

**АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Национальная школа государственной политики

на правах рукописи

Асанов Азамат Канатович

**Совершенствование институционального механизма управления в
области недропользования**

Образовательная программа «7M04120-Государственное управление»
по направлению подготовки «7M041 – Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени
магистра бизнеса и управления по образовательной программе
«7M04120-Государственное управление»

Научный руководитель _____ д.ю.н. Жумагулов М.И.
(подпись)

Проект допущен к защите: « _____ » _____ 2023 г.

Директор Национальной
школы государственной политики _____ к.с.н. Жакиянов Т. Ж.
(подпись)

Астана, 2023

Содержание

Нормативные ссылки	3
Обозначения и сокращения.....	4
Введение.....	5
Обзор литературы	9
Методы исследования	15
Анализ и результаты исследования	16
Заключение.....	32
Список использованных источников	38
Приложение 1.....	41

Нормативные ссылки

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие нормативные документы:

- Стратегия «Казахстан-2050»
- Кодекс Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» от 27 декабря 2017 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 года;
- Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-П (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.09.2023 г.)
- Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 24 августа 2018 года № 329 «Об утверждении некоторых методических рекомендаций по составлению базовых проектных документов, анализов разработки и других материалов»
- Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.)
- Приказ Министра энергетики Республики Казахстан от 16 июля 2021 года № 232 «Об утверждении Правил заключения договора залога банковского вклада и типовой формы договора залога банковского вклада в области углеводородов и добычи урана»
- Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 28 июня 2018 года № 478 «Об утверждении Программы управления государственным фондом недр» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.09.2023 г.)
- Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242 «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.)
- Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.07.2023 г.)
- Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.07.2023 г.)
- Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть), принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.09.2023 г.)

Обозначения и сокращения

ТОО	-	Товарищество с ограниченной ответственностью
АО	-	Акционерное общество
УОГ	-	ТОО «Урал Ойл энд Газ»
НК КМГ	-	АО «Национальная компания «КазМунайГаз»
РК	-	Республика Казахстан
MOL	-	Венгерская нефтегазовая компания MOL Group
FIOS	-	First International Oil Corporation, дочерняя компания китайской энергетической компании SINOPEC
ОЭСР	-	Организация экономического сотрудничества и развития
ЕБРР	-	Европейский банк реконструкции и развития
МЭ РК	-	Министерство энергетики РК
ВВП	-	Валовой внутренний продукт
ЗКО	-	Западно-Казахстанская область
ЦКРР	-	Центральная комиссия по разведке и разработке полезных ископаемых
ТРУ	-	Товары, работы и услуги
ЛКУ	-	Отчет о выполнении обязательств лицензионно/контрактных условий и рабочей программы
МИО	-	Местный исполнительный орган
НИОКР	-	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы

Введение

Актуальность и проблема исследования. Одним из семи долгосрочных приоритетов Стратегии «Казахстан-2050» является экономическая политика нового курса, где говорится про разработку новой системы управления природными ресурсами. Документом определено, что основным направлением в данном вопросе является необходимость Казахстана стать региональным магнитом для инвестиций и показать инвесторам преимущества, которыми страна обладает [1].

Государственное управление в области недропользования является важным элементом экономической и социальной политики страны. Недропользование связано с добычей и эксплуатацией природных ресурсов и эффективное управление ими может существенно повлиять на национальное богатство и благосостояние граждан Казахстана.

По информации Минфина РК в бюджете Казахстана доля нефти составляет от 55% до 65%. Этот факт подтверждается и официальными данными Национального Банка РК. Согласно отчетам, нефтегазовой дефицит республиканского бюджета в 2022 году составил 8,5 трлн. тенге, то есть половину бюджета или 8,5% к ВВП (исключая трансферты из Национального фонда и экспортных таможенных сборов за нефть) [2]. Тем самым, огромная роль недропользования в экономике страны неоспорима.

Кроме вышесказанного, одной из мер по реализации предвыборной программы Главы государства является увеличение активов Национального фонда до 100 млрд. долларов США к 2029 году [3]. Нацфонд на 99% пополняется за счет поступлений от нефтегазового сектора, трансферты из которого далее финансируют различные приоритетные сектора экономики страны [4]. Соответственно, логично возникает потребность не только сохранить, но и увеличить уровень поступлений в Национальный фонд.

В соответствии с Кодексом о недрах, уполномоченным органом в части углеводородов является Министерство энергетики РК (далее – МЭ РК). На февраль 2023 года в Казахстане действовало 137 контрактов на разведку, 9 СРП (соглашений о разделе продукции) и 130 контрактов на добычу, итого 276 контрактов на использование недр в части углеводородов с МЭ РК [5]. Среди 130 контрактов на добычу, у МЭ РК имеется контракт с недропользователем на добычу газа и конденсата на месторождении Рожковское в Западно-Казахстанской области.

В данном проекте исследованы конкретные кейсы с одним из недропользователей Западно-Казахстанской области который столкнулся со следующими проблемами:

- Несмотря на наличие контракта на использование недр с МЭ РК, который предоставляет право на добычу газа и конденсата,

Недропользователь не мог в полном объеме осуществлять свои операции так как оказался в ситуации, где ему выделили горный отвод (недра), однако не имелось право землепользования на поверхности, так как право землепользования на некоторых участках месторождения принадлежало крестьянским хозяйствам.

- Положения Кодекса о недрах в отношении финансирования ответственности за устранение воздействия от недропользования интерпретируется по-разному проектными организациями, недропользователем и МЭ РК.
- Некорректно интерпретируются положения Контракта на недропользование в отношении обязательств по обучению казахстанских граждан.

Как итог это привело к дополнительным финансовым затратам и сложностям для недропользователя, который имеет в числе акционеров иностранных инвесторов.

В связи с вышеуказанным, изучение процесса взаимодействия между недропользователем, МЭ РК и местными исполнительными органами является актуальным для выявления проблем, споров и разночтений в законодательстве и нормативных документах, которые воздействуют на эффективное управление и использование природных ресурсов, а также повышают привлекательность недропользования для инвестиций.

Цель проекта: Разработка рекомендаций по совершенствованию институционального механизма управления в области недропользования.

Исследование нацелено разработать рекомендации в области государственного управления процессов, связанных со следующими аспектами недропользования:

- Получением права недропользования и права землепользования;
- Обеспечения выполнения обязательств по устранению воздействия недропользования;
- Исполнения обязательств согласно контракту на использование недр.

Задачи проекта:

- Анализ текущего состояния институционального механизма управления в области недропользования, включая законодательные и нормативные основы;
- Идентификация основных проблем и вызовов, с которыми сталкивается Недропользователь при взаимодействии с Министерством энергетики и местными исполнительными органами;
- Изучение опыта других стран в управлении недропользованием;

- Разработка рекомендаций по улучшению механизма управления и решению возникающих конфликтов и разночтений.

Объект и предмет исследования: Процесс взаимодействия между ТОО «Урал Ойл энд Газ», Министерством энергетики и местными исполнительными органами, а также сопутствующие этому процессу проблемы, споры и разночтения в законодательстве и нормативных документах, воздействующие на эффективное управление и использование природных ресурсов.

ТОО «Урал Ойл энд Газ» (далее – УОГ) - недропользователь Рожковского газоконденсатного месторождения в Западно-Казахстанской области. Акционерами УОГ являются компании: АО Национальная компания «КазМунайГаз» с долей владения 50%, а также иностранные инвесторы с оставшейся долей владения 50% в лице крупнейшей нефтегазовой компании Венгрии MOL Group и «FIOC» (дочерняя компания одной из крупнейших энергетических компаний Китая Sinopec) [6]. С 2000 года УОГ проводил операции по разведке углеводородного сырья в пределах Федоровского блока, расположенного в Западно-Казахстанской области, в соответствии с Контрактом на разведку, который действовал до 2021 года [7]. В 2015 году Недропользователем заключен еще один Контракт на недропользование с Министерством энергетики РК сроком на 25 лет, а именно на добычу газа и конденсата на месторождении Рожковское, которое также находится в пределах Федоровского блока Западно-Казахстанской области. Месторождение находится на этапе обустройства и не перешло на этап коммерческой добычи углеводородов [8].

Методы исследования: в ходе исследования будут использованы качественные методы исследования с применением документального и юридического анализа и синтеза, а также кейс-стади.

Изучение документов, связанных с конкретными кейсами взаимодействия недропользователя с государственными органами, изучение переписки между недропользователем и Министерством энергетики РК. Анализ содержания писем, письменных запросов и ответов, чтобы выявить ключевые вопросы, проблемы и аргументы сторон. Изучение законодательства, регулирующего взаимодействие недропользователя и Министерства энергетики РК. Анализ включает оценку соответствия действующего законодательства практике и выявление потенциальных проблемных моментов.

Гипотеза или ожидаемые результаты: улучшение процессов и механизмов в области недропользования поможет избежать дополнительных издержек у недропользователей и способствует созданию предсказуемой и прозрачной инвестиционной среды.

Практическая значимость: разработанные рекомендации и предложения по совершенствованию институционального механизма управления в области недропользования могут быть использованы в работе Министерства энергетики РК, Министерства сельского хозяйства РК, Министерства финансов РК и местных исполнительных органов.

Обзор литературы

Этот раздел посвящен анализу работ как локальных, так и иностранных специалистов, охватывающих тему улучшения методов государственного регулирования в сфере недропользования, включая изучение международных практик и их связь с законодательством Республики Казахстан.

Согласно Р. Н. Баймишеву [9], для усиления конкурентных позиций Казахстана в международной борьбе за ресурсы ключевым является улучшение правовых механизмов управления отраслью. В этом контексте, в рамках национального проекта «100 конкретных шагов», инициированного Н.А. Назарбаевым, были выделены приоритетные задачи в области геологии и недропользования. Одной из важных инициатив стало внедрение упрощенной процедуры заключения контрактов на различные виды полезных ископаемых, основанной на лучших мировых практиках [10]. Согласно данным указаним, 27 декабря 2017 года в Республике Казахстан был утвержден Кодекс о недрах. Р. Н. Баймишев [9] в своем исследовании указывает, что при формировании Кодекса осуществлялся глубокий анализ зарубежных примеров на протяжении 1,5 лет, включая советы компании SOFRECO, финансовых институтов ЕБРР, Всемирного банка, ОЭСР, а также института Данди. В исследовании подчеркивается, что австралийская модель управления добычей полезных ископаемых считается одной из наиболее эффективных на мировом уровне. Отличительная черта австралийских методик — это открытость и простота в предоставлении прав на добычу полезных ископаемых, делающая их образцом для привлечения инвестиций. Страны, внедрившие в свое законодательство подходы, аналогичные австралийским, такие как Перу, Канада, Чили, Эквадор, Монголия, Нигерия и Мозамбик, отметили значительный рост инвестиций в этот сектор.

Институт Фрейзера провел исследование, в котором представлена возможность выявить страны, обладающие наилучшей практикой управления природными ресурсами через использование комплексного индекса инвестиционной привлекательности, который включает в себя оценку индекса восприятия политической среды.

Следует отметить, что индекс восприятия политической среды учитывает ряд ключевых параметров, включая сложность процедур и правил в области использования природных ресурсов, уровень налогового бремени, качество инфраструктуры и другие аспекты. Согласно отзывам инвесторов, 40% их решения о вложении средств определяются факторами, связанными с государственным управлением, в то время как 60% основываются на анализе потенциала минеральных ресурсов в соответствующей юрисдикции [11].

