



Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева

на 20-м пленарном заседании Совета иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан (Алматы, 5 декабря 2008 г.)

Уважаемые члены Совета иностранных инвесторов, уважаемые гости!

Хочу выразить благодарность всем вам за высказанные идеи и предложения. Я рад, что вы в целом поддерживаете суть предложений сегодняшнего заседания в части казахстанского содержания. Теперь я хочу рассказать, как мы собираемся их осуществить. Мы сейчас проинформировали вас о том, как реагирует казахстанское руководство на сложившуюся ситуацию в условиях финансового кризиса, который переживает весь мир и ваши компании тоже. Мы все ждем окончания этого кризиса и начала подъема.

Один из больших плюсов работы нашего совета заключается в том, что мы всегда, во все периоды определяли путь развития Казахстана с вашим участием, использовали ваш опыт.

Мировой финансовый кризис нанес серьезный урон глобальной экономике, выйдя за пределы финансовой сферы и затронув реальный сектор. Последствия такого развития событий сегодня испытывают все страны.

Казахстан еще в 2007 г. ощутил на себе первую волну этого кризиса, принял соответствующие меры, адаптировался к нему. О том, что мы сейчас предпринимаем, вас проинформировали в своих выступлениях Кайрат Келимбетов, председатель Национального банка и Премьер-министр Республики Казахстан.

На данный момент становится очевидно, что в современных условиях, когда трудности испытывает весь мир, страны могут полагаться только на внутренние резервы роста своих экономик. Мы из истории знаем о колебаниях капиталистического рынка. Государства в хорошие времена должны готовиться к этому, что мы и делали.

В качестве одной из мер поддержки отечественной экономики я поручил правительству, национальным компаниям и государственным органам обеспечить максимальное размещение заказов у отечественных производителей. Каждый руководитель государственного органа и национальной компании несет ответственность за повышение доли отечественных производителей в своих закупках. Как видите, мы придаем этому вопросу большое значение.

В связи с этим считаю, что деятельность успешно работающих в Казахстане иностранных инвесторов по повышению казахстанского содержания в инвестиционных и операционных расходах, трудовых ресурсах может стать еще одним значительным вкладом в развитие казахстанской экономики.

Безусловно, ключевая роль в этом процессе принадлежит присутствующим здесь крупнейшим иностранным инвесторам. В это непростое время на вас, на компании, которые вы возглавляете, возлагаются особые задачи по поддержке экономики Казахстана.

Я прошу вас в условиях мирового финансового кризиса не забывать о социальной защите людей, сохранить рабочие места. Я благодарен тем компаниям, которые этим занимаются.

В самом начале нашего сотрудничества мы создали для ваших компаний комфортные и либеральные условия для работы, в том числе и по ввозу импортных товаров, услуг, трудовых ресурсов. Мы понимали, что на тот момент казахстанские компании были не готовы предложить вам конкурентоспособные товары и услуги.

Однако вы сами стали свидетелями того, что за 17 лет независимости наша экономика развилась и окрепла, стала более конкурентоспособной. Мы воспитали совершенно



другое поколение казахстанцев, умеющих жить и работать в условиях конкуренции и открытого рынка. Сегодня многие отечественные компании способны обеспечить значительную часть потребностей ваших компаний.

Из представленных отчетов видно, что по итогам девяти месяцев 2008 г. доля казахстанского содержания не превышает 10–15 %. Очевидно, что эта цифра не отражает потенциала казахстанских производителей.

Такое положение дел не может устраивать ни государство, ни недропользователей, ни казахстанских производителей. Тем более что во всех контрактах содержатся прямые обязательства компаний по казахстанскому содержанию.

В чем же дело? Есть несколько вопросов, которые мы должны решить.

У нас нет единой согласованной методологии оценки казахстанского содержания. Как следствие, отсутствует достоверная оценка доли казахстанских производителей в поставках недропользователям.

По предоставленной мне информации, реальный мониторинг осуществляется в отношении только 135 компаний из 575. При этом в числе этих компаний нет таких крупных недропользователей, как «Тенгизшевройл», «Аджип ККО», «Карачаганак Петролеум Оперейтинг», на которые приходится 42 % всех закупаемых товаров.

Нефтяные и горнорудные предприятия, работающие в Казахстане, закупают услуги на 18 млрд долларов, из них 8 млрд приходится на товары, 10 млрд — на услуги. Любой нефтяной компании вначале нужно 500 видов товаров. Дело в том, что вы, руководители, сидящие здесь, не всегда знаете, что происходит «внизу». Зачастую ваши сотрудники неохотно идут на сотрудничество в данном вопросе, не хотят меняться. Я думаю, что у нас хватит воли, чтобы заставить их повернуться лицом к Казахстану. Надеюсь, что вы нам в этом поможете.

