

Реформирование горной промышленности в Казахстане: инвестиции, устойчивое развитие, конкурентоспособность



**Реформирование горной
промышленности в Казахстане:
инвестиции, конкурентоспособность,
устойчивое развитие**



Организация экономического сотрудничества и развития

ОЭСР представляет собой уникальную площадку, позволяющую государствам совместно решать экономические, социальные и экологические проблемы глобализации. ОЭСР одной из первых стремится понять проблемы в таких областях, как корпоративное управление, информационная экономика и демографическое старение населения, чтобы помочь властям выработать соответствующие меры. Она дает государствам возможность поделиться опытом, найти пути решения общих проблем, определить надлежащие методы работы и координировать внутреннюю и внешнюю политику. В число стран – участниц ОЭСР входят: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Латвия, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, США, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. В работе ОЭСР принимает участие Европейский союз.

Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии

Программа ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии призвана ускорить проведение экономических реформ и улучшить деловой климат, чтобы в конечном счете обеспечить устойчивый экономический рост и занятость в странах Центральной Азии (Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Монголия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), а также Восточной Европы и Закавказья (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина).

Данная программа преследует тройную цель: (1) передача передового опыта ОЭСР в области привлечения инвестиций и повышения конкурентоспособности; (2) содействие обсуждению, обмену и учету реформаторского опыта стран региона; (3) оказание странам региона содействия в разработке государственных мер по поддержке местных предприятий и привлечению иностранных инвесторов.

Проект ОЭСР «Повышение конкурентоспособности горной промышленности в Казахстане»

Правительство Республики Казахстан признало диверсификацию экономики и повышение конкурентоспособности предприятий горной промышленности своими первоочередными задачами. Страна планирует повысить интенсивность проведения геологоразведочных работ, оптимизировать процедурные формальности и активизировать деятельность по привлечению прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Государство стремится увеличить долю продукции с высокой добавленной стоимостью, а также модернизировать технологии, усовершенствовать охрану окружающей среды и стимулировать поиск новых минеральных ресурсов. В рамках данного проекта Казахстану оказывается поддержка в решении вышеуказанных задач. Основная цель заключается в повышении инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности горной промышленности посредством выявления и анализа концептуальных препятствий, существующих в определенных сферах, определения приоритетных рекомендаций

по экономической политике и их осуществления на практике, а также развития необходимых навыков и укрепления потенциала соответствующих сторон.

Проект ОЭСР «Повышение конкурентоспособности горной промышленности в Казахстане» направлен на решение следующих конкретных задач:

- i. оценка делового климата в горной промышленности Казахстана по определенным направлениям экономической политики;
- ii. консультирование по вопросам реформирования горной промышленности в целях обеспечения соответствия стандартам ОЭСР и стран-участниц, а также привлечения ПИИ;
- iii. выявление возможностей горной промышленности Казахстана и их использование в целях обеспечения соответствия международным стандартам;
- iv. оказание Казахстану помощи в определении видов деятельности, увеличивающих добавленную стоимость отраслевой продукции;
- v. совершенствование способности властей разрабатывать и реализовывать отраслевые реформы, в частности за счет систематического ознакомления с методикой и инструментарием.

Основным участником данного проекта является Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан.

Выражение признательности

Настоящий отчет является результатом работы, проводимой в рамках Проекта ОЭСР «Повышение конкурентоспособности горнодобывающей промышленности Казахстана», координируемого Отделом Евразии ОЭСР и Министерством инвестиций и развития Республики Казахстан.

Основными авторами отчёта являются Мигель Кастро, Центр развития ОЭСР и Марианне Аалто, Отдел Евразии ОЭСР. Ценные рекомендации и аналитические материалы были предоставлены Уильямом Томпсоном, главой подразделения Евразии ОЭСР и Деном Девлином, Центр налоговой политики ОЭСР. Жан-Франсуа Ленжелле, Управление по вопросам окружающей среды ОЭСР, осуществлял аналитическое руководство на протяжении всего проекта. В докладе были использованы материалы исследований Фей Блох, Ана Делиньи, Анны Елисейевой, Боряны Кискиной и Ольги Олсон, подразделение Евразии ОЭСР. Поддержка в редактировании была предоставлена Люком Макле, подразделение Евразии ОЭСР. Александр Бёмер, глава подразделения Юго-Восточной Азии ОЭСР, дал ценные комментарии к проекту отчета. Грегори Лекомт, подразделение Евразии ОЭСР, координировал запуск отчета, и Дженнифер Доэрти, подразделение Евразии ОЭСР, подготовила его для публикации.

Следующие заинтересованные стороны, в частности, внесли аналитический вклад на различных этапах проекта: Кржиштоф Михалак, Управление окружающей среды ОЭСР, Адам Барболет, Посольство Канады в Казахстане и Кыргызстане; Сара Беллами и Винс Д'Анджело, Департамент горнодобывающей промышленности, регулирования промышленности и безопасности Западной Австралии; Кори Хьюз, правительство Саскачевана; Бенуа Журден, Отдел Центральной Азии и Северной Америки, BRGM; Кай Лакс, Геологическая служба Швеции и Петтер Ларссон-Гарсия, Шведское агентство по охране окружающей среды; Сухрагчаа Миджидсюрэн, Управление минеральных ресурсов и нефти Монголии; Кевин Пратт, Канадское агентство по доходам и Зияд Заид, Природные ресурсы Канады.

Краткий обзор

Начиная с 2014 года необходимость реформировать горную промышленность Казахстана стала одним из первых пунктов на повестке дня. Тенденция к снижению цен на сырьевые товары, наблюдавшаяся с 2012 года, отрицательно влияла на экономику страны: так, к началу 2016 года, то есть за пятилетний период, цены на металлы упали почти на 60%. В 2015 и 2016 годах реальный рост ВВП Казахстана снизился до 1,2 и 1% соответственно, чего не происходило с 1990-х годов. И хотя в 2017 году темпы роста снова увеличились до 4%, для восстановления экономики нужен толчок, который помог бы Казахстану снова встать на путь быстрого приближения к наиболее развитым государствам мира.

Горнодобывающая отрасль Казахстана обеспечивает более четверти ВВП страны. Она представлена в основном несколькими крупными предприятиями, при этом часть акций наиболее значимых производителей нетопливного минерального сырья принадлежит государству. Большая доля разведываемых, разрабатываемых, добываемых, перерабатываемых и продаваемых твердых полезных ископаемых, включая медь, золото и железную руду, приходится на национальную горнорудную компанию «Тау-Кен Самрук».

Рискованные геологоразведочные работы на ранних этапах в основном выполняют небольшие юниорские компании. Однако масштаб геологоразведочных работ в Казахстане за последние 30 лет был ограниченным, а отрасль твердых полезных ископаемых добилась значительно меньших успехов в деле привлечения иностранных инвестиций, нежели углеводородная. Недавние реформы отчасти направлены на сокращение этого разрыва и создание заметно более привлекательных условий для инвестиций в новые проекты по разведке и добыче. Правительство поработало над приведением горного законодательства в соответствие с конкурентоспособными международными моделями и формированием среды, благоприятствующей инвестициям, в том числе со стороны зарубежных юниорских компаний.

С января 2015 года ОЭСР поддерживала начинания в данной сфере в рамках проекта «Повышение конкурентоспособности горной промышленности в Казахстане», в ходе которого был выполнен широкий спектр работ, включая экспертные анализы и консультации с властями и частным сектором. По итогам всех мероприятий удалось сделать выводы, которые помогли согласовать казахстанское законодательство с принципами, принятыми в горных юрисдикциях в странах-членах ОЭСР. В декабре 2017 года был принят новый Кодекс Республики Казахстан «О недрах и недропользовании», который должен вступить в силу в июле 2018 года. Отражая результаты проделанной работы и представляя важный шаг вперед во многих аспектах, при условии грамотной реализации он способен укрепить доверие инвесторов.

Данный кодекс вобрал в себя передовой опыт нормативно-правового регулирования деятельности по добыче твердых полезных ископаемых. Помимо прочих положительных нововведений, в нем содержатся положения, упрощающие порядок выдачи разрешений, что свидетельствует о готовности Казахстана

следовать примеру Западной Австралии. Так, в новом кодексе вводится порядок предоставления права недропользования по принципу «первой заявки», который должен быть тепло встречен недропользователями, желающими осуществлять геологоразведочные работы. Помимо этого, владельцам лицензии на разведку гарантируется последующее получение лицензии на разработку соответствующего участка недр. Порядок ответа на поступившие заявки также регламентируется. Несмотря на сохранение преимущественного права государства (по аналогии с Чили или Британской Колумбией в Канаде), ожидается, что эти общие положения встретят одобрение у многих представителей отрасли.

В новом законодательстве подчеркивается, что при рассмотрении заявок будут учитываться результаты экологической экспертизы, при этом природоохранным органам предоставляется право вето. В рамках общего процесса также предусматривается оценка качества воды. Однако не лишним будет прояснить отношения между кодексом «О недрах и недропользовании» и Экологическим кодексом, а также пролить свет на реформы, которые планируется провести в этой связи. В кодексе «О недрах и недропользовании» все же отсутствуют положения, свидетельствующие об отказе от системы контроля за отходами горнопромышленных предприятий посредством взимания соответствующих сборов и переходе вместо нее к классификации отходов с учетом присущего им риска. Это может вызвать обеспокоенность у недропользователей, рассматривающих возможность осуществления долгосрочных капиталовложений.

Более того, новый кодекс обязывает власти предоставлять свободный доступ к геологической информации, что должно быть положительно встречено геологоразведочными предприятиями, несмотря на то что какие-то сведения все же будут отнесены к числу конфиденциальных. По имеющимся данным, геологическая информация в настоящее время поступает непосредственно от недропользователей, и до конца не ясно, будет ли Государственный фонд недр, создаваемый в целях управления геологическими данными, самостоятельно осуществлять разведочную деятельность, поддерживая тем самым взятый государством курс на привлечение новых инвестиций и упрощение доступа к геологической информации.

Казахстан подтвердил свое намерение следовать нормам международной «Инициативы прозрачности добывающих отраслей» (ИПДО), закрепив в новом законодательстве обязанность отчитываться по всем платежам, осуществляемым отраслевыми предприятиями соответствующим органам власти.

Несмотря на заметный прогресс, еще предстоит решить ряд серьезных проблем, особенно в сфере налогообложения и надзора.

- Что касается налогообложения предприятий горной промышленности, чему в Налоговом кодексе посвящен отдельный раздел, учет в налоговой базе запасов полезных ископаемых вместо использования более привычного механизма налогообложения выручки с продаж / прибыли будет по-прежнему волновать недропользователей, так как налоговое обязательство может возникнуть независимо от рентабельности запасов в конкретный момент времени.
- Кроме того, судя по всему, в новом кодексе сохраняется более строгий контроль за недропользованием по сравнению с ситуацией в странах – участницах ОЭСР. Так, на этапе разведки и добычи запрещается вносить

любые коррективы в план производства горных работ, в том числе в используемые недропользователями методы и способы, не согласовав их с властями. Это ограничивает способность недропользователей адекватно реагировать на изменение рыночной конъюнктуры. К тому же, в новом кодексе отсутствуют положения, устанавливающие контроль за деятельностью недропользователей в зависимости от присущих ей рисков.

В целом, реформы соответствуют рекомендациям, предложенным в рамках проекта, как, например, в случае с изменением порядка выдачи разрешений, что должно помочь Казахстану увеличить приток капиталовложений в геологоразведочную деятельность. Тем не менее, ряд ключевых аспектов, в том числе порядок осуществления надзора и систему налогообложения в соответствующей сфере, еще предстоит доработать. Если эти вопросы останутся нерешенными, существует вероятность того, что эффект от многочисленных положительных преобразований будет ограниченным. Дальнейшая работа в этом направлении наряду с проведением соответствующих налоговых и экологических реформ должна повысить привлекательность горной промышленности для прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и ее конкурентоспособность в целом.

Разумеется, результат реформ в горной отрасли Казахстана, как недавних, так и предстоящих, всецело зависит от эффективности практической реализации. Наилучшим способом заручиться доверием инвесторов станет справедливый, последовательный и прозрачный характер применения новых правил и процедур. Регулярный мониторинг мероприятий по реализации и внесение коррективов на основе фактических данных тоже будут способствовать успеху.

Содержание

Выражение признательности.....	6
Краткий обзор.....	7
Содержание.....	10
1. Обзор горной промышленности Казахстана.....	11
1.1. Ресурсообеспеченность и торговля твердыми полезными ископаемыми в структуре экономики Казахстана.....	12
1.2. Подход к иностранным инвестициям.....	13
1.3. Нормативно-правовая база горной промышленности Казахстана.....	17
2. Проблемы и возможности нормативно-правовой базы горной промышленности Казахстана.....	19
2.1. Порядок предоставления и осуществления прав недропользования.....	19
Планы недропользования и информация о производстве горных работ.....	21
Механизмы финансовой гарантии.....	21
2.2. Обзор налогообложения в горной промышленности.....	23
Система налогообложения в горной промышленности Казахстана и общие экономические стремления.....	24
Налоговые реформы 2018-ого года.....	24
Воздействие реформ.....	25
Возможное продолжение реформ.....	26
Дальнейшее согласование налога на добычу полезных ископаемых с международной практикой.....	27
2.3. Обеспечение прозрачности и соблюдение деловой этики.....	31
2.4. Учет и контроль в горной промышленности.....	31
Данные геологических изысканий.....	32
Контроль осуществления горных работ.....	34
Контроль добычи полезных ископаемых.....	35
Отчетность и контроль в сфере запасов.....	35
2.5. Доступ к геологической информации.....	37
2.6. Воздействие на окружающую среду и предотвращение ее загрязнения.....	37
Экологические разрешения и налоги.....	39
Сбор и удаление отходов.....	40
Управление водопользованием.....	41
2.7. Охрана труда и промышленная безопасность.....	41
2.8. Доля местного содержания.....	42
3. Рекомендации и предлагаемые меры.....	45
Источники.....	49

1. Обзор горной промышленности Казахстана

В рамках более обширного комплекса мер, направленных на улучшение делового климата в стране, Казахстан работает над повышением инвестиционной привлекательности своей добывающей – и прежде всего горнодобывающей – промышленности. При условии эффективной реализации недавние законодательные реформы должны способствовать привлечению иностранных инвестиций в отрасль и развитию геологоразведки.

После перехода на рыночную экономику в 1998 году в Казахстане первое время наблюдался экономический спад, который впоследствии сменился феноменальным ростом. Реальный ВВП в постоянных ценах практически утроился после возобновления положительной тенденции в конце прошлого века. Однако этот период был также отмечен растущей зависимостью от добывающего сектора, и в частности от нефтяной промышленности, которая привлекала гораздо больше инвестиций, чем твердые полезные ископаемые, и во многом обошла данную подотрасль по объему выпускаемой продукции и экспорту (OECD, 2017^[11]) (World Bank, 2014^[21]). Добывающий сектор в целом обеспечивает около 30% ВВП (OECD, 2018^[31]). На минеральное топливо приходится примерно 60% экспортных поступлений, а на твердые полезные ископаемые и металлы, по грубым подсчетам, 22% (World's Top Exports,(n.d.)^[41]) (OECD, 2016^[51]) (Embassy of Kazakhstan to the United States,(n.d.)^[61]) (UN Comtrade, 2016^[71])

Из-за преобладающей роли добывающего сектора в структуре экономики Казахстана страна чувствительна к колебаниям цен на сырьевые товары и прочим рискам, обусловленным зависимостью от природных ресурсов. Ухудшение мирового инвестиционного климата, связанное с падением цен на сырьевые товары с пиковой отметки, наблюдавшейся в 2011-2012 годах, а также снижение спроса в России и Китае – на главных экспортных рынках Казахстана – привело к резкому экономическому спаду в 2015-2016 годах, когда рост реального ВВП сократился до 1,5% и 1,0% соответственно (World Bank, 2017^[81]) (OECD, 2018^[31]). Произшедший спад стал стимулом для осуществления ряда национальных проектов, направленных на улучшение инвестиционного климата в стране, диверсификацию экономики, расширение возможностей частного сектора и изменение основных принципов экономической политики в сфере добывающего сектора. Когда в 2017 году рост, по предварительным оценкам, ускорился примерно до 4%, государство продолжило начатый курс по проведению широкомасштабных реформ, призванных диверсифицировать экономическую деятельность и ослабить зависимость страны от колебаний цен на нефть.