По итогам исследования за 2022 год странами с наиболее благоприятным инвестиционным климатом в области недропользования являются США, Канада и Австралия. Респондентам задается вопрос указать, как каждый из 15 политических факторов повлиял на решения компании инвестировать в различные юрисдикции. В список 15 факторов кроме прочего входят

следующие аспекты недропользования [12]:

- Неопределенность в отношении спорных земельных претензий;
- Дублирование и несогласованность нормативных актов (включая дублирование на государственном, региональном уровне, межведомственное дублирование и т.д.);

Как указано выше, на решение инвестировать или нет в недропользование той или иной страны со стороны потенциальных инвесторов существенно влияет вопрос земельных отношений и согласованность нормативно-правовых актов. Учитывая данные аспекты, правильно было бы рассмотреть правовое регулирование в отношении права землепользования.

В истории прав на недра выделяются два основных подхода. Первый подход, распространенный до двадцатого века, заключался в том, что права на недра не отделялись от прав на земельные участки, предоставляя владельцам земли полный контроль над всем, что находится под их поверхностью. Этот метод был широко применяем в разных странах, включая Соединенные Штаты и Францию [13].

Второй метод, который приобрел популярность в современное время, предполагает разграничение прав на землю и находящиеся под ней недра. Согласно этому подходу, владение земельным участком не дает автоматических прав на подземные ресурсы, учитывая, что стоимость добываемых ресурсов часто превышает ценность самого участка [13].

Изучая опыт передовых европейских стран, можно упомянуть, что в Германии каждому разрешено осуществлять поиск и добычу минералов, независимо от права собственности на землю. Однако эта деятельность регулируется законами и подлежит государственному надзору, существуют также конкретные ограничения. В отличие от практики в Казахстане, где государство имеет прямые права собственности на недра и определенные категории полезных ископаемых, в Германии такие ресурсы считаются изначально «бесхозными». Тем не менее, для получения прав собственности на эти ресурсы при их нахождении, необходимо пройти процедуру, которая контролируется государственными органами. Аналогично Казахстану, вопросы использования недр и земель отдельно регулируются разными законами.

Права собственности на земельный участок включают в себя как пространство над поверхностью, так и почву под ней. Тем не менее, полезные ископаемые, находящиеся в недрах под участком и добытые из них «свободные» минералы, не являются собственностью землевладельца. В таких случаях вступают в силу права лиц, которым выдано разрешение на поиск и разведку или лицензия на разведку и добычу полезных ископаемых соответствующими уполномоченными органами. Полезные ископаемые, извлеченные на основании этих разрешений, переходят в собственность добытчика с момента их извлечения, теряя свой статус «бесхозных» [14].

Когда возникает конфликт интересов между пользователем недр и владельцем земли, расположенной над месторождениями полезных

ископаемых, немецкое государство вступает для регулирования данной ситуации. По закону предусмотрена процедура, позволяющая передать земельный участок в обмен на возмещение ущерба. Если на участке обнаруживаются полезные ископаемые, государство имеет право заявить претензии на эту землю, предлагая владельцу компенсацию за изъятие участка в интересах общества или, иначе говоря, для государственных целей [14].

В академических кругах отсутствует единое мнение относительно определения концепции государственных нужд и критериев для определения определенных требований как таковых.

Л.В. Андреева описывает государственные нужды как «необходимость в ТРУ, важных для функционирования как самого государства, так и организаций с участием государства в их официальной деятельности» [15].

По мнению П.С. Тарабаева, государственные нужды — это «требования, финансируемые из государственного бюджета, касающиеся ТРУ, необходимых стране и государственным заказчикам (госорганам) для выполнения публичных функций государства, обычно удовлетворяемые через процедуру государственных торгов и заключение контрактов на поставку товаров, выполнение работ и предоставление услуг» [16].

А.В. Яровой считает, что государственные нужды — это «требования государства и его субъектов, сформированные в ходе бюджетирования финансово-экономической деятельности на установленный в соответствующей целевой программе срок, направленные на реализацию и защиту тех или иных государственных (общественных) интересов, финансируемые из соответствующих бюджетов и внебюджетных источников» [17].

Исходя из данного определения, критерии, определяющие государственные нужды, включают в себя конкретные источники финансирования, процедуру установления потребности и наличие целевой программы как основания. Тем не менее, анализ научных работ показывает отсутствие стандартизированного набора критериев для отнесения потребностей к категории государственных нужд, что приводит к неоднозначности в понимании этого термина [18].

Этот нерешенный вопрос приводит к ситуации, когда суды редко берут на рассмотрение дела, касающиеся выяснения интересов, которыми руководствовались государственные органы или бюджетные учреждения при подписании различных договоров [18].

А теперь рассмотрим вопросы финансирования выполнения обязательств по устранению последствий недропользования.

В процессе эксплуатации месторождений полезных ископаемых, особенно при добыче углеводородов, возникают различные организационные и экономические трудности, особенно в связи с необходимостью проведения заключительных ликвидационных работ. Когда завершается разработка месторождения, важно провести такие работы, чтобы надлежащим образом закрыть и консервировать или ликвидировать построенные объекты, а также

устранить вред, причиненный окружающей среде во время добычи. Таким образом, к концу разработки недропользователь должен располагать соответствующими средствами [19].

Необходимость финансового обеспечения для выполнения обязательств по устранению последствий недропользования обоснована тремя основными причинами [20]:

1. Закрытие и завершение добычи означает, что месторождение больше не будет получать доходов, соответственно не имеет постоянного источника средств;
2. Непредвиденные изменения цен на минеральное сырье или другие обстоятельства могут привести к преждевременному закрытию, или недропользователь обанкротился или же стал неплатежеспособным (к примеру, высокие социальные обязательства и низкие доходы);
3. Незапланированные события могут повлиять на окружающую среду даже после того, как рекультивация будет должным образом завершена.

Существуют различные возможности финансирования ликвидационных работ. Согласно отчету Международного института устойчивого развития, опубликованному в 2021 году, в котором описывается текущее состояние и передовые мировые практики финансового обеспечения в переходном периоде после добычи полезных ископаемых, основными инструментами обеспечения являются трастовые фонды, банковские гарантии, денежные депозиты, страховые поручительства и корпоративные гарантии [21].

Выбор инструмента обеспечения зачастую связан с различными факторами: от особенностей законодательства страны, финансового положения и возможностей недропользователей, расчетной стоимости экологической ответственности, а также от периода, в течение которого необходимо управлять или выполнить эти обязательства. То, что подходит одной компании или в одной юрисдикции, может быть неприемлемо для другой. В некоторых случаях на одном месторождении могут использоваться сразу несколько видов финансовых гарантий, которые могут изменяться по мере приближения его закрытия. Например, требование небольшого депозита наличными в дополнение к аккредитиву или гарантии страхования может быть разумным, чтобы обеспечить средства для стабилизации объекта в случае отказа от его разработки, пока востребуется полная сумма финансовой гарантии. Также месторождения, самостоятельно гарантируемые нефтегазовой компанией, могут перейти к более надежной форме гарантии, например, к аккредитиву, ближе к концу срока службы месторождения. В любом случае компания несет расходы по приобретению и поддержанию этих финансовых гарантий [21].

Финансовое обеспечение должно соответствовать двум основным требованиям: обеспечивать эффективную защиту окружающей среды и быть максимально экономичным для компаний, занимающихся добычей полезных ископаемых. Кроме того, в законодательстве необходимо предусмотреть

разнообразные варианты финансового обеспечения, согласованные с существующей налоговой системой [22].

Исследования по выбору обеспечения для нефтегазовой индустрии Вьетнама показывают, что денежные депозиты наиболее выгодны для государства, поскольку они гарантируют полное восстановление или вывод объекта из эксплуатации. Однако этот вариант наименее выгоден для недропользователей, которым приходится производить двойную оплату затрат на восстановление/вывод из эксплуатации в течение срока действия проекта. Гарантии наименее надежны для правительства из-за проблем, связанных с обеспечением гарантий, в то время как недропользователь может не провести необходимое восстановление/вывод объекта из эксплуатации в течение срока действия проекта и начать ликвидацию компании ближе к концу проекта, чтобы избежать использования своих собственных средств в дополнение к ежегодным расходам по поддержанию гарантии для покрытия мероприятий по восстановлению/выводу из эксплуатации. Однако, если государство успешно будет пользоваться гарантиями и проводить мониторинг надежности обеспечения, данный вид гарантии также выгоден для государства так как гарант выплачивает непогашенную сумму обязательств по восстановлению/выводу из эксплуатации объекта в случае, если недропользователь станет неплатежеспособным в какой-то момент жизни проекта. При таком подходе недропользователь получает наибольшее преимущество. Очевидно, что при таком подходе оператору не нужно платить авансовые платежи, равные общей стоимости восстановления/вывода из эксплуатации, как в случае с денежным залогом [22].

Необходимо также рассмотреть вопросы выполнения обязательств по контракту на использование недр. Актуальным является вопрос интерпретации обязательств и их толкования, а также возникающих споров при различной интерпретации между недропользователем и МЭ РК. В данном аспекте было бы полезно рассмотреть судебную практику.

Чаще всего, суть исков касается выполнения контрактных обязательств и наложения штрафных санкций за их неисполнение. Логично, что в судебных делах по невыполнению обязательств выступают МЭ РК и недропользователи. Наблюдается тенденция, что большинство судебных процессов инициируется МЭ РК, при этом редко встречаются случаи, когда недропользователи подают иски против данного органа [23].

Важно подчеркнуть, что МЭ РК в отношениях с недропользователями исполняет двойную роль: оно является как уполномоченным контролирующим органом, так и контрагентом по контракту и стороной-истцом в судебных делах. Эта двойная функция приводит к диссонансу в позициях участников процесса. Например, недропользователи обязаны ежеквартально предоставлять отчеты о выполнении контрактных обязанностей (отчеты ЛКУ) в МЭ РК, которое в этом контексте действует как контролирующий государственный орган. Однако, МЭ РК впоследствии использует эту информацию в суде для поддержания своих исков против недропользователей. Таким образом,

недропользователи невольно предоставляют доказательства, которые затем используются против них, упрощая процесс сбора доказательств и доказывания для оппонента. В этом случае, принципы состязательности и равноправия сторон в гражданском процессе кажутся нарушенными. Кроме того, заметна тенденция к поддержке исков МЭ РК со стороны органов прокуратуры [23].

Английское право считается эталоном в области договорного права, с его применением в 27% юрисдикций по всему миру [24]. Трактовка договорных норм по английскому праву обычно не вызывает затруднений благодаря долгой и устоявшейся практике. Ответы на вопросы можно найти в официальных комментариях и судебных прецедентах. В судебной практике Англии сложилось так называемое "золотое правило" интерпретации, которое предписывает трактовать текст договора в его прямом и общепринятом значении, за исключением случаев, когда отступление от него необходимо для избежание абсурда, противоречия или нелогичности [25].

Следовало бы отметить, что в соответствии с ГК РК, толкование условий договора должно осуществляться через его буквальное значение и содержащихся в нем слов и выражений (п. 1 ст. 392), что соответствует золотому правилу.

Тем не менее, даже с учетом этого, между недропользователем и МЭ РК возникают разногласия в толковании договорных обязательств. По вопросу о причинах, вызывающих эти расхождения в трактовке условий договора, можно говорить о наличии как непредвзятых, так и индивидуальных факторов. Объективные факторы связаны с многообразием интерпретаций языка, использованного в договоре, в то время как субъективные обусловлены различиями в восприятии и понимании условий договора каждой из сторон [25].

