

**«Личный карман президента
(Бердымухамедова):
нефть, газ, закон»**

CRUDE ACCOUNTABILITY

**«Личный карман президента (Бердымухамедова):
нефть, газ, закон»**



Данный доклад был подготовлен без поддержки какого-либо донора и издан за счет собственных ресурсов Crude Accountability.

Оглавление

Предисловие.....	4
Введение.....	6
Государственное агентство по управлению и использованию углеводородных ресурсов.....	8
История	8
Собственная история Агентства	13
Коммерческие функции Агентства	15
Контрольные функции Агентства	16
«Теневая государственная экономика».....	22
Как своровать месторождение	26
Выводы	27
Заключение	28
Рекомендации	30

Предисловие

В 90-х годах были популярны наклейки на бампер автомобиля: «Молчание есть соучастие». Сегодня это как никогда более справедливо для описания взаимоотношений Запада с правительством Туркменистана. Это государство является одним из самых коррумпированных и непрозрачных в мире, традиционно занимающим нижние позиции в рейтингах и оценках по ситуации с правами человека, уровню коррупции, прозрачности и демократичности. Тем не менее, западные правительства, корпорации и международные финансовые учреждения, особенно в Европе, утверждают, что руководство страны становится все более «демократичным», что экономические показатели страны «улучшаются», и что Туркменистан становится страной, в которой западные институты «могут смело инвестировать».

Между тем, картина внутри страны совершенно иная.

Доклад, который вы держите в руках, является результатом уникального исследования наших коллег, работающих в Туркменистане. В нем рассказана история одного из самых коррумпированных и непрозрачных режимов в мире, и, в частности, как этот режим обирает собственный народ с молчаливого согласия западных правительств, международных институтов и корпораций. Основная часть доклада посвящена Государственному агентству по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана, деятельность которого также трудно понять, как и неуклюже звучит его название.

По существу, за время своего президентства, Бердымухамедов смог консолидировать все механизмы по принятию решений, управлению, и, самое главное, по узурпации нефтегазовых доходов, которые отныне подконтрольны только одному человеку – ему самому. С неприкрытым цинизмом он создал специальные законы, наделяющие Агентство беспрецедентными правами на использование углеводородных богатств страны. И, так как Агентство находится под его непосредственным руководством и контролем, он фактически создал для себя бесконтрольный доступ к государственной нефтегазовой казне.

Только 20 процентов от доходов агентства поступают в бюджет Туркменистана. Остальные 80 процентов исчезают в темной, теневой экономике Туркменистана, которую создал Бердымухамедов, создал на законной, хотя неэтичной системе права, создал под носом у западных чиновников, и которая никогда не была критически проанализирована до настоящего времени.

Каждая сделка в нефтегазовой сфере, каждая инвестиция, сделанная иностранными инвесторами в нефтегазовый сектор, вносит свой вклад в укрепление этой теневой экономики, все больше погружает среднего гражданина Туркменистана в нищету и все больше отдаляет от демократического общества. Мало того, что иностранные инвестиции исчезают в этой черной дыре, эти инвестиции, не подлежат экологическому, административному и финансовому мониторингу в соответствии с туркменским законодательством или западными стандартами.

Если Запад, включая Европейский Союз, Соединенные Штаты, крупнейшие нефтегазовые корпорации и финансирующие их международные финансовые институты, серьезно относятся к поддержке и оценке реформ в Туркменистане, получив четкое представление о роли Агентства, должны сделать следующий критический шаг в оценке этих реформ. Некоторые западные организации требуют прозрачности, подотчетности и утверждают, что будут вести свой бизнес в строгом соответствии с западными стандартами. Но, если эти организации не понимают с кем имеют дело и с кем ведут свой бизнес, все их прокламации останутся пустыми.

Рекомендации, приведенные в докладе, могут служить ориентиром для инвесторов, правительственных чиновников, общественных организаций, как выстраивать

взаимоотношения с Туркменистаном. Мы рекомендуем внимательно с ними ознакомиться и поделиться со своими коллегами и выстраивать свои отношения на основе требований к прозрачности правительства Туркменистана прежде, чем начинать инвестиции в нефтегазовый сектор этой страны.

Президент Бердымухамедов за 4-х летний период своего президентства создал свой культ личности, увеличил репрессивные возможности своих спецслужб, но и стал более публичной персоной на международном уровне, чем его предшественник. Но самым вопиющим его достижением является создание клептократии, которая использует западные инвестиции для угнетения и изоляции своего народа. Мы призываем вас присоединиться к осуждению этой системы и работе по ее демонтажу.



Кейт Уоттерс

Исполнительный директор Crude Accountability

Октябрь 2011

Введение.

Революционные события на Ближнем Востоке вне зависимости от конкретных поводов к их возникновению, имели одну общую составляющую контекста. Авторитарные и тоталитарные режимы этих стран фактически приватизировали часть государственного бюджета и доходов от основных денежных потоков, поступающих в ту или иную страну.

Существовавшие коррупционные схемы, во главе которых стояли главы государств и их ближайшее окружение, включая членов семей, позволили им сколотить миллиардные состояния. При этом социальная политика, ситуация с занятостью населения, находились в плачевном состоянии, а возможности социального и политического роста для подавляющего числа населения было не только ограничено, но и отсутствовали вовсе.

Фундамент причин того, что произошло в Тунисе, Египте, Ливии и грозит произойти в еще нескольких странах, закладывался еще несколько десятилетий назад. Тогда власти, а еще точнее – первые лица этих стран, не прошли мимо соблазна взять под полный личный контроль все финансы страны, полностью игнорируя принципы разделения властей и их взаимный контроль, в том числе и в финансовой сфере. Очень скоро все пришло к ситуации, когда правители полностью стали отождествлять свой личный карман с государственным. Порожденные этим фактом волюнтаризм и коррупция, полностью сковали все возможности развития государства и общества, - любое развитие для них означало политический крах и, как следствие отстранение от государственного бюджета, который они уже считали долгие годы своим личным. Власти с помощью репрессий и государственной идеологии старались удержать status quo, и это удавалось им довольно долго. Но в результате мы имеем, то, что произошло в Египет, Тунисе, Ливии.

И Туркменистан попал в поле зрения именно по этому поводу - сейчас президент Бердымухамедов создает фундамент будущих потрясений государства и общества. Именно сейчас он создает механизмы единоличного и бесконтрольного доступа к финансам страны и управления ими, а также механизмы их сокрытия от народа своей страны. Но он не учитывает объективных законов развития общества и, как любой диктатор, считает, что именно ему удастся избежать свержения, тюрьмы, изгнания.

Власти Туркменистана, при бывшем президенте Ниязове, сумели организовать различные коррупционные схемы, которые позволяли им аккумулировать большие суммы на различных квази-государственных счетах, которыми распоряжались единолично первые лица государства. При этом речь идет о колоссальных суммах, которые поступают в страны за продажу главного экспортного товара – природного газа. Соответственно общество вообще, органы представительской власти были лишены любых механизмов влияния на принятие решений о распределении этих денег.

