку недр к настоящему времени хорошо известны. Вряд ли найдется в нефтегазовой отрасли специалист, который никогда не слышал о таких международно-значимых проектах по добыче углеводородного сырья, как Карачаганак, Курмангазы, Тенгиз, Кашаган и т.д.

Однако, несмотря на то, что практика привлечения иностранных инвестиций в Казахстане изобилует большим количеством положительных примеров, которыми не может похвастаться Россия, начиная с 2003 года в Казахстане начала проявляться тенденция на ужесточение режима СРП. Это нашло свое отражение, в первую очередь, в разработке соответствующих законопроектов, часть из которых была принята и уже вступила в силу. В частности, упомянутая выше глава 49 Налогового кодекса была коренным образом изменена и носит теперь название "Доля Республики Казахстан по разделу продукции".

К сожалению, формат настоящей статьи не позволяет подробно остановиться на анализе порядка определения доли Республики в общем объеме добытой продукции, поскольку это займет слишком много времени и потребует оперировать сугубо экономическими категориями. В целом же можно заключить, что налоговый режим СРП, установленный новой редакцией Налогового кодекса, возможен и является справедливым с точки зрения интересов государства, однако анализ положений главы 49 Налогового кодекса показывает, что привлечь инвесторов на таких условиях будет крайне нелегко, поскольку он содержит целый ряд норм, жестко ограничивающих доходность инвестора.

Принятие таких законопроектов, а также ряда иных документов, которые могут быть приняты в ближайшее время, знаменует, на наш взгляд, новую линию Республики Казахстан, которую можно охарактеризовать как постепенный отход от зарекомендовавшей себя формы передачи недр в пользование инвесторам на условиях раздела продукции, благодаря которой Казахстану удалось привлечь значительные объемы иностранных инвестиций.

В середине 2003 г. руководством Казахстана было определено в качестве ближайшей задачи в максимально короткие сроки подготовить и принять новый закон о СРП. Предполагалось, что данный закон должен стать основным инструментом для реализации программы освоения месторождений в казахстанском секторе Каспийского моря, утвержденной несколькими месяцами ранее указом Президента Республики Казахстан. В спешном порядке был подготовлен и внесен в Парламент проект закона, однако после того, как с 01 января

Экономика проекта КТК, по словам И. Макдональда, всегда рассчитывалась исходя из максимальной пропускной способности системы в 67 млн. тонн с предположением, что она будет достигнута в 2014 году. На практике же прогнозы по объемам на следующие пять лет требуют сжатия сроков реализации отдельных этапов расширения, с тем, чтобы система вышла на полную мощность гораздо раньше, чем планировалось.

Как отметил И. Макдональд, КТК уже принес значительные выгоды государствам-основателям.

С начала осуществления проекта в российские бюджеты всех уровней перечислено почти \$500 млн. в виде налогов, сборов и отчислений. 85% всех средств, расходуемых КТК в России, получают российские поставщики и правительство России, это примерно \$90 млн. в год. В Казахстане КТК обеспечил возможность освоения крупных месторождений, которые приносят государству значительно больший объем роялти и налогов. По мнению И. Макдональда, благодаря банку качества Казахстан получает полную стоимость за свою легкую нефть, существенно сократились затраты на транспортировку нефти по сравнению с альтернативным вариантом железнодорожных перевозок.

"Выгоды для обеих стран существенно возрастут после расширения системы", – сказал И. Макдональд. По словам главы КТК, "транспортировка 67 млн. тонн в год по нынешним ставкам будет ежегодно приносить свыше \$1,5 млрд. в виде тарифной выручки, что обеспечит обоим государствам-основателям надежный источник доходов в течение последующих 35 лет".

Начиная с мая 2004 года, система КТК эксплуатируется на уровне или сверх ее проектной мощности по каспийским объемам. По проекту, система рассчитана на транспортировку 1,8 млн. тонн в месяц, на практике с помощью антифрикционных присадок в настоящее время объем прокачки из Атырау составляет 2 млн. тонн в месяц.

