

Вопросы специального природопользования при разработке недр в Республике Казахстан: проблемы и перспективы

А.А. Сагатов, начальник отдела по надзору за законностью применения природоохранного законодательства Департамента по надзору за законностью в социально-экономической сфере Генеральной прокуратуры Республики Казахстан

О состоянии законности в сфере недропользования

Имеющиеся запасы полезных ископаемых позволяют отнести Республику Казахстан к разряду крупнейших добывающих государств мира.

Огромные природные богатства Казахстана в настоящее время активно конвертируются в экономические блага. К сожалению, далеко не всегда при этом интересы государства стоят на первом месте. В связи с этим вопрос обеспечения законности в сфере недропользования приобретает стратегическое значение.

В приказе № 60 от 1 октября 2010 г. Генеральный прокурор Республики Казахстан приоритетным направлением для прокуроров по надзору за законностью в социально-экономической сфере определил выявление и пресечение фактов незаконного предоставления права пользования природными ресурсами, а также адекватное возмещение ущерба, причиненного окружающей среде в результате противоправных действий.

Таким образом, в сфере недропользования актуальными для прокуроров являются вопросы как эффективного государственного управления ресурсами полезных ископаемых, так и его рационального использования физическими и юридическими лицами.

Выявленные факты позволяют говорить о наличии в Республике теневого рынка практически по всем видам полезных ископаемых, начиная от нефти и заканчивая широко распространенным песком и глиноземом.

Наряду с этим деятельность уполномоченных органов, на которых возложено управление этой сферой, не в полной мере обеспечивает соблюдение интересов государства.

Приведем статистику, характеризующую работу прокуроров в сфере недропользования.

За период 2012–2013 гг. прокурорами по Республике проведено 243 проверки, по результатам которых выявлено 1 734 нарушения законности, устранено — 1 335 нарушений.

Прокуроры внесли 239 представлений об устранении нарушений законности, 6 протес-

тов, по которым отменены и изменены 25 незаконных актов, к различным видам ответственности привлечены 534 лица (к дисциплинарной — 70 лиц, ад-

министративной — 462 лица, материальной — 2 лица), возбуждено 9 уголовных дел.

В анализируемом периоде судами также удовлетворены 16 исков органов прокуратуры на сумму свыше 2,52 млрд тенге.

По мерам прокурорского надзора взыскано в доход государства свыше 6,7 млрд тенге.

О состоянии законности в сфере государственного управления в недропользовании

Как показал анализ, наиболее проблемным государственным органом в сфере недропользования, с точки зрения соблюдения законности, в 2012–2013 гг. являлся Комитет геологии и недропользования Министерства промышленности и новых технологий Республики Казахстан.

В ходе проверок в Комитете геологии и недропользовании выявлено множество нарушений законности при проведении государственных закупок работ по изучению недр. Только в производство Генеральной прокуратуры поступило 9 обращений по указанному вопросу. Большая часть из них оказалась обоснованной.

Комитетом финансового контроля Министерства промышленности и новых технологий в 2012 г. выявлен избирательный подход конкурсной комиссии Комитета геологии и недропользования к потенциальным поставщикам по 42 лотам на общую сумму 5,082 млрд тенге.

Аналогичные нарушения органы прокуратуры и финансового контроля выявляли и в 2011 г.

По представлению Генеральной прокуратуры Республики Казахстан заместитель председателя Комитета геологии и недропользования был уволен с государственной службы по отрицательным мотивам и с применением норм Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией».

В Министерстве промышленности и новых технологий Республики Казахстан установлены нарушения, связанные с освобождением одного из подрядчиков от возмещения исторических затрат на сумму 1,8 млн долларов США в результате изменения контрактных условий.

Важно отметить, что изменения подписаны, несмотря на явное нарушение экономических интересов Республики Казахстан, а также на ранее принятые подрядчиком обязательства.

В связи с приведением контрактных условий в первоначальное положение, а также возмещением государству сумм исторических затрат в полном объеме в возбуждении уголовного дела было отказано.

Очевидно, что правонарушениям способствуют нормы, допускающие различное толкование, правоприменение.

Как показал проведенный анализ, таких норм в сфере пользования недрами предостаточно.

Так, Министерство промышленности и новых технологий при заключении в 2012 г. четырех контрактов не учитывало положения модельных контрактов, предусматривающие обязанность недропользователей производить отчисления

«Промышленность будет расти темпами от 1,9 % до 5,8 %», — продолжил Досаев. По его данным, среднегодовой прирост объема валовой продукции сельского хозяйства в 2015–2019 гг. предполагается на уровне 3,9 %, среднегодовой темп роста объемов строительных работ заложен на уровне 103 %. Темп прироста услуг торговли в среднем составит 10,5 %. Услуги транспорта, информации и связи возрастут на 7 %. «Экспорт увеличится с 79,2 млрд долларов в 2015 г. до 93,5 млрд долларов в 2019 г., импорт — с 50,1 млрд долларов в 2015 г. до 57,8 млрд долларов в 2019 г.», — сказал министр. По его словам, Национальным банком уровень инфляции планируется в коридоре 6–8 % с последующим снижением в среднесрочном периоде до уровня 5–7 %. «В связи с корректировкой курса тенге и изменением розничных цен на нефтепродукты прогноз уровня инфляции на 2014 г. может быть пересмотрен», — уточнил Досаев.