Но, если во времена Ниязова власти Туркменистана все еще продолжали эксплуатировать добывающую и транспортную инфраструктуру, оставшуюся со времен Советского Союза и им не было особой нужды иметь дело с крупными инвесторами, то сейчас ситуация в корне меняется. При Ниязове главной была проблема «как и куда продать газ». Для Бердымухамедова основной проблемой становится «как добыть газ».

Сейчас у страны не хватает мощности – финансов, технологий, квалифицированных специалистов на освоение новых месторождений и эпоха эксплуатации советского технологического запаса уже кончается. Наступает новая – эпоха привлечения инвестиций и определения условий работы инвесторов.

И, если ранее, при Ниязове, газовые доходы просто бесконтрольно от общества и часто бессистемно растрчивались на различные мега-проекты и культ личности Ниязова, то сейчас Бердымухамедов создал единую и логичную для него систему, контролирующую деятельность инвесторов, поступление денег за углеводороды и фактическое присвоение этих денег для их такого же бесконтрольного от общества растрчивания.

Агентство - «Углеводородный бог»

В интернете и в туркменских СМИ можно найти довольно много упоминаний о деятельности Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана (в дальнейшем – Агентство). Но в открытом доступе почти нет никакой информации о нем самом.

Часть ответов на вопросы об Агентстве можно узнать из закона Туркменистана «Об углеводородных ресурсах», краткому обзору которого посвящен один из разделов этого доклада. И там читатель сам сможет оценить всю широту полномочий, которым надделено Агентство и которые полностью соответствуют его названию.

Но ни в этом Законе, ни в других источниках, включая интернет, нет информации о том, что же представляет из себя само Агентство, какова его структура, кто входит в его руководящие и управляющие органы. Нет информации и о том, на основании каких документов и приоритетов Агентство распоряжается основной частью доходов от продажи углеводородов, а именно это следует из полномочий Агентства, приведенных в Законе Туркменистана «Об углеводородах».

В основном тексте этого доклада приводится анализ законодательства Туркменистана, которое создает и регулирует правила работы нефтегазового комплекса страны и приведены комментарии к отдельным законам, позволяющим оценить, насколько смело ведут себя туркменские власти, когда на законодательном уровне закрепляют существование коррупционных схем и прямое сокрытие доходов от собственного народа. Такие приемы позволяют властям утверждать, что все их действия происходит в «рамках закона», что является абсолютной правдой – присваивание большей части газовых доходов властями, а еще точнее – лично президентом Бердымухамедовым возведено в ранг закона.

Мы предлагаем убедиться в этом самим читателям и быть свидетелями тому, как закладывается основа будущей революции. Ибо воровство и бесконтрольная трата денег принадлежащих всему народу, даже возведенное в ранг закона, не перестает быть сильным раздражителем и вызовом для общества. И это воровство будет служить идеологической основой и одним из побудительных мотивов общественного протеста в будущем. Вся логика процесса развития общества, которую игнорируют власти Туркменистана, говорит о том, именно такие действия приводят к революциям. Как это и случилось в Тунисе, Египте и Ливии.

Все приводимые документы существуют в свободном доступе, если об этом не говорится отдельно. Ссылки представлены на официальные документы, которые публиковались в туркменской печати, а также в интернете, на государственных, либо прогосударственных сайтах. Все ссылки были актуальны на август 2011 года.

При необходимости напрямую связаться с Агентством, мы сообщаем все его координаты:

Государственное агентство по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана

Адрес : 744036, Туркменистан, г.Ашхабад, Арчабил шаелы, 56

Тел: +993 (12) 40-38-01

Факс: +993 (12) 40-38-31

<http://www.oilgas.gov.tm/gosagenstvo.html>

Государственное агентство по управлению и использованию углеводородных ресурсов

Впервые Государственное агентство по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана упоминается 12 марта 2007 года в связи с опубликованным постановлением президента Бердымухамедова об образовании этого агентства. Указом утверждены Положение, структура, штатное расписание исполнительной дирекции, а также состав Совета вышеназванного агентства¹, но сами эти документы в СМИ опубликованы не были, - только информация об их образовании. Также в документе указывалось, что: «Министерству нефтегазовой промышленности и минеральных ресурсов Туркменистана предписано в недельный срок передать в установленном порядке новообразованному госагентству имущество и документацию ранее упраздненного Компетентного органа по использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана»².

История

Для истории вопроса необходимо привести информацию о фактическом предшественнике Агентства – так называемом «Компетентном органе» при президенте Туркменистана. Впервые компетенция этого органа была определена Законом Туркменистана «Об углеводородных ресурсах» от 30 декабря 1996 года³ в Статье 1. Но там его компетенция определена как:

«Компетентный орган» — государственный орган, которому Кабинет министров (Правительство) Туркменистана предоставляет полномочия по выдаче лицензий и заключению договоров с подрядчиками⁴.

То есть, изначально «Компетентный орган» являлся структурным подразделением правительства (Кабинета министров), которому были делегированы разрешительные функции на выдачу лицензий и заключение договоров на разработку углеводородных ресурсов. Согласно закону 96-го года, Компетентный орган действовал строго по поручению и указанию Кабинета министров (Статья 5. Полномочия компетентного органа):

Статья 5. Полномочия компетентного органа

Компетентный орган в области использования углеводородных ресурсов и проведения нефтяных работ:

- по поручению Кабинета министров (Правительства) Туркменистана устанавливает единые правила освоения месторождений углеводородных ресурсов, соответствующие единым стандартам международной практики ведения нефтяных работ;
- ведет работу по подготовке тендера, проводимого по правилам, устанавливаемым настоящим Законом и другими актами законодательства Туркменистана, информирует о сроках, условиях и порядке его проведения;
- разрабатывает типовой договор и представляет его на рассмотрение юридическим и физическим лицам, заинтересованным в получении лицензии;
- ведет переговоры с претендентом на получение лицензии;
- ведет переговоры с потенциальным обладателем лицензии и подрядчиком о сроках и условиях договора;
- выдает лицензии в соответствии с настоящим Законом;
- подписывает договор;
- обеспечивает регистрацию договора в течение пятнадцати дней со дня его подписания;

¹ Газета «Нейтральный Туркменистан», №62 от 12 марта 2007 года and <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/18572>

² Газета «Нейтральный Туркменистан», №62 от 12 марта 2007 года and <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/18572>

³ Ведомости Меджлиса Туркменистана 1996 г. № 4, ст. 90

⁴ Имеются в виду договоры на разработку углеводородных ресурсов.