Кроме того, по словам И. Макдональда, в России близки к завершению работы по сооружению железнодорожной нефтеналивной эстакады в районе Кропоткина в Краснодарском крае. Это открывает доступ российской нефти в систему КТК. С подключением в течение 2005 года ОАО "НК "Роснефть" и других российских грузоотправителей общий дополнительный объем перекачки в Кропоткине составит 6,5 млн. тонн в год. Это означает, что по системе КТК будет перекачиваться свыше 30 млн. тонн нефти в год.

"Сегодня КТК является основным маршрутом экспорта каспийской нефти. Сооружение трубопровода Баку–Тбилиси–Джейхан и трубопровода в Китай поставит каспийских производителей нефти перед проблемой выбора. Задача акционеров консорциума – не вынуждать региональные добывающие компании искать альтернативные пути для транспортировки своего сырья. Своевременное расширение системы позволит КТК сохранить свое конкурентное преимущество", – подчеркнул И. Макдональд.

Доли участия правительств-основателей КТК распределяются следующим образом: Россия – 24%, Казахстан – 19%, Султанат Оман – 7%. Среди частных нефтяных компаний-участников консорциума – Шелл Каспиан Пайплайн Консорциум Компани – 15%, ЛУКАРКО Б.В. – 12,5%, Роснефть–Шелл Каспиан Венчерз Лтд. – 7,5%, Мобил Каспиан Пайплайн Компани – 7,5%, Аджип Интернешнл Н.В. – 2%, ВГ Оверсиз Холдинг Лтд. – 2%, Казахстан Пайплайн Венчерз ЛЛС – 1,75% и Орикс Каспиан Пайплайн ЛЛС – 1,75%.



2004 г. вступили в силу соответствующие статьи Налогового кодекса, определяющие новый налоговый режим СРП в Казахстане, стало ясно, что при таком налоговом режиме ни одно СРП реализовано быть не может и вопрос о скорейшем принятии нового Закона о СРП отпал сам собой.

Несмотря на то, что перспективы принятия нового закона о СРП в Казахстане более чем туманны, краткий анализ некоторых положений проекта этого закона представляет определенный интерес, т.к. они весьма созвучны последним изменениям в российский Закон о СРП, о которых было сказано выше.

Именуемый проект казахстанского Закона о СРП по своему консерватизму очень напоминает свой российский аналог в последней его редакции.

Во-первых, закон распространяется только на морские участки. Вероятно, это связано с тем, что данный закон был призван обеспечить реализацию Государственной программы освоения казахстанского сектора Каспийского моря. В то же время, это, по всей вероятности, означает, что после вступления закона в силу реализация СРП по сухопутным участкам недр Казахстана, вероятно, допускаться не будет.

Во-вторых, Национальная нефтяная компания "Казмунайгаз" имеет право на обязательную долю не менее 50% в каждом СРП. Такое жесткое требование об участии местной компании в проектах СРП вряд ли является оправданным с точки зрения инвесторов.

В-третьих, процедура получения участков недр для разработки на условиях СРП является чрезвычайно сложной и долгой. Для того чтобы морской участок недр мог быть предоставлен инвестору на таких условиях, должна быть соблюдена следующая цепочка действий:

1. Участок недр заблаговременно включен Правительством в ежегодный перечень блоков, выставляемых на конкурс на обычных условиях недропользования.
2. Проведен конкурс на разработку недр на обычных условиях недропользования, и такой конкурс признан несостоявшимся.
3. Правительство включает данный участок в ежегодный перечень блоков, выставляемых на конкурс на условиях СРП.
4. Проведен конкурс на получение права недропользования на условиях СРП.
5. По итогам проведенного конкурса между Республикой Казахстан и победителем конкурса подписано соглашение о разделе продукции.

Нетрудно заметить, что данная процедура практически идентична приведенной выше процедуре получения недр в пользование на условиях раздела продукции, предусмотренной в новой редакции российского Закона о СРП, и она может скорее отпугнуть инвесторов, нежели привлечь.