Помимо падения цен на сырьевые товары, на добыче твердых полезных ископаемых долгое время сказывалось недостаточно активное проведение геологоразведочных работ. Почти все шахты в Казахстане эксплуатируются на протяжении около двух десятилетий. Таким образом, стимулирование геологоразведочной деятельности играет решающую роль в улучшении инвестиционных перспектив отрасли.

Ряд проблем, препятствующих привлечению иностранных инвестиций, отчасти связан с такими аспектами, как нормативно-правовой климат и сложные процедуры заключения договоров, которые власти избрали в качестве двух приоритетных направлений реформирования (Mining Technology,(n.d.)^[9]).

Меры по развитию отечественной горной промышленности предполагают не только привлечение инвестиций в геологоразведочные работы, но и затрагивают вопросы общего характера, в том числе уровень занятости и НИОКР (Trend news agency,(n.d.)^[10]). В новом кодексе «О недрах и недропользовании» (Ministry for Investments and Development of the Republic of Kazakhstan, 2017^[11]), который был принят в декабре 2017 года и должен вступить в силу в июле 2018 года, содержатся ключевые преобразования. Многие из них способны улучшить инвестиционный климат и привести отраслевую политику страны в соответствие с международными стандартами.

Возобновление экономического роста, зафиксированное в 2017 году, было отчасти обусловлено увеличением доходов от добычи углеводородов и твердых полезных ископаемых (OECD, 2017^[11]) (OECD, 2017^[12]) (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2017^[13]). Однако для стабильного роста горной промышленности необходима хорошо функционирующая нормативно-правовая база, которая позволит грамотно воспользоваться преимуществами повышения спроса на полезные ископаемые. Укрепление доверия со стороны инвесторов благодаря эффективному правовому режиму также будет способствовать устойчивому и сбалансированному экономическому росту.

1.1. Ресурсобеспеченность и торговля твердыми полезными ископаемыми в структуре экономики Казахстана

Свыше 40% всего урана в мире производится в Казахстане, который занимает первое место по данному показателю (OECD, 2017^[12]). По оценкам Геологической службы США, на долю Казахстана в 2013 году пришлось 13% мирового объема производства хрома, 6% – губчатого титана и 3% – магния. Кроме того, в стране производится медная руда, зола и шлак, драгоценные металлы, цинк и алюминий. Последние два металла являются самыми быстрорастущими статьями экспорта страны: с 2009 года экспорт алюминия практически удвоился (+96,8%), а цинка – вырос на 38,3% (USGS, 2016^[14]) (World's Top Exports,(n.d.)^[4]).

Основу экспортной корзины составляют нефть и сопутствующие товары, на которые в 2016 году приходилось 60% всех товаров, поставляемых на внешний рынок, в то время как тремя годами ранее эта цифра превышала 70%. Однако подобное снижение скорее отражает падение цен на нефть и уменьшение объемов ее добычи, чем стремительный рост других экспортных отраслей. В ненефтяном экспорте преобладают твердые полезные ископаемые и металлы, такие как медь, алюминий, цинк и уран.

Горная промышленность Казахстана по большей части представлена рядом крупных иностранных и государственных предприятий, занимающихся добычей нетопливных полезных ископаемых, и в некоторых случаях их дочерними организациями. Господствующее положение в отрасли занимает Фонд национального благосостояния «Самрук Казына», портфельными компаниями которого являются АО НАК «Казатомпром» и АО «НГК «Тау-Кен Самрук» – одни из крупнейших государственных предприятий. Помимо этого, государству принадлежит

АО «Казгеология», занимающееся разведкой полезных ископаемых, а 40% акций «Eurasian Resources Group» владеет Министерство финансов Казахстана. В таблице 1 представлены некоторые ключевые предприятия, осуществляющие добычу нетопливных полезных ископаемых.

Таблица 1. Крупнейшие организации, осуществляющие добычу нетопливных полезных ископаемых в Казахстане

Организация	Основной вид продукции	Собственность
АО «НГК «Тәу-Кен Самрук»	Медь, золото, железная руда и т. д.	В государственной собственности
АО НАК «Казатомпром»	Уран, редкие металлы	В государственной собственности
<i>Eurasian Resources Group S.à r.l</i> (штаб-квартира в Люксембурге)	Ферросплавы, железная руда, алюминий, медь, кобальт, уголь	С государственным участием (40% акций принадлежат Комитету государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан, 60% поделены между тремя учредителями и членами правления)
<i>ArcelorMittal</i> (штаб-квартира в Люксембурге)	Железная руда, уголь	Частное предприятие (37,38% акций принадлежат <i>HSBC Trustee (C.I) Limited</i> , 62,44% – другим публичным акционерам)
ТОО «Корпорация «Казакмыс» (штаб-квартира в Казахстане)	Медь	Частное предприятие
<i>KAZ Minerals</i> (штаб-квартира в Казахстане)	Медь	Частное предприятие
ТОО «Казцинк» (штаб-квартира в Казахстане)	Цинк и свинец	Частное предприятие (69,61% акций принадлежат <i>Glencore International AG</i> со штаб-квартирой в Швейцарии)

Источники: (ArcelorMittal, 2018_[15]) (Kazatomprom, 2018_[16]) (Kazakhmys, 2018_[17]) (Kazminerals, 2018_[18]) (Kazinc, 2018_[19]) (ERG, 2018_[20]) (Tau-Ken Samruk, 2018_[21]) (ERG, 2018_[22]) (ArcelorMittal, (n.d.)_[23])

1.2. Подход к иностранным инвестициям

Для увеличения привлекательности делового климата в глазах иностранных инвесторов Казахстан сделал ряд немаловажных шагов. Эта задача имеет высший приоритет, поскольку, невзирая на значительные успехи страны в сфере привлечения крупных иностранных инвестиций (высочайший уровень ПИИ на душу населения среди всех бывших советских республик), привлекать инвестиции в другие отрасли, помимо нефтегазовой, оказалось непросто. Свыше 75% всех иностранных инвестиций, поступающих в Казахстан, идет в добывающий сектор. При этом большая часть инвестиций адресована углеводородной отрасли, а на твердые полезные ископаемые приходится лишь 19% ПИИ. Желание добиться более равномерного распределения инвестиций послужило причиной целого ряда действий, направленных на общее улучшение инвестиционного климата во всех отраслях экономики. Оценка страны согласно «Индексу регуляторных ограничений прямых иностранных инвестиций ОЭСР» за последние несколько лет улучшилась, однако уровень ограничений по-прежнему выше среднего по странам ОЭСР (OECD, 2018_[24]).¹

В определенных отраслях экономики Казахстана на иностранные инвестиции все еще налагаются ограничения; в частности, это касается охранных услуг и сферы

¹ Итоговый балл Казахстана в 2011 году составил 0,149; в 2017 году – 0,112. При этом средний показатель по ОЭСР за 2011 год был равен 0,068; в 2017 году – 0,066.

телекоммуникаций и объясняется интересами национальной безопасности, которые имеют довольно широкое определение в законодательстве. Как и во многих других странах, где минерально-сырьевой сектор занимает господствующее положение в экономике, предназначение политики, регулирующей долю местного содержания, заключается в обеспечении использования отечественных товаров, услуг и трудовых ресурсов в добывающем секторе. Тем не менее, в 2021 году количественные требования к предоставлению рабочих мест населению и закупке местных товаров / услуг будут упразднены в соответствии с обязательствами, которые Казахстан принял на себя в 2015 году при вступлении в ВТО (далее о доле местного содержания см. в п. 2.8). В числе прочего ожидается, что членство в ВТО приведет к снижению других барьеров, препятствующих привлечению инвестиций (ОЕСД, 2017^[25]).

Преобладание государственной собственности и естественных монополий в ряде отраслей, и в частности в добывающей промышленности, может затруднить иностранным инвесторам освоение рынка. Невзирая на многочисленные реформы, призванные усовершенствовать процессы представления отчетности государственными предприятиями (ГП), повышение международной инвестиционной привлекательности страны требует дальнейших мер по обеспечению конкурентного равенства между частными предприятиями и ГП, общего улучшения системы управления национальными ГП и достаточного уровня прозрачности правового регулирования (ОЕСД, 2018^[3])

Инвестиционный климат в горной промышленности Казахстана

Учитывая важное место, которое отрасль занимает в структуре капиталовложений, кодекс «О недрах и недропользовании» сыграет существенную роль в наращивании инвестиционного потенциала страны и расширении возможностей для дальнейшего экономического роста. Несмотря на сохраняющиеся недостатки, новый кодекс был в целом положительно встречен международной общественностью, если судить по отзывам государственных органов и частных предприятий ряда стран – участниц ОЭСР (см. блок 1).

Блок 1. Реформирование горной промышленности Казахстана: мнение международной общественности

Ряд государств, в том числе Австралия, Великобритания, Германия и Финляндия, отметили, что в нормативно-правовой базе горной промышленности Казахстана должны произойти изменения к лучшему.

Австралийская комиссия по торговле и инвестициям, а также Австралийский институт горной промышленности и металлургии подчеркнули преимущества, которые дает принятие нового кодекса «О недрах и недропользовании», в том числе упрощение порядка выдачи разрешений, доступность геологической информации и налоговые стимулы для инвесторов.

Министерство иностранных дел Финляндии и деловое сообщество Восточной Финляндии полагают, что текущее и дальнейшее реформирование нормативно-правовой базы горной промышленности Казахстана откроет новые возможности для инвестиций и сотрудничества с отраслевыми предприятиями.

Агентство по развитию торговли и привлечению инвестиций Германии, а также Комитет по внешнеэкономическим отношениям со странами Восточной Европы указывают на положительное влияние нового кодекса «О недрах и недропользовании» на инвестиционную привлекательность страны.

Представители Великобритании заявили, что новое отраслевое законодательство, вероятно, расширит возможности для финансирования горнопромышленных проектов в Казахстане.

Согласно данным «Global Business Reports» за 2015 год, стремление Казахстана усовершенствовать нормативно-правовую базу горной промышленности также встретило положительный отклик у делового сообщества. Это указывает на то, что у страны, скорей всего, будет возможность удовлетворить высокий спрос на минеральную продукцию.

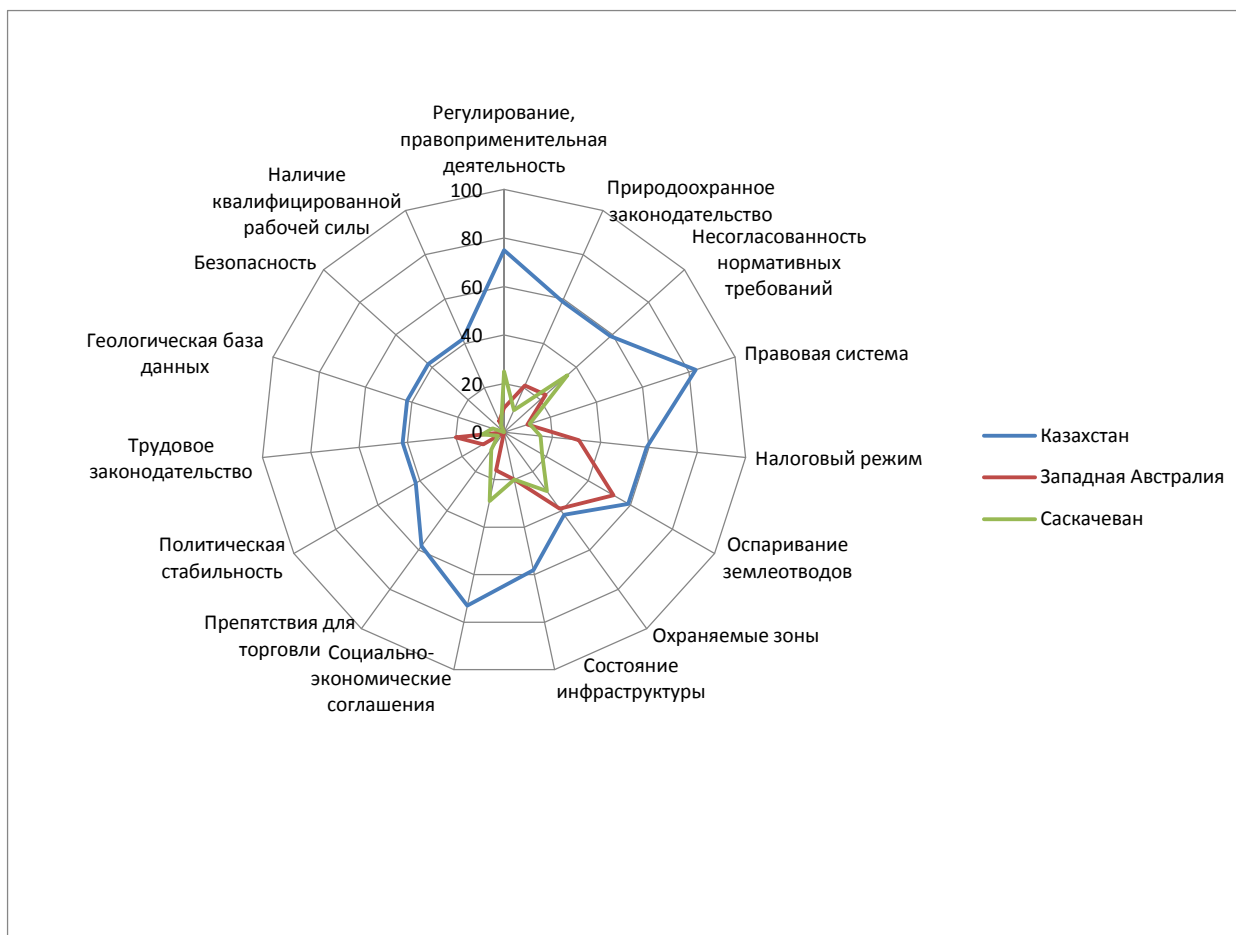
Следует отметить, что стороны высказывали свое мнение по итогам предварительного ознакомления с новым кодексом, который должен вступить в силу в 2018 году.

Источники: (Australasian Institute of Mining and Metallurgy, (n.d.)^[27]) (Australian Trade and Investment Commission, 2017^[28]) (German Committee on Eastern European Economic Relations, 2017^[29]) (Germany Trade & Invest, 2017^[30]) (Global Business Reports, 2015^[31]) (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2017^[131]) (Savonlinnanyrityspalvelut (Enterprise services of Savonlinna), 2017^[32]) (KazWorld, 2017^[33])

Ежегодный опрос предприятий горной промышленности, проведенный Институтом Фрейзера в 2016 году, выявил на основе субъективных оценок некоторые проблемы, которые должны будут устранить новые реформы. В 2016 году Казахстан занимал 74 место из 104 возможных в Индексе инвестиционной привлекательности (Fraser Institute, 2017^[34]). Несмотря на то что страна опережает в этом рейтинге другие государства Азии, инвесторы все же выражают некоторую обеспокоенность, особенно в связи с правовым режимом. Сравнение Казахстана с Саскачеваном и Западной Австралией, которые по итогам опроса за 2016 год вошли в пятерку лучших, позволяет выявить, на какие ключевые аспекты Казахстану необходимо обратить внимание (см. рисунок 1). Безусловно, результаты были получены без учета нового кодекса «О недрах и недропользовании» и прочих недавних преобразований.

Главный вопрос в этой связи заключается в том, смогут ли реформы, проведенные в последнее время, устранить опасения инвесторов в той или иной сфере.

Рисунок 1. Разница в восприятии инвестиционного климата: сила сдерживающих факторов
(0 = отсутствие сдерживающих факторов; 100 = сильные сдерживающие факторы)



Источник: (Fraser Institute, 2017_[34])

Опрос, проведенный Институтом Фрейзера, показал, что почти все аспекты отраслевой политики Казахстана могут отрицательно сказаться на решении потенциального инвестора. Наиболее проблемными сферами являются правовая система, нормативно-правовое регулирование и социально-экономические соглашения (в том числе требования к местному содержанию). Результаты указывают на возможность совершенствования всех рассмотренных аспектов по сравнению с лидирующими горными юрисдикциями (канадская провинция Саскачеван или Западная Австралия). Следует отметить, что в «Индексе восприятия ресурсной базы», основанном исключительно на геологических возможностях, Казахстан занимает относительно высокое место, что свидетельствует о том, что целевые государственные меры способны повысить инвестиционную привлекательность страны.