Казахстанские производители не имеют информации о сроках и условиях проведения тендеров на закупку товаров, работ и услуг, а также о перспективных планах закупок. Если бы у нас была такая информация, мы соответствующим образом готовили бы к ним наши компании. И более того, эти тендеры на разработку наших недр проводятся, например, в Лондоне. Это полное безобразие! Туда не приглашаются казахстанские компании. Такие тендеры мы не будем признавать справедливыми. К ним должны иметь доступ наши компании. Тогда мы найдем с вами общий язык.

В рамках выделяемой квоты в Казахстан приезжают иностранные рабочие, в которых

нет недостатка в нашей стране, например разнорабочие, строители, повара, официанты. Кого только там не найдешь! Люди-то наши это видят.

Национальная компания «КазМунайГаз» наделена полномочиями по работе с недропользователями по крупным проектам. Она должна согласовывать годовые планы закупок, годовые программы капитальных и операционных затрат.

Однако имеющимися полномочиями компания так и не воспользовалась и не способствовала повышению казахстанского содержания в совместных проектах. Нужно немедленно это исправить!

Считаю, что отсутствие прогресса в вопросе казахстанского содержания — это также и результат неудовлетворительной работы правительства в данном направлении.

Правительство не обозначило задачи и критерии, не выработало и не согласовало с казахстанскими производителями условия и правила, не предприняло реальных действий по работе с ними.

В мире есть примеры стран, которые добились значительных результатов в решении данной проблемы. В Бразилии, Малайзии, Норвегии, Великобритании доля местного содержания составляет в среднем от 50 до 80 %, в Германии — 90 %, в США — 77 %, даже в Нигерии — 30 %. Конечно, эти результаты были достигнуты не сразу, за ними стоит длительная целенаправленная и кропотливая работа.

Поэтому для правительства расширение казахстанского содержания должно стать вопросом номер один.

Это и есть работа по развитию нашего реального сектора, от которой зависят наши планы по диверсификации и индустриализации экономики.

Мы говорим, что должны готовиться к посткризисному периоду. Как? Прежде всего диверсифицируя и развивая малый и средний бизнес, создавая условия, убирая все препоны, что мы и делаем, снижая для него налоги в два раза, предоставляя иные преференции.

Казахстанское содержание — это и есть ваша помощь Казахстану в развитии этого сектора нашей экономики, который пока составляет только 30–32 % от ВВП. Мы обязаны перешагнуть хотя бы 50 %.

Поэтому я поручаю лично заместителю Премьер-министра Умирзаку Шукееву заняться этим вопросом в правительстве, создать рабочую группу с участием отраслевых министров, руководства холдинга «Самрук — Казына» и с каждым недропользователем вести конкретную работу по повышению казахстанского содержания.

Основной задачей рабочей группы должна стать разработка конкретных предложений по решению следующих проблем.

Первое. Как я уже отметил выше, необходима единая и согласованная с крупнейшими недропользователями методика расчета казахстанского содержания. В рамках методики должен быть отдельно выделен учет по товарам, работам, услугам, трудовым ресурсам.

Эту методику нужно утвердить нормативным актом и обеспечить ее действие по всем контрактам на недропользование. Обращаясь к присутствующим здесь крупнейшим недропользователям: я надеюсь на ваше сотрудничество в этом вопросе.

Также поручаю правительству в трехмесячный срок провести переговоры и подписать соглашения с недропользователями по вопросам казахстанского содержания, где определить конкретные условия их работы в Казахстане. Они должны включать в себя методику и порядок предоставления информации по плану закупок, предстоящим тенденциям, порядок представления отчетов и т.д.

Второе. Правительству следует наладить эффективную систему мониторинга исполнения обязательств по казахстанскому содержанию. Должна быть усилена ответственность за невыполнение контрактных обязательств, налажена система проверок госорганами деятельности недропользователей по этому вопросу.

Кроме того, нужно четко определить ответственность государственных органов. Даже там, где контрактами предусмотрены взаимные обязательства сторон, эта работа сегодня выполняется только на 20–25 %, потому что никакого контроля ни с какой стороны нет.

Министерство энергетики и минеральных ресурсов должно вести мониторинг и контроль исполнения всех контрактов по недропользованию.

Этот контроль должен охватывать все положения контрактов, включая и обязательства по казахстанскому содержанию. Министр энергетики и минеральных ресурсов Сауат Мынбаев будет нести персональную ответственность за эту работу.