- осуществляет контроль за ведением нефтяных работ, соблюдением законодательства при их проведении, а также выполнением условий договора и лицензии;
- приостанавливает и аннулирует действие лицензии в соответствии с настоящим Законом;
- по поручению Кабинета министров (Правительства) Туркменистана и совместно с подрядчиком ведет переговоры и заключает соглашения с соответствующими органами других государств по вопросам строительства и эксплуатации трубопроводов и других транспортных сооружений для транспортировки добытых углеводородных ресурсов по их территории, а также по вопросам использования подобных транспортных сооружений, имеющих и используемых в этих странах;
- представляет ежегодный отчет Кабинету министров (Правительству) Туркменистана о ходе выполнения договора;
- осуществляет иные полномочия, предоставленные ему законами и актами Президента Туркменистана.
- Компетентный орган вправе требовать предоставления обладателем лицензии и подрядчиком банковской гарантии или гарантии его родительской компании. Предоставление таких гарантий может являться условием получения лицензии и заключения договора.
- Компетентный орган при исполнении своих полномочий обязан обеспечивать соблюдение национальных интересов Туркменистана.

Насколько были ограничены полномочия Компетентного органа ранее можно судить из Статьи 8 «Методы предоставления лицензий» закона 1996 года:

Статья 8. Методы предоставления лицензий

Лицензия на разведку или добычу, либо единая лицензия на разведку и добычу предоставляется на основе тендера или прямых переговоров, проводимых компетентным органом с претендентом на получение лицензии.

Выбор метода предоставления лицензии определяется Кабинетом министров (Правительством) Туркменистана.

А статья 4 закона «Об углеводородных ресурсах» от 30 декабря 1996 года» однозначно отдает приоритет в определении основной политики государства в этой области Кабинету министров:

Статья 4. Компетенция Кабинета министров (Правительства) Туркменистана

Кабинет министров (Правительство) Туркменистана в области использования углеводородных ресурсов и проведения нефтяных работ:

- определяет стратегию использования, дальнейшего увеличения продуктивности углеводородных ресурсов, а также нормы их добычи;
- устанавливает порядок приоритетности использования углеводородных ресурсов, а также правила их охраны;
- принимает меры по охране окружающей природной среды, жизни и здоровья населения, обеспечению здоровых и безопасных условий труда в ходе проведения нефтяных работ;
- организует ведение статистической отчетности по углеводородным ресурсам;
- вводит ограничения на проведение нефтяных работ на отдельных участках в целях сохранения святых мест, исторических и культурных памятников и других объектов, имеющих важное значение для сохранения и развития традиционной духовности и культуры туркменского народа;
- осуществляет иные полномочия, предоставленные ему законами и актами Президента Туркменистана.

6 июня 1997 года президент Ниязов подписал документ, который регламентировал деятельность компетентного органа – Положение «О Компетентном органе по использованию углеводородных ресурсов при Президенте Туркменистана»⁵. Документ начинается с полномочий Компетентного органа:

⁵ Положение «О Компетентном органе по использованию углеводородных ресурсов при Президенте Туркменистана» http://energylaws-tm.sitcity.ru/ltxt_2302160238.phtml?p_ident=ltxt_2302160238.p_1604102034

Компетентный орган по использованию углеводородных ресурсов при Президенте Туркменистана, далее «Компетентный орган», является органом государственного управления, наделенным исключительными полномочиями на проведение переговоров, выдачу лицензий и заключение договоров, а также проведение контроля за ходом реализации заключенных договоров на предмет использования углеводородных ресурсов Туркменистана.

Компетентный орган в своей деятельности руководствуется Законом Туркменистана «Об углеводородных ресурсах», настоящим Положением, другими нормативными актами, направленными на обеспечение рационального и эффективного использования углеводородных ресурсов и сохранение природных богатств Туркменистана.

Компетентный орган возглавляет Президент Туркменистана.

Компетентный орган является юридическим лицом, имеет печать с изображением государственного герба Туркменистана и своим наименованием, а также счета в учреждениях банков Туркменистана.

Несмотря на то, что Компетентный орган был уполномочен подписывать разного рода договоры, получение денег за продажу нефти и газа за рубеж не входило в его компетенцию напрямую. В упоминаемом Положении о его деятельности, финансовое обеспечение его деятельности осуществляется за счет различных отчислений:

Для обеспечения высокого профессионального уровня и качества независимой экспертизы, а также привлечения международных экспертов, формируется фонд финансирования Компетентного органа, источниками наполнения которого являются отчисления от бонусов и роялти заключаемых договоров, а также за счет взносов, получаемых им при организации проведения тендеров и выдачи лицензий.

Размеры отчислений определяются в соответствии с уровнем, необходимого финансирования и представляются на утверждение Президенту Туркменистана.

Но нигде нет упоминания о том, что Компетентный орган контролирует какие-то финансовые потоки.

Напротив, до августа 2005 года существовал документ, регламентирующий продажу за рубеж углеводородного сырья: «Порядок заключения и исполнения договоров (контрактов) по продаже продукции топливно-энергетического комплекса на внешние рынки»⁶. В этом документе значится, что:

1. Настоящий Порядок разработан в соответствии с законодательством Туркменистана и регламентирует порядок продажи на биржевых торгах сырой нефти, нефтепродуктов, природного газа, электроэнергии и другой продукции, вырабатываемой предприятиями топливно-энергетического комплекса Туркменистана (в дальнейшем именуется продукция).

<...>

3. Продавцом продукции топливно-энергетического комплекса Туркменистана выступает Государственная торговая корпорация «Туркменнефтегаз».

Но этот порядок распространялся только на биржевые торги, но не имел отношения к поступлению денег в бюджет страны за проданные ресурсы в рамках двусторонних договоров.

22 августа 2005 года выходит Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Туркменистана «Об углеводородных ресурсах», который удаляет из текста предыдущей версии закона все упоминания о Компетентном органе, а его компетенция по всем вопросам передается Министерству нефтегазовой промышленности и минеральных ресурсов Туркменистана.⁷ **Из закона «Об углеводородных ресурсах» исключено также положение, наделяющее эти концерны правом подписывать договоры о СРП с иностранными подрядчиками.**

⁶ <http://www.turkmenecconomy.narod.ru/fuel-export-rules.html>

⁷ Нейтральный Туркменистан №200 от 22 августа 2005 года

2 сентября 2005 года президент Ниязов своим постановлением упразднил Компетентный орган, передав его полномочия Министерству нефтегазовой промышленности и минеральных ресурсов Туркменистана⁸ ... «... в целях дальнейшего совершенствования структуры нефтегазового комплекса»⁹.

Этим же постановлением отменены полномочия Компетентного органа «по поручению Кабинета министров устанавливает единые правила освоения месторождений углеводородных ресурсов». Эти правила было поручено разрабатывать Министерству нефтегазовой промышленности и минеральных ресурсов Туркменистана, которое будет контролировать деятельность госконцернов «Туркменгаз» и «Туркменнефть», добывающих углеводородное сырье¹⁰.