Какого решения придерживаться в таком случае? Есть мнение, что все государственные структуры должны действовать единообразно и следовать установленному политическому курсу, направленному на создание условий, привлекательных для инвесторов. Когда возникают препятствия, которые мешают политике по привлечению инвестиций, каждый орган обязан приложить усилия к их преодолению, трактуя любые неясности в интересах инвесторов и ставя во главу угла их потребности [26]. Данное мнение перекликается с заданным курсом в Стратегии-2050, направленным на превращение Казахстана магнитом для инвестиций.

Методы исследования

С целью изучения выбранной темы магистерского проекта были выбраны качественные методы исследования с применением анализа и синтеза, а также кейс-стади.

В ходе исследования был проведен детальный анализ переписок и документации между УОГ, Акиматом Западно-Казахстанской области и Министерством энергетики РК. Использовался метод контент-анализа, который позволил выявить ключевые проблемные вопросы, разногласия и различные интерпретации законодательства, связанные с правом землепользования и обязательствами по устранению воздействия от недропользования.

Особое внимание было уделено анализу законодательных актов Республики Казахстан, регулирующих недропользование. Были изучены и систематизированы соответствующие законы и нормативные акты, чтобы определить их влияние на управленческие решения и практики в сфере недропользования.

Для глубокого понимания проблематики использовались прецеденты судебной практики, связанные с недропользованием. Этот подход позволил оценить реальное применение законодательства на практике и его влияние на урегулирование спорных ситуаций.

Благодаря доступу к внутренним документам УОГ, включая контракты на недропользование, письма, отчеты и данные о затратах, был проведен анализ управленческих и операционных аспектов деятельности в области недропользования. Это позволило получить ценную информацию из первых рук о реальных управленческих практиках и проблемах.

Качественный анализ включал в себя изучение документации, интерпретацию законодательства и анализ судебной практики. Был проведен литературный обзор. Необходимо отметить, что в период написания магистерского проекта и обучения автор прошел практику в Акимате Западно-Казахстанской области, а именно в Управлении земельных отношений ЗКО (в отделе недропользования), а также стажировку в Министерстве энергетики РК (в департаменте недропользования).

Анализ и результаты исследования

В данном разделе проведен анализ текущей ситуации в Казахстане в области недропользования, в том числе нормативно-правовая база и существующие механизмы регулирования по проблемным вопросам исследования. Кроме того, проанализирован международный опыт и его применение в отношении РК.

Обзор законодательства в области предоставления права недропользования и права землепользования

Для предоставления участка недр в целях проведения работ связанных с недропользованием в части углеводородов, такой участок должен быть в составе программы по управлению государственным фондом недр (статья 110 Кодекса о недрах).

В соответствии со статьей 20 Кодекса о недрах, основой возникновения и получения права недропользования, кроме прочего, является контракт на использование недр. Далее согласно статье 111, с момента регистрации контракта на использование недр участок недр является переданным в пользование недропользователю. Заключение подобного контракта представляет собой основу для предоставления недропользователю права землепользования на нужный ему участок уже в рамках земельного законодательства. Получается Кодекс о недрах после заключения контракта ссылается на Земельный кодекс РК. Тем самым, государственное управление в области недропользования РК основано на современном подходе, где предусматривается разделение прав владения землей и недрами.

С 2000 года УОГ проводил операции по разведке углеводородного сырья в пределах Федоровского блока, расположенного в ЗКО, в соответствии с Контрактом на разведку, который действовал до 2021 года. В 2015 году Недропользователем заключен еще один Контракт на недропользование с Министерством энергетики РК сроком на 25 лет, а именно на добычу газа и конденсата на месторождении Рожковское, которое также находится в пределах Федоровского блока ЗКО.

УОГ заключил контракты на недропользование до введения Кодекса о недрах, однако согласно п. 5 ст. 68 Закона РК «О недрах и недропользовании» (от 24.06.2010 г.), который утратил силу, заключение контракта являлось также основой для оформления земельного участка МИО в срок 30 рабочих дней после обращения недропользователя. Данная норма аналогично сохранила свое действие и в текущем Кодексе о недрах.

В соответствии с земельным законодательством, предоставление прав на пользование земельными участками в целях работ по недропользованию

является компетенцией МИО, в нашем случае это Акимат Западно-Казахстанской области (статья 16 Земельного кодекса). Более того, п. 4 статьи 32 земельного законодательства также гласит, что наличие заключенного контракта на проведение добычи углеводородов (к примеру нефти, газа или конденсата) является основой для немедленного предоставления земельного участка. Порядок предоставления права землепользования предусматривает первым шагом подачу соответствующего заявления со стороны недропользователя.

Исследование показывает, что несмотря на наличие контракта на недропользование у УОГ, Акимат района предоставил земельный участок другому юридическому лицу для ведения крестьянского хозяйства (на праве долгосрочной аренды), который был расположен в пределах территории Федоровского блока. Так как у крестьянского хозяйства были необходимые права землепользования, для проведения разведочных работ УОГ был вынужден заключать договоры частного сервитута с крестьянским хозяйством и возмещать убытки крестьянскому хозяйству, связанные с сервитутом. К сожалению, не удалось установить были ли предприняты со стороны УОГ необходимые действия для оформления земельного участка своевременно.

Частный сервитут — это специальное разрешение, которое позволяет недропользователю использовать часть чужой земли для каких-то конкретных целей. Например, это может быть право на проход через чужие земельные участки, чтобы проводить геологическое изучение или бурить разведочные скважины.

Анализ заключенных договоров, переписки и судебных актов показывает, что бывали случаи, когда крестьянские хозяйства отказывались от заключения договора сервитута, что вынуждало УОГ обращаться в суд для установления сервитута принудительно, так как требовался проезд на территорию скважины или площадки для скважины. Таким образом у УОГ возникали дополнительные расходы, связанные с судебными издержками, а также наблюдалась задержка в вводе ряда объектов в связи с отсутствием права землепользования, что также приводило к упущенной выгоде.

Только за последние четыре года затраты УОГ на возмещение убытков крестьянским хозяйствам по договорам частного сервитута составили порядка 144 млн. тенге согласно данным, представленным в таблице 1 ниже.

Таблица 1 - Расходы УОГ на сервитут за период 2019-2022 гг.

Статья затрат	2019	2020	2021	2022	Итого, млн. тенге
Оплата за сервитут	24,1	25,9	30,7	63,3	144,0
Примечание – составлено автором на основании источника [28]					

На основании вышеуказанного, наблюдается несколько пробелов в законодательстве и в процедуре предоставления контракта на недропользование.

Во-первых, нет интеграции при предоставлении права на недра и права землепользования между государственными органами. Контракт на недропользование заключается с МЭ РК. При предоставлении права на проведение разведки или добычи, компетентный орган обращает внимание на доступность недр и предоставляет право на недра, к которому относится использование и добыча подземных ресурсов, таких как нефть или газ. В свою очередь право на землепользование на поверхности регулируется земельным законодательством и требует соответствующих разрешений и лицензий уже от местных исполнительных органов. Несмотря на наличие взаимосвязи в тексте Кодекса о недрах и земельного кодекса в части возникновения у Недропользователя оснований для получения земельного участка, в реальности пример УОГ показывает, что со стороны МИО может быть предоставлено право землепользования другому юридическому лицу совершенно законно на территории проведения операций недропользователя.

Во-вторых, в случае отсутствия необходимых действий со стороны недропользователя по оформлению земельного участка и обращения в местный исполнительный орган после заключения контракта на недропользование, данный земельный участок также может быть передан для ведения крестьянского хозяйства или другого вида деятельности другому субъекту. В случае несвоевременного обращения в местный исполнительный орган для оформления требуемых земельных участков недропользователь не получает каких-либо уведомлений или напоминаний, тем самым в данной ситуации присутствует человеческий фактор и получение земельного участка полностью зависит от компетентности и знаний работников недропользователя. Земельные участки не резервируются автоматически.

*Вопросы принудительного
отчуждения земель для государственных нужд*

Важно подчеркнуть, что в соответствии со статьей 2 пункта 69 Земельного кодекса, устанавливается порядок заключения договоров частного сервитута для следующих целей:

- 1) Обеспечение доступа через соседний или другой земельный участок путем прохода или проезда, если альтернативный путь для недропользователя, осуществляющего **разведку или геологическое изучение**, невозможен, излишне сложен или требует нецелесообразных и высоких затрат;

- 2) Монтаж требуемых линий электропередач, систем водоснабжения, водоотведения, связи, снабжение теплом или газом, мелиорации и других устройств, требующихся частному собственнику, землепользователю или **недропользователю для проведения разведочных работ или геологического изучения**, которые не могут быть выполнены без заключения договора сервитута на соседний или другой земельный участок.

Если буквально анализировать вышеуказанные положения земельного законодательства, то становится очевидно, что частный сервитут не может быть использован недропользователем как УОГ для добычи углеводородов или связанных с добычей работ, а только предусмотрен для проведения разведочных работ.

В свою очередь, недропользователю для осуществлений добычи необходимы ряд объектов, к примеру строительство трубопровода, цеха добычи нефти и газа, административных объектов типа склада, офиса, вахтового поселка или столовой. В таком случае нам также необходимо учитывать регуляторные требования в области строительства.

Если руководствоваться п. 2 статьи 68 Закона РК об архитектурной и строительной деятельности, то перед началом строительства объекта Заказчик должен, как принято в земельном законодательстве, обратиться в местные органы исполнительной власти для получения решения о предоставлении необходимого земельного права. Строительно-монтажные работы на данном объекте разрешены только на тех земельных участках, которым предоставлено соответствующее право на землепользование или право частной собственности.

Обзор законодательства сводится к тому, что недропользователь для ведения своей производственной деятельности по добыче газа или нефти обязан получить право землепользования. Более того, право землепользования требуется недропользователю для обеспечения безопасности и охране окружающей среды. Получается если земельный участок уже занят, а текущий землепользователь отказывается добровольно вернуть участок, то был рассмотрен механизм принудительного изъятия земель для государственных нужд.

Аналогично законодательству Германии, земельный участок в Казахстане может быть принудительно изъят для государственных нужд при отсутствии иного способа удовлетворения государственных нужд, а также при условии равноценного возмещения имущества с согласия землепользователя либо по решению суда.

При этом, применимость данной ситуации к УОГ обуславливается тем, что государственными нуждами при принудительном изъятии земельных участков в исключительных случаях признается обнаружение и разработка месторождения полезных ископаемых. Наличие контракта на добычу газа и конденсата у УОГ, заключенного с МЭ РК в 2015 году является

подтверждением, что УОГ вправе инициировать данную процедуру.

Тут может возникнуть вопрос, почему УОГ не договорился с землепользователями напрямую по покупке земельного участка. Дело в том, что крестьянские хозяйства имели право землепользования на основании долгосрочной аренды с государством, то есть крестьянские хозяйства не являлись собственниками земельного участка. То есть, для оформления права землепользования на УОГ, крестьянское хозяйство должно вернуть участок государству, позже недропользователь вправе получить данный земельный участок при условии изменения целевого назначения. На практике возврат мог быть осуществлен при условии соглашения между УОГ и крестьянским хозяйством о возмещении убытков, однако стоимость такого возмещения не регулируется законодательством, определяется на договорных условиях и несет в себе значительные коррупционные риски (так как УОГ является квазигосударственной компанией и крестьянское хозяйство может запросить завышенную цену).