Причины

После всех названных нововведений, сложилась, на первый взгляд, весьма парадоксальная ситуация, заключающаяся в том, что Казахстан, который достиг больших успехов в области развития СРП, и Россия, в которой институт СРП никогда не работал в рамках принятого Закона о СРП, пришли к одному и тому же результату – *за последнее время в обеих странах были приняты поправки в действующее законодательство о недропользовании, которые коренным образом меняют отношение государства к СРП, и в результате которых институт СРП, по-видимому, работать уже не сможет.*

Сложившаяся ситуация требует понимания и осознания. Необходимо попытаться найти этому разумное объяснение. В какой плоскости лежат причины того, что Россия и Казахстан, чей опыт в области СРП столь различен, пришли в итоге к одному и тому же результату?

Существует расхожее мнение, объясняющее сложившуюся ситуацию тем, что вопросы недропользования вообще, в том числе, вопросы недропользования на условиях раздела продукции, традиционно являются весьма политизированными, и, соответственно, развитие законодательства о недропользовании в том или ином направлении всегда представляет собой результат лоббирования со стороны соответствующих сил, представленных в тот или иной момент времени в политическом спектре страны.

Такое мнение, безусловно, имеет право на существование, однако представляется, что оно является несколько поверхностным и неспособным дать ответ на поставленный вопрос с учетом глубинных процессов, происходящих в экономиках этих стран.

Было бы неверно полагать, что руководство России и Казахстана не понимает указанных выше проблем. Напротив, Россия, и Казахстан, столь длительное время с разным успехом настойчиво пытающиеся развивать СРП и накопившие определенный опыт в области привлечения иностранных инвестиций, не могут этого не осознавать. Следовательно, вывод один: это делается вполне осознанно.

Казахстан

Для начала попытаемся выявить такую особенность действий на примере Казахстана.

Сопоставление некоторых фактов и предположений, а также их анализ действительно приводят к выводу о том, что данный шаг руководства Казахстана является совершенно логичным и закономерным для данного этапа развития страны. Представляется, что с точки зрения исторической



перспективы Казахстан переживает в настоящее время исключительно важный момент, поскольку тот путь развития системы недропользования, который будет, в конце концов, принят за основу в этой стране, определит то, как Казахстан предполагает позиционировать себя в сложившейся структуре мирового сообщества.

Существует обоснованное мнение о том, что наличие в правовой системе страны института СРП свидетельствует, в первую очередь, о том, что такая страна относится к числу развивающихся стран с неустойчивыми законодательной и политической системами и остро нуждается в привлечении иностранных инвестиций. Но Казахстан уже давно не желает позиционировать себя в мировом сообществе таким образом. Напротив, последние годы развития страны показывают, что и с политической, и экономической точек зрения Казахстан является достаточно стабильным государством, в котором уже давно с успехом работают все крупнейшие компании мира. Казахстан является одним из крупнейших мировых экспортеров нефти. Темпы экономического роста Казахстана вызывают справедливую зависть со стороны его соседей по СНГ, и некоторые специалисты уже оперируют понятием "Казахстанское экономическое чудо". Уже можно говорить о том, что Казахстан имеет стабильное законодательство, которое отвечает текущему уровню развития страны. В такой ситуации представляются совершенно логичными действия Казахстана, направленные на некоторую переориентацию подходов к инвестиционной деятельности.

Общеизвестны следующие основные принципы, присущие, согласно теории, институту СРП и отличающие его от прочих видов недропользования:

- ! уплата большей части налогов и иных обязательных платежей заменяется передачей государству определенной части добытой продукции;
- ! инвестору гарантируется стабильность условий СРП, которые сохраняют свою силу, независимо от изменений местного законодательства, в течение всего срока действия СРП, а изменения в СРП допускаются только по согласию его сторон;
- ! отношения между инвестором и государством СРП находятся в основном в сфере гражданско-правового регулирования, т.е. инвестор и государство являются равноправными партнерами, споры между которыми решаются посредством арбитражного разбирательства, в том числе, международного.

Представляется, что все указанные выше принципы СРП, могут быть успешно реализованы в рамках имеющегося законодательства Казахстана.

СОБЫТИЯ Проекты и соглашения

Казахстан и Россия подпишут ряд межправительственных соглашений

До конца текущего года Казахстан и Россия готовят к подписанию "целый блок межправительственных документов". Об этом 7 октября, в перерыве заседания межправительственной казахстанско-российской комиссии сообщил журналистам министр промышленности и энергетики РФ Виктор Христенко.