Но уже 30-го ноября того же, 2005 года, президент Ниязов проводит экстренное совещание по рассмотрению ситуации в нефте-газовой отрасли и фактам коррупции в ней.¹¹

«Открывая совещание, Сапармурат Туркменбаши (президент Ниязов) подчеркнул важность обсуждаемого вопроса, «...выдвинутого в повестку дня как назревшей потребностью придать новый качественный уровень базовому сектору национальной экономики, так и необходимостью оздоровить ситуацию, сложившуюся здесь из-за многолетней порочной практики руководства отраслью»... **«Проворовались все, начиная с тех, кому было доверено возглавить ТЭК еще в первые годы независимости», - сказал Сапармурат Туркменбаши,** подчеркнув, что тем настоятельнее и острее необходимость провести полную инвентаризацию дел и, в первую очередь, пересмотреть структуры всего комплекса, принципы функционирования его управленческого звена, чтобы навсегда исключить любую возможность для злоупотреблений»¹².

Стоит отметить, что именно в мае 2005 года были отстранены от должностей целый ряд высших руководителей нефтегазового комплекса Туркменистана. Против них были возбуждены уголовные дела в том числе и по фактам крупных хищений при реализации контрактов по поставкам нефти и газа за рубеж. Так, в числе обвинений, предъявленных бывшему вице-премьеру Туркменистана, курирующему ТЭК, - Еллы Гурбанмурадову, были предъявлены обвинения:

«В период работы Е. Гурбанмурадова в должности заместителя Председателя Кабинета Министров Туркменистана общий доход в Государственный фонд по развитию нефтегазовой промышленности и минеральных ресурсов Туркменистана в 2001-2003 годах и первой половине 2004 года от реализации нефтепродуктов составил 2 миллиарда 729 миллионов 341 тысячу 500 долларов США. При проверке выяснилось, что в отчетах, представленных институту «Туркменмиллихасабат»¹³ и Министерству экономики и финансов Туркменистана, была указана сумма в 2 миллиарда 680 миллионов 928 тысяч 500 долларов США. Таким образом, Е. Гурбанмурадов совершил преступление, утаив в своих интересах разницу в 48 миллионов 413 тысяч долларов США.»¹⁴

Впоследствии Еллы Гурбанмурадов был осужден на 25 лет с конфискацией имущества. По этому же делу проходил и был осужден на 25 лет и глава корпорации «Туркменнефтегаз» (в ранге министра) Ильяс Чарыев¹⁵, а позднее и Сапармамед Валиев был освобожден от обязанностей Государственного министра - председателя Государственного концерна «Туркменнефть» по обвинению в коррупции и осужден на длительный срок.¹⁶

⁸ Нейтральный Туркменистан №211 от 3 сентября 2005 года

⁹ Нейтральный Туркменистан №211 от 3 сентября 2005 года

¹⁰ <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/17127>

¹¹ Нейтральный Туркменистан №306 от 1 декабря 2005 года

¹² Нейтральный Туркменистан №306 от 1 декабря 2005 года

¹³ Национальный институт государственной статистики и информации

¹⁴ Нейтральный Туркменистан №121 от 21 мая 2005 года

¹⁵ <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp062405.shtml>

¹⁶ <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/17084>

В рамках этого процесса было проведено специальное расследование по выводу из страны денег, полученных за продажу нефти и газа, в котором участвовали специальные представители «Дойче Банка».

«Нам, сказал Сердар (это одно из публичных имен Сапармурата Ниязова), предстоит создать новую вертикаль управления сложным хозяйственным организмом комплекса и, в частности, переподчинить ряд ведущих структур. **Так, Компетентный орган по освоению углеводородных ресурсов будет подчинен не Кабинету Министров страны, а непосредственно Президенту Туркменистана.** В эту структуру войдут руководители всех подразделений ТЭК. На новых принципах строгой согласованности и отчетности будет работать **Фонд развития нефтегазового сектора**».¹⁷

Таким образом, к концу 2005 года все полномочия по руководству отраслью перешли от Компетентного органа к Министерству нефтегазовой промышленности и минеральных ресурсов Туркменистана. В конце 2005 года упразднена корпорация «Туркменнефтегаз», занимавшаяся операциями купли-продажи нефти, природного газа и продуктов их переработки.¹⁸ Одновременно, правопреемником корпорации по реализации контрактов и договоров по экспорту природного газа стал Государственный концерн «Туркменгаз», а по экспорту нефтепродуктов и сжиженного газа - Туркменбашинский комплекс нефтеперерабатывающих заводов, объединенный в одно государственное предприятие с Сейдинским НПЗ.

Однако все перестановки в правительстве и переадресация полномочий между разными ведомствами имели своей целью не только наведение порядка в нефтегазовой отрасли, но и устранение с политической сцены чиновников высшего уровня, которые сумели набрать большой политический вес и лишения их политических и экономических амбиций.

О дальнейшей судьбе Компетентного органа, кроме того, что он перестал быть субъектом законодательства, больше ничего неизвестно, несмотря на то, что он был переподчинен лично президенту Туркменистана Ниязову. И именно на Постановление президента Ниязова о ликвидации Компетентного органа от 2 сентября 2005 года ссылается Постановление Бердымухамедова об учреждении Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов при Президенте Туркменистана, что позволяет говорить о некоторой преемственности в деятельности этих структур¹⁹. Но не во всем.

И дело снова в конечном бенефициаре средств за проданные нефть и газ. До 2007 года ни в одном законодательном акте Туркменистана, включая бюджет страны не было четкого и однозначного указания на то, куда поступают эти средства. В разное время получателями денег за газ, например, на Украину, согласно договору между концернами «Туркменнефтегаз» и «Нафтогаз Украины», получателем оплаты за газ является «Туркменнефтегаз». Но при этом только 50 процентов оплаты в 2004 году осуществлялось твердой валютой, а 50 процентов различными товарами²⁰. Каким образом оценивались поступления в бюджет средств за реализацию украинских товаров на внутреннем рынке – неизвестно.

В свою очередь, по косвенным признакам известно, что все субъекты внешнеэкономической деятельности, занимающиеся реализацией нефти и газа за рубеж, должны были передавать всю выручку за реализованные нефть и газ в **Государственный фонд по развитию нефтегазовой промышленности и минеральных ресурсов Туркменистана**. В нарушении этого правила обвинялся Е. Гурбанмурадов, курирующий нефтегазовый комплекс страны. Этот же Государственный

¹⁷ Нейтральный Туркменистан №306 от 1 декабря 2005 года

¹⁸ Нейтральный Туркменистан от 20 декабря 2005 and

http://www.turkmenistan.ru/index.php?page_id=3&lang_id=ru&elem_id=7527&type=event

¹⁹ Нейтральный Туркменистан №62 от 12 марта 2007 года

²⁰ <http://kommersant.ru/doc/570127>

фонд под руководством Гурбанмурадова был обвинен в крупных денежных махинациях с участием Центрального банка Туркменистана.²¹

В качестве еще одного бенефициара (получателя и аккумулирующей структуры) денег за проданные углеводородные ресурсы, назывался **Международный фонд Сапармурата Туркменбаши**. О его деятельности, структуре и источниках доходов практически ничего не известно. Все, ранее возглавлявшие этот фонд государственные чиновники в настоящее время находятся в тюрьмах по обвинениям в экономических преступлениях. Специальным постановлением президент Бердымухамедов ликвидировал Международный фонд Сапармурата Туркменбаши 22 июня 2007 года.²² Этим же документом была организована специальная комиссия, которая была должна провести ревизию (оценку) счетов и имущества этого фонда, а также разработать предложения о дальнейшей судьбе его имущества. О результатах работы этой комиссии ничего не известно.

