

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В НЕФТЯНОЙ СЕКТОР РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Dautbek ALAN (Даутбек Алан НУРЛАНОВИЧ)
Kuanış ADILHAN (Куаныш АДІЛХАН)

Для рассмотрения современного состояния регулирования инвестиций следует выяснить, для чего необходимо специальное законодательство об инвестициях.

После распада СССР во всех государствах - участниках СНГ стало действовать в принципе их национальное законодательство, а по не урегулированным этим законодательством вопросам в переходный период продолжали действовать нормы законодательства Союза ССР, если они не противоречат конституциям и национальному законодательству.

Что же касается Казахстана, то наша республика явилась одной из первых по принятию своего законодательства в области иностранных инвестиций. С момента провозглашения государственной независимости в Республике Казахстан формируется фундамент правовой базы, необходимый для бизнеса и инвестиций. В его основании находятся конституционные принципы и нормы, предусматривающие равную защиту государственной и частной собственности, право каждого на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности. Впервые Закон РК «Об иностранных инвестициях» был принят 7 декабря 1990 года. Впоследствии с принятием Закона РК «Об инвестициях» от 8 января 2003 года Закон РК «Об иностранных инвестициях» от 7 декабря 1990 года утратил силу.

Для регулирования инвестиций наряду со специальными законами («Об инвестициях» и «О недрах и недропользовании») существенное значение имеют Гражданский Кодекс, общие законодательные акты о собственности, о займе, налоговое и таможенное законодательства.

В условиях становления независимого Казахстана и перехода к рыночной экономике, многочисленные поправки в национальное законодательство страны во многих случаях направлены на улучшение правовой среды для инвестиционной деятельности и формирование эффективной системы государственного регулирования. Серьезной проблемой становится несоблюдение, игнорирование и имеющиеся факты нарушения правовых норм в деятельности государственных органов, установленных действующим законодательством страны, в особенности на уровне местных органов власти.

Действующее законодательство в целом создает необходимые основополагающие условия для вложения инвестиций на территории Казахстана. В частности, в статьях 4, 5, 8 и 17 Закона РК «Об инвестициях» 2003 года для них предусмотрены законодательные гарантии по защите прав, одинаковый правовой режим в сравнении с отечественными инвесторами, упрощенная процедура регистрации совместных и иностранных предприятий, возможность приобретения земли и недвижимости, свобода предпринимательской деятельности, а также гарантии прав при национализации и освобождение от обложения таможенными пошлинами при импорте оборудования для реализации инвестиционного проекта.

Среди иностранных и отечественных инвесторов недропользование остается наиболее предпочтительной сферой вложения прямых инвестиций. За прошедшие годы реформ в этой сфере создано необходимое законодательство и система государственного регулирования инвестиционной деятельности.

В сентябре 1997 года функции Рабочего органа Правительства по лицензированию недропользования были возложены на бывший Госкоминвест, который являлся специальным правительственным органом по подготовке и заключению контрактов с недропользователями.

С момента создания в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 8 ноября 1996 г. Государственного комитета Республики Казахстан по инвестициям, которое с 22 января 1999 г. преобразовано в Агентство Республики Казахстан по инвестициям, инвестиционный климат в стране, по общим оценкам, претерпел изменения в положительную сторону, чему способствовали сохранение благоприятной макроэкономической и социально-политической ситуации, структурные реформы в экономике, последовательное обновление законодательства и т.д.¹. Особое значение имело продолжение административной реформы, в рамках которой был создан специализированный орган, отвечающий за привлечение прямых инвестиций в приоритетные секторы экономики².

Казахстан получил более 4/5 всех прямых иностранных инвестиций, поступивших в Центральную Азию, намного опередив другие страны этого региона. В Центральной Азии пятый год подряд наблюдался рост и по объему прямые иностранные инвестиции уже превзошли Западную Азию. Благодаря инвестиционной политике, направленной на привлечение прямых инвестиций и оказание им государственной поддержки, несколько активизировался приток капитала в ранее не столь привлекательные среди инвесторов отрасли национальной экономики. В это же время подписаны крупные контракты в нефтегазовом секторе, которому инвесторы традиционно отдают предпочтение для вложения инвестиций.