1.3. Нормативно-правовая база горной промышленности Казахстана

Горная промышленность Казахстана строго регулируется, что характерно для всех стран мира, так как недра, как правило, принадлежат государству даже там, где преобладает частная собственность на землю. В 2010 году на смену предыдущему законодательству о недропользовании пришел закон «О недрах и недропользовании», который распространялся на нефтегазовый сектор и добычу твердых полезных ископаемых. Подобное сочетание не часто встречается в странах-участницах ОЭСР. Нормативно-правовой надзор над горной отраслью, осуществляемый в настоящее время, носит раздробленный характер: Министерство нефти и газа регулирует вопросы углеводородной промышленности, а Министерство по инвестициям и развитию контролирует разработку твердых полезных ископаемых, в том числе в рамках закона «О недрах и недропользовании». Однако вышеуказанный закон не затрагивает вопросов налогообложения. Вместо этого они рассматриваются в Налоговом кодексе (Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan, 2018_[35]), за соблюдением которого следят Министерство финансов и Министерство национальной экономики. К тому же в данном законе не рассматриваются экологические аспекты, например, классификация опасных материалов, которые курируются Министерством энергетики.

После обширных консультаций Казахстан реформирует нормативно-правовую базу горной промышленности, вводя новый кодекс «О недрах и недропользовании», который вступит в силу в июле 2018 года. Власти поставили перед собой цель составить новый кодекс по примеру Западной Австралии, которая является одной из самых привлекательных с инвестиционной точки зрения административно-территориальных единиц (Reuters, 2017_[36]). Новый кодекс отражает стремление Казахстана привести контроль за горной промышленностью в соответствие с международным передовым опытом. В отличие от действующего закона, новый кодекс призван содержать целевые положения, регулирующие различные аспекты горной промышленности и смежных видов деятельности, включая геологоразведку, добычу, воздействие на окружающую среду и управление водопользованием.

В следующих разделах данного доклада приводится обзор преимуществ и возможностей нового кодекса и других законодательных реформ в соответствующей сфере, а также рассматриваются некоторые сохраняющиеся проблемы, при этом особое внимание уделяется возможным решениям и мерам, принятым в некоторых горных юрисдикциях в странах-членах ОЭСР в целях формирования стабильной и эффективной отраслевой политики в отношении горной промышленности.

2. Проблемы и возможности нормативно-правовой базы горной промышленности Казахстана

Новый кодекс «О недрах и недропользовании» содержит ряд положений, улучшающих нормативно-правовую базу в сфере ТПИ, и в частности касающихся вопросов лицензирования, экологической экспертизы и оценки, доступности геологической информации. Некоторые проблемы еще только предстоит решить, в том числе в области налогообложения и надзора. В этом может помочь опыт ряда стран, состоящих в ОЭСР.

2.1. Порядок предоставления и осуществления прав недропользования

Согласно прежнему закону «О недрах и недропользовании», государство, как правило, предоставляло право недропользования по итогам проведения тендера. В исключительных случаях соответствующее право присваивалось в результате переговоров. Это касается национальных горнопромышленных компаний, таких как АО НАК «Казатомпром», АО «НГК «Тау-Кен Самрук» и АО «КазМунайГаз», которым разрешается расширять деятельность таким образом в связи с участием государства в их капитале. В новом кодексе предусмотрен новый порядок предоставления прав недропользования по принципу «первой заявки». Подобная система широко используется как в странах – участниках ОЭСР, так и во всем мире, в то время как тендерные процедуры в большей степени характерны для углеводородной отрасли. Считается, что измененный порядок больше подходит для сектора твердых полезных ископаемых и, в частности, в неизведанных районах, где риск не обнаружить промышленные запасы по итогам поисковых работ зачастую довольно высок (Global Witness, 2012_[37]). Помимо этого, новый кодекс запрещает выдавать лицензию на геологическое изучение участка недр, уже закрепленного за другим недропользователем. Данные нововведения особенно актуальны в свете стремления Казахстана оказать содействие развитию геологоразведочной деятельности.

Дальнейшее вовлечение неправительственных организаций в процесс принятия решений, связанных с лицензированием, и публичные консультации также могут способствовать повышению прозрачности и поощрять соблюдение и ответственное деловое поведение. Общественные консультации проводятся, например, в Австралии, с целью собрать мнения о социальных, экологических и экономических последствиях потенциальных проектов (блок 4.).

Более того, вся территория страны будет условно поделена на блоки, сторонами которых устанавливается одна минута долготы и широты в географической системе координат. Такой механизм используется в Канаде и Австралии, позволяя разбить участок на несколько небольших стандартных блоков и оценить потенциальный запас полезных ископаемых с помощью аналитического инструментария географической информационной системы (ГИС). Это имеет особое значение для недропользователей, так как геологическая информация всегда несет в себе некую

пространственную составляющую, которую можно представить в виде карты. (ESRI, 2006_[39]) В таком случае недропользователи смогут грамотнее оценивать возможности для проведения разведки на определенном участке.

Помимо этого, Казахстан сделал заметный шаг вперед в том, что касается гарантирования прав недропользования. В новом кодексе отдельно оговаривается, что обладателю лицензии на геологическое изучение недр гарантируется исключительное право на получение лицензии на разработку соответствующего участка. Таким образом, недропользователи смогут воспользоваться правом на добычу полезных ископаемых в случае обнаружения промышленных запасов. Кроме того, владельцам лицензий на добычу гарантированно предоставляется исключительное право на использование пространства недр в целях проведения горных работ, а также право на использование и переработку хвостов. Это позволит недропользователям повысить прибыльность своей деятельности и даст им стимул для переработки отходов.

В новом кодексе также предусмотрено наличие статуса удержания, срок действия которого составляет пять последовательных лет с возможностью продления на последующий период продолжительностью до пяти лет. Благодаря этому у недропользователей появится возможность свободней распоряжаться своими активами в случае неблагоприятных цен на соответствующий сырьевой товар. Более того, для недропользователей устанавливается механизм разрешения споров в рамках республиканской судебной системы, что позволит укрепить доверие инвесторов, дав им чувство защищенности.

Как и предыдущий закон «О недрах и недропользовании», новый кодекс содержит положения о преимущественном праве государства на приобретение права недропользования (доли в праве недропользования) по стратегическому участку недр. К таким участкам относятся месторождения не только урана, но и общераспространенных полезных ископаемых, таких как свинец, золото, медь и так далее. Месторождение общераспространенных полезных ископаемых признается «стратегическим» в зависимости от объема установленных запасов. Для передачи права недропользования или доли в праве недропользования по таким участкам требуется получить предварительное согласие уполномоченного государственного органа. По состоянию на 2014 год государство так и не воспользовалось имеющимся у него преимущественным правом (World Bank, 2014_[2]).

Преимущественное право у государства имеется и в других странах-участницах ОЭСР, например в Чили, где допускается отозвать у недропользователя лицензию в государственных интересах. Для таких случаев законодательством предусмотрена выплата недропользователю соизмеримой компенсации (Getting the deal through, 2017_[38]). Однако в кодексе Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» ни о какой подобной компенсации речи не идет.

В новом кодексе разграничиваются общераспространенные и другие полезные ископаемые и разъясняется, к какой именно категории относятся те или иные ресурсы. Благодаря этому потенциальные инвесторы теперь могут получить дополнительную информацию, однако исчерпывающий список полезных ископаемых не приводится, что может вызвать вопросы у недропользователей.

Если составить перечень полезных ископаемых по каждой категории, предусмотренной кодексом (например, «общераспространенные полезные

ископаемые»), а также ввести раздел с терминами и определениями (например, «уполномоченный государственный орган»), недропользователям и потенциальным инвесторам было бы проще самостоятельно знакомиться с текстом положений. Помимо этого, учитывая заинтересованность Казахстана в привлечении иностранных инвестиций, особенно в геологоразведочную деятельность, можно смело предположить, что перевод нового кодекса на английский язык поможет обратить на него внимание более широкого круга потенциальных инвесторов.

Планы недропользования и информация о производстве горных работ

Согласно новому кодексу, к заявке на предоставление права недропользования необходимо приложить подробное описание планов с указанием методов и сроков разведки и разработки месторождений, а также ликвидации последствий.

Помимо этого, кодекс обязывает недропользователей согласовывать с властями любые изменения, вносимые в план разведки и план горных работ. Это требование может вызвать трудности у недропользователей, желающих иметь некоторую свободу при поиске и добыче полезных ископаемых, чтобы адекватно реагировать на изменяющуюся ситуацию на рынке. В этой связи более широкое распространение получил подход, основанный на оценке рисков. Так, в Западной Австралии поправки, вносимые в план горных работ, согласуются с уполномоченными органами власти только в тех случаях, если из-за корректив могут возникнуть новые риски для экологии и безопасности (Department of Mines and Petroleum of Western Australia, 2016_[39]). Более гибкие требования к отчетности помогут привлечь геологоразведочные компании и упростить переход к добыче полезных ископаемых.

Несмотря на то что в кодексе предусмотрено обязательное составление плана ликвидации последствий, Казахстан мог бы рассмотреть возможность создания электронной базы действующих, закрытых и заброшенных объектов добычи, чтобы иметь надежный источник архивных данных о проведении горных работ в стране, лучше следить за деятельностью отдельных шахт и рудников с момента их открытия и вплоть до самого закрытия, а также обладать исчерпывающей информацией об отечественной горной промышленности (см. раздел о геологических отчетах). В новом законодательстве подобный механизм отсутствует.

Механизмы финансовой гарантии

Вопросы экологической безопасности, связанные с производством горных работ и, в частности, с временным или окончательным выводом шахты или рудника из эксплуатации играют важную роль в обеспечении устойчивого развития. Данный раздел посвящен главным образом финансовым нюансам закрытия шахт и рудников, в то время как экологические аспекты более подробно рассматриваются в пункте 2.6.

Вывод шахты и рудника из эксплуатации затрагивает целый ряд сторон, поэтому во многих странах недропользователи обязаны представить план ликвидации последствий до получения горного отвода (Fraser Institute, 2012_[40]). Успешный вывод шахты или рудника из эксплуатации устраняет риск загрязнения воздуха, поверхностных и грунтовых вод, а также гарантирует надлежащее восстановление земельного покрова после окончания выработки во избежание возможного вреда

здоровью людей. По сравнению с началом 2000-х годов точность оценки рисков, связанных с выводом шахт и рудников из эксплуатации, возросла, что еще раз подчеркивает важность принятия мер по управлению рисками в рамках комплексного и зачастую дорогостоящего порядка закрытия объектов добычи (Center for Science in Public Participation, 2002_[41]).

Принимая во внимание роль, которую добывающий сектор играет в экономике Казахстана, значение минимизации рисков и формирования отраслевой политики исходя из соображений устойчивого развития сложно переоценить. Более того, на территории Казахстана остались старые шахты и рудники, которые на протяжении многих лет эксплуатировались в соответствии с советскими экологическими нормами, вызвав масштабное загрязнение и скопление опасных отходов (Radio free Europe, 2007_[39]). В большинстве стран, в том числе в Казахстане, недропользователи отвечают за восстановление участка добычи после прекращения права недропользования. Перед началом любых существенных работ на объекте должен быть составлен план вывода шахты или рудника из эксплуатации или программа ликвидации последствий с указанием соответствующих финансовых обязательств (Center for Science in Public Participation, 2002_[41]).

В 2014 году в закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» были внесены поправки, требовавшие от недропользователей формировать специальный фонд для покрытия стоимости ликвидации последствий горных работ, ежегодно отчисляя в него не менее 1% эксплуатационных затрат за соответствующий период. Кроме того, поправки, принятые в том же году, обязывали недропользователей оплачивать стоимость ликвидации последствий, если размер фонда оказывался недостаточным.

Согласно новому кодексу, создание ликвидационного фонда не предполагается, однако исполнение недропользователем обязательств по ликвидации последствий недропользования может обеспечиваться залогом или гарантией. Аналогичные механизмы используются и в других странах, в том числе в США и Канаде. В Казахстане обеспечение в виде залога или гарантии должно составлять не менее 40% оценочной ликвидационной стоимости в течение первой трети производственного цикла, 60% – в течение второй и 100% – в оставшийся период.

Однако гарантии зачастую не полностью покрывают общую стоимость вывода шахты или рудника из эксплуатации, и тогда недропользователи должны будут оплатить недостающую сумму. В связи с данным требованием недропользователи не защищены от финансовых потерь. Таким образом, действующие механизмы финансирования расходов на закрытие шахт и рудников в Казахстане несут в себе фактор риска для экологии, экономики и общества, а также для недропользователей, что может отрицательно сказываться на инвестиционной привлекательности отрасли (International Comparative Legal Guides, 2017_[43]) (Faizuldayeva, 2016_[44]).

В то же время здесь может быть полезен опыт Западной Австралии, где действует Фонд восстановительных работ (ФВР), покрывающий стоимость ликвидации последствий на ранее заброшенных шахтах и рудниках, а также на современных участках добычи в случае неспособности недропользователя исполнить взятые на себя обязательства. ФВР был создан в 2012 году в ответ на существенные потери, которое несло государство в рамках системы экологических облигаций, покрывавших менее 25% общей стоимости восстановительных работ.

Впредь размер взноса в ФВР коррелирует с интенсивностью производимых горных работ и фактическим нарушением почвенного покрова на участке добычи. Полученные таким образом средства приносят проценты, которые власти направляют на решение проблемы ранее заброшенных шахт (Government of Western Australia, 2018_[45]).

Несмотря на то что новое законодательство в Казахстане, как и во многих странах – участницах ОЭСР, требует предоставления залогового обеспечения и гарантий, оно не предусматривает создания механизма, который давал бы уверенность в том, что расходы на ликвидацию последствий недропользования будут покрыты в полном размере. Никак не затрагивается и вопрос финансирования ликвидационных работ на ранее заброшенных участках добычи, а значит, проблема останется нерешенной и будет по-прежнему представлять фактор риска для данной отрасли экономики.

2.2. Обзор налогообложения в горной промышленности

Условия налогообложения в недропользовании остаются для горнопромышленных компаний важным (хоть и не решающим) фактором, влияющим на принятие инвестиционных решений. Создать такие условия на практике бывает очень непросто, поскольку при этом необходимо соблюдать баланс между следующими требованиями:

- превращение залежей ценного минерального сырья в государственный доход, поступающий в приемлемые сроки и отражающий повышение цен, которое увеличивает прибыль недропользователей;
- стимулирование геологоразведки и привлечение инвестиций в отрасль;
- учет риска и неопределенности, неизбежных для недропользователей при превращении минеральных запасов в рентабельный объект горного производства;
- максимально возможная продуктивность (иными словами, они не должны искажать инвестиционные решения);
- в ряде стран – вхождение в состав более общей стратегии, направленной на индустриализацию экономики и продвижение по производственно-сбытовой цепочке;
- возможность эффективного администрирования силами налоговых органов (в том числе противодействие стратегиям многонациональных корпораций, направленным на размывание налоговой базы); и
- относительная стабильность на протяжении длительного отрезка времени.

Из сказанного следует, что при осуществлении реформ в налогообложении недропользования правительство должно ставить перед собой четкие задачи с учетом всех указанных выше противоречивых критериев и рассматривать реформы в комплексе (то есть оценивать их совокупное воздействие), соотнося с поставленными целями. (World Bank, 2006_[46]) (EITI, 2009_[47]) (OECD, 2018_[48])

Чем лучше такие параметры продуманы и уравновешены, тем выше вероятность того, что они останутся неизменными, а это имеет значение для инвесторов: от степени неопределенности налоговых условий в будущем зависит величина дисконтирования проекта при оценке его рентабельности. При росте неопределенности растет и число проектов, которые, несмотря на потенциальную рентабельность, не будут реализованы. (EITI, 2009_[47])

Система налогообложения в горной промышленности Казахстана и общие экономические стремления

До сего года налоговый режим Казахстана регулировался Кодексом Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговым кодексом) от 10 декабря 2008 года. Как и в других странах, Налоговый кодекс играет решающую роль в принятии инвестиционных решений; инвесторы тщательно изучают параметры налогообложения и его воздействие на потенциальные инвестиции в целом.