Подробнее о теневых схемах продажи туркменского газа в середине 2000-х годов можно ознакомиться в исследовании организации Global Witness «It's a Gas. Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade»²³

Собственная история Агентства

С приходом к власти Гурбангулы Бердымухамедова 14-ого февраля 2007, началась перестройка всего государственного аппарата. Был ликвидирован или трансформирован целый ряд органов управления. Коснулось это и нефтегазовой отрасли. Фактически сразу Бердымухамедов начал прибирать к рукам все структуры управления финансовыми потоками. Уже 12 марта 2007 года появилось его постановление о создании Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана.

Несмотря на то, что Государственное агентство по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана учреждено постановлением президента Бердымухамедова 12 марта 2007 года, до появления новой редакции Закона «Об углеводородных ресурсах», никаких иных документов, регламентирующих деятельность Агентства, опубликовано не было. Как и не была видна хозяйственная активность этого Агентства.

По данным, которые косвенно позволяют судить о структуре, в ней должны существовать: собственно Положение об этом Агентстве, которое регламентирует его внутреннюю организацию, соподчиненность с другими государственными структурами, а также штат сотрудников (штатное расписание) и Совет, деятельность и полномочия которого также должны быть регламентированы Положением об этом Агентстве, но эта информация недоступна.

С появлением в 2008 году новой редакции закона Туркменистана «Об углеводородных ресурсах», и поправок в этот закон 2011 года, ситуация начала проясняться.

В первую очередь это касается права собственности на углеводородные ресурсы²⁴.

²¹ Нейтральный Туркменистан №130 от 1 июня 2005 года

²² Нейтральный Туркменистан №153 от 23 июня 2007 года

²³ <http://www.globalwitness.org/library/its-gas-funny-business-turkmen-ukraine-gas-trade>

²⁴ Статья 1, пункт 30 определяют «Углеводородные ресурсы» следующим образом: 30) Углеводородные ресурсы - Сырая нефть и Природный газ, а также все производные или добытые вместе с ними компоненты.

Собственность на углеводородные ресурсы по закону 1996-го года:

Статья 3. Собственность на углеводородные ресурсы

Углеводородные ресурсы в их естественном состоянии в недрах или на поверхности территории Туркменистана являются исключительной собственностью Туркменистана.

Правомочия по владению, пользованию и распоряжению углеводородными ресурсами предоставляются Кабинету министров (Правительству) Туркменистана в соответствии с положениями настоящего Закона.

Собственность на углеводородные ресурсы по закону 2011-го года:

Статья 4. Право собственности на Углеводородные ресурсы

1. Углеводородные ресурсы в их естественном состоянии в недрах территории Туркменистана являются исключительной собственностью Туркменистана.

2. Правомочиями по владению, пользованию и распоряжению Углеводородными ресурсами обладает Кабинет Министров (Правительство) Туркменистана.

3. Управление Углеводородными ресурсами и их использование в пределах полномочий, установленных настоящим Законом, осуществляет Агентство.

Фактически закон «Об углеводородных ресурсах» 2011-го года наделяет Агентство исключительными полномочиями, делая из этого органа государственной власти сверхмонополиста и фактически собственником и распорядителем всех запасов углеводородов Туркменистана. И, как видно из названия этого Агентства, его фактическим руководителем является президент Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедов.

Закон конкретизирует полномочия и обязанности Агентства.

В статье 1 Закона в самом первом пункте определяется юридический статус Агентства:

1) Агентство - Государственное агентство по управлению и использованию углеводородных ресурсов при Президенте Туркменистана - юридическое лицо, которое в соответствии с настоящим Законом и актами Президента Туркменистана наделено полномочиями по управлению и использованию Углеводородных ресурсов.

А, начиная со Статьи 6 Закона, формулируются основы правового статуса Агентства:

1. Агентство обладает статусом юридического лица, является самостоятельным субъектом экономической деятельности, имеет в собственности обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в кзыете, арачи кзыете²⁵ и в международных суде и арбитраже.

2. Агентство вправе учреждать предприятия (компании), приобретать доли и акции других предприятий (компаний), открывать свои представительства и иные подразделения на территории Туркменистана и за рубежом.

Статья 10 Закона «Методы предоставления Лицензий» наделяет Агентство правом определения метода выдачи лицензий – на основе тендера или переговоров.

1. Лицензия может предоставляться на основе тендера или прямых (неэксклюзивных) переговоров, проводимых Агентством с претендентом на получение Лицензии.

2. Выбор метода предоставления Лицензии определяется Агентством.

Ранее, в Законе 1996 года это право принадлежало Кабинету министров (правительству) Туркменистана (Статья 8 Закона 1996 года).

²⁵ Суды различной юрисдикции

Коммерческие функции Агентства

Как уже упоминалось, Агентство, в качестве юридического лица, обладает целым рядом коммерческих функций, при этом выступая в качестве эксклюзивного представителя государства, включая и посреднические функции при заключении контактов иностранных инвесторов с другими государственными органами Туркменистана.

Так пункт 5 статьи 7 «Основные функции и полномочия Агентства», определяет, что Агентство:

5) подписывает Договоры и обеспечивает их регистрацию в соответствующих органах государственного управления в соответствии с законодательством Туркменистана;

А также:

11) ведёт переговоры и заключает соглашения с соответствующими Лицами других государств по вопросам строительства и эксплуатации трубопроводов и других транспортных сооружений для транспортировки добытых Углеводородных ресурсов по их территории, а также по вопросам использования подобных транспортных сооружений, имеющих и используемых в этих странах;

12) осуществляет доверительное управление активами и финансовыми ресурсами на внутреннем и внешнем рынках;

13) определяет порядок получения и использования Углеводородных ресурсов, причитающихся Агентству в соответствии с Договором на проведение Нефтяных работ;

14) распоряжается поступившими в Агентство доходами, которые причитаются ему в соответствии с Договором на проведение Нефтяных работ;

15) осуществляет управление, владение, пользование и распоряжение своим имуществом (активами) в любых формах на внутреннем и внешнем рынках;

Кроме того, от лица Туркменистана Агентство может выступать в качестве истца и ответчика в судебных инстанциях, как внутри Туркменистана, так и за его пределами:

17) выступает в касыете, арачи касыете²⁶ и в международных суде и арбитраже в качестве истца или ответчика по спорам, вытекающим из Договора, и несёт обязательства принадлежащим ему имуществом;

Для осуществления коммерческой деятельности Агентства в Законе установлены специальные преференции, которые позволяют Агентству фактически поставить под контроль коммерческую деятельность т.н. «Подрядчиков»²⁷, а фактически – иностранных инвесторов:

Статья 28. Право Агентства на приобретение Углеводородных ресурсов

1. Агентство имеет приоритетное право на коммерческое приобретение доли Углеводородных ресурсов Подрядчика в любое время на конкурентной рыночной основе.