Немалую роль в укреплении инвестиционной привлекательности страны сыграли мероприятия информационно-презентационного характера и создание механизмов интерактивного диалога между государством и инвесторами (Совет иностранных инвесторов при Президенте Республики Казахстан; регулярные встречи главы государства с ведущими инвесторами; круглые столы инвесторов, организуемые Госкоминвестом; Алматинский инвестиционный саммит и т.д.).

Очевидно, что достигнутые позитивные тенденции могут быть сохранены и упрочены лишь при последовательном продолжении избранного курса, тем более, что общемировые инвестиционные процессы вследствие финансового кризиса в Азии, России и Бразилии приобретают неблагоприятную динамику, характеризующуюся ростом недоверия инвесторов к развивающимся рынкам, к которым по большому числу показателей относится также Казахстан.

Кроме того, сохраняется негативная тенденция ухудшения ценовой конъюнктуры на мировом рынке для основных экспортных позиций Казахстана. В качестве крайне

¹ Агентство Республики Казахстан по инвестициям // www.gov.kz

² Указ Президента Республики Казахстан «О преобразовании Государственного комитета Республики Казахстан по инвестициям» // Казахстанская правда. - 1999 г. - 22 января.

отрицательного сценария, нельзя исключать среднесрочный спад активности на мировом рынке нефти, что может негативно повлиять на темпах реализации проектов по освоению казахстанских месторождений углеводородного сырья и его транспортировке на внешние рынки сбыта.

Последовательное осуществление одного из главных долгосрочных приоритетов Стратегии развития Казахстана до 2030 года, предусматривающего экономический рост на основе иностранных инвестиций и внутренних сбережений, диктуется в первую очередь факторами внутреннего развития, основными из которых по-прежнему остаются дефицит внутренних накоплений и низкие объемы капиталовложений в реальный сектор экономики. В этих условиях государство обязано поставить в известность иностранных и отечественных инвесторов о сохранении ориентации на обеспечение экономического роста и поощрение притока инвестиций, в том числе посредством повышения статуса и укрепления полномочий специализированного государственного органа, уполномоченного представлять Республику Казахстан перед инвесторами³.

В процессе продолжения демократических реформ большое значение приобретает совершенствование и последовательное осуществление государственной политики в области прямых инвестиций. Без существенных инвестиций на современном этапе развития невозможно обеспечить кардинальную модернизацию национальной экономики и достижение качественных перемен в ключевых отраслях и отдельных регионах страны, в том числе и в нефтяной сфере. Либеральная инвестиционная политика с ясными, эффективными и строго соблюдаемыми законами, исполняемыми беспристрастными государственными органами, является наиболее мощным стимулом к росту притока прямых инвестиций в развитие национальной экономики.

Закон Республики Казахстан «О государственной поддержке прямых инвестиций» позволил разработать и принять комплекс необходимых нормативных правовых актов и сформировать систему государственной поддержки прямых инвестиций в приоритетные секторы экономики. Указом Президента Республики Казахстан 5 апреля 1997 года был определен конкретный перечень приоритетных секторов для привлечения прямых инвестиций. В отличие от ранее действовавшего списка принятый в августе 1998 г. новый список наиболее важных производств носит более конкретный и развернутый характер. При этом уточнены отдельные позиции, что имеет немаловажное значение для многих прямых инвесторов⁴. В приоритетных секторах экономики между Агентством Республики Казахстан по инвестициям и утвержденными инвесторами было заключено 85 контрактов. По условиям контрактов инвесторы взяли обязательства по вложению в реализацию проектов прямых инвестиций в объеме 314,2 млн. долл., в том числе в основной капитал - 271,0 млн. долл.⁵

Указанные мероприятия неоднократно рассматривались в следующих постановлениях Правительства от 21 октября 1998 г. № 1075 «О Плане мероприятий Правительства Республики Казахстан, высказанных в Послании народу Казахстана 30 сентября 1998

³ Стратегия развития Казахстана до 2030 года. – Алматы: :Гылым, 1997.