Исследование показывает, что УОГ начал обращаться в МИО по инициации принудительного изъятия земель для государственных нужд с апреля 2018 года.

Несмотря на поданные в обращения о принятии мер по принудительному отчуждению в местный исполнительный орган, при том, что имелись все законные и правовые основания к изъятию земель для государственных нужд, УОГ неоднократно получал отказ. Акимат предоставляя отказ, ссылался на статью 84 Земельного кодекса РК (использование участка в коммерческих целях). Пункт 5 статьи 84 гласит, что любое отчуждение земельного участка в интересах государства не может быть признано, если оно направлено на коммерческую выгоду или на удовлетворение частных интересов, исключая случаи, когда такое отчуждение необходимо для выполнения государственных функций или не преследует общественно значимые цели. Можно добавить, что Закон РК о государственном имуществе дает определение государственным нуждам через наличие необходимости в передаче имущества, находящегося в частной собственности, в государственную собственность для удовлетворения государственных интересов, вытекающих из функций государства и преследующих только общественно значимые задачи.

Анализ ответных писем Акимата области в адрес УОГ показывают, что причина отказа в принудительном отчуждении была связана со структурой владения Акционерами доли в УОГ. Единственным участником УОГ выступала материнская компания Урал Групп Лимитед. В свою очередь НК КМГ владел 50% долей в Урал Групп Лимитед через дочернее предприятие, как и другие конечные Акционеры MOL и Sinores. Так, 50% доля владения УОГ со стороны НК КМГ была косвенной. Акимат ссылался на владение Недропользователем со стороны частной компании, игнорируя косвенное владение со стороны НК КМГ.

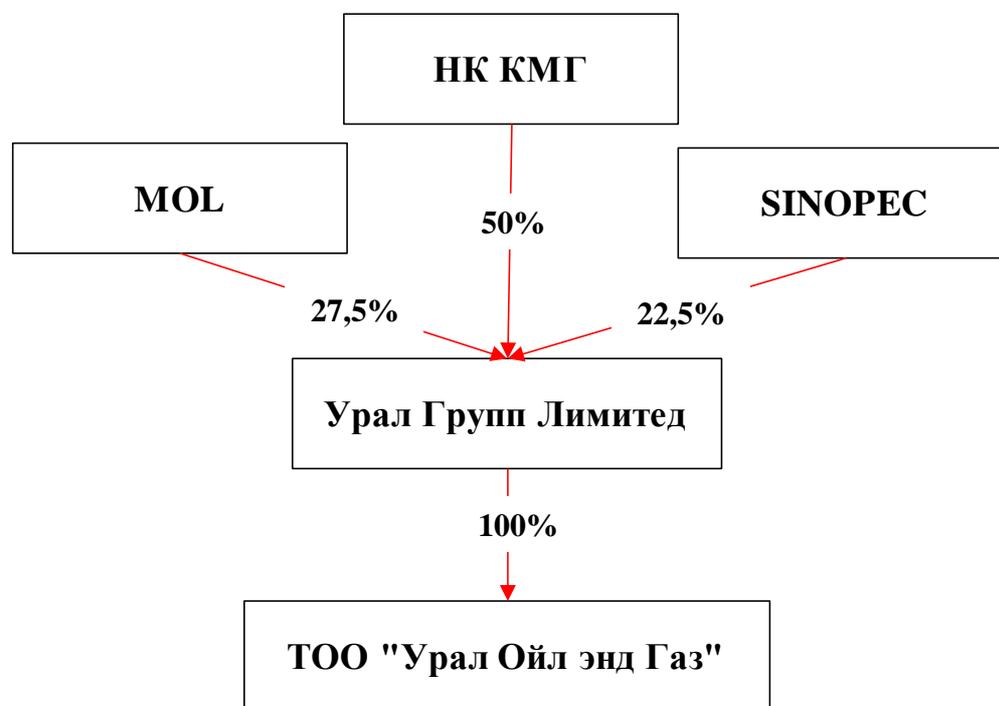


Рисунок 1 - Структура владения УОГ

Примечание - составлено автором на основании источника [6]

Согласно пп. 31 п. 1 статьи 3 Бюджетного кодекса РК субъектами квазигосударственного сектора признаются государственные предприятия, ТОО, АО, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, **национальные компании**, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также **дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними** в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан.

Учитывая то, что НК КМГ является национальной компанией, а УОГ является зависимой организацией, аффилированной с НК КМГ, УОГ подпадает под понятие субъекта квазигосударственного сектора. Более того, подпункт 30 пункта 14 статьи 5 Устава НК КМГ гласит, что предметом деятельности КМГ является представление и защита интересов государства в нефтегазовой отрасли [26].

Важно добавить, что УОГ будучи на этапе обустройства месторождения не перешел на этап коммерческой добычи. То есть недропользователь не зарабатывает денежные средства, а финансируется за счет средств акционеров, в т.ч. со стороны НК КМГ. Как было отмечено ранее, основным критерием при определении государственных нужд является наличие конкретных источников финансирования. Учитывая, что финансирование УОГ осуществляется за счет квазигосударственной компании в лице НК КМГ (на 50%) можно сделать вывод, что источником средств косвенно является государство. Более того, создание рабочих мест, обеспечение населения товарным газом, увеличение поступлений в государственный бюджет для финансирования государственных

учреждений или деятельность государственных органов преследует общественно-значимые цели.

Данный кейс показывает, что механизм по экспроприации земельного участка для государственных потребностей даже при обнаружении месторождения полезных ископаемых квазигосударственной компанией недостаточно понятен и может интерпретироваться по-разному.

В связи с неоднократными отказами со стороны государственных органов, УОГ был инициирован судебный иск по обжалованию действий местных исполнительных органов. Однако УОГ не достиг существенных результатов, так как исковые требования УОГ не были удовлетворены судом первой инстанции.

После продолжительных переговоров, обращений и разъяснительной работы УОГ в 2022 году добился начала процедуры по принудительному отчуждению в отношении крестьянских хозяйств со стороны местных исполнительных органов. Для решения вопроса были получены письма-подтверждения со стороны НК КМГ и направлены в адрес Акимата в поддержку позиции УОГ, опять же ссылаясь на устав НК КМГ, где говорится, что НК КМГ представляет и защищает интересы государства в нефтегазовой отрасли. Более того, Недропользователем был представлен план инвестиций, окончательное инвестиционное решение Акционеров и план создания новых рабочих мест. В своих письмах НК КМГ также указывал на владении 50% долей в УОГ.

Сбор доказательной базы и подтверждение государственной нужды заняло несколько лет и потребовало существенных трудовых и финансовых ресурсов со стороны УОГ. Только на юридические услуги для защиты интересов УОГ в судах РК и работой над принудительным отчуждением было затрачено порядка 74 млн. тенге как указано в таблице 2 ниже.

Таблица 2 - Расходы УОГ на юридические услуги 2020-2023 гг.

Статья затрат	2020	2021	2022	10м 2023	Итого, млн. тенге
Адвокатские услуги по защите интересов	9,4	27,6	22,1	15	74,1
Примечание – составлено автором на основании источника [28]					

Имеющиеся определения в законодательстве в отношении государственных нужд или общественно значимых целей не дали однозначно и точно определить подпадают ли действия УОГ под положения Земельного кодекса РК в отношении принудительного отчуждения земель для государственных нужд. Также не внесена ясность в отношении квазигосударственных предприятий (с долей владения государства 50% и/или более), каким является УОГ.

Обзор законодательство РК в области выполнения обязательств по устранению последствий использования недр

Для обеспечения экологической безопасности, финансовой и социальной ответственности в процессе недропользования до 29 июня 2021 года Кодексом о недрах было предусмотрено формирование недропользователями ликвидационного фонда как механизм исполнения обязательств по устранению воздействия недропользования для контрактов заключенных во введения Кодекса.

Кодекс РК о недрах вступил в силу 29 июня 2018 года. Выполнение обязательств по устранению воздействия от недропользования по углеводородам регулировалось пунктами 6, 7, 8 статьи 126, где как раз-таки говорилось о необходимости формирования ликвидационного фонда, который мог использоваться только с разрешения МЭ РК.

Порядок введения и переходные положения Кодекса о недрах (п. 3 статьи 277) предусматривают введение новой модели финансирования устранения воздействия от недропользования для контрактов заключенных *до введения Кодекса*, а именно по истечению 36 месяцев (соответственно с 29 июня 2021 года) вводится в действие новая редакция пункта 6, статьи 126 путем внедрения договора залога банковского вклада.

Получается, в Кодексе о недрах вместо ликвидационного фонда, с 29 июня 2021 года начали действовать новые механизмы обеспечения обязательств. Согласно п. 4 статьи 55 Кодекса о недрах выполнение недропользователем обязательства по устранению может обеспечиваться:

- залогом банковского вклада;
- гарантией (гарантом может выступать банк либо публичная организация);
- страхованием;

Несмотря на три вида обеспечения, п. 6 статьи 126 уточняет, что последствия добычи углеводородов обеспечиваются только договором залога банковского вклада, а уже последствия разведки имеют гибкость по выбору способа обеспечения из трех возможных.

Договор залога банковского вклада в недропользовании — это соглашение, в рамках которого компания, занимающаяся добычей полезных ископаемых, использует свой банковский вклад как гарантию выполнения своих обязательств. Простыми словами, представьте, что компания кладет деньги на специальный счет в банке и обещает, что если она не выполнит свои обязательства по добыче полезных ископаемых (например, не соблюдет экологические нормы или не выполнит условия договора по недропользованию), то эти деньги можно будет использовать для покрытия ущерба или выполнения необходимых работ. Согласно пункту 8 статьи 126 Кодекса о недрах, создание банковского вклада осуществляется путем внесения денежных средств в размере, который определен в проекте по разработке

месторождения и соответствует запланированным объемам добычи углеводородов. Сумма выполнения обязанностей по устранению последствий добычи указывается в проекте разработки месторождения исходя из актуальных цен на рынке на работы по устранению воздействия от добычи углеводородов. Эта сумма может меняться не чаще чем каждые 3 года в ходе анализа процесса разработки (п. 9 статьи 126). Таким образом, залог банковского вклада служит своего рода страховкой для государства или других заинтересованных сторон, что компания серьезно относится к своим обязанностям и готова нести финансовую ответственность в случае нарушений.

Важно отметить, что в соответствии с пунктом 11 статьи 126, к устранению воздействия от недропользования по углеводородам не относится ликвидация скважин, осуществляемая в рамках ст. 128 Кодекса о недрах. Далее если рассматривать статью 128, то пункт 4 нам гласит, что финансирование работ по устранению технологических объектов, проводимых вне рамок устранения последствий недропользования по углеводородам, осуществляется за счет денег недропользователя. Под технологическими объектами понимается оборудование, конструкции здания, скважины и прочее имущество.

Как указано выше, размер банковского вклада определяется проектом разработки. Статья 134 Кодекса о недрах устанавливает, что основой для проведения работ по использованию недр для добычи углеводородов служит проект разработки месторождения. Проект разработки месторождения представляет собой комплект документации, включающий в себя технические и экономические анализы, подтверждающие его эффективность, а также чертежи, планы и другую важную информацию, которая требуется для проведения работ по добыче ресурсов.