2. Агентство также имеет приоритетное право на приобретение доли Углеводородных ресурсов Подрядчика в целях удовлетворения потребностей внутреннего рынка и при условии, что такие потребности не были удовлетворены за счёт полного использования добытых Углеводородных ресурсов. При этом предельные объемы приобретаемых Углеводородных ресурсов, порядок ценообразования, форма оплаты и валюта, в которой производится платеж, определяются Договором.

Другим важным аспектом коммерческой деятельности Агентства и его монопольным положением и, соответственно, порождаемым конфликтом интересов, являются следующие обстоятельства:

²⁶ Суды различных инстанций.

²⁷ Статья 1, пункт 16) Подрядчик - Лицо (Лица), являющееся Обладателем Лицензии и заключившее с Агентством и (или) Концерном (корпорацией) Договор в соответствии с настоящим Законом.

Агентство выдает лицензии на проведение всех видов «Нефтяных работ», контролирует всю деятельность «Подрядчика», включая объемы добычи ресурсов, проводит проверки любой деятельности «Подрядчика», в том числе и экологических нарушений. Агентство фактически блокирует проверку деятельности «Подрядчика» любыми другими государственными органами, включая правоохранительные, природоохранные и налоговые структуры.

И это дает Агентству самый широкий набор инструментов для склонения или принуждения «Подрядчика» (Инвестора) к наиболее выгодным для Агентства условиям экономических отношений. Эта монополия на полномочия в разных сферах обладает высочайшей коррупционной емкостью. Учитывая традиционную «конфиденциальность» всех нюансов таких отношений, есть все предпосылки по возникновению как коррупционных схем, как это было в прошлом, так и уход части коммерческой деятельности Агентства в «государственную теневую экономику». Но об этом речь пойдет в одном из следующих разделов настоящего доклада.

Кроме того, для полноценного и эффективного осуществления всех этих функций и полномочий, Агентству необходимо иметь огромный штат высококвалифицированных сотрудников и разветвленную структуру, которая фактически должна дублировать функции и полномочия других государственных органов. Но о существовании такой структуры ничего неизвестно, хотя Агентство на самом деле дублирует функции и полномочия других государственных органов, фактически блокируя их полномочия и компетенцию в нефтегазовой сфере, о чем идет речь в следующем разделе доклада.

Контрольные функции Агентства

Агентство наделено беспрецедентными функциями контроля за деятельностью инвесторов - «Подрядчиков», и, как говорится в Законе, «за проведением Нефтяных работ»²⁸. Причем компетенция Агентства такова, что в состоянии блокировать или подменять деятельность других государственных органов.

Так, например, в статье 30 Закона, в пункте 2 говорится, что ни одно министерство не может осуществить проверки и инспекции без предварительного информирования и получения согласия на такие проверки Агентства.

Статья 30. Государственный контроль за проведением Нефтяных работ

2. Министерства и другие органы государственного управления до проведения соответствующих проверок и инспекций в пределах их компетенции по осуществлению государственного контроля и надзора в соответствии с законодательством Туркменистана предварительно в письменном виде согласовывают проведение таких проверок и инспекций с Агентством.

При этом пункт 1 статьи 30 обязывают любой орган государственной власти сохранять в тайне все результаты инспекций и проверок,

<...> Министерства и другие органы государственного управления обязаны обеспечивать конфиденциальность любой информации, полученной ими при осуществлении такого контроля и надзора.

информируя об этом только Агентство:

²⁸ Статья 1, пункт 11 закона «Об углеводородных ресурсах определяет «Нефтяные работы» как: 1) Нефтяные работы - все работы по Разведке и Добыче, осуществляемые в соответствии с Договором. Соответственно «Разведка» определяется как: 2) Разведка - геологические, геофизические и другие работы, включающие в себя также бурение шпуров, отбор кернов, стратиграфические испытания, бурение скважин, аэрокосмические съемки, приобретение и аренду материальных и нематериальных активов, проводимые в целях открытия месторождений Углеводородных ресурсов и осуществляемые в соответствии с Договором. А «Добыча» - 4) Добыча - все виды работ по извлечению из недр Углеводородных ресурсов первичными методами или с искусственным поддержанием энергии пласта, хранению, подготовке, погрузке, складированию, транспортировке, замерам, доставке и маркетингу Углеводородных ресурсов и другие виды деятельности, включая приобретение и аренду материальных и нематериальных активов в соответствии с Договором.

4. Министерства и другие органы государственного управления направляют свои заключения, справки, отчеты и иные акты, подготовленные по результатам проверок и инспекций, в Агентство для их рассмотрения и принятия мер в соответствии с настоящим Законом, Лицензией и Договором.

Даже правоохранительные органы обязаны информировать Агентство о предстоящих проверках заранее – пункт 5 статьи 30, а результаты проверки направлять в Агентство и это несмотря на то, что, как правило, именно результаты проверок и инспекций правоохранительных структур представляют собой ведомственную тайну, тайну следствия и государственную тайну.

<...> Правоохранительные органы информируют Агентство о предстоящих проверках. Справки, заключения, протоколы и иные акты таких проверок направляются Агентству.

В свою очередь, Агентство выступает в роли высшего арбитра, который имеет исключительное право рассматривать результаты проведенных другими министерствами и ведомствами проверок и инспекций, в том числе и правоохранительными органами (пункт 6 статьи 30):

6. Агентство сообщает министерствам, другим органам государственного управления и правоохранительным органам, направившим свои заключения, справки, отчеты и иные акты, о результатах их рассмотрения.

Таким образом, секретность, предварительное оповещение о предстоящих проверках, фактическая возможность Агентства блокирования расследований нарушений другими органами государства и отправки дел о нарушениях в суды, парализует объективный контроль со стороны государственных органов за деятельностью компаний (Подрядчиков) при проведении Нефтяных работ.

Даже **вопросы охраны окружающей среды**, в соответствии с законом «Об углеводородных ресурсах», отдаются в преимущественную компетенцию Агентства:

Статья 43. Экологическое основание для проведения Нефтяных работ

1. До начала проведения Нефтяных работ и, в случае необходимости, в период их проведения, Подрядчик представляет Агентству для согласования со специально уполномоченными органами в области охраны окружающей среды и иными государственными органами план мероприятий по охране окружающей среды, безопасности и здоровья населения, который Подрядчик намеревается применять при выполнении своей программы работ.

2. Заключения специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды и иных государственных органов представляются в письменном виде Агентству в течение 30 календарных дней со дня представления указанного плана. При отсутствии в установленный срок таких заключений Подрядчик может с письменного разрешения Агентства приступить к реализации указанного плана.