«КазМунайГаз» в рамках данных ему полномочий по соглашениям о разделе продукции должен обеспечить ежегодное увеличение закупок казахстанских товаров, работ и услуг. Президент компании лично отвечает за решение данной задачи.

Задача максимального использования казахстанских кадров, товаров, работ и услуг стоит не только в отношении иностранных недропользователей, но и в отношении отечественных.

Министерство финансов должно отвечать за мониторинг и контроль по вопросам казахстанского содержания в закупках центральных и местных государственных органов и государственных компаний. Болат Жамишев персонально доложит мне о выполненной работе.

Председатель правления Фонда национального благосостояния «Самрук — Казына» Кайрат Келимбетов — ответственный за увеличение казахстанского содержания в закупках национальных компаний.

Задача Министерства индустрии и торговли — стимулировать отечественных производителей, способствовать доведению качества их работы до мирового уровня. Если вы, иностранные инвесторы, дадите нам знать за два-три года о ваших планах, мы можем инвестировать в наши машиностроительные заводы, вместе с вами привезти туда новое оборудование, обучить людей и начать выпускать те товары, которые вам необходимы. По цене это вам будет более выгодно.

В целом все меры по усилению ответственности государственных органов и недропользователей в части казахстанского содержания, проведения соответствующих проверок, уточнения сфер ответственности должны быть закреплены законодательно. Мы внесем этот вопрос в парламент, чтобы все было ясно и четко закреплено в казахстанском законодательстве.

Третье. Правительству в целом и рабочей группе в частности необходимо наладить тесную связь с недропользователями в работе по казахстанскому содержанию. По тем контрактам, где есть количественные обязательства, следует составить согласованный поэтапный план достижения этих показателей, определить, какие казахстанские производители могут быть задействованы. Там, где количественных обязательств нет, нужно найти приемлемый для сторон уровень казахстанского содержания и также поэтапно действовать. Все это следует закрепить соответствующими соглашениями между сторонами в рамках переговоров правительства с недропользователями.

Эту работу также поручаю Умирзаку Шукееву. Ее следует начать незамедлительно и завершить к концу первого полугодия 2009 г.

Четвертое. Важнейшей составляющей казахстанского содержания являются местные трудовые ресурсы. Я уже отметил, что есть определенные недоработки в системе квотирования привлекаемой иностранной рабочей силы.

Поручаю Правительству Республики Казахстан, Министерству труда и социальной защиты населения упорядочить систему определения и выдачи квот регионам, усилить



мониторинг за качественным наполнением выделяемых квот.

Кроме того, необходимы инвестиции в человеческий капитал. Очевидно, что без активного участия работодателей в профессиональном образовании предприятия не получают специалистов с необходимой квалификацией. В то же время всю работу по обучению казахстанского персонала на иностранных инвесторов мы перекладывать не собираемся.

Мы благодарны компаниям, которые выделяют средства, обучают людей, создают обучающие комплексы. Они очень помогают, и мы у них учимся.

Уже принята специальная государственная программа развития профессионально-технического образования, мы приступили к ее реализации. Эта проблема особенно актуальна в условиях высвобождения рабочей силы на некоторых крупных предприятиях. Мы должны перенаправить людей на другие специальности.

Рабочей группе я поручаю совместно с крупными недропользователями определить потребность в рабочих специальностях, разработать качественные требования к их подготовке и в рамках этой государственной программы предусмотреть создание или модернизацию соответствующих учебных заведений.

¹ В рамках Всемирного экономического форума по Ближнему Востоку, который прошел 18 мая 2008 г. в городе Шарм Эль Шейх при участии Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева, был подписан проектный договор о реализации проекта «Каспийский энергетический хаб».

Договор подписан между АО «Фонд устойчивого развития «Казына», АО «Казахстанский государственный холдинг по управлению национальными активами «Самрук», международной консалтинговой компанией PFC Energy, инвестиционной компанией Gulf Finance House, специализирующейся на проектах, связанных с инновациями в экономике, и АО «Инвестиционная компания «Мангистау».

Каспийский энергетический хаб будет представлять собой кластер отраслей и услуг, необходимых для дальнейшего развития энергетического сектора. На его территории будут созданы производственная инфраструктура высокого класса для сервисных и нефтегазовых компаний, технический университет международного уровня, специализированные лаборатории, центр толкования геофизических данных, центр управления кризисными ситуациями, связанными с угрозой государственной безопасности и защитой окружающей среды.

Запланировано также создание электронной библиотеки для хранения данных о нефтегазовой промышленности Казахстана, научно-исследовательского технического центра, современных телекоммуникации и инфраструктуры для СМИ.