Недропользователь должен соблюдать требования получивших положительные заключения предусмотренных Кодексом о недрах и прочими законами РК экспертиз базовых проектных документов. При этом, проектные работы в области добычи углеводородов выполняются специализированной проектной организацией, которую привлекает недропользователь. Для осуществления такой деятельности организация должна обладать соответствующей лицензией (п 2 ст.134 Кодекса о недрах).

В своей работе специализированные проектные организации при составлении проекта разработки месторождения руководствуются кроме прочего методическими рекомендациями по составлению проектов разработки газовых и газоконденсатных месторождений, утвержденные Приказом Министра энергетики РК №329 от 24 августа 2018 года.

Резюмируя вышеуказанный обзор законодательства в отношении выполнения обязательств по устранению воздействия от недропользования, последовательные действия недропользователя выглядят следующим образом:

1. Недропользователь должен привлечь проектную организацию с соответствующей лицензией для проектирования разработки месторождения.
2. Проектная организация, используя методические рекомендации по составлению проектов готовит проект разработки, в котором исходя от рыночной стоимости определяет сумму ответственности по устранению воздействия от недропользования.
3. Сумма обязательств не должна включать затраты, связанные с ликвидацией скважин как говорится в Кодексе, если работы проводятся за пределами устранения последствий при недропользовании по углеводородам.
4. Проект разработки проходит соответствующие согласования и утверждения в установленном порядке.
5. Недропользователь открывает банковский вклад и пополняет его на необходимую сумму, далее подписывает договор залога банковского вклада с банком и МЭ РК. В данном случае не рассматривается гарантия или страхование так как для добычной компании это не применимо.
6. Недропользователь ежегодно пополняет банковский вклад на суммы указанные в проекте разработки пропорционально ежегодному объему добычи.
7. При необходимости сумма обязательств пересматривается каждые три года.

Кейс УОГ в отношении ответственности по устранению воздействия от недропользования

С момента образования УОГ осуществлял свою деятельность в рамках двух контрактов на недропользования:

- Контракт на разведку на Федоровском блоке ЗКО №468, подписанный 11 мая 2000 года со сроком действия 11 мая 2021 года (истек).
- Контракт на добычу газа и конденсата на месторождении Рожковское №4130 от 2 апреля 2015 года сроком действия до 2 апреля 2040 года (действующий).

К моменту истечения срока действия разведочного контракта, УОГ имел сформированный ликвидационный фонд в банке второго уровня на сумму 1 млн. ДСША. В связи с тем, что УОГ необходимо было провести ликвидацию одной скважины для закрытия контракта и возврата контрактной территории государству, в январе 2021 года УОГ обратился в МЭ РК для получения разрешения на использование средств ликвидационного фонда. Данное обращение УОГ было рассмотрено на Экспертной комиссии по использованию недр МЭ РК 25 февраля 2021 года, где принято решение выдать отказ на использование средств ликвидационного фонда. Причиной в решении было указано то, что финансирование работ по устранению технологических

объектов (скважин) осуществляется за счет денег недропользователя как указано в статье 128 Кодекса о недрах. То есть, средства для ликвидации скважин не должны финансироваться за счет ликвидационного фонда, а должны быть профинансированы за счет средств Недропользователя. Согласно данному решению государственного органа, УОГ профинансировал ликвидацию скважин за счет своих средств.

В Контракте на добычу УОГ предусмотрены ежегодные отчисления в ликвидационный фонд, который создается в любом банке на территории Республики Казахстан как специальный депозитный счет. В соответствии с п. 8 Раздела 16 Контракта, УОГ должен отчислять не менее 1% от ежегодных затрат на добычу в ликвидационный фонд. Необходимо отметить, что Контракт на добычу УОГ был заключен с МЭ РК 2-го апреля 2015 года, то есть до введения Кодекса о недрах в действие.

20 января 2021 года УОГ получил письмо от МЭ РК рекомендательного характера открыть банковский вклад и заключить договор залога банковского вклада с МЭ РК в срок до 29 июня 2021 года как того требует законодательство (*в связи с введением новой модели финансирования устранения последствий недропользования*). В письме МЭ РК отметил, что залог банковского вклада как гарантирование по устранению воздействия регулируется согласно статье 57 Кодекса о недрах.

Анализ показывает, что на тот момент УОГ не смог бы заключить договор залога банковского вклада с МЭ РК так как требования к порядку заключения договора залога, а также типовой договор залога банковского вклада Кодексом не были регламентированы вплоть до 26 июля 2021 года.

Во-первых, статья 57 Кодекса была дополнена пунктом 7, который был введен в действие с 1 марта 2021 года, где говорилось, что последовательность заключения договора залога банковского вклада, а также его типовой шаблон утверждаются Приказом МЭ РК, как Компетентного органа в отношении углеводородов.

Во-вторых, Правила заключения соглашения о залоге банковского вклада и типовой шаблон были утверждены МЭ РК только 16 июля 2021 года Приказом Министра энергетики РК №232. То есть, позже срока, рекомендуемого самим МЭ РК.

Исходя из ранее полученного опыта с разведочным контрактом, УОГ сделал вывод, что в расчет суммы обязательств для обеспечения устранения последствий недропользования не должна быть включена стоимость ликвидации скважин. Понимание по данному вопросу было адресовано в НК КМГ, которое в свою очередь обратилось с письмом в адрес МЭ РК для получения официальных разъяснений.

В своем обращении в феврале 2021 года НК КМГ просил подтвердить МЭ РК об отсутствии необходимости включения расходов по ликвидации скважин в расчет рыночной стоимости устранения последствий операций по добыче для целей обеспечения залогом банковского вклада. Ответ от МЭ РК по

данному письму был получен 30.03.2021, где было сказано, что *«Компетентный орган отмечает об отсутствии необходимости включения расходов по ликвидации скважин, осуществляемых в согласно ст. 128 Кодекса о недрах в расчеты»* при намерении заключать договор залога банковского вклада.

При изучении типовой формы договора залога банковского вклада для целей понимания как определяется сумма договора было выявлено, что сумма обеспечения выполнения обязательства по устранению последствий добычи углеводородов указывается *в проекте разработки месторождения* на основе рыночных цен на работы по устранению последствий добычи углеводородов и подлежит пересчету не чаще одного раза в 3 года в рамках анализа разработки, то есть данный пункт в типовой форме полностью соответствует Положениям Кодекса о недрах.

В ноябре 2021 года УОГ привлекает специализированную компанию с необходимой лицензией для подготовки проекта разработки газоконденсатного месторождения Рожковское.

При взаимодействии с проектной организацией в рамках проектирования разработки месторождения выяснилось, что расчет суммы обеспечения ликвидаций последствий недропользования оказался существенно выше, чем внутренняя оценка УОГ. Выяснилось, что для определения рыночной стоимости обязательств проектная организация учитывает стоимости ликвидации скважин. Сравнение суммы обязательств с учетом скважин и без учета скважин выглядит следующим образом (см. на следующей странице):

Таблица 3 - Суммы ликвидационных отчислений из Проекта разработки газоконденсатного месторождения Рожковское (Раздел 11)

Годы	Сумма отчислений с учетом скважин, тыс. ДСША	Сумма отчислений без учета скважин, тыс. ДСША	Разница
2023	\$280	\$44	\$236
2024	\$1 288	\$203	\$1 085
2025	\$1 242	\$196	\$1 046
2026	\$1 315	\$207	\$1 108
2027	\$1 422	\$224	\$1 198
2028	\$1 726	\$272	\$1 454
2029	\$1 951	\$308	\$1 644
2030	\$1 788	\$282	\$1 506
2031	\$1 704	\$268	\$1 435
2032	\$1 628	\$257	\$1 371
2033	\$1 563	\$246	\$1 317
2034	\$1 509	\$238	\$1 271
2035	\$1 462	\$230	\$1 232
2036	\$1 420	\$224	\$1 196
2037	\$1 381	\$218	\$1 163
2038	\$1 345	\$212	\$1 133
2039	\$1 313	\$207	\$1 106
2040	\$1 286	\$203	\$1 083
Итого	\$25 623	\$4 038	\$21 585
Примечание – составлено автором на основании источника [29]			

Как видно из таблицы 3, УОГ ожидал, что сумма обязательств по ежегодным отчислениям на депозит в банк для целей залога будет составлять порядка 4 млн. ДСША, при этом проектная организация представила расчет на сумму 25,6 млн. ДСША, что превышало оценку УОГ более чем в 6 раз.

По итогам обсуждения разногласий по сумме обязательств было выявлено, что проектная организация при расчете ссылается на методические рекомендации по составлению проектов разработки газовых и газоконденсатных месторождений, где указано (глава 12), что расчет затрат на ликвидацию последствий недропользования может быть выполнен в следующем рекомендуемом порядке:

1. Затраты на ликвидацию скважин;
2. Составления перечня наземных объектов обустройства;

3. Определение расходов на демонтаж наземных объектов на конец разработки месторождения;
4. Определение затрат для рекультивации нарушенных земель;
5. Включение платежей за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ.

В процессе подготовки проекта разработки следует рассчитать удельные расходы в тенге на каждую тысячу кубических метров извлеченного газа или конденсата. Это предполагает вычисление отношения общих затрат на ликвидацию объектов (исходя из перечня 1-5 выше) к общему объему добытого газа (или конденсата) за период разработки месторождения. После установления этого удельного показателя можно рассчитать годовые платежи, учитывая годовые объемы добычи.

Исходя из вышесказанного следует, что расчет ликвидационных отчислений базируется на удельном показателе, который включает в себя стоимость ликвидации скважин и далее ежегодно умножается на годовую добычу для определения общей суммы обязательств для Недропользователя. **Получается, методические рекомендации не соответствуют положениям Кодекса о недрах, где говорится, что к устранению последствий недропользования по углеводородам не входит ликвидация скважин, более того само МЭ РК подтвердило в своем ответе об отсутствии необходимости включения затрат по устранению скважин, осуществляемых в соответствии со статьей 128 Кодекса о недрах.**

Несмотря на неоднократные требования УОГ к проектной организации по приведению расчета в соответствие с Кодексом, проектная организация предупредила УОГ о потенциальных рисках несоответствия проекта методическим рекомендациям, где основным риском является получение отрицательных заключений и экспертиз, которые требуются для согласования и утверждения проекта разработки (без которого не могут проводиться операции по недропользованию). После продолжительных обсуждений, выходом из сложившейся ситуации было указать два расчета в проекте разработки, расчет с суммой отчислений с учетом стоимости ликвидации скважин и расчет без учета скважин. Однако расчет без учета скважин был указан *справочно*.

Соответствующий проект разработки месторождения Рожковское был согласован ЦКРР на заседании 24 ноября 2022 года и утвержден УОГ.

Позднее, а именно 11 мая 2023 года, после всех внутренних корпоративных согласований, УОГ направил на подписание в МЭ РК договор залога банковского вклада с суммой в 4 млн. ДСША в целях соблюдения законодательства. В своем письме при отправке УОГ указал, что соответствующий расчет определен проектом разработки и соответствует положениям Кодекса о недрах. По итогам рассмотрения МЭ РК вернул материалы УОГ на доработку, а также указал на то, что вклад в банке должен

быть пополнен на сумму 280 тыс. ДСША за 2023 год (см. таблицу 3), указанную в проекте разработки с учетом скважин.