Этим фактически отменяются все законодательные и обязательные процедуры Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) при проведении Нефтяных работ, и из этих процедур исключается прямое участие природоохранных государственных органов.

Вся ответственность за охрану окружающей среды по Закону «Об углеводородах» возлагается на «Подрядчика». В статье 44 приводится перечень запрещенных действий, как сбросы, разливы, сжигание попутного газа. Это не вызвало бы дополнительных вопросов, если ли бы и мониторинг за состоянием окружающей среды в соответствии с этим законом тоже возлагается на «Подрядчика». И это полностью дискредитирует природоохранное законодательство страны:

Статья 45. Мониторинг окружающей среды

1. В целях принятия необходимых мер по предупреждению, устранению и снижению негативного воздействия на окружающую среду и обеспечения экологически безопасного проведения Нефтяных работ, в том числе в туркменском секторе Каспийского моря, Подрядчик обязан вести мониторинг окружающей среды.

Подрядчиком до начала и на весь период проведения Нефтяных работ должна быть создана система получения комплексной текущей информации об изменениях, происходящих в окружающей среде, и характере влияния на неё проводимых Нефтяных работ.

2. Оценка Подрядчиком воздействия на окружающую среду каждого этапа Нефтяных работ должна предусматривать проведение экологического и производственного мониторинга, включающего в себя:

- 1) фоновые исследования состояния окружающей среды до начала каждого из этапов Нефтяных работ, включая геофизические исследования, разведочное бурение, добычу углеводородов, а также после ликвидации объекта;
- 2) мониторинг источников загрязнения;
- 3) мониторинг состояния окружающей среды;
- 4) мониторинг последствий аварийного загрязнения окружающей среды.

3. Осуществление Подрядчиком экологического и производственного мониторинга окружающей среды должно включать наблюдения за следующими параметрами:

- 1) уровнем загрязнения атмосферы, почвы, поверхностных вод, донных отложений по всем принятым показателям;
- 2) естественными циркуляционными процессами, гидрометеорологическими показателями (температурой воды, течениями, скоростью и направлением ветров, атмосферными осадками, атмосферным давлением, влажностью воздуха).

И только пункт 4 статьи 45 предусматривает хоть какое-то вмешательство «уполномоченного» государственного органа в области охраны окружающей среды:

4. В случае необходимости и по требованию уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды Подрядчик должен провести дополнительные исследования состояния окружающей среды.

Кто определяет эту «необходимость», если государственные органы фактически отстранены от возможности постоянного мониторинга деятельности «Подрядчика», Закон не поясняет. Но пункт 5 статьи 45 говорит о том, что «Подрядчик» самостоятельно определяет виды и методы наблюдений, в установленном порядке:

5. Подрядчик определяет виды и методы наблюдения за состоянием окружающей среды в порядке, установленном уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей среды.

Однако без независимого мониторинга состояния окружающей среды, независимого мониторинга выбросов в атмосферу и почву, сбросов в море, результаты мониторинга, произведенного «Подрядчиком» нельзя признавать объективными и соответствующими природоохранному и иному законодательству Туркменистана.²⁹

Пункт 7 статьи 45 также исключает участие в экологическом мониторинге и даже в оценке результатов мониторинга, проведенного «Подрядчиком», государственных структур, ответственных за охрану природы:

7. Подрядчик обязан передать результаты экологического и производственного мониторинга в Агентство.

И, согласно Закону, только Агентство законодательно уполномочено проводить экологический мониторинг:

Статья 7. Основные функции и полномочия Агентства

7) осуществляет контроль за принятием Подрядчиком мер по охране окружающей среды, жизни и здоровья населения, обеспечению здоровых и безопасных условий труда в ходе проведения Нефтяных работ;

²⁹ Имеется в виду законодательство в области здравоохранения, страхования, а также административное и уголовное право.

Но Агентство не обладает необходимым инструментарием для оценки результатов такого мониторинга. Других обязывающих норм, которые бы принуждали «Подрядчика» к постоянным контактам с природоохранными ведомствами, в законе не существует. Таким образом, экологические требования Агентством лишь озвучиваются, но не контролируются!

То же самое касается и международных обязательств Туркменистана в рамках международных природоохранных конвенций, особенно Орхусской конвенции, которая во многих случаях настаивает не только на государственном контроле, но и на доступе общественности к экологически важной информации.

В условиях, которые созданы Законом «Об углеводородных ресурсах», нет никаких возможностей для реализации таких прав общественности. Режим секретности, а также резкое ограничение числа даже государственных органов, допущенных к мониторингу окружающей среды, а также фактический государственный запрет на деятельность общественных организаций и проявление любой общественной инициативы, лишь усугубляют фактическое игнорирование Туркменистаном своих обязательств в рамках Орхусской конвенции^{30, 31} и делает участие Туркменистана в международном правовом режиме просто профанацией.

Хотя закон о «Коммерческой тайне»³² гласит:

Статья 8. Информация, не относящаяся к коммерческой тайне

К информации, которая не может составлять коммерческую тайну, относятся:

<...>

сведения о загрязнении окружающей среды, <...> несоблюдения правил охраны труда, <...> а также о других нарушениях законодательства Туркменистана и размерах причиняемого при этом ущерба.

Закон «Об углеводородных ресурсах» настаивает на конфиденциальности любой информации, которую получили надзорные органы, в том числе и природоохранные:

<...> Министерства и другие органы государственного управления обязаны обеспечивать конфиденциальность любой информации, полученной ими при осуществлении такого контроля и надзора³³.

Однако главным пунктом Закона «Об углеводородных ресурсах», позволяющим фактически игнорировать другое национальное законодательство, является пункт 1 статьи 23 Закона:

Статья 23. Порядок заключения и регистрации Договора

1. Положения Договора, относящиеся к охране окружающей среды, охране недр, обеспечению безопасности и здоровья населения при проведении Нефтяных работ согласовываются Агентством с соответствующими компетентными государственными органами. Порядок и сроки такого согласования определяются Агентством.

Отсутствие согласования Договора со стороны указанных органов в установленный Агентством срок не является основанием для отказа уполномоченных органов в регистрации Договора.

30 Орхусская конвенция — конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды», <http://live.unece.org/env/pp/welcome.html>

31 Орхусская конвенция защищает права граждан на доступ к экологической информации и участия в принятии экологически значимых решений и обеспечивает доступ к правосудию в случаях, когда эти права были ущемлены. Туркменистан присоединился к Орхусской конвенции в 1999 году.

32 Ведомости Меджлиса Туркменистана 2000 г., № 3-4, ст. 39

33 статья 30 пункт 1 закона «Об углеводородных ресурсах»

Буквально – эта статья позволяет без разрешения контролирующих и регулирующих органов вводить в действие договор и начать разведку и разработку месторождений без учета норм и требований национального законодательства.

