

# Правовые аспекты нефтегазового бизнеса в Казахстане

О.И. Ченцова, А.В. Новожилова

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 т); газа — 3,0 трлн куб. м.

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 т и газа более 1 трлн куб. м. 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 т извлекаемых запасов, Юго-Западный Кашаган — 20 млн т, Актоты — 210 млн т, Кайран — 150 млн т.

В целом прогнозные запасы казахстанского сектора Каспийского моря составляют более 124,3 млрд баррелей (17 млрд т) условного топлива. По предварительным оценкам, объем извлекаемых запасов казахстанского сектора Каспийского моря составляет свыше 60,0 млрд баррелей (8,0 млрд т). За период с 2000 по 2003 г. 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.

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



### **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 г.<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 договоры, 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 по 2003 г.<sup>3</sup> (далее — Закон 1994 г.), предусматривал ряд специальных гарантий для иностранных инвесторов и предоставлял им определенные преимущества по сравнению с национальными инвесторами. Закон 1994 г. сыграл положительную роль в привлечении иностранных инвестиций и создании стабильного режима для них. Однако он был заменен в 2003 г. новым Законом «Об инвестициях»<sup>4</sup> (далее — Закон 2003 г.), который исключил практически все льготы для иностранных инвесторов. Тем не менее Закон 2003 г. 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 г.<sup>5</sup>, Нью-Йоркскую конвенцию 1958 г.<sup>6</sup>, Договор к Энергетической хартии<sup>7</sup>, а также двусторонние договоры по защите капиталовложений, заключенные Казахстаном практически со всеми экономически разви-

<sup>2</sup> Конституция РК, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 г., с послед. изм. и доп.

<sup>3</sup> Закон РК от 27 декабря 1994 г. «Об иностранных инвестициях», с послед. изм. и доп.

<sup>4</sup> Закон РК от 8 января 2003 г. «Об инвестициях».

<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.



тыми государствами<sup>8</sup>, а также с некоторыми странами СНГ<sup>9</sup>.

В настоящее время ведется работа над новыми изменениями в Закон 2003 г., 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 г.<sup>11</sup>, регулирующий вопросы недропользования применительно ко всем полезным ископаемым, и Закон «О нефти» 1995 г.<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, полу-

ченные 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 г.<sup>13</sup> Последние очень серьезные изменения в законы «О недрах» и «О нефти» были осуществлены совсем недавно — 1 декабря 2004 г.<sup>14</sup>

Работа над проектом закона «Об изменениях» 2004 г. 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 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.

<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 г.

<sup>10</sup> См.: Интервью вице-министра индустрии и торговли А. Исекешева // Панорама. 2004. № 47. Декабрь.

<sup>11</sup> Указ Президента РК от 27 января 1996 г. № 2828 «О недрах и недропользовании», с послед. изм. и доп. (далее — Закон «О недрах»).

<sup>12</sup> Указ Президента РК от 28 июня 1995 г. № 2350 «О нефти», с послед. изм. и доп. (далее — Закон «О нефти»).

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

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

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 г., 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 т.д.

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 г. 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 недро- и природопользовании.

С 2003 г. продолжается работа над проектом закона об СРП на море<sup>21</sup>, который предусматривает, что этот Закон будет регулировать отношения, связанные с предоста-

---

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

<sup>16</sup> Утверждена постановлением Правительства РК от 18 июня 2004 г. № 669 «Об утверждении Программы развития газовой отрасли Республики Казахстан на 2004–2010 годы».

<sup>17</sup> Утверждены постановлением Правительства РК от 18 июня 1996 г. № 745 «Об утверждении Правил разработки нефтяных и газовых месторождений».

<sup>18</sup> Утверждено постановлением Правительства РК 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 РК от 21 января 2000 г. № 108 «Об утверждении Правил предоставления права недропользования в Республике Казахстан».

<sup>20</sup> Утверждены постановлением Правительства РК 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».

<sup>21</sup> Проект закона «О соглашениях о разделе продукции при осуществлении нефтяных операций на море» был передан в Парламент постановлением Правительства РК 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).



влением 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 РК. 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 г.). 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 произ-

<sup>22</sup> Утверждены постановлением Правительства РК от 11 июня 2003 г. № 568.

<sup>23</sup> Утверждены постановлением Правительства РК от 11 июня 2003 г. № 568.

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

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

<sup>26</sup> Постановление Правительства РК 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 РК от 7 апреля 2003 г. «О государственном регулировании производства и оборота отдельных видов нефтепродуктов».

водство 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 РК и акты различных министерств РК, 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 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, т.е. не относящихся к системе законодательства. На практике органы налоговой службы могут руководствоваться положениями таких пи-

сем. 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 превалируют над положениями Налогового кодекса и иного внутреннего законодательства.

Налоговый кодекс с момента его принятия в 2001 г. претерпел ряд значительных изменений, последние из которых вступили в силу с 1 января 2004 г. 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 г. не было заключено ни одного контракта на недропользование, по отзывам инвесторов,

<sup>28</sup> Утверждены постановлением Правительства РК от 20 февраля 2004 г.

<sup>29</sup> Утверждены приказом Министерства индустрии и торговли РК № 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 послед. изм. и доп.

<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.



именно по причине ухудшения налогового режима.

По информации, опубликованной в газете «Панорама» 3 декабря 2004 г., Сенат Парламента недавно одобрил новые поправки в Налоговый кодекс, которые, по общему правилу, должны были быть подписаны Президентом Республики Казахстан до 1 декабря 2004 г., чтобы вступить в силу с 1 января 2005 г. 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 др.

#### 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>, который 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 г.»<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 строительстве и эксплуатацию искусственных островов, дамб, сооружений и установок при проведении нефтяных операций в Республике Казахстан<sup>39</sup>.

— Положение о порядке проведения морских научных исследований, связанных с

<sup>32</sup> Закон Республики Казахстан от 15 июля 1997 г. «Об охране окружающей среды», с послед. изм. и доп. (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 г. № 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.

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:

— Брюссельскую международную конвенцию о гражданской ответственности за ущерб за загрязнение нефтью 1969 г., к которой Казахстан присоединился в 1995 г.<sup>43</sup>;

— Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, совершенную в Базеле 22 марта 1989 г., 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 г.<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 г.<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 нерешенных 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 нефте-

---

<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-І.

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

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

<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.





газового бизнеса Казахстана. Несмотря на то, что в Казахстане в отличие, например, от России уже более 10 лет заключаются самые разные контракты на недропользование, вопрос их квалификации и систематизации до сих пор очень актуален.

С 1999 г. и до последнего времени законы «О недрах» и «О нефти» называли следующие виды контрактов:

- на проведение работ по разведке;
- на проведение работ по совмещенной разведке и добыче;
- на проведение работ по добыче;
- 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);

— 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 гг. контракты были классифицированы по их юридическому содержанию; классификация договоров 1999 г. 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 г. вновь возвращаются к первоначальной (существовавшей до 1999 г.) классификации контрактов, т.е. к делению их по юридическому содержанию. Сейчас законы «О недрах» и «О нефти» называют контракты:

- о разделе продукции;
- о концессии;
- 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 кон-

трактов 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 действие законодательства о недропользовании, в том числе императивные нормы (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 включающего условий о казахстанском содержании контракта и допускающего применение к сервисным договорам, обремененным иностранным элементом, иностранного права по выбору сторон.

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

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:

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

К контрактам подрядного типа относятся:

- контракт подряда на геологическое изучение недр;

- контракт (соглашение) о разделе продукции;
- 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 ископаемое 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 СРП.

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

<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. С. 88—91.