Многие налоговые льготы, направленные на привлечение в Казахстан прямых иностранных инвестиций, были ориентированы на диверсификацию экономики и направление инвестиций в несырьевые отрасли. В соответствии с этой стратегией налоги на недропользование растут, а в других отраслях происходит упрощение налоговой системы и снижение ставок налогообложения – например, общих ставок корпоративного подоходного налога. (OECD, 2017_[121])

Невзирая на национальную стратегию диверсификации (принятую вследствие снижения мировых цен на основные виды добываемого в Казахстане сырья), привлечение инвестиций в горную промышленность путем активизации геологоразведки остаются в числе приоритетов правительства с 2014 года. (OECD, 2017_[121]) (OECD, 2017_[11]) (Index Mundi, 2018_[49]) Поощрение инвестиций в горнодобывающую промышленность отражено в недавних реформах в области налогов на добычу полезных ископаемых.

Налоговые реформы 2018-ого года

В конце 2017 года Казахстан объявил о существенных изменениях в Налоговом кодексе, которые были реализованы с января 2018 года. В них включаются общеприменимые изменения и меры, направленные на добычу полезных ископаемых. Эти изменения дополняются реформами кодекса «О недрах и недропользовании», которые, как ожидается, будут реализованы с середины 2018 года.

Новый Налоговый кодекс содержит ряд положений, касающихся налогов на добычу полезных ископаемых. В дополнение к налогам общего характера, таким как корпоративный подоходный налог и налог на добавленную стоимость, а также к налогам, связанным с импортной и экспортной торговлей, недропользователи облагаются специальными платежами и налогами. С принятием нового Налогового кодекса ряд платежей и налогов в сфере недропользования был упразднен, в том числе налог на сверхприбыль, платеж по возмещению исторических затрат и бонус коммерческого обнаружения. Основные изменения в сфере налогообложения недропользователей, согласно Налоговому кодексу от 2018 года, показаны в таблице 2.

Таблица 2. О налогообложении недропользователей согласно Налоговому кодексу РК в редакциях 2008 и 2018 годов

Налоговый кодекс от 10 декабря 2008 года	Налоговый кодекс от 1 января 2018 года
Требование об уплате недропользователями налога на сверхприбыль.	Нет требования об уплате налога на сверхприбыль.
Требование о платеже по возмещению исторических затрат (то есть суммарных затрат, понесенных государством на геологическое изучение контрактной территории и разведку месторождений до заключения контакта на недропользование).	Нет требования о возмещении недропользователями исторических затрат.
Требование об уплате недропользователями бонуса коммерческого обнаружения за коммерческое обнаружение полезных ископаемых на контрактной территории.	Нет требования об уплате бонуса коммерческого обнаружения.
Положения, перешедшие в Налоговый кодекс от 2018 года без изменений	
Положения о стабильности налогового режима (применяются только к соглашениям (контрактам) о разделе продукции).	
Налог на добычу полезных ископаемых на минеральное сырье, за исключением общераспространенных полезных ископаемых, где объектом обложения является физический объем погашенных запасов полезных ископаемых, содержащихся в минеральном сырье, за вычетом объема нормируемых потерь.	
В целях исчисления налога стоимость облагаемого объема погашенных запасов полезных ископаемых, содержащихся в минеральном сырье, за налоговый период определяется исходя из средней биржевой цены на такие полезные ископаемые за налоговый период, а в случае отсутствия реализации – исходя из средневзвешенной цены реализации последнего налогового периода, в котором имела место такая реализация.	

Воздействие реформ

На данный момент Налоговый кодекс все еще не лишен ряда недостатков, однако ожидается, что меры, принимаемые Казахстаном в целях совершенствования систем налогообложения и недропользования, встретят одобрение со стороны инвесторов.

В частности, отмена ряда налогов и обязательных платежей сократила общую налоговую нагрузку на недропользователей, что в глазах многих инвесторов должно увеличить экономическую обоснованность проектов. К тому же, эти изменения сближают казахстанскую структуру налогообложения горных предприятий с системами большинства стран и территорий, обладающих развитой горной промышленностью, и в том числе членов ОЭСР. От представителей ряда стран уже получены положительные отзывы, что может стать для Казахстана залогом новых корпоративных ПИИ.²

Упразднение налога на сверхприбыль, платежа по возмещению исторических затрат и бонуса коммерческого обнаружения

Требование к недропользователям об уплате налога на сверхприбыль не вошло в новый Налоговый кодекс, что должно стимулировать геологоразведку и инвестиции в горную промышленность. Налог на сверхприбыль способствует изъятию государством экономической ренты от горной промышленности, однако налоговое администрирование в данной сфере нередко становится сложной задачей. (World Bank, 2014_[21]) (Otto, 2017_[50]). Отмена налога на сверхприбыль

² Заявления Австралийской комиссии по торговле и инвестициям, посла Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии в Республике Казахстан и Министерства иностранных дел Финляндии. (Australian Trade and Investment Commission, 2017_[28]) (KazWorld, 2017_[33]) (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2017_[13])

недропользователей в Казахстане уменьшить налоговую нагрузку и снизит степень сложности налогового режима, сделав его более привлекательным для инвесторов и менее обременительным для органов, ведающих вопросами налогового администрирования.

Кроме того, из новой редакции Налогового кодекса были удалены положения о возмещении «исторических затрат» (то есть суммарных затрат, понесенных государством на геологическое изучение контрактной территории и разведку месторождений до заключения контракта на недропользование). Это также уменьшает налоговую нагрузку на инвесторов, так как правительство Казахстана теперь становится источником затрат на разведку.

И наконец, теперь недропользователи не обязаны уплачивать бонус коммерческого обнаружения за коммерческое обнаружение полезных ископаемых на контрактной территории. Отмена бонусов, в свою очередь, снижает налоговую нагрузку на инвесторов, особенно на ранних стадиях реализации проектов, когда разрабатываемое месторождение еще не приносит дохода. Учитывая, что для инвесторов это означает преимущество, получаемое в самом начале, положительное влияние данного изменения на инвестиционные планы может оказаться весьма значительным.

Эти реформы согласованы с кодексом «О недрах и недропользовании», который станет требовать опубликования геологической информации по истечении определенного срока и, как ожидается, будет способствовать улучшению активизации геологоразведки.

Возможное продолжение реформ

Важность стабильности налогового режима

Стабильность налогового режима значительно снижает потенциальные инвестиционные риски как для инвесторов, так и для государства. Это достигается либо путем включения положений о стабильности в налоговое законодательство, либо при помощи формирования соответствующего отношения к процессу разработки налогового законодательства и ожидаемым результатам в целом. Нестабильность налоговых условий является существенным риском, который усложняет предприятиям расчет норм прибыли и в конечном итоге *сокращает* потенциальные доходы государства. (World Bank, 2006_[46]) (EITI, 2009_[47])

Частое внесение изменений в Налоговый кодекс может подорвать доверие инвесторов, и тем не менее, приходится принимать в расчет не только потребность в стабильности налоговой системы, но и готовность Казахстана продолжать работу над постепенным переходом на общепринятые международные стандарты. К тому же, уже сообщалось о проблемах, возникавших в связи со справочной информацией для налогоплательщиков (которую последние не всегда находят достаточной), и с расхождениями в толковании положений закона налоговыми органами. В отсутствие четкого понимания того, как именно должны применяться те или иные положения, риск возникновения разногласий между налогоплательщиками и властями возрастает. (OECD, 2017_[12])

В новом кодексе «О недрах и недропользовании» содержатся отсылки к положениям о стабильности налогового режима, которые применяются только к соглашениям, касающимся переработки минерального сырья. Дальнейшая

информация о данном механизме или о критериях его применения непосредственно в тексте отсутствует, что наводит на мысль о желательности дальнейших уточнений. Кроме того, хотя большинство положений, касающихся стабильности налогового режима и применявшихся в горной промышленности, было убрано из Налогового кодекса в 2009 году (World Bank, 2014_[21]), в нем сохранились некоторые отсылки к данной теме. Так, в кодексе говорится, что налоговый режим, определенный в соглашении (контракте) о разделе продукции (добыче минерального сырья, принадлежащего государству, которая осуществляется совместно с государством), заключенном до 1 января 2009 года, а также в контракте на недропользование, утвержденном Президентом Республики Казахстан, сохраняется (в результате чего фискальные изменения не будут применяться).³

Курс на обеспечение общей стабильности налоговых условий в горной промышленности (вне зависимости от официальных формулировок в законодательстве) и увеличение прозрачности налоговых реформ могли бы способствовать сокращению рисков, сопряженных с инвестициями в отрасль. К примеру, такой подход применяется в Западной Австралии и Канаде, где процесс пересмотра налогового законодательства включает в себя общественное обсуждение, цели и задачи налоговой политики четко определены, а положения о налогообложении направлены на обеспечение стабильности всей системы. (OECD, 2018_[48])

Дальнейшее согласование налога на добычу полезных ископаемых с международной практикой

Объектом обложения налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на минеральное сырье, за исключением «общераспространенных» полезных ископаемых, в Казахстане является физический объем погашенных запасов полезных ископаемых, содержащихся в минеральном сырье, за вычетом объема нормируемых потерь. Объем нормируемых потерь устанавливается на основании оценки технического проекта разработки, которую осуществляет уполномоченный государственный орган (а не анализа, например, фактической добычи и шахтных отходов).⁴ Республики Казахстан. Объектом обложения НДПИ на «общераспространенные» полезные ископаемые является объем добытых недропользователем полезных ископаемых без каких-либо указаний относительно вычета потерь.

Одной из проблем с налогом на добычу полезных ископаемых является то, что в Налоговом кодексе неоднократно упоминаются ставки налога на определенные виды минерального сырья, но отсутствуют исчерпывающие или однозначные определения «минерального сырья, за исключением общераспространенных полезных ископаемых» и «общераспространенных полезных ископаемых», которые позволили бы лучше понять суть статей, где рассматриваются обязательства

³ Однако соглашения о разделе продукции и контракты, утвержденные президентом, заключаются нечасто и главным образом в нефтегазовом секторе, отчего основная часть горной промышленности не подпадает под действие этих положений и лишена преимуществ, которые они могли бы дать. (Getting the deal through, 2017_[86])

⁴ Какой именно, не указано, но это может быть одна из подведомственных организаций Министерства по инвестициям и развитию.

недропользователей в связи с налогом на добычу полезных ископаемых. Если добавить полный список полезных ископаемых по каждой категории, это поможет упростить положения кодекса, укрепит нормативно-правовое соответствие в сфере недропользования и в конечном итоге обеспечит ясность, необходимую для принятия инвестиционных решений.

Исчисление НДС исходя из предварительной оценки технического проекта делает систему необычной с точки зрения иностранцев, и, следовательно, дальнейшее приближение к более распространенным в мире системам здесь стало бы особенно благотворным. В большинстве стран и территорий с развитым недропользованием налоги исчисляются исходя из фактической добычи (будь то ее стоимость или объем), руководствуясь предположением, что недропользователь будет стремиться к максимально полному извлечению полезных ископаемых из месторождения.

В отношении добычи минерального сырья, за исключением общераспространенных полезных ископаемых, предусмотрен вычет потенциальных потерь, что помогает снизить риск возникновения налоговых обязательств в связи с нерентабельными для добычи видами сырья. Однако основой для такого вычета является объем нормируемых потерь, определяемый государственным органом, и нет никаких указаний на возможность внесения коррективов, которые отражали бы фактические потери, на этапе последующей переработки. К тому же, привлечение государственного органа к проверке подобной информации для целей налогообложения означает наличие дополнительного уровня контроля в тех областях, где большинство стран и территорий разрешает оператору проводить самостоятельную оценку в рамках его внутренних процессов, что способствует максимизации ресурсного потенциала и прибыли.

Другая сложность с НДС заключается в том, что цены, которые служат основой для определения налоговых обязательств, не соответствуют подходу, принятому во многих странах. В Налоговом кодексе описан метод определения стоимости минерального сырья как налоговой базы, основанный на средней биржевой цене на такие полезные ископаемые за налоговый период (что относится к минеральному сырью, включая общераспространенные и иные полезные ископаемые). Помимо этого, кодекс предлагает альтернативные методы определения налоговой базы для исчисления НДС в случае отсутствия реализации минерального сырья, прошедшего первичную переработку (обогащение). В этом случае стоимость определяется исходя из средневзвешенной цены реализации последнего налогового периода, в котором имела место такая реализация. Вне зависимости от механизмов последующего определения стоимости минерального сырья в месторождении, возможность возникновения налоговых обязательств в отсутствие реализации для недропользователей означает повышенный уровень риска, а для казахстанских проектов – рост ставки дисконтирования и вероятность отрицательного влияния на инвестиционные решения.

Несмотря на значительные улучшения в последние годы, в сравнении с рядом других стран и территорий, казахстанская система может тем не менее оказаться скорее отрицательным, чем положительным фактором в глазах геологоразведочных компаний. Точнее говоря, система НДС в своем нынешнем виде, где объектом обложения являются запасы полезных ископаемых, может снижать инвестиционную привлекательность геологоразведочных проектов, поскольку повышает предполагаемый риск возникновения налоговых обязательств в отношении нерентабельных запасов и стимулирует работы лишь в тех районах,

которые уже зарекомендовали себя как рентабельные, что в конечном итоге препятствует реализации минерально-сырьевого потенциала страны. Аналогичный риск таит в себе и практика определения стоимости для НДС исходя из средней биржевой цены, но вне зависимости от наличия или отсутствия реализации сырья.

Примеры широко распространенных систем роялти

В ряде стран и территорий применяется система роялти, привязанных к единицам объема или веса минерального сырья, содержащегося на территории разрабатываемого месторождения, то есть добываемых минералов до переработки. Такие платежи нередко относятся к минеральному сырью, которое имеет промышленное назначение или реализуется крупными партиями. Данная система обеспечивает государству стабильный доход, не зависящий от колебания биржевых цен. В то же время, ее недостатком является неспособность к изъятию ренты, образуемой в результате повышения цен на сырьевые товары, иначе как посредством общего налога на прибыль организаций. Как правило, этот механизм применяется в отношении дешевого минерального сырья (например, гравия и песка). (OECD, 2018_[48])

Более распространенная разновидность – роялти, привязанные к стоимости минерального сырья, – напротив, подвержена влиянию биржевых цен. Как и в первом случае, они выплачиваются недропользователями вне зависимости от рентабельности данного конкретного месторождения. Расчет роялти на основе стоимости минерального сырья дает государству возможность изымать ренту при высоких биржевых ценах. В этом случае принято рассчитывать ставки роялти исходя из фактических сделок, поскольку такой метод требует регулярного представления финансовой отчетности предприятиями и, как следствие, способствует обеспечению нормативно-правового соответствия. В настоящее время такие платежи не предусмотрены новым кодексом Казахстана, зато широко применяются во многих странах ОЭСР, в том числе в Канаде и в штате Западная Австралия.

Дополнительный способ определения базы роялти требует учитывать адвалорные (стоимостные) аспекты, а также рентабельность конкретных видов горных работ. В этом случае ставка платежа привязана к прибыли и предусматривает вычет допустимых затрат из полученного дохода. Такая система применяется на уровне отдельно взятых проектов, без учета консолидированной прибыли компании, которая облагается налогом на прибыль организаций. Этим методом пользуется ряд стран и территорий (например, Канада, Австралия и Монголия), среди которых есть и члены ОЭСР. Однако данная разновидность системы роялти предполагает сложные процессы управления и аудита, и потому многие страны предпочитают пользоваться системами, где платежи привязаны к объему / весу или к стоимости добываемого сырья. (World Bank, 2006_[46]), (Guj, 2012_[51]) (Otto, 2017_[50])

Кроме того, некоторые предпочитают смешанный подход к исчислению роялти, позволяющий принять в расчет весь цикл горного производства. В зависимости от степени рентабельности разрабатываемого месторождения и этапа этого цикла, применяются различные формы роялти и комплексы налоговых мероприятий, в том числе освобождение от налогов на определенный период времени (так называемые налоговые каникулы).