На момент написания данной магистерской работы, договор залога банковского вклада между банком, УОГ и МЭ РК не был подписан, ввиду несогласия УОГ отчислять средства на увеличенную сумму, а также отказом МЭ РК подписать договор залога банковского вклада на сниженную сумму без учета скважин ввиду того, что расчет был указан только *справочно* в проекте разработки.

Примечательно, что статья 10 Закона РК «О правовых актах» гласит, что по иерархии нормативных правовых актов кодексы РК имеют более высокую юридическую силу нежели нормативные правовые приказы министров РК.

Кейс УОГ в отношении выполнения контрактных обязательств по финансированию обучения

В соответствии с условиями Контракта на добычу у УОГ имеется ряд финансовых обязательств, в т.ч., по финансированию обучения, повышения квалификации и переподготовки сотрудников, являющихся гражданами РК, привлекаемых при выполнении контракта, а также обучения граждан РК в согласно с перечня специальностей, одобренных Компетентным органом (МЭ РК) в период проведения добычи **в размере 1 (одного) % процента от ежегодного объема инвестиций.**

Исходя из вышеуказанного обязательства УОГ ежегодно выделял средства на финансирование обучения, как работников, так и студентов граждан РК. Однако ежегодно сталкивался с ситуацией, когда МЭ РК при расчете обязательств придерживался разной позиции исходя из «большого показателя». То есть, если инвестиции УОГ по плану, указанные в Рабочей программе (приложение к контракту на недропользование), на тот или иной год были выше, чем фактические инвестиции за год, то считался 1% от плана, если же фактические инвестиции превышали плановые показатели, то расчет обязательств складывался как 1% от факта. Данный подход создавал путаницу, а также не имел по мнению УОГ каких-либо оснований.

В январе 2023 года УОГ обратился в МЭ РК за получением разъяснений. В письме УОГ отметил, что, ни положением Контракта на добычу, ни Правилами финансирования обучения казахстанских кадров, утвержденным совместным приказом Министра энергетики РК №185 от 15 мая 2018 года и Министра образования и науки РК №211 от 17 мая 2018 года, ни иными нормативными правовыми актами в области недропользования не урегулирован механизм применения показателя: планового либо фактического объема инвестиций при расчете ежегодного обязательства по обучению казахстанских кадров по итогам календарного года. С учетом вышеизложенных обстоятельств, УОГ просил МЭ РК дать разъяснения со ссылкой на нормативный правовой акт, регулирующий механизм расчета

обязательств по обучению для дальнейшего руководства.

Необходимо отметить, что в соответствии с гражданским законодательством РК, а именно пункт 1 статьи 392 ГК гласит, что при толковании условий договора во внимание принимается буквальное значение содержащихся в нем слов и выражений, в связи с этим, по мнению УОГ, при расчете ежегодного обязательства по обучению во внимание должны приниматься фактические объемы инвестиций.

В феврале 2023 года УОГ был получен ответ от МЭ РК. Ответ был следующим *«исходя из правоприменительной практики, при отсутствии в контракте на недропользование точного порядка расчета обязательств по обучению недропользователей, такие обязательства определяются по методике «от большего» показателя, что также подтверждается имеющимися вступившими в законную силу судебными актами».*

При этом МЭ РК не указал, на какие именно судебные акты ссылается. Однако было понятно, что нет утвержденного документа, который бы регулировал такой подход при расчете обязательств со стороны МЭ РК, так как это было используемой ежегодной «практикой». Самостоятельный анализ не выявил судебные акты, где иск был подан исключительно по обучению, зачастую такие иски со стороны МЭ РК были инициированы по причине неисполнения нескольких контрактных обязательств (обучение, социальные отчисления, финансирование НИОКР и т.д.).

Заключение

В связи со значительной зависимостью бюджета Казахстана от недропользования, в частности нефтегазового сектора, роль государственного управления в области недропользования является критической в поддержании притока инвестиций и повышения инвестиционной привлекательности через совершенствования механизмов управления.

В магистерской работе были рассмотрены конкретные кейсы недропользователя УОГ в ЗКО.

Кейс, связанный с проблемой получения права на земельные участки для осуществления работ по недропользованию, а также с последующим инициированием вопроса экспроприации земли для государственных нужд обнажил некоторые процессы, которые можно усовершенствовать.

Для недопущения подобных ситуаций в будущем предлагается рассмотреть следующие рекомендации по совершенствованию механизма управления недропользованием:

1. Улучшение координации между государственными органами: для предотвращения конфликтов и неясностей в предоставлении прав на недра и землепользование необходимо установить более тесное взаимодействие между соответствующими государственными органами. Предлагается предусмотреть уведомительный порядок при заключении очередного контракта на недропользование от компетентного органа (МЭ РК) в адрес местного исполнительного органа в юрисдикции которого находится месторождение полезных ископаемых.
2. Улучшение системы мониторинга и уведомлений: для предотвращения случаев, когда земельные участки, предназначенные для недропользователя, переходят в пользование другим юридическим лицам, необходимо внедрить более эффективную систему мониторинга и уведомлений. Недропользователь должен активно следить за своими земельными участками и своевременно подавать соответствующие запросы на получение права землепользования. МЭ РК на данный момент не участвует в процессе предоставления земельных участков никоим образом, в качестве сопровождения в успешном начале операций по недропользованию может быть подготовлен чеклист недропользователя, включающий в себя необходимые последующие действия недропользователя после заключения контракта. МЭ РК может проводить мониторинг исполнения данного чеклиста без каких-либо санкций в отношении недропользователя.
3. Рассмотрение возможности изменения законодательства: возможно, стоит рассмотреть внесение изменений в законодательство для более

четкого регулирования процесса предоставления прав на недра и землепользование, чтобы избежать подобных сложностей в будущем. Это можно реализовать через:

- Учет квазигосударственных предприятий: рассмотреть вопрос о включении квазигосударственных предприятий, таких как УОГ, в категорию организаций, деятельность которых может подпадать под принудительное изъятие земли для государственных нужд. Это поможет устранить недоразумения в интерпретации статуса таких организаций. Предлагается внести следующее изменение в Закон РК «О государственном имуществе»:

Таблица 4 – предлагаемые изменения в пункт 3 статьи 62 Закона РК «О государственном имуществе»

Текущая редакция	Предлагаемая редакция
<p>Не может быть признано изъятием имущества для государственных нужд любое изъятие имущества, преследующее коммерческие цели негосударственных юридических лиц и цели удовлетворения негосударственных интересов, либо иное изъятие имущества, не вытекающее из целей осуществления государственных функций и не преследующее общественно значимые цели. В этих случаях отчуждение имущества допускается по соглашению между собственником имущества и лицом, преследующим коммерческие цели, на основании договора купли-продажи имущества между ними.</p>	<p>Не может быть признано изъятием имущества для государственных нужд любое изъятие имущества, преследующее коммерческие цели негосударственных юридических лиц и цели удовлетворения негосударственных интересов, за исключением квазигосударственных предприятий, либо иное изъятие имущества, не вытекающее из целей осуществления государственных функций и не преследующее общественно значимые цели. В этих случаях отчуждение имущества допускается по соглашению между собственником имущества и лицом, преследующим коммерческие цели, на основании договора купли-продажи имущества между ними.</p>
<p>Примечание – составлено автором</p>	

- Уточнение законодательства: определить четкие критерии и понятия, связанные с государственными нуждами и общественно значимыми целями в контексте недропользования. Это поможет избежать неоднозначности и споров в интерпретации законов. Если недропользование предусматривает примеры общественных целей, связанных со строительством инфраструктуры, внедрению образовательных инициатив и программ, охраны окружающей среды, социальной поддержкой и созданием, а также поддержкой здравоохранения, то в таком случае не должны оспариваться цели для проведения операций недропользования.

Кейс связанный с обеспечением ответственности по устранению последствий недропользования на практике показывает, что несоответствие методических рекомендаций положениям Кодекса может увеличить обязательства недропользователя более чем в 6 раз и заморозить средства недропользователя почти в размере 21,5 млн. ДСША (ориентировочно 10 млрд. тенге) в качестве залога банковского вклада, тогда как данные денежные средства могут быть использованы в операционной или инвестиционной деятельности.

Исходя из обзора законодательства, международного опыта, а также практического кейса УОГ, предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

1. Не ограничивать недропользователей на этапе добычи углеводородов одним видом обеспечения в виде залога банковского вклада. Рекомендуются предоставить выбор по предоставлению альтернативного вида обеспечения типа банковской, корпоративной гарантии или страхования. Во избежание увеличения рисков для государства на одном месторождении можно рассмотреть использование сразу нескольких видов финансового обеспечения, которые могут изменяться по мере приближения закрытия месторождения. Например, требование небольшого депозита наличными в дополнение к аккредитиву или гарантии страхования может быть разумным, чтобы обеспечить средства для стабилизации объекта в случае отказа от его разработки, пока востребуется полная сумма обеспечения.
2. Предлагается внести изменения в «Методические рекомендации по составлению проектов разработки газовых и газоконденсатных месторождений», а именно в отношении *Главы 12 Расчет суммы обеспечения ликвидаций последствий недропользования*:

Таблица 5 – предлагаемые изменения в Главу 12 Методических рекомендаций по составлению проектов разработки газовых и газоконденсатных месторождений

Текущая редакция	Предлагаемая редакция
<p>Расчет затрат на ликвидацию последствий недропользования может быть выполнен в рамках Проекта ликвидации последствий деятельности недропользования в следующем рекомендуемом порядке:</p> <p>1. Формирование затрат на ликвидацию скважин в динамике согласно разработанной организационно-технологической модели.</p>	<p>Расчет затрат на ликвидацию последствий недропользования может быть выполнен в рамках Проекта ликвидации последствий деятельности недропользования в следующем рекомендуемом порядке:</p> <p>1. Формирование затрат на ликвидацию скважин в динамике согласно разработанной организационно-технологической модели.</p> <p><i>При этом в расчете необходимо учитывать, что финансирование работ по ликвидации технологических объектов, проводимых вне рамок ликвидации последствий недропользования по углеводородам, осуществляется за счет средств недропользователя. В связи с этим, они не включаются в расчет общей суммы обеспечения ликвидаций последствий недропользования.</i></p>
<p>Примечание – составлено автором</p>	

Касательно кейса УОГ в отношении выполнения контрактных обязательств в отношении финансирования обучения, судебная практика говорит о том, двойная роль МЭ РК как контролирующего органа и участника контракта часто влияет на решение большинства дел в пользу государства.

Необходимо стремиться к равновесию интересов, особенно в такой ключевой отрасли как недропользование, где подход не должен быть односторонне репрессивным. У недропользователей есть заинтересованность в успешном осуществлении проектов, у государства - интерес использовать свои природные ресурсы с максимальной пользой. Это совпадение интересов следует использовать как основу для стимулирования и развития добывающего сектора и экономики в целом.

Как было уже сказано ранее, государственным структурам рекомендуется действовать единообразно и следовать установленному политическому курсу, направленному на создание условий, привлекательных для инвесторов. Когда возникают препятствия, которые мешают политике по привлечению инвестиций, каждый орган обязан приложить усилия к их преодолению, трактуя любые неясности в интересах инвесторов и ставя во главу угла их потребности. Однако опять же тут важно соблюдение баланса интересов, учитывать и другие факторы.