⁴ Закон Республики Казахстан «О государственной поддержке прямых инвестиций» от 28 февраля 1997 г. // Казахстанская правда. – 1997. – 28 февраля.

⁵ Kazakhstan is transforming Investment Policy // Kazakhstan/ - The International Business magazine. – 2006. - № 2. – P.21-23.

г.» и постановления Правительства от 19 февраля 1998 г. N 119 «О Плана мероприятий по реализации Программы действий Правительства Республики Казахстан на 1998-2000 годы». На их основе была разработана Программа привлечения прямых инвестиций в Республике Казахстан на период 1999-2000 гг.⁶

В 1998 году иностранные инвесторы столкнулись на территории республики с рядом конфликтных ситуаций, негативно повлиявших на инвестиционный имидж Казахстана. В большинстве подобных случаев для их разрешения они обратились в судебные органы, находящиеся за пределами страны. Это было связано с несовершенством судебной системы Казахстана, что приводило к снижению уровня доверия среди инвесторов, которые для решения спорных вопросов предпочитали обращаться к международным арбитражным органам.

В целях повышения уровня качества принимаемых законодательных актов и обеспечение их неукоснительного исполнения на всей территории страны Правительство Казахстана постоянно совершенствует нормативно-правовую базу инвестиционной деятельности, в частности в нефтяную сферу. Так, например, на заседании Парламента страны были пересмотрены Общая и Особенная часть Гражданского кодекса, с принятием которой совершенствуется процесс формирования правовой основы для ведения и регулирования товарно-денежных и иных имущественных отношений при сохранении равенства всех участников. По новому законодательству пересмотрен порядок работы по сокращению видов предпринимательской деятельности, подлежащих лицензированию; упрощению процедур получения лицензий, виз и других согласительных и разрешительных документов, регистрации недвижимости и отвода земли, системы регистрации иностранных граждан. Обеспечивается транспарентность законотворческого процесса для сообщества отечественных и иностранных инвесторов. В настоящее время проекты законодательных и нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающие законные права и интересы инвесторов, в обязательном порядке согласовываются с Агентством Республики Казахстан по инвестициям, который рассматривает их с учетом мнения самих инвесторов.

Большое значение для повышения деловой и инвестиционной активности в стране приобретает практическое соблюдение правовых норм действующего законодательства. В этих целях необходима дальнейшая реализация в центральных и местных исполнительных органах специальных учебных программ, направленных на повышение юридических знаний у государственных служащих, а также систематическое проведение их аттестации на знание основ законодательства Республики Казахстан.

Одним из первых мероприятий явилось обеспечение взаимодействия с международными арбитражными организациями, решениям которых доверяют большинство иностранных инвесторов.

Особое внимание уделяется обучению казахстанских специалистов по международному праву в области разрешения инвестиционных споров и повышению их квалификации путем организации их стажировки в международных арбитражных организациях. Агентство Республики Казахстан по инвестициям оказывает содействие инвесторам в

⁶ Постановление Правительства «О Плана мероприятий Правительства Республики Казахстан» от 21 октября 1998 г. N 1075 // Казахстанская правда. – 1998. – 21 октября.

разрешении споров в досудебном порядке, поскольку судебные разбирательства нежелательны как для инвестора, так и для Республики Казахстан.