В начале текущего года сообщалось, что в Казахстане в 2014 г. планируется добыть 83 млн тонн нефти.

«Новости-Казахстан». 16.09.2014.

Операторы крупнейших нефтяных месторождений Казахстана создадут СП в сферах бурения и проектирования

Операторы крупнейших нефтяных месторождений Казахстана — «Кашаган», «Карачаганак» и «Тенгиз» — создадут совместные предприятия (СП) в сферах бурения и проектирования. Об этом сообщил во вторник первый вице-министр энергетики Казахстана Узакбай Карабалин на брифинге в Службе центральных коммуникаций при президенте страны.

«При активной фазе расширения проектов «Тенгиза», «Карачаганак» и «Кашагана» будут необходимы высокотехнологичные виды сервиса и оборудования, и нам нужно будет использовать все возможности для создания компетентных отечественных компаний. Оптимальным вариантом представляется создание совместных предприятий с мировыми лидерами с привлечением передовых технологий. Необходимо подчеркнуть, что совместно с операторами проектов «Карачаганак», «Тенгиз», «Кашаган» уже прорабатывается создание совместных предприятий в сферах бурения, проектирования, предоставления геофизических услуг», — сказал он. По его словам, на месторождении «Тенгиз» уже создано совместное предприятие по буровым работам, а также совместное предприятие по проектированию с участием двух казахстанских и двух иностранных компаний.

По словам Карабалина, ведутся переговоры по созданию на месторождении «Карачаганак» совместных предприятий между итальянской компанией Saipem и казахстанским партнером. Он сообщил, что по отчетам недропользователей можно судить о том, что сохраняется тренд увеличения доли закупок у казахстанских производителей в денежном эквиваленте.



на социально-экономическое развитие региона в региональные бюджеты.

Проверка показала: в контрактах содержатся обязательства недропользователей по перечислению анализируемых денежных средств в пользу государственных предприятий, общественных фондов и различных социальных проектов.

Как следствие, создаются условия для различного рода злоупотреблений при распределении указанных средств со стороны должностных лиц местных исполнительных органов и недропользователей.

По данному вопросу Правительство Республики Казахстан приняло решение о введении практики по перечислению средств указанной категории строго в бюджеты регионов.

Одним из инструментов эффективного управления недропользованием должны были стать социально-предпринимательские корпорации (далее — СПК).

Согласно меморандуму об основных принципах деятельности цель создания СПК — оказывать содействие экономическому развитию областей посредством реализации собственных и совместных проектов по разведке, добыче и переработке полезных ископаемых. Установлено, что поставленные перед СПК цели не достигаются. Напротив, в отдельных случаях их деятельность противоречит интересам государства и влечет причинение миллиардного ущерба.

Выявлены случаи занижения стоимости права недропользования и долей СПК в создаваемых совместно с инвесторами проектах либо выхода СПК из проектов путем продажи своих долей по неадекватно низким ценам без должного обоснования и анализа.

Генеральная прокуратура обозначила перед Правительством Республики Казахстан проблемы, связанные с отсутствием правовой регламентации вопросов участия СПК в совместно создаваемых предприятиях.

Правительство Республики Казахстан приняло Концепцию развития СПК (далее — Концепция), которой на первом этапе (в 2013–2014 гг.) планировалось внести изменения и дополнения в действующее законодательство Республики Казахстан по вопросам, касающимся деятельности СПК.

Концепция определяла несколько важных аспектов, а именно: в сфере недропользования СПК участвуют в проектах только правом недропользования; доля СПК определяется

Цель создания СПК — оказывать содействие экономическому развитию областей посредством реализации собственных и совместных проектов по разведке, добыче и переработке полезных ископаемых.

и в зоне затопления морем, проводились Комитетом геологии и недропользования

после проведения независимой рыночной оценки и др.

Таким образом, предложения Генеральной прокуратуры нашли свою реализацию.

В 2013 г. Генеральная прокуратура проводила проверку соблюдения законности при ликвидации и консервации газовых и самоизливающихся нефтяных скважин в зоне затопления Каспийским морем и на суше.

Данная проверка была инициирована в связи с ухудшением состояния Каспийского моря.