В целях внесения ясности в отношении контрактов, где отсутствует точный порядок расчета обязательств по обучению недропользователей, такие обязательства рекомендуется определять по «фактическим» ежегодным инвестициям. Данная рекомендация базируется исходя из следующих причин:

- Использование фактических инвестиций для расчета обязательств обеспечивает справедливое распределение ресурсов. Недропользователь не должен нести более высокие обязательства, чем те, которые соответствуют его реальным вложениям.
- Фактические инвестиции отражают реальное экономическое положение недропользователя, что позволяет более точно определять его возможности и обязательства в отношении обучения.
- Основываясь на фактических инвестициях, можно четко и прозрачно отслеживать реальные затраты и обязательства. Это устраняет путаницу, возникающую из-за разночтений между плановыми и реальными затратами, и делает процесс более понятным для всех сторон.

Представленные в магистерском проекте рекомендации направлены на улучшение прозрачности, эффективности и справедливости государственного управления в области недропользования, что, в конечном итоге, способствует развитию сектора и укреплению интересов страны в этой важной области.

Кроме точечных рекомендаций, хотелось бы обратить внимание на современные тенденции и вызовы в области недропользования в мире. В частности, важно регулярно обновлять нормативно-правовую базу в соответствии с изменяющимися экологическими, технологическими и экономическими условиями. Говоря о технологических условиях, нужно уделить внимание внедрению цифровых технологий для улучшения мониторинга и управления недропользованием, а также использование больших данных и искусственного интеллекта.

В заключении важно подметить, что общий подход должен включать не только улучшение государственного управления и его процессов, но и работать над улучшением внутренних процессов и координации внутри недропользователя в целях более плодотворного сотрудничества с государственными органами для разрешения возникающих проблем и обеспечения более эффективного использования природных ресурсов страны.

Список использованных источников

- 1 Стратегия «Казахстан-2050» // Официальный информационный ресурс Премьер-Министра Республики Казахстан. URL: <https://primeminister.kz/ru/gosprogrammy/strategiya-kazahstan-2050>. Дата обращения: 28.10.2023 г.
- 2 Чеботарев А. Три вызова для казахстанской нефти (31.05.2023) // Институт экономических исследований (ERI). URL: <https://economy.kz/ru/Mnenija/id=147>. Дата обращения: 28.10.2023 г.
- 3 Активы Нацфонда планируют увеличить до \$100 млрд. (26.11.2022) // Центр деловой информации Kapital.kz. URL: <https://kapital.kz/economic/110785/aktivy-natsfonda-planiruyut-uvlichit-do-100-mlrd.html>. Дата обращения: 26.10.2023 г.
- 4 Обзор нефтегазовой отрасли Казахстана (август 2022 г.) // Jusan Analytics. URL: <https://jusananalytics.kz/wp-content/uploads/2022/08/obzor-neftegazovoj-otrasli-rk.pdf>. Дата обращения: 26.10.2023 г.
- 5 В 2022 году сумма инвестиций в недропользование в РК достигла 7,7 трлн тенге (15.02.2023) // Forbes.kz. URL: https://forbes.kz/economy/energy-subsoil/v_2022_godu_summa_investitsiy_v_nedropolzovanie_v_rk_dostigla_77_trln_tenge/. Дата обращения: 26.10.2023 г.
- 6 О компании // Официальный сайт ТОО «Урал Ойл энд Газ». URL: <https://www.uog.kz/ru/company/>. Дата обращения: 26.10.2023 г.
- 7 Контракт на разведку // Официальный сайт ТОО «Урал Ойл энд Газ». URL: <https://www.uog.kz/ru/activity/contract-exploration/>. Дата обращения: 26.10.2023 г.
- 8 Контракт на добычу // Официальный сайт ТОО «Урал Ойл энд Газ». URL: <https://www.uog.kz/ru/activity/contract-mining/>. Дата обращения: 26.10.2023 г.
- 9 Baimishev R.N. Improvement of administrative approaches to subsoil state management in the Republic of Kazakhstan. Gornye nauki i tekhnologii = Mining Science and Technology (Russia). 2020;5(4):307-317. <https://doi.org/10.17073/2500-0632-2020-4-307-317>
- 10 Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации - 100 конкретных шагов» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>. Дата обращения: 10.11.2023 г.
- 11 Baimishev R.N. Effective International Approaches to Subsoil Public Administration. Gornye nauki i tekhnologii = Mining Science and Technology (Russia). 2020;5(2):162-184. (In Russ.) <https://doi.org/10.17073/2500-0632-2020-2-162-184>
- 12 Annual Survey of Mining Companies 2022 (04.05.2023) // Fraser Institute URL: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/annual-survey-of-mining-companies-2022.pdf>. Дата обращения: 20.10.2023 г.

13 Голубченко Марина Валентиновна, Исмаил Кызы Нуржамал Анализ государственного управления недропользованием в странах Европы и Азии // Вестник евразийской науки. 2016. №2 (33). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-gosudarstvennogo-upravleniya-nedropolzovaniem-v-stranah-evropy-i-azii>. Дата обращения: 20.11.2023 г.

14 Досманова Ж.Е. Меры по защите интересов государства в сфере недропользования: по праву Федеративной Республики Германии (2017) // Журнал «Право и государство». URL: <https://km.kazguu.kz/uploads/files/11.%20%D0%94%D0%BE%D1%81%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%96.%D0%95.%20%D0%A1.%20117-132..pdf>. Дата обращения: 15.10.2023 г.

15 Андреева, Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л. В. Андреева. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 296 с.

16 Тарабаев, П. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук / Тарабаев Павел Сергеевич. – Екатеринбург, 2008. –180 с.

17 Яровой, А. В. Поставка товаров для государственных нужд : дис. ... канд. юрид. наук / Яровой Александр Валерьевич. – Екатеринбург, 2005. – 202 с.

18 Осипова Светлана Борисовна Государственные нужды: понятие и критерии определения // Legal Concept. 2015. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-nuzhdy-ponyatie-i-kriterii-opredeleniya>. Дата обращения: 13.10.2023 г.

19 Смоляк Сергей Абрамович О ФОРМИРОВАНИИ ЛИКВИДАЦИОННОГО ФОНДА ПРИ РАЗРАБОТКЕ МЕСТОРОЖДЕНИЙ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ // Имущественные отношения в РФ. 2021. №10 (241). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-formirovanii-likvidatsionnogo-fonda-pri-razrabotke-mestorozhdeniy-poleznyh-iskopaemyh>. Дата обращения: 13.11.2023.

20 Santiago J. Dondo. Financial Assurance for Mine Closure: A Regulatory Perspective from the Argentine Context // Centre for Social Responsibility in Mining. URL: <https://www.csr.mq.edu.au/publications/financial-assurance-for-mine-closure-a-regulatory-perspective-from-the-argentine-context>. Дата обращения: 17.10.2023 г.

21 Global Review: Financial assurance governance for the post-mining transition (2021) // The International Institute for Sustainable Development. URL: <https://www.iisd.org/system/files/2021-09/financial-assurance-governance-for-post-mining-transition.pdf>. Дата обращения: 18.10.2023 г.

22 Le, Huyen. (2021). Comparative analysis of financial assurance instruments for offshore oil and gas decommissioning and mine restoration. 6/2021. 43-54.

23 Жылкайдарова С. Контрактные обязательства недропользователей: тренды судебных споров // Официальный сайт юридической фирмы SIGNUM. URL: <https://signumlaw.com/posts/kontraktnye-obyazatelstva-nedropolzovateley-trendy-sudebnyh-sporov>. Дата обращения: 25.10.2023 г.

24 Опёноква К. 27% Юрисдикций мира применяют английское право. // Информационный портал «Деловая жизнь Казахстана». URL: <https://dzhk.kz/ekonomika/27-jurisdikcij-mira-primenyajut-anglijskoe-pravo>. Дата обращения: 30.10.2023 г.

25 Байрамкулов Алан Кемалович. Особенности толкования договора в российском гражданском праве: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.03 / Байрамкулов Алан Кемалович; [Место защиты: Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 244 с.

26 Калдыбаев А., Дон Т. Сложности перехода недропользователей на типовой контракт (04.03.2019) // Центр деловой информации Kapital.kz. URL: <https://kapital.kz/economic/76282/slozhnosti-perekhoda-nedropol-zovateley-na-tipovoyu-kontrakt.html>. Дата обращения: 03.11.2023 г.

27 Учредительные документы. // Официальный сайт АО НК «КазМунайГаз». URL: <https://www.kmg.kz/ru/sustainable-development/corporate-governance/corporate-documents/>. Дата обращения: 10.11.2023 г.

28 ТОО «Урал Ойл энд Газ» (2023). Отчет по исполнению бюджета за 2019-2022 гг. Уральск: Собственное издание компании.

29 ТОО «Урал Ойл энд Газ» (2022). Проект разработки газоконденсатного месторождения Рожковское. Атырау: Атырауский филиал ТОО «КМГ Инжиниринг».

Приложение 1

Аналитическая записка

Автор проекта: Асанов Азамат Канатович

Научный руководитель: д.ю.н. Жумагулов Марат Имангалиевич

<p><u>Идея проекта:</u> Нацфонд на 99% пополняется за счет поступлений от нефтегазового сектора, трансферты из которого далее финансируют различные приоритетные сектора экономики РК. Логично возникает потребность не только сохранить, но и увеличить уровень поступлений в Нацфонд. Изучение процесса взаимодействия между недропользователем, Министерством энергетики РК и местными исполнительными органами является актуальным для выявления проблем, споров и разночтений в законодательстве и нормативных документах, которые воздействуют на эффективное управление и использование природных ресурсов, а также повышают привлекательность недропользования для инвестиций.</p>	<p><u>Название:</u> Совершенствование институционального механизма управления в области недропользования</p>
<p><u>Проблемная ситуация (кейс):</u> В данном проекте исследованы конкретные кейсы с одним из недропользователей Западно-Казахстанской области (ТОО «Урал Ойл энд Газ») который столкнулся со следующими проблемами: 1) Несмотря на наличие контракта на недропользование с Министерством энергетики РК, который предоставляет право на добычу газа и конденсата, Недропользователь не мог в полном объеме осуществлять свои операции так как оказался в ситуации, где ему выделили горный отвод (недра), однако не имелось право землепользования на поверхности, так как право землепользования на некоторых участках месторождения принадлежало крестьянским хозяйствам.</p>	<p><u>Описание:</u> 1) Отсутствует должная интеграции при предоставлении права на недра и права землепользования между МЭ РК и МИО. Контракт на недропользование заключается с МЭ РК и обращается внимание на доступность недр и предоставляет право на недра. В свою очередь право на землепользование на поверхности регулируется земельным законодательством и требует соответствующих разрешений уже от МИО. Несмотря на наличие взаимосвязи в тексте Кодекса о недрах и земельного кодекса в части возникновения у Недропользователя оснований для получения земельного участка, в реальности пример УОГ показывает, что со стороны МИО может быть предоставлено право землепользования другому юридическому лицу совершенно законно на территории проведения операций недропользователя. В случае отсутствия необходимых действий</p>