При проведении рекламно-информационной работы за рубежом, заключении межправительственных соглашений о поощрении и взаимной защите инвестиций, налаживании международного инвестиционного сотрудничества отсутствует системный подход для наращивания целенаправленных усилий по поиску и привлечению новых инвестиций в казахстанскую экономику. Для активизации привлечения прямых иностранных инвестиций в Казахстан предстоит определить страны с разбивкой на три основные группы.

В *первую группу* будут включены страны, вкладывающие инвестиции в Казахстан в объеме свыше 100 млн. долл. в среднем за год в течение пяти последних лет или свыше 10% от общего объема притока прямых иностранных инвестиций, а также страны, обладающими высокими потенциальными возможностями для инвестирования. В частности, в эту группу могут войти США, Великобритания, Германия, Франция, Япония, Турция и Нидерланды. Среди них наиболее активными в Казахстане были инвесторы из США и Великобритании, Япония. Предстоит активизировать работу по привлечению инвестиций из Германии, Франции, Гонконга и Нидерландов.

Во *вторую группу* войдут страны, размещающие инвестиции в объеме от 50 млн. до 100 млн. долл. или от 5 до 10% от общего объема прямых иностранных инвестиций, а также страны, имеющие потенциальные возможности для инвестирования на уровне данной группы. В ее состав, в частности, могут войти: европейские страны: Швейцария, Италия, Бельгия (включая Люксембург), Швеция, Испания, Дания, Норвегия; азиатские страны: Гонконг (КНР), Сингапур, Республика Корея, Китай и другие страны.

Третья группа состоит из стран, вкладывающих инвестиции в объеме от 5 млн. долл. до 50 млн. долл. или от 1 до 50 % от общего объема прямых иностранных инвестиций, а также страны, обладающие потенциальными возможностями для инвестирования на уровне данной группы. В третью групп могут войти следующие страны: в Европе: Финляндия, Австрия, Португалия, Россия; в Азии: Малайзия, Индонезия; в Америке: Чили, Бразилия, Мексика; другие страны: ЮАР, Израиль, арабские страны Ближнего и Среднего Востока. В выбранных странах осуществлялся систематический сбор информации по инвестиционным вопросам с участием дипломатических миссий Республики Казахстан за рубежом, и формировать специализированные банки данных, также составление прогнозов инвестиционной активности данных стран.⁷

По инициативе бывшего Госкоминвеста были внесены изменения и дополнения в ряд законодательных и нормативных правовых актов Республики Казахстан, направленные на создание более благоприятных условий для инвестиционной деятельности недропользователей. В целях реализации инвестиционных проектов по освоению крупнейших нефтегазовых месторождений Северного Каспия и Карачаганак внесены поправки в Указы о налогах и о таможенном деле. Кроме того, утверждены новые положения о порядке заключения контрактов на проведение операций по недропользованию в Республике Казахстан.

⁷ Агентство Республики Казахстан по инвестициям // www.government.kz.

Следующим мероприятием оптимизации сферы недропользования стало утверждение перечня месторождений и территорий Республики Казахстан по углеводородному сырью для проведения операций по инвестиционной деятельности. Так, в сфере недропользования бывшим Госкоминвестом было заключено 123 контракта, по условиям которых недропользователями взяты обязательства по вложению прямых инвестиций в объеме около 8,0 млрд. долл. При этом на углеводородное сырье приходится 28% контрактов. Вместе с тем, следует отметить, что на углеводородное сырье приходится большая часть прямых инвестиций -90%.

Агентством Республики Казахстан по инвестициям выдано 188 лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых, в том числе 19 лицензий по углеводородному сырью. В Республике Казахстан постановлением Правительства Республики Казахстан была утверждена и действует *Программа привлечения прямых инвестиций в Республике Казахстан*. Целью Программы является формирование мощного притока прямых инвестиций в интересах обеспечения прогрессивных структурных сдвигов и модернизации казахстанской экономики, достижения устойчивых темпов экономического роста страны. Основными задачами Программы являются: улучшение общего инвестиционного климата; активизация привлечения новых инвестиций; совершенствование системы государственной поддержки инвестиций.