По словам В. Христенко, это межправительственное соглашение по "развитию взаимодействия на космодроме "Байконур", а также документы, "которые касаются каждого гражданина Казахстана и России". В частности, пояснил В. Христенко, речь идет о соглашении по унификации норм и требований страхования гражданской ответственности автовладельцев. Существующие сегодня "скачки в требованиях при пересечении границы являются непреодолимым барьером для многих граждан", – считает он.

В. Христенко сообщил также, что на заседании межправительственной комиссии была рассмотрена программа гуманитарного сотрудничества Казахстана и России до 2010 года. "Это достаточно серьезный документ, который закрепляет точный план действий в этой сфере", – подчеркнул В. Христенко.

Министр промышленности и энергетики России отметил, что в ходе обсуждения остались и нерешенные вопросы. Тем не менее, он считает, что "Год России в Казахстане должен завершиться не просто большим гала-концертом", но и урегулированием "груза болезненных вопросов".

В свою очередь министр энергетики и минеральных ресурсов Казахстана Владимир Школьник напомнил, что до сих пор не закончено оформление создания СП на базе Экибастузской ГРЭС-2. В этой связи министр сообщил, что "15 ноября установлен deadline, когда должны быть выданы четкие предложения по схлопыванию финансовой схемы урегулирования задолженности".

По словам В. Школьника, на заседании также обсуждались вопросы "расширения сотрудничества в будущем". В частности, речь идет о создании газового альянса и предприятия по переработке казахстанского газа, увеличении транзита электроэнергии через территории двух стран, решении экологических проблем.

Kazakhstan today, 08.10.2004.

СРП по проекту разработки месторождения Курмангазы Россия и Казахстан подпишут до конца 2004 года

Соглашение о разделе продукции по проекту разработки месторождения Курмангазы между Россией и Казахстаном будет подписано до конца 2004 года. Такое заявление сделал сегодня, 8 октября, в Астане по итогам переговоров с премьер-министром РК Даниалом Ахметовым председатель правительства РФ Михаил Фрадков.

Д. Ахметов выразил надежду, что "мы завершим переговоры по совместной разработке Курмангазы", при этом, подчеркнув, что "у нас есть полное совпадение взглядов по этому вопросу, и идеологически мы находимся на одной и той же экономической платформе, так что мы с оптимизмом смотрим на перспективу сотрудничества в области добычи углеводородов".

Как сообщалось ранее, структуру Курмангазы АО "НК "КазМунайГаз" будет разрабатывать совместно с российской компанией "Роснефть". Распоряжениями правительств Казахстана и России обе компании в 2002 году были определены уполномоченными организациями в проекте Курмангазы.

В совместном проекте "Роснефти" принадлежат 25% доли участия, АО "НК "КазМунайГаз" – 50%, оставшиеся 25% получила возможность выкупить по опциону российская компания "Зарубежнефть". ►



Отношения между государством и недропользователями были переведены в гражданско-правовую плоскость еще в 1999 году, когда было отменено лицензирование пользования недрами, и единственным документом, регулирующим отношения инвестора и государства, стал контракт на недропользование, имеющий гражданско-правовую природу, предоставляющий инвестору все необходимые гарантии со стороны государства, в том числе, гарантии стабильности законодательства.

Что же касается уплаты налогов, то для инвестора, как правило, не имеет принципиального значения, в какой форме они уплачиваются – в форме передачи государству части добытой продукции или в форме денег, полученных инвестором от реализации добытой продукции.

Все вышесказанное наводит на мысль о том, что на нынешнем этапе развития Казахстана, скорее всего, уже не нужен полноценно работающий закон о СРП, поскольку привлечение инвестиций в разработку недр Казахстана может с успехом осуществляться и уже осуществляется на основании сложившегося законодательства, которое является достаточно внятным и четким.