В таблице 3 приводится описание основных механизмов взимания платы за право пользования недрами, применяемых в штате Западная Австралия, канадских

провинциях Саскачеван и Манитоба, американском штате Невада и Финляндии – пяти территориях и странах, получивших самую высокую оценку по степени инвестиционной привлекательности горной промышленности, согласно данным Института Фрейзера за 2016 год. (Fraser Institute, 2017_[34])

Таблица 3. Роялти, платежи и налоги, действующие в горной промышленности некоторых стран и административно-территориальных единиц

Территория	Роялти, платежи и налоги
Саскачеван	<p>Ставка роялти на драгоценные металлы* составляет 5 или 10% от чистой прибыли** плательщика за год, в зависимости от суммарной добычи на разрабатываемом месторождении.</p> <p>Роялти на уголь и налог на угледобычу на участках, находящихся в частной собственности, относятся к числу адвалорных режимов и рассчитываются как процент от стоимости угля, добытого на территории месторождения, то есть средняя стоимость реализованного угля за отчетный период (календарный квартал).</p> <p>Алмазы облагаются базовым роялти по ставке 1% от стоимости добычи после пятилетних налоговых каникул; далее применяется прогрессивное роялти на прибыль по ставке, зависящей от суммы прибыли.</p> <p>Калий облагается роялти по ставке 3% от средней реализационной цены, а также налогом на добычу, имеющим двухуровневую структуру: базовый платеж с каждой тонны реализованного продукта и прогрессивный налог на прибыль, но не более 35%. Налог на добычу уплачивается раз в квартал и исчисляется исходя из прогнозной оценки прибыли на весь год, представленной предприятием, в которую на конец года вносятся коррективы, отражающие фактическую прибыль.</p> <p>Система роялти в отношении урана состоит из трех частей: базовое роялти, то есть 5% от валового дохода; роялти с прибыли по ставкам от 10 до 15%, в зависимости от суммы чистой прибыли; и саскачеванская ресурсная льгота, то есть налоговая скидка в размере 0,75% валового дохода, которая вычитается из базового роялти.</p>
Манитоба	<p>Манитобский налог на добычу полезных ископаемых обязаны уплачивать все недропользователи, занимающиеся добычей или переработкой минерального сырья, за исключением нефти, газа, камня, гравия, торфа, глины и гипса. Применяется дифференцированная ставка налога на прибыль от операций по недропользованию. Также начисляется дополнительный специальный налог на прибыль от операций по ставке 0,5%, который, как правило, подлежит возврату, исходя из определенных расчетов по подоходному налогу.</p> <p>Налог на добычу полезных ископаемых взимается не с самого начала разработки месторождения, а лишь с того момента, когда оператор окупил свои первоначальные инвестиции.</p>
Западная Австралия	<p>Применяются специальная и адвалорная ставки роялти. Специальные платежи относятся к дешевому минеральному сырью строительного и промышленного назначения и рассчитываются по единой ставке с тонны добычи (текущие ставки составляют 73 цента или 117 центов с тонны, однако в 2020 году их предстоит пересмотреть). Адвалорные платежи основываются на стоимости реализации и применяются ко всем остальным видам минерального сырья, за исключением строительного и промышленного (песка, гравия и так далее) – например, к железной руде, золоту и никелю. Адвалорные ставки различаются в зависимости от состояния минерального сырья: дробленое и просеянное сырье – 7,5%; концентрат – 5,0%; металл – 2,5%. В целом, на адвалорные роялти приходится примерно 81% совокупных бюджетных доходов от поступлений роялти.</p>
Невада	<p>Налог на чистую выручку на минеральное сырье представляет собой адвалорный имущественный налог на минеральное сырье, добытое в Неваде, который взимается при его реализации или вывозе за пределы штата. Он исчисляется отдельно от имущественного налога на землю, оборудование или иные активы. Размер чистой выручки, которая является объектом налогообложения, определяется исходя из валовой выручки от реализации минерального сырья за вычетом затрат на добычу, на роялти, уплаченные собственникам земельных участков (в этом отношении налогом облагается получатель), на ремонт и техническое обслуживание оборудования, а также на другие операции, разрешенные к вычету.</p> <p>Ставка налога на чистую выручку может составлять от 2 до 5%, в зависимости от процентного соотношения чистой и валовой выручки.</p> <p>Роялти в Неваде, как правило, уплачивают землевладельцу (если речь идет об аренде или покупке у частного собственника) исходя из объема добычи (процент чистого дохода минус разрешенные вычеты).</p> <p>На федеральном уровне угледобывающие компании обязаны уплачивать роялти по ставке от 8 до 12,5%. Разработка руды в настоящее время не облагается роялти, однако закон о разработке и рекультивации рудных месторождений (2015 и 2017 годы) предлагает их ввести.</p>
Финляндия	<p>Годовой платеж за разработку, который владельцы разрешений на горные работы выплачивают собственнику земельного участка (50 евро с гектара), в частности, включает в себя платеж в размере 0,15% от среднегодовой биржевой цены на минеральное сырье, добытое и использованное в течение соответствующего года.</p>

Источники: (Government of Saskatchewan, 2013_[52]) (Government of Saskatchewan, 2018_[53]) (Government of Manitoba, 2018_[53]) (Government of Manitoba, n.d.)_[55] (Government of Western Australia, 2018_[56]) (Department of Mines, Industry Regulation and Safety of Western Australia, n.d.)_[57] (Government of Western Australia, 2016_[58]) (Nevada Taxpayers Association, 2007-2008_[59]) (PwC, 2012_[60]) (Earthworks, 2015_[61]) (Harris, 2013_[62]) (Finlex, 2011_[63]) (Tukes, 2013_[64]) (OECD, 2018_[48])

Примечания: * Золото, серебро, платина, палладий, родий, рутений, осмий, иридий; из этих металлов в Саскачеване добывается только золото.

** Валовой доход за год, определяемый исходя из доли плательщика роялти в добытых полезных ископаемых за вычетом некоторых расходов, связанных с операциями, административными и иными функциями, перечисленными в Положениях о государственных роялти на полезные ископаемые (14(1)).

2.3. Обеспечение прозрачности и соблюдение деловой этики

Прозрачность и отсутствие неопределенностей в нормативно-правовой базе горной промышленности, включая налоговый режим, относятся к числу основных элементов, снижающих предполагаемый риск с точки зрения инвесторов. Особую сложность может составлять прозрачность в налоговых вопросах, поскольку здесь необходимо найти компромисс между коммерческой тайной и государственным контролем поступления и использования налоговых доходов.

Существует ряд международных инициатив, посвященных проблеме прозрачности, в том числе «Инициатива прозрачности добывающих отраслей» (ИПДО), которая содействует увеличению прозрачности и подотчетности всех звеньев производственно-сбытовой цепочки в добывающих отраслях, включая распределение налоговых доходов государственного бюджета. В ИПДО участвуют 52 страны, в том числе некоторые члены ОЭСР (например, Мексика, Норвегия и Великобритания). От участников инициативы требуется имплементация «Стандарта ИПДО - 2016», который, в числе прочего, затрагивает вопросы контроля, правовой базы, операций, раскрытия информации, социальной ответственности и обязательств в области нормативно-правового соответствия в добывающей промышленности.

Казахстан получил статус соответствия стандарту ИПДО в 2013 году. Сотрудничество между участниками ИПДО включает в себя увеличение прозрачности Национального фонда Республики Казахстан – государственного фонда, куда поступает большинство доходов от сырьевого сектора. (EITI, 2016_[65]) (OECD, 2017_[66]) К тому же, статус «страна – последователь ИПДО» требует от Казахстана представления ежегодного отчета о поступлении налогов и других видов платежей в государственный бюджет, уплаченных предприятиями горной промышленности.

Согласно проекту кодекса «О недрах и недропользовании», недропользователи, осуществляющие операции по разведке и добыче полезных ископаемых, обязаны соблюдать условия «Меморандума о взаимопонимании в отношении реализации ИПДО». Стандарт ИПДО предписывает правительствам обеспечивать наличие надлежащей правовой, нормативной и административной базы, создающей предприятиям условия для соблюдения требований ИПДО. (EITI, 2016_[67]) В целом, меры по увеличению прозрачности в рамках ИПДО способствуют приближению Казахстана к стандартам, принятым в странах ОЭСР, и росту доверия со стороны инвесторов. В перспективе, дальнейшее руководство для инвесторов в сфере предоставления отчетности оказало бы предприятиям содействие в обеспечении нормативно-правового соответствия.

2.4. Учет и контроль в горной промышленности

Для того чтобы власти могли проследить за соблюдением обязательств, которые налагаются законом на недропользователей при получении от государства прав на

разведку или добычу полезных ископаемых, необходим эффективный оценочный механизм для осуществления надзора за горной промышленностью. Порядок осуществления такого надзора должен учитывать конкретные виды риска, сопряженного с деятельностью конкретного оператора, но при этом не препятствовать его эффективной работе, осуществляемой добросовестно, и не вводить ненужных ограничений, ослабляющих инвестиционную привлекательность отрасли. Таким образом, в Казахстане, как и в других странах, необходимо создать механизм представления и контроля отчетности, который будет отвечать обеим поставленным задачам и способствовать устойчивому развитию отрасли в долгосрочной перспективе.

По различным видам отчетности был подготовлен целый ряд рекомендаций, которые Казахстану предлагается рассмотреть с точки зрения возможного включения в состав нового горного законодательства. Некоторые из них касаются механизмов представления определенной геологической информации и порядка ее использования, другие – надзора в сфере оценки производственных затрат и операций в горной промышленности Казахстана.

Данные геологических изысканий

Новый кодекс затрагивает вопрос представления и распространения геологической информации, который предполагается частично решить путем создания новой организации – Государственного фонда недр (далее – Фонд). Согласно новому законодательству, на эту организацию возлагаются обязанности по сбору, хранению, систематизации и обобщению геологической информации. В других странах такая работа, как правило, попадает в сферу компетенции геологического ведомства; пример – Геологическая служба Канады (см. блок 2).

Блок 2. Функции Геологической службы Канады (GSC)

Геологическая служба находится в ведении Министерства природных ресурсов Канады. Целью ее создания было развитие в Канаде рентабельной горнодобывающей промышленности путем формирования единого массива геологической информации, на базе которого предприятия отрасли смогли бы планировать более подробные изыскания. Это канадская федеральная организация, являющаяся уполномоченным органом в сфере научной геологической информации и исследований. Благодаря системе GEOSCAN служба предоставляет пользователям интернета бесплатный доступ к топографическим картам и геопространственным данным. В числе основных приоритетов службы:

- Повышение эффективности геологоразведки и конкурентоспособности в международном масштабе;
- Рационализация правового регулирования и снижение рисков для окружающей среды в сфере разработки полезных ископаемых;
- Предупреждение экономических, социальных и экологических последствий стихийных бедствий в Канаде;
- Удовлетворение текущих и будущих потребностей правительства Канады и других заинтересованных сторон в открытой информации геолого-геофизических исследований.

Источник: (Natural Resources Canada, 2018_[67]) (Barbolet, 2016_[68])

Фактом создания Фонда новое законодательство подчеркивает роль государства в осуществлении контроля, сбора и систематизации геологической информации, а также обязывает уполномоченные органы предоставлять бесплатный доступ к «геологической информации, не являющейся конфиденциальной». Посредством этого механизма государство может упростить операторам принятие инвестиционных решений, сведя к минимуму необходимость более тщательного предварительного изучения соответствующих территорий. Кроме того, он способствует обеспечению прозрачности и росту доверия к данным, сообщаемым государством, что, в целом, совпадает с соответствующими рекомендациями. Тем не менее, следует отметить, что понятие конфиденциальной информации не получило в кодексе однозначного определения и нуждается в уточнении. На данный момент информация, содержащаяся в геологических отчетах и иной документации и полученная уполномоченными органами (в кодексе не уточняется, является ли таким органом Фонд) от недропользователя, осуществляющего операции по лицензии, в соответствии с новым кодексом, остается конфиденциальной на протяжении пяти лет или трех месяцев после прекращения действия лицензии. Меры к охране конфиденциальности обязаны принимать соответствующие государственные органы.

Невзирая на предусмотренное кодексом обязательство о предоставлении открытого доступа к геологической информации, прямого подтверждения, что Фонд по своим функциям является полноценным геологическим ведомством, в нем нет. Кроме того, желательно внести уточнения относительно круга полномочий и обязанностей Фонда в отношении собственной деятельности, направленной на сбор или сопоставление, хранение, систематизацию и обобщение геологической информации.

Действующее законодательство не предусматривает положений, касающихся электронной инвентаризации объектов шахт, однако, как сообщается, готовится инвентаризация месторождений полезных ископаемых и лицензионной деятельности⁵. При условии, что активные, закрытые и заброшенные шахтные сооружения будут включены в инвентарь, это позволит правительству в каждом конкретном случае подготовить исторический отчет о добыче полезных ископаемых по всей стране, чтобы лучше отслеживать прогресс конкретных шахт от начала работы до закрытия, и предоставить всеобъемлющую информацию сектору.

Более того, вся территория страны будет условно поделена на блоки, сторонами которых устанавливается одна минута долготы и широты в географической системе координат. Такой механизм используется в Канаде и Австралии, позволяя разбить участок на несколько небольших стандартных блоков и оценить потенциальный запас полезных ископаемых с помощью аналитического инструментария географической информационной системы (ГИС). Это имеет особое значение для недропользователей, так как геологическая информация всегда несет в себе некую пространственную составляющую, которую можно представить в виде карты. (ESRI, 2006_[68]) В таком случае недропользователи смогут грамотнее оценивать возможности для проведения разведки на определенном участке. Эта система дополняет планы по публикации геологических данных и позволит операторам лучше оценивать возможности для разведки в конкретных областях.

Реформы, связанные с геологическими данными, электронной инвентаризацией и географической блочной системой, имеют потенциал для повышения прозрачности и раскрытия информации о лицензировании и, как следствие, могут привести к облегчению мониторинга соблюдения и обеспечения стимулов для ответственного ведения бизнеса.

Контроль осуществления горных работ

В ряде стран ОЭСР (например в Канаде) перечень работ, которые оператор вправе или не вправе производить в рамках своей обычной деятельности на разрабатываемом месторождении, определяется в процессе получения разрешения и экологической экспертизы. Независимо от возможного наличия требований, предусмотренных законом (например, требований к вентиляции в шахтах определенного размера или строительных норм, которые необходимо соблюдать), государство напрямую не контролирует проектные документы отдельного недропользователя, а, скорее, следит за тем, чтобы планы предприятия отвечали установленным стандартам. (OECD, 2016_[69]) Даже притом, что серьезное изменение ситуации, произошедшее уже после выдачи лицензии, может потребовать новых согласований, как правило, за операторами сохраняется известная свобода действий при пересмотре проектной документации относительно результатов изначального согласования и оценки. Власти обычно не пытаются проконтролировать проектные документы оператора.

Горный кодекс Казахстана в этом смысле несколько выделяется, поскольку ограничивает такую свободу, запрещая проведение работ по измененному плану до

⁵ Информация, полученная во время встречи с представителями Министерства инвестиций и развития Республики Казахстан и представителями Отдела Евразии ОЭСР 27 марта 2018 года в Астане, Казахстан.

его представления в уполномоченный орган. Согласно новому законодательству, в случае изменения видов, методов и (или) способов планируемых работ по разведке, а также объемов и сроков проведения работ, недропользователь обязан внести соответствующие изменения в план разведки и представить копию измененного плана разведки в уполномоченные органы. По всей вероятности, такой подход усложнит инвесторам задачу эффективного реагирования на изменение конъюнктуры рынка. Снизить этот риск помогло бы введение иного подхода к пересмотру планов горных работ, основанного на оценке рисков и учете специфики каждого конкретного случая.