Каспийский энергетический хаб является проектом экономического развития, главная цель которого — стать энергетическим предприятием, предоставляющим полный комплекс услуг и отвечающим коммерческим, техническим и кадровым потребностям нефтегазовой индустрии региона. Он будет оснащен ультрасовременным оборудованием. На реализацию проекта планируется направить около 10 млрд долларов, срок реализации проекта — от трех до пяти лет.

Аналогичную работу нужно провести по геологическим, инженерно-техническим специальностям для нефтегазового, горнорудного и других секторов экономики.

Пятое. Я уверен, что расширение казахстанского содержания невозможно осуществить только административными методами. Необходимо вкладывать средства в развитие отечественных предприятий, которые способны производить продукцию необходимого качества, соответствующую требованиям безопасности.

Уверен, что отечественные предприятия, работающие в сфере строительства, обслуживания скважин и оборудования, металлообработки, машиностроения и других отраслей — их у нас больше двухсот — способны освоить новые направления работы и соответствующие объемы.

Поручаю рабочей группе разработать и финансово обеспечить специальную программу развития отечественных поставщиков товаров, работ и услуг с учетом требований недропользователей по качеству.

Поручаю персонально руководителю фонда «Самрук — Казына» подключить к этой программе институты развития. Это наши инвестиции в реальный сектор Казахстана и индустриализацию, которую мы осуществляем. Изучите международный опыт, имеющийся в этой сфере, и все лучшее реализуйте в рамках программы.

Шестое. Я поддерживаю инициативу фонда «Самрук — Казына» по созданию Каспийского энергетического хаба¹. Этот проект имеет большие перспективы. И я призываю все крупные нефтегазовые компании принять участие в его реализации.

В завершение я хотел бы обратиться к присутствующим здесь иностранным инвесторам. Ваше участие, ваши инициативы чрезвычайно важны в реализации тех задач, которые я здесь обозначил.

В конечном итоге наша совместная работа должна стать взаимовыгодным проектом для всех сторон. При целенаправленной работе и поддержке со стороны правительства вы получите казахстанских поставщиков товаров и услуг, способных качественно и с невысокими издержками производить необходимые вам товары, работы и услуги.

Более того, результатом этой работы может стать еще один вклад в развитие благосостояния граждан Казахстана, благосостояния страны, в которой вы успешно работаете.

Уверен, что этот призыв соответствует той высокой корпоративной культуре, которая сложилась в ваших компаниях и в наших с вами взаимоотношениях за годы совместной работы. ❧

Государственно-частное партнерство на примере развития законодательства Республики Казахстан о концессиях*

С. Скрябин, кандидат юридических наук, директор центра правовых исследований ТОО «Компания «ЮРИнфо»

Введение

Тема партнерства государства и общества сегодня весьма актуальна. Взаимоотношения указанных субъектов оказывают влияние не только на развитие экономики, но и на другие сферы общественной жизни. Данную тему можно сформулировать шире: каковы роль и место государства в современном обществе? Правильный ответ на этот вопрос позволит обеспечить Казахстану новое поступательное движение вперед и, как результат, вхождение в число наиболее развитых стран.

В статье рассматриваются три основные проблемы. Во-первых, определение современных и перспективных форм партнерства государства и общества. Особое внимание уделяется тем формам, которые фактически сложились в Казахстане и уже имеют определенное нормативное закрепление. В данном контексте автор склонен рассматривать концессию как одну из основных и наиболее перспективных форм партнерства государства и бизнеса. Во-вторых, в рамках заявленной темы выявляются основные тенденции развития законодательства о концессии в Республике Казахстан. И в-третьих, рассматриваются некоторые проблемные вопросы действующего законодательства о концессиях, вносятся предложения по его совершенствованию.

Современные формы партнерства государства и бизнеса

Для экономики переходного периода, сложившейся в настоящее время в Республике Казахстан, необходим поиск форм сотрудничества и взаимодействия государства и общества. Обобщение международного опыта в этой сфере показывает, что мировой практикой выработаны различные формы взаимодействия государства и бизнеса при реализа-

ции крупных общественно значимых инвестиционных программ и проектов.

Действующее законодательство Казахстана предусматривает определенные способы государственного стимулирования общественных инициатив. К ним можно отнести, например, бюджетные инвестиции и кредиты, государственные гарантии, налоговые льготы и преференции, субвенции, субсидии и др. Это достаточно традиционные способы стимулирования, широко используемые современными государствами. Но едва ли можно говорить в этом случае о партнерских отношениях между государством и обществом. Это именно элементы поддержки, стимулирования и не более, которые исходят от государства в виде односторонних и властных предписаний.