Данный вывод подтверждается также принятым в январе 2003 г. новым законом Республики Казахстан "Об инвестициях", который пришел на смену действовавшему с 1994 г. закону "Об иностранных инвестициях". Основной новацией этого закона явилось устранение каких бы то ни было различий между статусом иностранных и национальных инвесторов. Иными словами, были отменены все льготы, установленные ранее для иностранных инвесторов. Очевидно, что Казахстан не стал бы принимать такой закон, если бы он по-прежнему испытывал бы острую потребность в привлечении иностранных инвестиций. Принятие такого закона свидетельствует о твердом намерении Казахстана ориентироваться впредь, в равной степени, как на иностранных, так и на национальных инвесторов.

Таким образом, текущая ситуация с СРП органично вписывается в логику решений руководства Казахстана последнего времени, и можно с уверенностью предположить, что если в течение обозримого будущего механизм СРП в этой стране и будет востребован, то происходить это будет крайне редко и только в исключительных случаях.

Все это наглядно показывает, что Республика Казахстан, *во-первых*, уже не позиционирует себя в качестве развивающегося государства, нуждающегося в иностранных инвестициях, и, *во-вторых*, делает ставку на привлечение в равной степени как национальных, так и иностранных инвесторов и предлагает для всех единые "правила игры", независимо от происхождения и национальной принадлежности привлекаемых инвестиций.

Россия

Сказанное выше в некоторой степени применимо и для России. Россия также как и Казахстан, более не желает позиционировать себя в качестве развивающегося государства, остро нуждающегося в иностранных инвестициях, и темпы экономического развития России последних лет, а также роль, которую играет Россия в мировом сообществе, делают такое желание вполне обоснованным. Следовательно, в правовой системе России, определяющей порядок недропользования, институт СРП заведомо не может занимать лидирующие позиции.

Вместе с тем, опыт последних десяти лет позволил выявить несколько отличительных особенностей, характерных для России и отличающих ее от Казахстана, которые дают некоторое объяснение тому факту, что институт СРП так и не смог прижиться в российских условиях.

Можно выделить следующие основные особенности, специфичные для России:

1. Если в первые годы после обретения независимости, Россия за счет своего громадного ресурсного потенциала могла и по-прежнему может не уделять первостепенное значение привлечению иностранных инвестиций в разработку минеральных ресурсов (в т. ч., на условиях СРП), то у Казахстана, оказавшегося после распада СССР в крайне бедственном положении, не было иного выхода.

2. Процесс подготовки и согласования СРП практически в любой стране всегда весьма сложен и бюрократичен. Однако Казахстан является гораздо более централизованным государством, чем Россия, и решающее значение здесь приобретает наличие политической воли со стороны высшего руководства страны, которая могла бы преодолеть все бюрократические преграды. Руководство Казахстана неоднократно демонстрировало такую политическую волю, о чем свидетельствуют ранее заключенные в этой стране многочисленные СРП. В России, в силу ее специфики и традиций, такая политическая воля была выражена в гораздо меньшей степени.

3. Одним из основных принципов недропользования в России, в том числе на условиях СРП, всегда являлся принцип "двух ключей", в соответствии с которым центральная власть и регионы имеют равные права по распоряжению недрами. Как показал опыт, в случае с СРП интересы регионов и федеральной власти часто различаются, в связи с чем процесс согласования проектов СРП часто заходил в тупик из-за того, что невозможно было найти компромисс между федеральной властью и регионом.

4. В отличие от России, в Казахстане при ведении переговоров по заключению СРП используется принцип "одного окна", под которым понимает-



ся, что инвестор ведет переговоры, получает необходимые согласования и разрешения только с одним уполномоченным органом, получившим для этого все необходимые полномочия от государства. В Казахстане таким уполномоченным органом является Министерство энергетики и минеральных ресурсов, которое уже накопило огромный опыт работы с инвесторами. В России такого реально работающего уполномоченного органа нет.

5. В отличие от Казахстана, в России, в результате проведенной приватизации нефтяной отрасли, появился целый ряд крупных частных нефтяных компаний, способных обеспечить разработку нефтегазовых месторождений самостоятельно, т.е. без помощи иностранных партнеров. В Казахстане же национальная нефтяная компания "Казмунайгаз", в силу своего статуса государственной компании, зачастую не имеет возможности самостоятельно осваивать крупные месторождения и часто бывает заинтересована в долевым привлечении иностранного инвестора для совместных проектов, в том числе, на условиях СРП.