Привлечение прямых инвестиций в Республике Казахстан должно быть основано на соблюдении следующих *основных принципов инвестиционной политики государства*.

- *Стабильность и предсказуемость*. Качество инвестиционного климата страны для многих инвесторов определяется в первую очередь не видами и размерами предоставляемых льгот и преференций, а социально-политической и макроэкономической стабильностью. Как показывает международная практика, приток прямых инвестиций в развитие экономики нарастает постепенно, по мере сохранения и укрепления в стране стабильности, роста уровня предсказуемости и доверия инвесторов к государственной политике, создания благоприятных условий для инвестиционной деятельности.

- *четкие, прозрачные и однозначные правовые нормы*, регулирующие инвестиционную деятельность, отвечающие мировым стандартам. Инвестиционные права должны быть ясными и понятными для всех инвесторов. Они должны исключать условия для бюрократизма и коррупции, а также возможности несправедливого получения льгот и преимуществ. Последовательная ликвидация всех барьеров, препятствующих инвестициям, развитию производства и торговли, является составной частью инвестиционной политики.

- *Защита законных прав инвесторов*, неукоснительное соблюдение и защиту прав инвесторов на всех уровнях власти. Любое ущемление прав инвесторов ведет к падению инвестиционного имиджа страны и уровня доверия к государственным органам. Ведущая роль в оказании помощи и содействия иностранным и отечественным инвесторам принадлежит Агентству Республики Казахстан по инвестициям, единственному государственному органу, уполномоченному представлять Республику Казахстан перед инвесторами. Важное значение имеет также защита прав и законных интересов инвесторов, действующих на внутреннем фондовом рынке, и соблюдение всеми его участниками действующего в стране законодательства.

- *Равные условия для деятельности иностранных и отечественных инвесторов*, что предусмотрено действующим законодательством Республики Казахстан. Не должно быть различий, преимуществ или предпочтений в пользу отдельных инвесторов, независимо от их страны происхождения.
- *Соблюдение условий контрактов и международных соглашений*, что повышает уровень доверия к Республике Казахстан и способствует росту притока прямых инвестиций. Любое необоснованное одностороннее нарушение контрактов или соглашений ведет к негативной реакции со стороны инвесторов. Как показывает опыт, первопричиной инвестиционных споров служит недостаточная проработка приватизационных контрактов с точки зрения антимонопольного законодательства и защиты национальных интересов Казахстана.
- *Прибыльность и результативность прямых инвестиций*. Инвестор вправе рассчитывать на получение прибыли от вложения инвестиций в реализацию любого инвестиционного проекта, свободно реинвестировать ее в развитие казахстанской экономики.
- *Стимулирование прямых инвестиций в приоритетные сектора экономики*. Система льгот и преференций призвана поощрять вложение прямых инвестиций, прежде всего в развитие тех отраслей и регионов, от которых зависит повышение эффективности и конкурентоспособности, а также решение важных проблем развития государства.
- *Обеспечение информационной прозрачности внутреннего фондового рынка и равных условий для деятельности на нем различных групп инвесторов*.
- *Сохранение окружающей среды*. Прямые инвестиции, вкладываемые в недропользование и развитие производства товаров и услуг, не должны вести к нарушению сложившейся в стране экологической системы. Окружающая среда в Казахстане страдает повышенной уязвимостью. Поэтому неконтролируемая техногенная деятельность может нарушить хрупкое равновесие в природе. Особое значение имеет ограждение Казахстана от размещения инвесторами экологически грязных отраслей и производств.

В рамках каждой задачи выделяются свои *приоритеты*.