Контроль добычи полезных ископаемых

Состоящие в ОЭСР страны, где активно развивается горная промышленность, обычно не осуществляют прямой контроль конкретных отчетов о добыче на действующих месторождениях, иначе как в рамках требований о периодическом раскрытии информации или о ежегодном представлении отчетов операторами в составе финансовой отчетности или для целей статистического учета. Как правило, это входит в число обязательств операторов как акционерных компаний и подразумевает, в частности, данные оценки ресурсов и запасов, осуществленной квалифицированным специалистом или уполномоченным должностным лицом. К примеру, в Канаде, согласно государственному стандарту №43-101, квалифицированным специалистом считается лицо, являющееся действительным членом профессиональной организации – например, Ассоциации дипломированных инженеров, геологов и геофизиков Британской Колумбии (APEGBC). Если не считать упомянутых выше требований, определение объема добычи, как правило, является сугубо коммерческим решением, которое принимается исходя из соответствующих производственных затрат и конъюнктуры рынка без вмешательства или контроля со стороны властей. (British Columbia Securities Commission, 2016_[70]) Таким образом, обычно государству не требуется следить за отчетами о добыче отдельно взятого недропользователя, иначе как с целью геологического или статистического учета. Тот факт, что в новом кодексе Казахстана объектом обложения по-прежнему служит объем запасов полезных ископаемых (см. раздел 2.2, посвященный налогу обложению), может сделать необходимым контроль отчетов о добытых полезных ископаемых вместо раскрытия информации о реализации или данных финансовой отчетности для целей учета, что усложнит процесс как для операторов, так и для властей. Кроме того, необходимость контролировать операции по добыче и отчеты о добытых полезных ископаемых в целях сопоставления с предварительными планами добычи, которые могут требовать внесения изменений из коммерческих соображений, еще больше усложняет системы отчетности и контроля, что не способствует развитию разведки и добычи полезных ископаемых.

Отчетность и контроль в сфере запасов

В 2016 году Казахстан стал членом Комитета по международным стандартам отчетности о запасах твердых полезных ископаемых (CRIRSCO) – организации, целью которой является укрепление доверия к представляемой отчетности о месторождениях полезных ископаемых и геологоразведочных работах путем внедрения передового опыта в данной области. Приведение национальных стандартов публичной отчетности в соответствие с шаблоном CRIRSCO предусмотрено и президентским планом «100 конкретных шагов». Система CRIRSCO, участниками которой являются многие страны ОЭСР, основывается на

международных стандартах отчетности, составленных по лучшим образцам, таким как австралийский Кодекс Объединенного комитета по рудным запасам (JORC), канадские Руководящие принципы Канадского института горного дела, металлургии и нефти (CIM) и чилийский Кодекс сертификации. Эти стандарты признаны во всем мире и применяются в отношении рыночной отчетности и финансовых инвестиций. Таким образом, вступление в CRIRSCO и внедрение международных стандартов публичной отчетности поможет привлечь потенциально заинтересованные геологоразведочные компании, у которых прежние требования к отчетности, унаследованные Казахстаном от СССР, могли бы вызвать сомнения. К тому же, этот шаг соответствует данной Казахстану рекомендации работать над внедрением стандартов отчетности, признанных на международном уровне.

Блок 3. Стандарты CRIRSCO

Цель Комитета по международным стандартам отчетности о запасах твердых полезных ископаемых (CRIRSCO) заключается в повышении открытости и эффективности отчетности о минеральных ресурсах, минеральных запасах и геологоразведке. Стандарты относятся ко всем видам твердых полезных ископаемых и не включают нефть и газ. Международный шаблон отчетности CRIRSCO активно внедрялся состоящими в CRIRSCO странами и организациями – так называемыми национальными организациями по отчетности о ресурсах / запасах, ответственными за разработку кодексов и правил публичной отчетности в данной сфере.

Стандарты CRIRSCO разработаны на основе передового международного опыта и обмена информацией между представителями разных стран, заинтересованными в развитии горнодобывающей промышленности. Они способствуют унификации механизмов представления публичной отчетности горными предприятиями, эффективному обмену опытом и доступности информации, что помогает инвесторам разобраться в отчетности.

Источники: (The Australasian Institute of Mining and Metallurgy, 2015_[71])

В ноябре 2015 года в Казахстане было основано собственное «Профессиональное объединение независимых экспертов недр» (ПОНЭН), куда входят независимые эксперты и квалифицированные специалисты геологоразведочных и горнодобывающих организаций. Целью ПОНЭН является развитие практики независимой экспертизы недр в республике. Кроме того, был разработан Кодекс публичной отчетности о результатах геологоразведочных работ, минеральных ресурсах и запасах, одобренный CRIRSCO в 2016 году. (Government of the Republic of Kazakhstan, 2016_[72]) Рекомендуются и далее способствовать формированию собственного экспертного потенциала в стране и развивать связи с системой высшего образования, тем самым способствуя эффективной реализации передовых стандартов публичной отчетности.

В целях обеспечения действенного внедрения стандартов CRIRSCO, равно как и национального Кодекса публичной отчетности, предлагается включить в новый кодекс «О недрах и недропользовании» указания на соответствующие стандарты отчетности и принципы, соответствующие статусу страны – члена CRIRSCO.

2.5. Доступ к геологической информации

В прежнем законодательстве Казахстана о недропользовании были выявлены недостатки в отношении качества и доступности геологической информации. (Ministry for Investments and Development, 2016_[73]) В новом кодексе «О недрах и недропользовании» говорится, что результаты проведения государственного геологического изучения недр представляются в открытый доступ (за исключением конфиденциальной информации). Приводится краткое описание информации о правах недропользования, находящейся в открытом доступе, включая сведения об обладателе лицензии, содержании лицензии, контролирующих недропользователя лицах и организациях, переходе права недропользования и обеспечении ликвидации последствий операций по недропользованию. Геологическая информация, содержащаяся в геологических отчетах и иной документации, является коммерческой тайной недропользователя в течение пяти лет, после чего срок конфиденциальности может быть продлен, но не более чем на пять лет.

Кроме того, кодекс определяет роль государства в учете состояния государственного фонда недр, что, в частности, подразумевает систематизацию сведений об участках недр, предоставленных в пользование для геологического изучения недр, разведки и (или) добычи, сведений о ликвидированных объектах добычи и сведений о проявлениях полезных ископаемых. Процесс сбора сведений не описан, но, по всей видимости, они будут основываться на геологической информации, отчетах и иных документах, представляемых недропользователями, что может стать важным шагом к формированию надежного массива данных относительно горных работ по всей стране и хода их осуществления от начала до конца (см. подраздел, посвященный информации о производстве горных работ).

В ряде стран (например в Австралии) в цели государственного геологического изучения недр входит предоставление точной и полной геологической информации, что стимулирует и упрощает ведение геологоразведочных работ. К примеру, стратегической задачей *Geoscience Australia*, национального геонаучного ведомства, которое осуществляет исследования и занимается работой с геопространственными данными, является распространение геологической информации в целях снижения рисков, сопряженных с геологоразведкой, и привлечения новых инвестиций в геологическое изучение недр и разведку. (Geoscience Australia, 2018_[74]) Требование о предоставлении геологической информации и обеспечении открытого доступа к ней, предусмотренное кодексом «О недрах и недропользовании», означает дальнейшее сближение казахстанской системы сбора и распространения геологической информации с образцами международного опыта и должно стать преимуществом для операторов, желающих заняться геологоразведкой.

2.6. Воздействие на окружающую среду и предотвращение ее загрязнения

Недропользование оказывает значительное влияние на окружающую среду и, в случае неэффективного подхода к регулированию, может иметь долгосрочные и необратимые последствия. Рациональное, экологически безопасное недропользование требует комплексных политико-экономических решений, принимающих в расчет экономическую эффективность, общественную пользу, охрану окружающей среды и многие другие факторы. Последствия, которые операции по недропользованию обычно оказывают на окружающую среду,

включают в себя изменение ландшафта и загрязнение воздуха, воды и почвы. (World Bank, 2017^[75])

Во многих странах, включая и состоящие в ОЭСР (например в Австралии; см. блок 4), существует требование относительно проведения оценки исходного состояния окружающей среды до начала любых операций по недропользованию. Такая оценка нередко включает в себя измерение параметров окружающей среды и, как правило, предварительное исследование потенциальных видов воздействия с точки зрения безопасности для жизни и здоровья людей. (World Bank, 2017^[75])

После вступления в силу Экологического кодекса Республики Казахстан в 2007 году природоохранное законодательство страны подверглось целому ряду изменений, включая принятие закона «О поддержке использования возобновляемых источников энергии» (2009 год) и закона «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности» (2012 год), а также принятие «Концепции по переходу Республики Казахстан к "зеленой экономике"» (2013 год). (OECD, 2017^[11]) Вопросы, связанные с водопользованием, дополнительно рассматриваются в Водном кодексе, который является отдельным законодательным актом.

Новый кодекс «О недрах и недропользовании» требует от недропользователей соблюдения земельного, водного и экологического законодательства. Проектные документы для проведения операций по недропользованию, прилагаемые к заявлению о выдаче лицензии, разрабатываются с учетом требований экологической и промышленной безопасности. При этом в кодексе не указаны конкретные требования к комплексной оценке исходного состояния окружающей среды или мерам предосторожности, кроме отбора проб воды (см. раздел об управлении водопользованием).

Экологический кодекс, в свою очередь, обязывает предприятия проводить оценку воздействия на окружающую среду, при выполнении процедуры которой контроль за соблюдением требований экологического законодательства осуществляет «уполномоченный орган в области охраны окружающей среды» (какой конкретно, не указано), а в случае операций, связанных с повышенным риском, – непосредственно Министерство энергетики. Рекомендуется рассмотреть возможность добавления предварительной экологической проверки к оценочной процедуре, поскольку в своем нынешнем виде оценка осуществляется, когда разработка проектной документации уже идет полным ходом.

В кодексе «О недрах и недропользовании» также упоминаются уполномоченные органы в области охраны окружающей среды, однако степень их участия в процедурах выдачи лицензий и их функции в рамках взаимодействия с соответствующими министерствами не определены (если не считать положения, согласно которому представители такого органа входят в комиссию, подписывающую акт ликвидации последствий операций по использованию пространства недр).

Кроме того, в рамках действующего законодательства не предусмотрен открытый доступ к информации о поданных заявках на выдачу лицензии. Повышение уровня информированности общества об операциях по недропользованию и организация обсуждения запланированных работ способствовали бы увеличению прозрачности в отрасли и упростили анализ экологических, экономических и социальных последствий предлагаемых проектов. С другой стороны, это побудило бы недропользователей представлять больше информации по вопросам экологии, что

положительно сказалось бы на их инвестиционной привлекательности. Установление связей между учетом воздействия на окружающую среду и процедурами рассмотрения заявлений о выдаче лицензий, равно как и введение индивидуального подхода к выдаче лицензий и разрешительной документации в Казахстане, соответствует практике, принятой в странах ОЭСР (например в Австралии), и может привести к росту доверия и понимания со стороны инвесторов.

Блок 4. Процесс управления природопользованием на примере горной промышленности Австралии

Лицензирование

Основная ответственность за вопросы природопользования в горной промышленности Австралии возлагается на правительства штатов и территорий. Различные аспекты охраны окружающей среды рассматриваются в комплексе, что подразумевает детальную оценку на этапах планирования, освоения, эксплуатации, прекращения операций по недропользованию и ликвидации их последствий. Невзирая на возможные различия в методах, в большинстве случаев процедура предполагает, что в заявлениях горнопромышленных предприятий должны подробно описываться потенциальные угрозы окружающей среде и меры по противодействию им. Рассмотрением заявлений, которое нередко представляет собой многоступенчатый процесс, занимается целый ряд правительственных ведомств, в том числе природоохранных. В особо сложных случаях возможна организация общественного обсуждения, в ходе которой заслушиваются мнения «за» и «против», что позволяет составить всестороннее представление о возможных социальных, экологических и экономических последствиях. Одобрение правительственного ведомства, как правило, невозможно получить без плана по рациональному природопользованию, где учитываются вопросы водопользования, складирования, шума, растительного покрова, рекультивации земель, эрозии почв, выбросов и пыли, а также предусматривается порядок раскрытия информации.

Оценка исходного состояния окружающей среды

Правительство Австралии требует от недропользователей на этапе планирования проекта осуществлять сбор экологической информации, чтобы определить факторы, подлежащие мониторингу и дальнейшему изучению, равно как и контролю на этапе ликвидации последствий после прекращения операций. Экологическая информация включает в себя сведения о климатических условиях, геологические данные, данные о почвах, гидрологические данные, данные о растительности, наземной и подземной фауне, а также сведения о социально-экономических условиях и объектах культурного наследия.

Источник: (Government of Australia, (n.d.)^[76])

Экологические разрешения и налоги

В сфере природоохранной политики Казахстану удалось добиться немалых успехов, включая принятие мер по ограничению углеродных выбросов. Однако в определенных областях нормативно-правовая база по-прежнему считается излишне обременительной в административном отношении и вызывает трудности с практической реализацией, что ведет к неудовлетворительным результатам. Дальнейшее развитие мер профилактики и введение стимулов для снижения

уровней загрязнения в различных отраслях промышленности, равно как и более активное внедрение принципа материальной ответственности виновника загрязнения, способствовали бы приближению к стандартам стран ОЭСР. (OECD, 2017^[11])

Экологические разрешения, выдаваемые недропользователям в Казахстане, определяют нормативы эмиссий, устанавливаемые в соответствии со значениями предельно допустимых эмиссий (ПДЭ). В новом кодексе говорится о разрешении, удостоверяющем право оператора осуществлять эмиссии в окружающую среду с соблюдением установленных нормативов. Сложность механизмов расчета ПДЭ, учитывающих множество различных видов загрязняющих веществ, осложняет операторам задачу соблюдения нормативов даже при условии внедрения наилучших доступных технологий в целях регулирования сбросов и выбросов. Кроме того, ПДЭ обычно рассчитываются исходя из максимально допустимых уровней эмиссии при максимальной производительности оборудования. Это не стимулирует внедрение наилучших доступных технологий или иных мер, направленных на сокращение эмиссий, сверх того объема, который необходим для соблюдения ПДЭ. (European Commission, (n.d.)^[77]) (OECD, 2017^[11]) Кроме того, плата за эмиссии в окружающую среду взимается в соответствии с нормативами эмиссий, однако эти и другие платежи регулируются налоговым законодательством, а не кодексом «О недрах и недропользовании».

Исполнение требований относительно соблюдения природоохранных норм, подразумевающих жесткое регулирование и внедрение определенных технических решений и технологий, может оказаться обременительным и чрезмерно дорогостоящим, особенно для небольших предприятий. Для содействия в обеспечении соответствия природоохранным нормам и регулирования уровней загрязнения в различных странах, включая состоящие в ОЭСР, внедряются рыночные механизмы, которые бывают не только более простыми в реализации, но и предусматривают стимулы, побуждающие операторов искать действенные способы сокращения эмиссий.

Как правило, рыночные механизмы означают такую форму природоохранного налогообложения, которая призвана не столько приносить доход государству, сколько стимулировать предприятия к снижению уровня загрязнения окружающей среды. К примеру, экологическое налогообложение может взять за основу налоги Пигу, предназначенные для компенсации экологического ущерба, и служить для получения государством средств на ликвидацию последствий нанесенного ущерба или на развитие регионов. Другой формой взимания платы за эмиссии служат штрафы за загрязнение окружающей среды, размеры которых устанавливаются в соответствии с количественными и качественными показателями загрязнения, являющегося результатом недропользования.