Исходя из сказанного, нетрудно предположить, в каком направлении в ближайшее время будет развиваться законодательство России о недропользовании. В условиях, когда идея СРП оказалась нереализованной, особое значение приобретает совершенствование общего законодательства о недропользовании.

Действия, предпринимаемые в настоящее время новым руководством российского Министерства природных ресурсов, ясно говорят о том, что в России взят на вооружение опыт Казахстана в этой области. В частности, недавно принятый Федеральный Закон от 22 августа 2004 г. отменил существовавший долгое время принцип "двух ключей", что знаменует собой переход к системе централизованного принятия решений по практически всему спектру вопросов недропользования.

Кроме того, в ближайших планах МПР стоит дальнейшее развитие законодательства о недрах и дополнение его рядом принципиально новых положений, среди которых следует, в первую очередь, назвать отмену лицензирования пользования недрами и переход от лицензирования пользования недрами к контрактам на недропользование.

Как видно, все эти задачи уже были с успехом реализованы в Казахстане и доказали свою жизнеспособность. Хочется надеяться, что реализация этих принципов в российских условиях принесет, как минимум, те же результаты, которых за последнее время добился Казахстан. ❀

СОБЫТИЯ Проекты и соглашения

В 2003 году по результатам проведенных внутренних тендеров среди многих компаний, которые хотели бы участвовать в данном проекте, лучшие результаты показала компания "Total Казахстан".

Прогнозируемые извлекаемые запасы нефти на структуре Курмангазы составляют около 1 млрд. тонн. Предполагается, что ее разведка займет 2 года, 3 года понадобится для оценки и объявления коммерческого открытия на этой структуре, 4–5 лет необходимо для обустройства месторождения и начальной добычи. Только после этого начнется коммерческая добыча углеводородов. Для выполнения на структуре Курмангазы минимальной программы, включающей бурение двух скважин, сейсмические работы 2D и оценку, требуется около \$50–70 млн. Финансирование будет осуществляться партнерами на паритетной основе.

Kazakhstan today, 08.10.2004.

Премьер-министр Казахстана обсудил с президентом "Стройтрансгаз" вопросы развития газовой отрасли республики

Премьер-министр Казахстана Даниал Ахметов и президент российского ОАО "Стройтрансгаз" Виктор Лоренц обсудили вопросы развития газовой отрасли Казахстана, сообщили в пресс-службе правительства Казахстана.

По информации пресс-службы, в ходе встречи было отмечено, что в результате реализации принятой правительством программы развития газовой отрасли на 2004–2010 годы Казахстан войдет в число стран, обладающих крупнейшими в мире доказанными запасами природного газа и станет одним из трех основных производителей и экспортеров газа на территории стран СНГ.

По мнению главы правительства республики, рост добычи и реализации товарного газа, а также ожидаемое увеличение международного транзита природного газа позволит ускорить принятие мер по модернизации газопроводной системы с расширением пропускной способности.

По информации министерства энергетики и минеральных ресурсов Казахстана, разведанные и оценочные запасы газа, сосредоточенные в 94 месторождениях, составляют на сегодняшний день более трех триллионов кубометров. Ожидается, что прогнозные объемы добычи газа к 2010 году возрастут более чем в пять раз и составят около 61,1 миллиарда кубометров в год.

Ранее первый заместитель генерального директора компании "КазТрансГаз" Нурали Рахимов, заявлял, что Казахстан не считает необходимым привлекать "Газпром" к участию в модернизации газотранспортных сетей республики.

"Проблем у газотранспортной отрасли Казахстана, которые требовали бы участия "Газпрома", мы не видим", – сказал он.

Комментируя заявление "Газпрома" о том, что российская компания рассчитывает стать акционером газотранспортной системы Казахстана, если она будет продаваться, Рахимов отметил, что "вопрос о приватизации газотранспортной системы Казахстана не стоит".

ОАО "Стройтрансгаз" – ведущая нефтегазостроительная компания России, способная ежегодно сооружать более трех тысяч километров трубопроводов большого диаметра. "Стройтрансгаз" является основным подрядчиком Газпрома.

РИА "Новости", 19.10.2004.