Выбор форм партнерства государства и общества зависит от ряда факторов, например объема передаваемых частному сектору функций, степени распределения рисков, перспектив сохранения у государства прав на создаваемые объекты и др.

Не претендуя на исчерпывающий перечень, укажем только те формы партнерства, которые: а) фактически сложились в Республике Казахстан; б) имеют определенные нормативно-правовые предпосылки их осуществления.

Характерный пример партнерства государства и частного сектора закреплен в законодательстве о недрах и недропользовании. Так, в статье 1 Закона Республики Казахстан от 27 января 1996 г. № 2828 «О недрах и недропользовании»¹ (далее — Закон о недрах) контракт на проведение операций по недропользованию определяется как договор между

* Статья подготовлена на основе выступления на конференции «Государственно-частное партнерство как фактор развития экономики», состоявшейся в Астане 31 мая 2007 г.

¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 2. Ст. 182. В редакции Закона Республики Казахстан от 12 января 2007 г. № 226-III.



компетентным органом и физическим или юридическим лицом (лицами) на проведение разведки, добычи, совмещенной разведки и добычи либо строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с разведкой и (или) добычей, составленный в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан, действовавшими на момент заключения контракта. Иными словами, контракт на проведение операций по недропользованию всегда заключается между государством и частными субъектами. Многочисленные форумы, конференции, совещания и т.п. по вопросам правового регулирования недропользования, проходящие на регулярной основе с обязательным участием государства, государственных органов и частных лиц, только подтверждают факт партнерских отношений в этой сфере. К сожалению, сегодня можно констатировать, что сфера недропользования все больше регулируется публично-правовыми методами. Гражданское право в регулировании отношений по недропользованию уходит на второй план.

В качестве примера публично-правового регулирования отношений в сфере недропользования можно привести изменения Закона о недрах 2004 г., связанные с законодательным закреплением новой конструкции — приоритетного права государства на приобретение отчуждаемого права недропользования (его части) и (или) доли участия (пакета акций) в юридическом лице, обладающем правом недропользования, на условиях не хуже, чем предложенные другими покупателями, как перед стороной контракта, участниками юридического лица, обладающего правом недропользования, так и другими лицами². В последующем оно было только усилено: а) напрямую увязано с публичными интересами в сфере на-

циональной безопасности; б) распространило свое действие не только на указанных в законе лиц, но и на лиц, которые имеют возможность прямо и (или) косвенно определять решения и (или) оказывать влияние на принимаемые недропользователем решения, если у данных юридических лиц основная деятельность связана с недропользованием в Республике Казахстан³.

Другим примером партнерства является государственный социальный заказ. Закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 г. № 36-III

«О государственном социальном заказе»⁴ предусмотрел такую форму сотрудничества государства и общественных институтов (неправительственных органи-

заций), в рамках которой реализуются программы, проекты, а также отдельные мероприятия, направленные на решение социальных задач республиканского, отраслевого и регионального уровней, обеспеченных за счет бюджетных средств. Эта деятельность осуществляется посредством заключения договора на осуществление государственного социального заказа. Отметим, что эта форма партнерства может быть распространена и на другие сферы общественной жизни, традиционно имеющие высокую степень социального обеспечения, например здравоохранение, социальные услуги и др. Таким образом, можно говорить о перспективах расширения этой формы сотрудничества государства и общества. Хотя следует отметить, что в правовом регулировании государственного социального заказа существует множество проблем. Но это тема отдельного обсуждения, поэтому в дальнейшем она освещаться не будет.

Третьей, весьма бурно развивающейся формой сотрудничества государства и общества является создание региональных социально-предпринимательских корпораций (далее — СПК). Эта форма взаимодействия имеет недавнюю, но довольно содержательную историю. Основной комплекс законодательных актов еще предстоит принять⁵, но ряд организационных мероприятий, нормативно подкрепленных на подзаконном уровне, был реализован в течение 2006–2008 гг.

Идея создания СПК первоначально содержалась в некоторых программных документах. Так, в Послании Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» (Астана, 1 марта 2006 г.)

² См. пп. 61 п. 1 Закона Республики Казахстан от 1 декабря 2004 г. № 2-III «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций в Республике Казахстан».

³ См. пп. 37 п. 2 Закона Республики Казахстан от 14 октября 2005 г. № 79-III «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам недропользования и проведения нефтяных операций в Республике Казахстан».

⁴ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005. № 6. Ст. 8.

⁵ Сравнительно недавно широкой общественности был представлен проект закона «О социально-предпринимательских корпорациях», который был внесен в Мажилис Парламента Республики Казахстан постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2008 г. № 660.