Сбор и удаление отходов

В кодексе «О недрах и недропользовании» говорится, что при проведении добычи твердых полезных ископаемых недропользователь обязан обеспечить сохранность всей первичной и вторичной геологической информации, полученной при добыче, включая данные лабораторных исследований и анализов, однако требования к таким лабораторным исследованиям и анализам, равно как и к качеству лабораторного оснащения, в тексте отсутствуют. Представляется перспективным внедрение мобильного оборудования для отбора проб отходов на местах ведения

работ, которое позволило бы контролировать такие аспекты, как возможность кислотного шахтного водоотлива, упростило классификацию отходов и способствовало введению подхода, основанного на оценке рисков, в сфере работы с отходами. (BRGM - French Geological Survey, 2016_[78])

Невзирая на наличие положений, посвященных инвестициям в НИОКР, в кодексе ничего не говорится о потенциально приоритетных направлениях таких работ и не дается никаких рекомендаций касательно возможного учета различных факторов на протяжении всего цикла недропользования. (OECD, 2016_[79])

Управление водопользованием

Риск, который горная промышленность представляет собой для водных ресурсов, особенно высок, поскольку высок уровень загрязнения водосточников. Интенсивное использование воды в отрасли создает проблемы, которые касаются как доступности воды, так и ее качества, и оказывает разрушительное воздействие на окружающую среду и условия жизнедеятельности. (World Bank, 2017_[75]) Вследствие этого требуются комплексные меры правового регулирования, направленные на снижение негативных последствий недропользования для водных ресурсов. Некоторые горные юрисдикции в странах-членах ОЭСР (например американский штат Невада), ввели у себя отдельные разрешения на водопользование. Желая начать новый проект, горное предприятие обязано получить разрешение, выдачей которых занимается невадское ведомство по охране окружающей среды – Бюро по регулированию добычи полезных ископаемых и ликвидации последствий. Заявление о выдаче разрешения на водопользование прилагается к плану работ, а в ходе его оценки, в частности, оценивается потенциальное воздействие на поверхностные и грунтовые воды в пределах соответствующего участка. (Nevada Mining Association, (n.d.)_[80])

В прошлом Казахстан уже пострадал от загрязнения водоемов. Местные СМИ сообщали о производствах, вызывавших загрязнение систем водоснабжения и канализации, из-за чего некоторые районы испытывали нехватку чистой воды. (OECD, 2014_[81]) Эти инциденты лишь подчеркивают значение эффективных мероприятий, направленных на правовое регулирование водопользования, и их практической реализации.

В новом кодексе Казахстана имеются ссылки на национальное водное законодательство, но отсутствует дальнейшая информация о требованиях такового к недропользователям. Кодекс обязывает обладателей лицензии на разведку полезных ископаемых проводить гидрогеологические исследования и представлять данные в уполномоченный орган, а от операторов, осуществляющих добычу в пределах водоохраных зон поверхностных водных объектов, требует дополнительно согласовывать план горных работ с уполномоченными органами в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения, водоотведения. И наконец, кодекс запрещает проведение операций по недропользованию на территории участков хозяйственно-питьевых подземных вод.

2.7. Охрана труда и промышленная безопасность

Вопросы охраны труда и промышленной безопасности, связанные с лицензированием операций по недропользованию, должны затрагивать как внутренние правила и нормы безопасности, так и потенциальную угрозу, которую

ведение горных работ представляет для ближайших населенных пунктов. С горной промышленностью сопряжен целый ряд рисков данного рода, в том числе в связи с водопользованием, обрушением грунта, опасным оборудованием и профессиональными заболеваниями. Наиболее действенным подходом к решению проблем в сфере охраны труда и промышленной безопасности считается основанный на оценке рисков, который должен включать в себя надзор со стороны регулирующих органов и техническую модернизацию, а также проведение исследований с целью выявления способов ограничения риска. (World Bank, 2017^[75]) Сюда же нередко относят мероприятия по обмену информацией и обучению – как, например, в канадской провинции Онтарио, где в рамках аналитического обзора менеджмента охраны труда и промышленной безопасности в горной промышленности было рекомендовано повышать информированность работников горнопромышленных предприятий. (Ministry of Labour of Ontario, 2015^[82])

Вопросы охраны труда в Казахстане регулируются требованиями промышленной безопасности. Новый кодекс «О недрах и недропользовании» предусматривает соответствие требованиям промышленной безопасности на этапах разведки, добычи и завершения работ, обязывает недропользователей отчитываться о запланированных мероприятиях по обеспечению безопасности в ходе ликвидации последствий и согласовывать планы с уполномоченными органами в области охраны окружающей среды и промышленной безопасности. Согласно полученной информации, за последние несколько лет число аварий на производстве снизилось благодаря внедрению новой технологии и оборудования многими горнопромышленными компаниями, включая «Казцинк» и *KAZ Minerals*. Тем не менее, для выхода на уровень международных стандартов в сфере промышленной безопасности необходимы дальнейшие меры, в том числе техническая модернизация и наращивание автоматизации производственных процессов. Помимо этого, необходимо активное сотрудничество между государственными органами и недропользователями, а также дальнейшие реформы законодательства, и в частности пересмотр определенных требований промышленной безопасности, который уже осуществляется в настоящее время. (Prime Minister of Kazakhstan, 2017^[83])

2.8. Доля местного содержания

Кроме вопросов охраны труда и промышленной безопасности, экономических и природоохранных задач, эффективная политика содействия устойчивому развитию горной промышленности должна затрагивать и социальные аспекты. Воздействие горных работ с точки зрения защиты интересов и благополучия местных жителей следует оценивать на как можно более ранней стадии до начала реализации проекта и привлечения инвесторов.

Влияние операций по недропользованию на местное население регулируется нормами местного содержания (НМС), которые широко применяются в странах, экспортирующих полезные ископаемые, и в том числе в странах ОЭСР. НМС призваны гарантировать использование местных источников на различных уровнях производственно-сбытовой цепочки (то есть кадров, услуг, технологий, товаров и так далее), тем самым обеспечивая занятость населения, укрепляя межотраслевое взаимодействие со всеми сопутствующими выгодами, налаживая связи для обмена

знаниями и практическим опытом и в целом усиливая экономические преимущества отрасли.

Требования к доле местного содержания, как правило, входят в состав процедур государственного лицензирования операций по недропользованию, и в ряде случаев от них зависит право доступа на рынки. Требования могут носить обязательный характер и являться количественными – например, устанавливать процентную долю закупок у местных поставщиков, численность местных работников и другие стоимостные или объемные целевые показатели, а также предусматривать санкции в случае несоблюдения. Посредством финансовой поддержки или налоговых, тарифных и кредитных механизмов можно стимулировать развитие связей с местными поставщиками. НМС могут затрагивать широкий круг областей, в том числе закупку товаров и услуг, занятость (что нередко включает в себя не только предоставление рабочих мест, но и развитие профессиональных умений, и обучение кадров), содействие росту технологического уровня и развитию МСП, повышение местной конкурентоспособности посредством вклада в развитие НИОКР и инноваций.

Обязательные количественные требования к местному содержанию при недостаточном потенциале такового, как считают многие, препятствуют росту конкурентоспособности, так как увеличивают расходы горнопромышленных компаний и ведут к снижению доходов, при этом создавая искажения и в других отраслях.

Казахстанский кодекс «О недрах и недропользовании» содержит количественные требования к минимальной доле местного содержания в кадрах. В частности, обладатель лицензии на операции по недропользованию обязан обеспечивать, чтобы доля граждан Казахстана в общей численности работников составляла не менее 50%. Стандарты Всемирной торговой организации, равно как и многие другие двусторонние или многосторонние торговые и инвестиционные соглашения, вводят ограничения на определенные виды НМС, и в частности на количественные целевые показатели. В свете вступления Казахстана в ВТО данная категория количественных требований к местному содержанию в горной промышленности будет отменена к 2021 году, что поможет изменить подход к НМС в соответствии с практикой стран ОЭСР.

Внедрение высоких экологических и социальных стандартов в добывающих отраслях является приоритетом для многих стран и территорий. Для этого создаются механизмы поощрения, стимулирующие соблюдение деловой этики и ответственное деловое поведение. В ряде случаев политика в области местного содержания разрешает местному населению, коренным народам и другим заинтересованным сторонам участвовать в процессе принятия решений относительно недропользования и извлекать выгоду из возможностей экономического роста, представившихся в этой связи. Такая политика реализуется в ряде стран ОЭСР, включая Канаду, где правительство проводило инициативы по созданию рабочих мест, региональному развитию, обучению и развитию профессиональных умений в районах проживания аборигенов. (Cision, 2018_[84])

Законодательством Казахстана не предусмотрены нормы местного содержания в отношении определенных групп заинтересованных лиц, однако новый кодекс требует от недропользователей, занимающихся разведкой и добычей, осуществлять финансирование обучения казахстанских кадров, научно-исследовательских, научно-технических и опытно-конструкторских работ на территории страны в

размере одного процента от налогооблагаемого дохода. Для повышения потенциальной результативности такого вклада в местное развитие рекомендуется рассмотреть возможность добавления более подробной информации для компаний, которая помогла бы им при осуществлении финансирования учитывать интересы местных населенных пунктов, и принятия мер к обеспечению прозрачности процедуры финансирования.

3. Рекомендации и предлагаемые меры

В целях создания рамочной политики, способствующей наращиванию устойчивости горной промышленности Казахстана и укреплению доверия инвесторов, уже принят ряд важных мер. Вступление в силу нового кодекса «О недрах и недропользовании», запланированное на июль 2018 года, поможет приблизить состояние нормативно-правовой среды Казахстана к стандартам, существующим во многих странах ОЭСР, заинтересованных в развитии горной промышленности. В частности, этому должна способствовать рационализация процесса лицензирования, упрощение доступа к геологической информации и увеличение прозрачности отрасли. Помимо этого, в новом законодательстве уделяется немало внимания вопросам экологической экспертизы и оценки, что должно сыграть свою роль в управлении рисками, связанными с воздействием недропользования на окружающую среду. Наряду с положительными изменениями, которые принесет новый кодекс «О недрах и недропользовании», горной промышленности коснется и ряд нововведений в налоговой сфере, предусмотренных Налоговым кодексом, который вступил в силу с января 2018 года.

В то же время, в целях сокращения наиболее значительных разрывов между опытом стран ОЭСР и новыми порядками в Казахстане рекомендуется рассмотреть дальнейшие меры в определенных областях экономической политики, направленные на повышение привлекательности горной промышленности для прямых иностранных инвесторов и на рост ее конкурентоспособности в целом.

Создание реестра горного производства

- Электронный реестр действующих, закрытых и заброшенных объектов горного производства позволил бы держать под контролем осуществление горных работ во всей стране.

Укрепление механизмов обеспечения исполнения обязательств по ликвидации последствий недропользования

- Предлагается разработать надзорный механизм, который позволил бы следить за тем, чтобы сумма финансовой гарантии или залога, предоставленная недропользователем, полностью покрывала стоимость ликвидации, а также меры по урегулированию вопросов финансирования в связи со старыми шахтами.

Повышение доступности и качества информации

- В целях упрощения толкования положений кодекса «О недрах и недропользовании» можно добавить в него перечень терминов и определений различных видов полезных ископаемых.
- Перевод кодекса на английский язык позволил бы расширить круг потенциальных инвесторов.

Дальнейшее сближение налогообложения недропользователей с системами, принятыми в странах ОЭСР

- Налоговые реформы 2018 года должны способствовать повышению привлекательности горной промышленности Казахстана. Однако решающую роль в эффективной реализации положений нового законодательства и достижении положительных результатов сыграет компетентность налоговых органов, которым придется контролировать новые механизмы и осуществлять проверку предприятий.
- Перевод нового Налогового кодекса на иностранные языки помог бы ознакомить иностранных инвесторов с недавними реформами.
- По мере возможности следует избегать новых серьезных изменений в налогообложении недропользования в ближайшей перспективе, пока эффект новой системы не будет тщательно проанализирован, например, по прошествии трех лет.
- В результате изменений необходимо будет отслеживать состояние бюджета, чтобы проверить, не окажется ли потеря доходов от горной промышленности больше ожидаемой. В случае недопоступлений следует провести тщательный диагностический анализ, и лишь потом приступить к дальнейшему пересмотру налогового законодательства. Любые существенные перемены в налоговой политике грозят ослабить эффект изменения налогового режима как таковой, поскольку инвесторы усомнятся в стабильности налоговых условий на будущее.
- Представляется целесообразным и далее постепенно продвигаться к внедрению международных стандартов в налогообложении недропользователей. В частности, рекомендуется переход Казахстана к системе обложения налогом исходя из объемов реализации полезных ископаемых, применяемой в большинстве стран. Отметим, что такое изменение может увеличить риск трансфертного ценообразования, а потому можно рассмотреть возможность поэтапного перехода, то есть сначала внедрить новшество лишь в отношении полезных ископаемых, сбываемых на прозрачных международных рынках, чтобы дать налоговым органам время освоить новые правила.

Укрепление системы представления отчетности и введение подхода к контролю, основанного на оценке рисков, в отрасли

- Введение подхода, основанного на оценке рисков, к контролю за изменениями планов горных работ обеспечило бы недропользователям определенную свободу действий, необходимую для эффективного реагирования на изменение конъюнктуры рынка.
- Контроль, осуществляемый государственными органами, рекомендуется сфокусировать не на отчетах о добыче, а на финансовой отчетности, что поможет уменьшить сложность процедур представления отчетности и повысить гибкость производственных операций.
- В кодекс «О недрах и недропользовании» можно добавить информацию относительно стандартов отчетности системы CRIRSCO, участником которой является Казахстан. Это обеспечило бы эффективное внедрение стандартов CRIRSCO.

- Рекомендуется содействовать наращиванию потенциала и развитию связей с системой высшего образования, тем самым повышая эффективность механизмов представления отчетности и осуществления контроля и надзора в отрасли.

Внесение уточнений относительно геологической отчетности

- В кодекс «О недрах и недропользовании» рекомендуется внести уточнения относительно функций Государственного фонда недр в области систематизации и обеспечения доступа к геологической информации.
- Предлагается также добавить определение информации, признаваемой конфиденциальной, которая является исключением из положения о предоставлении открытого доступа к геологической информации.

Расширение круга требований к экологической экспертизе и уточнение информации относительно водопользования

- В кодекс «О недрах и недропользовании» рекомендуется внести требования относительно проведения оценки исходного состояния окружающей среды, помимо отбора проб воды.
- Предлагается рассмотреть возможность включения в кодекс «О недрах и недропользовании» дополнительной информации для недропользователей, касающейся требований к водопользованию, и прямых отсылок к положениям национального водного законодательства.