ТОО «Казэкопроект» отмечает рост минимального содержания нефтепродуктов в пробах воды Каспийского моря (с 0,01 мг/дм³ в 2010–2011 гг. до 0,03 мг/дм³ в 2012 г.).

Проверка показала, что данному обстоятельству способствуют нагонно/сгонные явления с разливами морской воды на десятки километров в глубь суши, а в отдельных случаях — до 50 км. При отступлении (сгоне) воды происходит загрязнение Каспия нефтепродуктами из прибрежных месторождений, в том числе из самоизливающихся нефтяных скважин.

Установлено, что работы по обследованию состояния нефтяных скважин, в том числе

только в 2003, 2004, 2010 гг., а с 2011 г. данная работа вообще не проводится.

Вместе с тем необходимость проведения обследования и ликвидации аварийных скважин подтверждается выявленными прокурорами разливами нефти площадью свыше 3,5 тыс. кв. м на 38 нефтяных скважинах из 262 обследованных по Республике Казахстан. При этом на 24 скважинах обнаружено самоизливание нефти, которое произошло в 2010 г., и продолжалось до 2013 г.

Только после вмешательства Генеральной прокуратуры самоизливание нефти и газа из скважин уполномоченными органами и организациями было устранено.

Как показала проверка, исчислить нанесенный водной среде Каспийского моря ущерб не представляется возможным из-за отсутствия сведений об объемах углеводородов попавших в море.

Таким образом, не исключается, что ущерб от данного типа загрязнений может исчисляться в сотнях миллионов тенге.

По инициативе Генеральной прокуратуры в настоящее время Правительство Республики Казахстан прорабатывает вопросы полномасштабного полевого обследования состояния нефтяных скважин в нефтепромысловых районах.

Состояние законности в деятельности недропользователей

Наиболее проблемным в сфере недропользования является широкое распространение корпоративной коррупции непосредственно у недропользователей и их подрядных организаций.

Один из признаков ее распространения — неправомерное осуществление закупок у аффилированных подрядных организаций.

Как правило, недропользователи с иностранным участием стараются осуществлять закупки у нерезидентов из того же государства.

В настоящее время Генеральная прокуратура проводит в данном направлении проверки с целью обеспечить законность в сфере закупок товаров, работ и услуг у недропользователей.

По нашему мнению, в данной сфере необходимо создать эффективную контролирующую службу и ввести действенные санкции, поскольку объемы закупок для проведения операций по недропользованию в отдельных случаях превышают объемы закупок государственного бюджета.

Изложенные меры позволят исключить незаконный отток капитала и защитить интересы казахстанского товаропроизводителя.

Несмотря на высокий размер штрафов за незаконное сжигание газа, данные нарушения продолжают существовать.

В IV квартале 2012 г. выявлен факт незаконного сжигания 13,6 млн куб. м газа без экологического разрешения в ТОО «Казахойл Актобе».

Данное нарушение стало возможным ввиду длительной нереализации Программы по утилизации газа. Отметим, что данный факт был выявлен прокурорами при внезапной проверке месторождения.

Судебные решения состоялись в пользу органов прокуратуры.

В настоящее время взыскивается свыше 9 млрд тенге в доход государства.

В 2013 г. прокурорами также выявлены факты сжигания 15 млн куб. м попутного газа АО «СНПС Актобемунайгаз» без разрешения.

По расчетам специалистов размер взысканий, подлежащих уплате СНПС по указанному факту в доход государства, составил свыше 10,3 млрд тенге (сумма ущерба — 5,3 млрд тенге, административного штрафа — 2,5 млрд тенге, сверхнормативной налоговой платы — 2,5 млрд тенге).

Претензии прокуроров о возмещении указанных сумм признаны обоснованными, состоявшимися судебными актами.

В настоящее время в доход государства с СНПС взыскано 812 млн тенге, оставшаяся сумма — на стадии взыскания.

«Если считать в денежном эквиваленте, то объем закупок у казахстанских производителей в 2010 г. составил 681 млрд тенге, в прошлом году указанный показатель превысил 1,5 трлн тенге (182 тенге = 1 долл. США).

Доля местного содержания в общем объеме закупленных товаров, работ и услуг увеличилась с 45 до 57 %», — сказал первый вице-министр.

Trend. 17.09.2014.

«КазМунайГаз» презентовал проект программы трансформации

В АО «НК «КазМунайГаз» (КМГ) состоялось расширенное заседание Совета по модернизации и трансформации с участием Единственного акционера — АО «Самрук-Казына», членов Совета директоров и Правления компании. На совещании был рассмотрен представленный рабочей группой КМГ проект Программы трансформации АО НК «КазМунайГаз».