<p>2) Положения Кодекса о недрах в отношении финансирования ответственности за ликвидацию воздействия от недропользования интерпретируется по-разному проектными организациями, недропользователем и МЭ РК. Разная интерпретация связана с включением затрат на ликвидацию скважин в расчетах проекта разработки для последующего заключения договора залога банковского вклада из-за коллизии в методических рекомендациях по составлению проектов разработки газовых и газоконденсатных месторождений.</p> <p>3) Некорректно интерпретируются положения Контракта на недропользование в отношении обязательств по обучению казахстанских граждан. Со стороны МЭ РК используется практика применения «большого» показателя (плана или факта) для расчета обязательств.</p>	<p>со стороны недропользователя по оформлению земельного участка и обращения в местный исполнительный орган после заключения контракта на недропользование, данный земельный участок также может быть передан для ведения крестьянского хозяйства или другого вида деятельности другому субъекту. В случае несвоевременного обращения в местный исполнительный орган для оформления требуемых земельных участков недропользователь не получает каких-либо уведомлений или напоминаний, тем самым в данной ситуации присутствует человеческий фактор и получение земельного участка полностью зависит от компетентности и знаний работников недропользователя. Земельные участки не резервируются автоматически.</p> <p>При этом УОГ неоднократно просил МИО начать принудительное отчуждение земель для государственных нужд, однако Акимат выдавал отказ ссылаясь на коммерческие интересы Недропользователя несмотря на то, что 50% доли участия в УОГ принадлежит АО «НК «КазМунайГаз» (НК КМГ). УОГ подпадает под понятие субъекта квазигосударственного сектора. Более того, Устав НК КМГ гласит, что предметом деятельности НК КМГ является представление и защита интересов государства в нефтегазовой отрасли.</p> <p>2) Для обеспечения исполнения обязательств по финансированию ликвидации последствий недропользования Недропользователю необходимо с 2021 года заключить договор залога банковского вклада с МЭ РК. Сумма залога определяется проектом разработки. Проект разработки составляется в соответствии с утвержденными методическими рекомендациями МЭ РК. Кодекс о недрах гласит, что к ликвидации последствий недропользования не относится ликвидации скважин если она проводится вне рамок ликвидации последствий недропользования по углеводородам. Однако проектная организация при расчете ссылается на методические рекомендации по составлению проектов разработки, где</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>указано (глава 12), что расчет затрат на ликвидацию последствий недропользования может быть выполнен в рекомендуемом порядке, куда включаются суммы по ликвидации скважин. То есть сумма обязательств завышается, хотя Кодекс о недрах позволяет снизить нагрузку на Недропользователя.</p> <p>3) В соответствии с условиями Контракта на добычу у УОГ имеется ряд финансовых обязательств, в т.ч., по финансированию обучения, повышения квалификации и переподготовки сотрудников, являющихся гражданами РК, привлекаемых при выполнении контракта, а также обучения граждан РК в согласно с перечня специальностей, одобренных Компетентным органом (МЭ РК) в период проведения добычи в размере 1 (одного) % процента от ежегодного объема инвестиций. Однако УОГ ежегодно сталкивался с ситуацией, когда МЭ РК при расчете обязательств придерживался разной позиции исходя из «большого показателя». То есть, если инвестиции УОГ по плану, указанные в Рабочей программе (приложение к контракту на недропользование), на тот или иной год были выше, чем фактические инвестиции за год, то считался 1% от плана, если же фактические инвестиции превышали плановые показатели, то расчет обязательств складывался как 1% от факта. Данный подход создает путаницу, и не имеет каких-либо оснований.</p>
<p>Имеющиеся решения данной проблемы</p> <p>1) Наличие контракта на недропользование (полученного в соответствии с Кодексом о недрах) является основой для немедленного предоставления земельного участка Недропользователю в соответствии с земельным законодательством. Порядок предоставления права землепользования предусматривает первым шагом подачу соответствующего заявления со стороны недропользователя в местный исполнительный орган. Если участок</p>	<p>Классификация существующих подходов</p> <p>1) Предоставление права недропользования и права землепользования</p> <p>Преимущества</p> <p>В земельном законодательстве есть положение о возможности принудительного изъятия земель для государственных нужд в случае обнаружения месторождения полезных ископаемых.</p> <p>Недостатки</p> <p>Отсутствует единое мнение относительно определения концепции государственных нужд и критериев для определения определенных требований как таковых. Интерпретация может различаться.</p>

<p>занят есть механизм принудительного изъятия земель для государственных нужд при определенных условиях.</p> <p>2) Нет альтернативного решения данной проблемы.</p> <p>3) Внесение изменений в контракт на недропользование в установленном порядке для уточнения разногласий по итогам переговоров с МЭ РК.</p>	<p>2) Нет альтернативного решения проблемы.</p> <p>3) Внесения изменений в Контракт Преимущества Регламентированный процесс. Простой и понятный.</p> <p>Недостатки</p> <p>Внесение изменений является переговорным процессом, при этом зачастую зависит от позиции МЭ РК и может не привести к должному результату для Недропользователя. Отсутствует документ регламентирующий подход к таким ситуациям как у УОГ, только правоприменительная практика согласно ответу МЭ РК.</p>
<p>Предлагаемое решение данной проблемы</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Рассмотреть уведомительный порядок при заключении очередного контракта на недропользование от МЭ РК в адрес МИО в юрисдикции которого находится месторождение полезных ископаемых. 2. Разработать чеклист недропользователя включающий в себя необходимые последующие действия недропользователя после заключения контракта. 3. Внесение изменений в законодательства в отношении включения квазигосударственных предприятий, таких как УОГ, в категорию организаций, деятельность которых может подпадать под принудительное изъятие земли для государственных нужд. 4. Определить четкие критерии и понятия, связанные с государственными нуждами и общественно значимыми целями в контексте недропользования. 5. Не ограничивать недропользователей на этапе добычи углеводородов одним 	<p>Описание альтернативного подхода, порядок его осуществления</p> <ul style="list-style-type: none"> • Внести изменения либо разработать внутренние регламентирующие документы в МЭ РК (в отношении уведомительного порядка и расчета исполнения обязательств по обучению). • Внести изменение в Закон РК «О государственном имуществе» п. 3 статьи 62 для учета квазигосударственных компаний. А также определения четких критериев понятия, связанных с государственными нуждами. • Внесение изменений в НПА (Кодекс о недрах и «Методические рекомендации по составлению проектов разработки газовых и газоконденсатных месторождений») <p>Возможности</p> <ul style="list-style-type: none"> • Наличие ассоциации Казэнерджи, которая представляет интересы недропользователей РК и может помочь в совершенствовании законодательства и предлагаемых рекомендаций • Наличие иностранных инвесторов среди недропользователей

<p>видом обеспечения в виде залога банковского вклада. Рекомендуется предоставить выбор по предоставлению альтернативного вида обеспечения типа банковской, корпоративной гарантии или страхования. Во избежание увеличения рисков для государства на одном месторождении можно рассмотреть использование сразу нескольких видов финансового обеспечения, которые могут изменяться по мере приближения закрытия месторождения.</p> <p>6. Предлагается внести изменения в «Методические рекомендации по составлению проектов разработки газовых и газоконденсатных месторождений», а именно в отношении Главы 12 Расчет суммы обеспечения ликвидаций последствий недропользования.</p> <p>7. Государственным структурам рекомендуется действовать единообразно и следовать установленному политическому курсу, направленному на создание условий, привлекательных для инвесторов. Когда возникают препятствия, которые мешают политике по привлечению инвестиций, каждый орган обязан приложить усилия к их преодолению, трактуя любые неясности в интересах инвесторов и ставя во главу угла их потребности.</p> <p>8. В целях внесения ясности в отношении контрактов, где отсутствует точный порядок расчета обязательств по обучению недропользователей, такие обязательства рекомендуется определять по «фактическим» ежегодным инвестициям.</p>	<p>Риски</p> <ul style="list-style-type: none"> • Нежелание новых инвесторов инвестировать в сектор из-за различий в законодательстве • Создание прецедентов или изменение законодательства не в пользу недропользователя
<p>Ожидаемый результат</p> <p>Представленные в магистерском проекте рекомендации направлены на улучшение прозрачности, эффективности и справедливости государственного управления в</p>	<p>Способы измерения эффективности альтернативного подхода, оценки его реализации</p> <ul style="list-style-type: none"> • Снижение судебных споров между МЭ РК и Недропользователями

<p>области недропользования, что, в конечном итоге, способствует развитию сектора, повышают привлекательность недропользования для инвестиций и укреплению интересов страны в этой важной области.</p> <p>Важно подметить, что общий подход должен включать не только улучшение государственного управления и его процессов, но и работать над улучшением внутренних процессов и координации внутри недропользователя в целях более плодотворного сотрудничества с государственными органами для разрешения возникающих проблем и обеспечения более эффективного использования природных ресурсов страны.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение инвестиций в нефтегазовую отрасль • Снижение обращений, жалоб в адрес МЭ РК со стороны Недропользователей • Снижение нарушений контрактных обязательств и выдачи уведомлений от МЭ РК
<p>Литература</p> <p>Были изучены и систематизированы соответствующие законы и нормативные акты, проведен детальный анализ переписок и документации между УОГ, Акиматом Западно-Казахстанской области и Министерством энергетики РК.</p> <p>Обзор законодательства включал в основном Кодекс о недрах, Земельный кодекс РК, Приказы Министра энергетики и Министра по инвестициям и развитию, Закон РК «О госимуществе».</p>	<p>Список:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Активы Нацфонда планируют увеличить до \$100 млрд. (26.11.2022) // Центр деловой информации Kapital.kz. URL: https://kapital.kz/economic/110785/aktivy-natsfonda-planiruyut-velichit-do-100-mlrd.html. 2. Обзор нефтегазовой отрасли Казахстана (август 2022 г.) // Jusan Analytics. URL: https://jusananalytics.kz/wp-content/uploads/2022/08/obzor-neftegazovoj-otrasli-rk.pdf. 3. О компании // Официальный сайт ТОО «Урал Ойл энд Газ». URL: https://www.uog.kz/ru/company/. 4. Голубченко Марина Валентиновна, Исмаил Кызы Нуржамал Анализ государственного управления недропользованием в странах Европы и Азии // Вестник евразийской науки. 2016. №2 (33). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-gosudarstvennogo-upravleniya-ndropolzovaniem-v-stranah-evropy-i-azii.

	<p>5. Baimishev R.N. Improvement of administrative approaches to subsoil state management in the Republic of Kazakhstan. <i>Gornye nauki i tekhnologii = Mining Science and Technology (Russia)</i>. 2020;5(4):307-317. https://doi.org/10.17073/2500-0632-2020-4-307-317</p> <p>6. Baimishev R.N. Effective International Approaches to Subsoil Public Administration. <i>Gornye nauki i tekhnologii = Mining Science and Technology (Russia)</i>. 2020;5(2):162-184. (In Russ.) https://doi.org/10.17073/2500-0632-2020-2-162-184</p> <p>7. Осипова Светлана Борисовна Государственные нужды: понятие и критерии определения // <i>Legal Concept</i>. 2015. №1. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-nuzhdy-ponyatie-i-kriterii-opredeleniya.</p> <p>8. Жылкайдарова С. Контрактные обязательства недропользователей: тренды судебных споров // Официальный сайт юридической фирмы SIGNUM. URL: https://signumlaw.com/posts/kontraktnye-obyazatelstva-nedropolzovateley-trendy-sudebnyh-sporov</p> <p>9. Калдыбаев А., Дон Т. Сложности перехода недропользователей на типовой контракт (04.03.2019) // Центр деловой информации Kapital.kz. URL: https://kapital.kz/economic/76282/slozhnosti-perekhoda-nedropol-zovateley-na-tipovoy-kontrakt.html.</p> <p>10. Учредительные документы. // Официальный сайт АО НК «КазМунайГаз». URL: https://www.kmg.kz/ru/sustainable-development/corporate-governance/corporate-documents/.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------