Усиление влияния поддержки, оказываемой недропользователями программам обучения кадров и НИОКР

- Рекомендуется добавить более подробную информацию, касающуюся финансирования обучения казахстанских кадров и НИОКР из средств недропользователей, а также ужесточить меры по обеспечению прозрачности целевого использования таких средств, чтобы повысить результативность применения данного законодательного требования

Источники

- ArcelorMittal (2018), *Governance*, <http://corporate.arcelormittal.com/who-we-are/leadership/governance> (accessed on 26 January 2018). [15]
- ArcelorMittal((n.d.)), *Shareholding structure*, <http://corporate.arcelormittal.com/investors/corporate-governance/shareholding-structure> (accessed on 14 February 2018). [23]
- Australasian Institute of Mining and Metallurgy((n.d.)), *Country snapshot: Mining in Kazakhstan*, <https://www.ausimmbulletin.com/feature/country-snapshot-kazakhstan/> (accessed on 26 January 2018). [27]
- Australian Trade and Investment Commission (2017), *Export markets - Kazakhstan*, <https://www.austrade.gov.au/Australian/Export/Export-markets/Countries/Kazakhstan/Industries> (accessed on 26 January 2018). [28]
- AzerNews (2018), *Kazakhstan's main trade partners: Russia, EU and China*, <https://www.azernews.az/region/111632.html> (accessed on 26 January 2018). [93]
- Barbolet, A. (2016), *Presentation held at the 7th Working Group meeting of the OECD Kazakhstan Mining Competitiveness Project*. [88]
- BRGM - French Geological Survey (2016), *Study visit on mine waste management, mine closure and rehabilitation*. [78]
- British Columbia Securities Commission (2016), *43-101 Standards of Disclosure for Mineral Projects*, https://www.bcsc.bc.ca/Securities_Law/Policies/Policy4/PDF/43-101_NI_May_9_2016/ (accessed on 19 February 2018). [70]
- Center for Science in Public Participation (2002), *A Hearing on "Availability of Bonds to Meet Federal Requirements for Mining, Oil and Gas Projects."*, <https://www.earthworksaction.org/files/publications/KuipersBondingTestimony.PDF> (accessed on 26 January 2018). [41]
- Cision (2018), *Supporting Aboriginal skills development and training in Northern Ontario*, <https://www.newswire.ca/news-releases/supporting-aboriginal-skills-development-and-training-in-northern-ontario-512785811.html> (accessed on 26 January 2018). [84]
- Department of Mines and Petroleum of Western Australia (2016), *Guidelines for mining proposals in Western Australia*, <http://www.dmp.wa.gov.au/Documents/Environment/ENV-MEB-213.pdf>. [39]
- Department of Mines, Industry Regulation and Safety of Western Australia((n.d.)), *Guidelines for Submitting Mining Lease Applications via a "Resource Report"*, http://www.dmp.wa.gov.au/Documents/Geological-Survey/GSWA-ResourceReport_ApplicationsGuideline.pdf (accessed on 26 January 2018). [57]

- Earthworks (2015), *Hardrock mining and reclamation act of 2015*, [61]
https://www.earthworksaction.org/library/detail/hardrock_mining_and_reclamation_act_of_2015#.Wmt1Mk2Wwy9 (accessed on 26 January 2018).
- EITI (2016), *Kazakhstan*, <https://eiti.org/kazakhstan> (accessed on 26 January 2018). [65]
- EITI (2016), *The EITI Standard 2016*, <https://eiti.org/document/standard#r1-2> (accessed on 26 January 2018). [67]
- EITI (2009), *Advancing the EITI in the Mining Sector*, [47]
<https://eiti.org/sites/default/files/documents/MINING%20Compressed.pdf>.
- Embassy of Kazakhstan to the United States((n.d.)), *Embassy of the Republic of Kazakhstan*, [6]
<https://www.kazakhembus.com/content/mining-sme-ling>. (accessed on 26 January 2018).
- Embassy of the Republic of Kazakhstan to the United States((n.d.)), *100 Concrete Steps to Implement the 5 Institutional Reforms*, <https://www.kazakhembus.com/content/100-concrete-steps-implement-5-institutional-reforms> (accessed on 26 January 2018). [91]
- ERG (2018), *Organisational structure*, <https://eurasianresources.lu/en/pages/corporate-governance/organisational-structure> (accessed on 26 January 2018). [20]
- ERG (2018), *The Company History*, <https://www.erg.kz/en/content/o-kompanii/obzor-deyatelnosti-erg> (accessed on 14 February 2018). [22]
- ESRI (2006), *GIS Best Practices. Mining*, <http://www.esri.com/library/bestpractices/mining.pdf> [68]
 (accessed on 26 January 2018).
- European Commission((n.d.)), *Extractive Waste*, [77]
<http://ec.europa.eu/environment/waste/mining/bat.htm> (accessed on 26 January 2018).
- Faizuldayeva, Z. (2016), *A comparative study of regulatory approaches to mine closure with a special emphasis on the current situation in the former Soviet Union*, SRK Consulting. [44]
- Finlex (2011), *Kaivoslaki (Mining Law)*, [63]
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110621#Oidp450813776> (accessed on 26 January 2018).
- Fraser Institute (2017), *Survey of Mining Companies 2016*, [34]
<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/survey-of-mining-companies-2016.pdf>.
- Fraser Institute (2015), *Survey of Mining Companies*, [94]
<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/survey-of-mining-companies-2015.pdf>.
- Fraser Institute (2012), *What happens to mine sites after a mine is closed?*, [40]
<http://www.miningfacts.org/environment/what-happens-to-mine-sites-after-a-mine-is-closed/>
 (accessed on 26 January 2018).
- Geoscience Australia (2018), *About*, <http://www.ga.gov.au/about> (accessed on 26 January 2018). [74]
- German Committee on Eastern European Economic Relations (2017), *Zentralasien reformiert seinen Bergbau (Central Asia reforms mining)*, <http://www.ost-ausschuss.de/content/zentralasien-reformiert-seinen-bergbau> (accessed on 26 January 2018). [29]
- Germany Trade & Invest (2017), *Kasachstans Bergbaubranche reaktiviert zahlreiche Projekte (Mining sector in Kazakhstan reactivates a number of projects)*, [30]
<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=kasachstans-bergbaubranche-reaktiviert-zahlreiche-projekte.did=1814812.html> (accessed on 26 January 2018).

- Getting the deal through (2017), *Mining - Kazakhstan*, [86]
<https://gettingthedealthrough.com/area/22/jurisdiction/62/mining-2017-kazakhstan/> (accessed on 26 January 2018).
- Getting the deal through (2017), *Mining. Chile*, [38]
<https://gettingthedealthrough.com/area/22/jurisdiction/3/mining-2017-chile/>.
- Getting the deal through (2017), *Mining. Kazakhstan*, [89]
<https://gettingthedealthrough.com/area/22/jurisdiction/62/mining-2017-kazakhstan/#link-37>.
- Global Business Reports (2015), *Kazakhstan's mining industry*, GBR, http://gbreports.com/wp-content/uploads/2015/09/Kazakhstan_Mining2015.pdf. [31]
- Global Edge (2018), *Kazakhstan: Trade Statistics*, [92]
<https://globaledge.msu.edu/countries/kazakhstan/tradestats> (accessed on 26 January 2018).
- Global Witness (2012), *Rigged? The scramble for Africa's Oil, Gas and Minerals*. [37]
- Government of Australia((n.d.)), *Mineral and Petroleum Exploration and Development in Australia*, https://industry.gov.au/resource/Documents/Minerals-and-petroleum-exploration/Guide_for_%20Investors_13EnvironmentalProtection.pdf (accessed on 26 January 2018). [76]
- Government of Manitoba (2018), *Taxation Division*, [54]
<https://www.gov.mb.ca/finance/taxation/taxes/mining.html> (accessed on 26 January 2018).
- Government of Manitoba((n.d.)), *Mineral Disposition and Mineral Lease Regulation, 1992*, [55]
<http://web2.gov.mb.ca/laws/reg/current/pdf-reg.php?reg=64/92> (accessed on 26 January 2018).
- Government of Saskatchewan (2018), *Mining Royalties and Taxes*, [53]
<https://www.saskatchewan.ca/business/agriculture-natural-resources-and-industry/mineral-exploration-and-mining/mining-royalties-and-taxes> (accessed on 26 January 2018).
- Government of Saskatchewan (2013), *The Crown Mineral Royalty Regulations*, [52]
<http://www.publications.gov.sk.ca/freelaw/documents/English/Regulations/Regulations/C50-2R29.pdf> (accessed on 26 January 2018).
- Government of the Republic of Kazakhstan (2016), *CRIRSCO approves Kazakhstan Code on public reporting of mineral reserves*, <http://www.government.kz/en/novosti/1001926-kazakhstan-code-of-public-reporting-of-mineral-reserves-accepted-to-crirSCO.html> (accessed on 26 January 2018). [72]
- Government of Western Australia (2018), *Mineral Royalties*, [56]
<http://www.dmp.wa.gov.au/Minerals/Royalties-1544.aspx> (accessed on 26 January 2018).
- Government of Western Australia (2018), *What is the MRF?*, [45]
<http://www.dmp.wa.gov.au/Environment/What-is-the-MRF-19522.aspx> (accessed on 19 February 2018).
- Government of Western Australia (2016), *Mineralisation Report and Supporting Statement for a Mining Lease Application - Guidelines*, http://www.dmp.wa.gov.au/Documents/Geological-Survey/GSWA-MineralisationReport_MiningLease_Guidelines.pdf (accessed on 26 January 2018). [58]
- Guj, P. (2012), *Mineral royalties and other mining specific taxes*, Mining for Development Centre. [51]

- Harris, R. (2013), *Mining in Nevada. Rewards and Risks.*, Nevada Lawyer, [62]
http://www.nvbar.org/wp-content/uploads/NevLawyer_April_2013_Rewards_and_Risks_0.pdf (accessed on 26 January 2018).
- Index Mundi (2018), *Commodity prices*, <https://www.indexmundi.com/commodities/> (accessed on 26 January 2018). [49]
- International Comparative Legal Guides (2017), *Kazakhstan Mining Law 2018*, [43]
<https://iclg.com/practice-areas/mining-laws-and-regulations/kazakhstan#chaptercontent8> (accessed on 26 January 2018).
- Kazakhmys (2018), *Kazakhmys - the largest copper producer in Kazakhstan*, [17]
<http://kazakhmys.kz/en> (accessed on 26 January 2018).
- Kazatomprom (2018), *National Atomic Company of Republic of Kazakhstan*, [16]
<http://www.kazatomprom.kz/en> (accessed on 26 January 2018).
- Kazminerals (2018), *Kazminerals*, <http://www.kazminerals.com/> (accessed on 26 January 2018). [18]
- KazWorld (2017), *UK Considers Funding Mining Projects in Kazakhstan*, [33]
<http://kazworld.info/?p=62621> (accessed on 26 January 2018).
- Kazzinc (2018), *About us*, http://www.kazzinc.com/en/About_us (accessed on 26 January 2018). [19]
- KPMG (2016), *A Guide to Canadian mining taxation*, [85]
<https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/05/tnf-canada2-february-3-2016.pdf>.
- Mining Technology((n.d.)), *Raw potential: Kazakhstan's quest for mining investment*, [9]
<http://www.mining-technology.com/features/featureraw-potential-kazakhstans-quest-for-mining-investment-4454742/> (accessed on 4 February 2018).
- Ministry for Foreign Affairs of Finland (2017), *Maailman markkinat 2017-2018 (Global markets 2017-2018)*, Ministry for Foreign Affairs of Finland, <http://dx.doi.org/978-952-281-532-3>. [13]
- Ministry for Investments and Development (2016), *On Implementation of the Extractive Industry Transparency Initiative in the Republic of Kazakhstan for 2016. The 12th National Report..* [73]
- Ministry for Investments and Development of the Republic of Kazakhstan (2017), *Code on Subsoil and Subsoil Use (Кодекс о недрах и недропользовании)*, [11]
<http://mid.gov.kz/ru/pages/kodeks-o-nedrah-i-nedropolzovanii> (accessed on 5 April 2018).
- Ministry of Labour of Ontario (2015), *Health and Safety Hazards*, [82]
<https://www.labour.gov.on.ca/english/hs/pubs/miningfinal/hazards.php> (accessed on 26 January 2018).
- Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan (2018), *Tax Code (Налоговый кодекс)*, <http://economy.gov.kz/ru/pages/nalogovyy-kodeks> (accessed on 5 April 2018). [35]
- Natural Resources Canada (2018), *Free Data - GeoGratis*, <http://www.nrcan.gc.ca/earth-sciences/geography/topographic-information/free-data-geogratis/11042> (accessed on 30 January 2018). [87]
- Nevada Mining Association((n.d.)), *Water Use*, [80]
http://www.nevadamining.org/issues_policy/water_use.php (accessed on 26 January 2018).

- Nevada Taxpayers Association (2007-2008), *Understanding Nevada's Net Proceeds of Minerals Tax*, <http://nevadataxpayers.org/wp-content/uploads/2016/10/minerals-tax-2007-08.pdf> (accessed on 26 January 2018). [59]
- OECD (2018), *Capacity Building Seminar "Mineral Taxation Regimes - Challenges and Policy Solutions"*. [48]
- OECD (2018), *OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX> (accessed on 16 May 2018). [24]
- OECD (2018), *Reforming Kazakhstan: Progress, Challenges and Opportunities*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/Upcoming>. [3]
- OECD (2017), *FDI Regulatory Restrictiveness Index*, <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm> (accessed on 16 May 2018). [25]
- OECD (2017), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269200-en>. [1]
- OECD (2017), *OECD Integrity Scan of Kazakhstan: Preventing Corruption for a Competitive Economy*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272880-en>. [66]
- OECD (2017), *OECD Investment Policy Reviews: Kazakhstan 2017*, OECD Investment Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269606-en>. [12]
- OECD (2016), *10th Working Group Meeting of the OECD Kazakhstan Mining Competitiveness Project*. [79]
- OECD (2016), *7th Working Group Meeting of the OECD Kazakhstan Mining Competitiveness Project*. [69]
- OECD (2016), *Opportunities for linkage development in Kazakhstan's copper value chain. Inception report.*, OECD Publishing. [5]
- OECD (2014), *Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan. Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, OECD, <http://www.oecd.org/corruption/acn/Kazakhstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>. [26]
- OECD (2014), *Responsible Business Conduct in Kazakhstan*, OECD Publishing. [81]
- Otto, J. (2017), *The Taxation of Extractive Industries*, United Nations University, <http://dx.doi.org/978-92-9256-299-1>. [50]
- Prime Minister of Kazakhstan (2017), *In recent years, number of accidents at hazardous production facilities decreased by 60%*, <https://primeminister.kz/en/news/all/15699> (accessed on 26 January 2018). [83]
- PwC (2012), *Corporate income taxes, mining royalties and other mining taxes. A summary of rates and rules in selected countries.*, PwC, <https://www.pwc.com/gx/en/energy-utilities-mining/publications/pdf/pwc-gx-mining-taxes-and-royalties.pdf> (accessed on 26 January 2018). [60]
- Radio free Europe (2007), *CIS: Russia, Ukraine, Azerbaijan Cities Among World's Dirtiest*, <https://www.rferl.org/a/1078702.html> (accessed on 26 January 2018). [42]
- Reuters (2017), *Miners will be lured to Kazakhstan, despite the risks*, <https://www.reuters.com/article/us-column-russell-mining-kazakhstan/miners-will-be-lured-to-> [36]

- [kazakhstan-despite-the-risks-idUSKBN18P1PS](#) (accessed on 26 January 2018).
- Savonlinnanyrityspaive lut (Enterprise services of Savonlinna) (2017), *Kazakhstanin markkinoiden mahdollisuudet itäsuomalaisille pk-yrityksille (Opportunities of Kazakhstan's markets for SMEs of Eastern Finland)*, <http://www.savonlinnanyrityspaive lut.fi/uploads/images/Kazakhstanin%20markkinoiden%20mahdollisuudet%20it%C3%A4suomalaisille%20yrityksille.pdf>. [32]
- Strategy2050((n.d.)), *Strategy 2050*, <https://strategy2050.kz/ru/> (accessed on 26 January 2018). [90]
- Tau-Ken Samruk (2018), *Our projects*, <http://www.tks.kz/en/investmentproject#list> (accessed on 26 January 2018). [21]
- The Australasian Institute of Mining and Metallurgy (2015), *The latest CRIRSCO developments*, <https://www.ausimmbulletin.com/feature/the-latest-crirSCO-developments/> (accessed on 4 February 2018). [71]
- Trench, A. et al. (2015), *Evaluating the Attractiveness of Fiscal Regimes for New Gold Developments: African and South American Peer Country Comparisons*, <http://www.eisourcebook.org/cms/April%202016/Fiscal-Regimes-for-New-Gold-Developments-Completed-Report.pdf>. [95]
- Trend news agency((n.d.)), *Kazakh president signs Code "On Subsoil and Subsoil Use"*, <https://en.trend.az/business/energy/2841297.html> (accessed on 26 January 2018). [10]
- Tukes (2013), *Kullanhuuhdonta, malminetsintä ja kaivokset*, <http://www.tukes.fi/kaivosasiat> (accessed on 26 January 2018). [64]
- UN Comtrade (2016), *UN Comtrade database*, <https://comtrade.un.org/labs/data-explorer/> (accessed on 6 February 2018). [7]
- USGS (2016), *2013 Minerals Yearbook. Kazakhstan.*, U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2013/myb3-2013-kz.pdf>. [14]
- World Bank (2017), *A Sourcebook for Understanding the Extractive Industries*, World Bank Group, <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9658-2>. [75]
- World Bank (2017), *World Bank Data, Kazakhstan*, <https://data.worldbank.org/country/kazakhstan> (accessed on 18 January 2017). [8]
- World Bank (2014), *Comparative study of the mining tax regime for mineral exploitation in Kazakhstan*, World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/803881468044358168/Comparative-study-of-the-mining-tax-regime-for-minerl-exploitation-in-Kazakhstan>. [2]
- World Bank (2006), *Mining Royalties. A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*, <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-6502-1>. [46]
- World's Top Exports((n.d.)), *Kazakhstan's Top 10 Exports*, <http://www.worldstopexports.com/kazakhstan-top-10-exports/> (accessed on 26 January 2018). [4]