В своем выступлении Председатель Правления АО «Самрук-Казына» Умирзак Шукеев обратил внимание на то, что в рамках программы трансформации перед Фондом и КМГ стоят большие задачи, поставленные Главой государства в стратегии по вхождению Казахстана в тридцатку ведущих мировых держав. «Многие из компаний Фонда уже сегодня являются конкурентоспособными, но по отдаче на капитал, эффективности инвестиций мы отстаем от мировых лидеров существенно. Нам остро необходима глубокая трансформация всей деятельности Фонда и дочерних компаний. Все наши действия должны быть направлены на повышение стоимости наших компаний», — отметил Умирзак Шукеев.

Председатель Правления АО «НК «КазМунайГаз» Сауат Мынбаев обозначил ключевые направления программы трансформации в КМГ. Это разведка и добыча, переработка, управление зарубежными активами и корпоративный центр. Особая роль отводится бизнес направлению «Разведка и добыча», в котором одной из ключевых инициатив станет внедрение системы «Интеллектуального месторождения». Планируется, что в рамках реализации программы трансформации бизнес направления «Разведка и добыча» будет налажено получение точных и регулярных данных с месторождений, эффективный обмен, консолидация и анализ потоков информации, что позволит принимать эффективные управленческие решения.

Пресс-служба АО НК «КазМунайГаз». 18.09.2014.

При подготовке обзора использованы материалы

информационно-аналитического ресурса

www.lawtek.ru
ПравоГЭЖ



В АО «Эмбаунайгаз» при проверке соблюдения законности при ликвидации и консервации газовых и самоизливающихся нефтяных скважин выявлено 33 факта разлива нефти на месторождениях недропользователя с причинением ущерба государству, исчисленного косвенным методом на сумму свыше 470 млн тенге.

Кроме того, имеются факты неисполнения контрактных обязательств по обеспечению надлежащего технического состояния всех расположенных на контрактной территории скважин, в том числе и ранее законсервированных. Надзор органов прокуратуры заключается не только в проведении проверок и привлечении виновных лиц к ответственности, но и в приведении законодательства в соответствие с условиями, направленными на поддержку работы недропользователей.

Проанализирована ситуация, связанная с использованием экибастузского угля в рамках Таможенного союза.

Установлено, что Экибастузское месторождение каменного угля с запасами в 3 млрд т разрабатывается компанией ТОО «Богатырь Комир». На угле ТОО «Богатырь Комир» работают 12 электростанций Казахстана и 6 электростанций Российской Федерации.

Уголь Экибастузского региона составляет 26 % от всего объема железнодорожных перевозок АО «НК «ҚТЖ».

Как показал анализ, уголь Экибастузского бассейна относится к низкокалорийным энер-

гетическим углям с высоким процентным содержанием зольности.

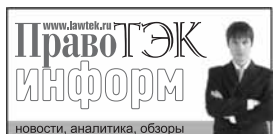
Несмотря на это Правительство Республики Казахстан в 2010 г. утвердило технический регламент, который с 2016 г. устанавливает требования о необходимости соответствия угля 38 % зольности, а с 2020 г. — 29,5%.

Практически реализовать указанные требования к экибастузскому углю не представляется возможным, поскольку среднее значение по зольности экибастузского угля составляет 43 % при отсутствии в отрасли возможностей для его обогащения, работа 12 электростанций Республики, а также иных потребителей рассчитана на существующие характеристики экибастузского угля, а их модернизация требует значительных капиталовложений.

Российская сторона в лице Министерства энергетики Российской Федерации считает нецелесообразным включение в проект Единого регламента требований по ограничению зольности угля.

Таким образом, действия Министерства индустрии и новых технологий Республики Казахстан ставят под угрозу закрытия крупнейшее месторождение угля с подтвержденными запасами в 3 млрд т и могут повлечь неполучение Казахстаном ежегодных налоговых отчислений на 11 млрд тенге.

По письму Генеральной прокуратуры Правительством Республики Казахстан были внесены изменения в технический регламент, исключившие данные требования.



«ПравоГЭК» – информационно-аналитический ресурс, предоставляющий актуальную информацию о правовых процессах в области недропользования, экологии и энергетики России и других стран СНГ.

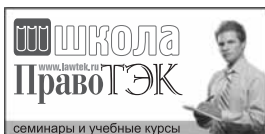
www.lawtek.ru



Группа изданий «ПравоГЭК»

За 15 лет присутствия на информационном рынке наши журналы и бюллетени стали незаменимым источником информации для специалистов всех отраслей ТЭК.

media.lawtek.ru



Школа «ПравоГЭК»

Организация практических семинаров: недра, нефтегаз, экология, электроэнергетика, налоги, тарифы, оценка активов, конкуренция.

school.lawtek.ru



Международный форум «ПравоГЭК» (до 2008 года – Неделя «НефтьГазПраво/RusEnergyLaw») – ежегодное событие, посвященное актуальным правовым проблемам развития топливно-энергетического комплекса России и стран СНГ.

conference.lawtek.ru

РЕКЛАМА