Улучшение инвестиционного климата требует формирования такой деловой среды, чтобы стало выгодно вкладывать инвестиции в реальный сектор экономики не только иностранным, но и отечественным инвесторам, чтобы способствовало как притоку иностранного капитала, так и избежанию утечки за границу внутреннего капитала. Для этого представляется необходимым дальнейшее развитие нормативно-правовой базы, налогового и таможенного режимов, рынка рабочей силы, рынка земли и недвижимости, рынка транспортных и коммуникационных услуг, рынка банковских и финансовых услуг, рынка деловой информации, рынка социальных услуг, а также механизмов интерактивного диалога с инвесторами⁸. Важным направлением инвестиционной политики государства должно стать развитие внутреннего фондового рынка. Особое значение придастся формированию системы оценки инвестиционного

⁸ 8 Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 июля 2005 года N 911. «Программа привлечения прямых инвестиций в Республике Казахстан на период 2005-2006 гг.» // Казахстанская правда. – 2005. – 1 июля.

климата в Республике Казахстан, вызывающей доверие среди инвесторов и привлекающих их новыми инвестиционными возможностями.

Капиталовложения в недропользование нефтегазовых объектов являются приоритетным направлением в инвестирование. Это наглядно демонстрирует одиннадцатикратный рост углеводородных инвестиций в 2005 году по сравнению с показателями 1996 года. При этом если десять лет назад в нефтегазовую отрасль было направлено около 946,9 млн долл.США, то по итогам 2005 г. этот показатель превысил 10,09 млрд. В 2005 г. объем инвестиций в недропользование составил в объеме 10,7 млрд., из них 2,3 млрд. затрачено на разведку, и 8,4 млрд. – на добычу нефти. В число крупнейших компаний-инвесторов на 2006г. Вошли Аджип ККО – 3044,3 млн. долл., «Тенгизшевройл» - 1557,1 млн., «Мангистаумунайгаз» - 1160,8 млн.долл., «ПетроКазахстан Инк» - 172,8 млн. долл. США⁹.

Основную часть прямых иностранных инвестиций вложили инвесторы из США, Республики Кореи и Великобритании, Турции, Китая, Канады, Японии, Индонезии, Германии¹⁰. В своем Послании народу Казахстана Президент Республики Казахстан Н.А.Назарбаев отметил: «В целом, в экономику Казахстана привлечено порядка 30-ти миллиардов долларов США прямых иностранных инвестиций»¹¹.

В целом, активизация привлечения новых инвестиций предполагает переход к целевому применению мер по привлечению инвестиций, более активное использование двусторонних механизмов инвестиционного сотрудничества, усиление взаимодействия с международными финансовыми и экономическими организациями в целях содействия новым инвестициям, использование рекламно-информационных механизмов постоянного действия и активизацию рекламно-информационной деятельности на внешних рынках инвестиций.

Совершенствование системы государственной поддержки прямых инвестиций направлено на улучшение законодательной базы государственной поддержки инвестиций; совершенствование системы фискальных стимулов прямых инвестиций, установление ведущей роли государства в инвестировании средств в создание инфраструктуры, необходимой для реализации проектов, выполнение функций «омбудсмана» и эффективное разрешение текущих проблем инвесторов.

В современных условиях, когда желательно, с одной стороны привлечь иностранные инвестиции в страну, а с другой проводить политику протекционизма возникающему отечественному предпринимательству. Таким образом, в условиях перехода к рынку специальное законодательство должно сохраниться, хотя его значение и удельный вес будут меняться. Если же переход к рынку будет длительным, это законодательство не только сохранится, но и получит дальнейшее развитие, и только в отдаленной перспективе его роль уменьшится, а затем оно станет ненужным.

⁹ Джантуреева Э. Нефтегазовые недропользователи подводят итоги // Kazakhstan: The International business magazine. - 2006. - № 1. – С.69.

¹⁰ Казахстан и его регионы. – Алматы: Агентство Республики Казахстан по статистике, 2005. - № 4.-С.27.

¹¹ Назарбаев Н.А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации: Послание Президента Республики Казахстана Нурсултана Назарбаева народу Казахстана. – Алматы, 2005. – С. 7.