А статья 2, пункт 2 вообще **накладывает вето** на все остальное законодательство Туркменистана, если оно противоречит Закону «Об углеводородных ресурсах»:

Статья 2. Сфера применения настоящего Закона

2. В случае если законодательством Туркменистана установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Законом, применяются правила настоящего Закона.

В свою очередь, полномочия Агентства по возможностям проверок и инспекций тоже носят беспрецедентный характер, часто эти возможности превосходят полномочия правоохранительных органов. Например, статья 7 «Основные функции и полномочия Агентства», пункт 4, гласит:

4. Уполномоченные должностные лица Агентства вправе беспрепятственно входить на любую, в том числе Договорную, территорию, в любое строение, транспортное средство, которые используются в связи с проведением Нефтяных работ.

Часть норм пункта 3 Статьи 7 говорит, для чего нужны такие полномочия:

Статья 7. Основные функции и полномочия Агентства,

<...>

3. Агентство в целях реализации возложенных на него функций имеет право:

<...>

3) проводить проверку технических, финансовых и иных документов, имеющих отношение к Нефтяным работам, делать из них выписки и снимать с них копии;

4) давать указания и вводить ограничения на деятельность Подрядчика, связанные с обеспечением охраны окружающей среды, безопасности и охраны здоровья персонала Подрядчика и населения;

5) проводить технические, экологические и финансовые аудиты, аналитические и иные исследования, а также осуществлять сбор информации по вопросам соблюдения Подрядчиком законов и других нормативных правовых актов Туркменистана, условий Лицензии и Договора;

6) осуществлять систематический контроль за соблюдением Подрядчиком и Оператором настоящего Закона, Лицензии и Договора;

Даже финансово-хозяйственная деятельность «Подрядчика» - инвестора, по умолчанию, если не будет заявлено иное, возложена на Агентство:

Статья 49. Бухгалтерский учет и ревизия

<...>

4. Проверки финансово-хозяйственной деятельности Подрядчика проводятся Агентством либо другим государственным органом, специально уполномоченным Кабинетом Министров Туркменистана. Указанные органы вправе обращаться к услугам независимых аудиторских служб, в том числе международных экспертов.

И в случае с проверкой налоговой прозрачности «Подрядчика» - инвестора государственными налоговыми органами, решающая роль принадлежит Агентству, только после уведомления Агентства за 20-ть (!) дней до проверки, налоговые органы могут приступить к проверкам и инспекциям:

Статья 49. Бухгалтерский учет и ревизия

<...>

5. Проверка соблюдения налогового законодательства Туркменистана проводится органами налоговой службы Туркменистана в порядке, установленном Налоговым кодексом Туркменистана, с учётом положений настоящего Закона путём предварительного письменного уведомления Агентства за 20 дней до начала такой проверки.

И даже эта вышеприведенная статья Закона фактически не имеет юридической силы, так как субъекты, на которых распространяется Закон «Об углеводородах», выведены из-под действия Налогового кодекса Туркменистана:

Налоговый кодекс Туркменистана,

Глава 3. Налог за пользование недрами

Статья 129. Плательщики налога за пользование недрами

<...>

2. Не признаются плательщиками налога за пользование недрами юридические и физические лица, являющиеся подрядчиками и субподрядчиками в соответствии с Законом Туркменистана «Об углеводородных ресурсах».

Как видно из текста самого закона, Агентство фактически выводит деятельность «Подрядчика» - инвестора из правового поля Туркменистана, запрещая государственным правоохранительным, природоохранным и даже налоговым органам проводить проверки и мониторинг деятельности «Подрядчика» без специального уведомления, фактически – без разрешения Агентства.

С другой стороны, Закон оставляет Агентство единственным государственным органом, уполномоченным осуществлять надзор за деятельностью иностранных инвесторов в Туркменистане, ведь в первую очередь именно они подразумеваются под понятием «Подрядчик». Однако в отсутствии большого и квалифицированного штата, проводить все такие работы Агентство просто не в состоянии. И понятно, что отстранение других государственных органов контроля и наделение Агентства абсолютными полномочиями контроля за деятельностью иностранных инвесторов, создает все предпосылки для функционирования «теневой государственной экономики».

Такая концентрация полномочий в руках одного ведомства, которое к тому же полностью подчиняется президенту, несет очень сильные риски и для иностранных инвесторов. Любые субъективные обстоятельства, в том числе и «политическая целесообразность», могут послужить причиной давления на инвестора, либо вообще для его выдавливания из страны.

Широко известен скандал с удалением из Туркменистана аргентинской компании «Брида»³⁴ («Bridas»), которая вложила более 1 миллиарда долларов инвестиций в разведку газовых месторождения в Туркменистане и в проектные работы в рамках строительства газопровода Туркменистан-Афганистан-Пакистан. Но в 1995 году президент Ниязов посчитал, что для реализации такого крупного проекта, как Трансафганский газопровод, необходимо иметь более «авторитетные» партнеров, за которыми стоят мощные геополитические игроки. В результате «Брида» был жестко выдвинут из всех своих инвестиционных проектов в Туркменистане и лишен возможности участия в строительстве Трансафганского трубопровода. Вместо «Брида» и на его место Ниязов пригласил к участию международный консорциум во главе с американской

³⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Bridas_Corporation

фирмой Юнокал³⁵. При этом «Бридас» не мог никаким образом использовать для своей защиты юридические процедуры туркменского законодательства.

В Туркменистане «вербальное право» президента весит много больше, чем обычное национальное законодательство. А наличие такого органа, как Агентство, соединяющее в себе разрешительные, надзорные и финансовые функции, является потенциальной угрозой для инвесторов, так как в случае любого конфликта инвестора с государством существует только два пути – либо коррупционное мировое соглашение, либо потеря инвестиций и уход из страны. Никакого иного разрешения конфликта в правовом поле Туркменистана полномочия и функции Агентства не предусматривают и даже блокируют их.

Эталонным примером выдавливания инвесторов из Туркменистана является случай с российской телекоммуникационной компанией МТС³⁶. В 2010 году власти начали оказывать на дочернюю компанию МТС в Туркменистане негласное давление с требованием увеличить отчисления в пользу туркменских властей. Этот факт потом признали и сами туркменские власти в качестве мотива в развитии конфликта. Но давление на компанию началось задолго до появления публичных претензий. Летом 2010 года туркменской таможней был арестован груз с сим-картами МТС для использования в Туркменистане. Затем в декабре 2010 года «неожиданно» в центральном компьютерном зале МТС произошла авария отопления, и большая часть оборудования вышла из строя³⁷. В конечном итоге туркменские власти аннулировали лицензию МТС³⁸, и компания была вынуждена покинуть страну. При этом туркменские власти отказались даже рассматривать вопрос о компенсациях за потерю бизнеса.^{39, 40}

Эти примеры не единичны, но в полной мере характеризуют полное пренебрежение туркменскими властями как своих обязательств в рамках двусторонних соглашений, так и обязательств в рамках национального законодательства, в том числе и в области защиты иностранных инвестиций. И роль Агентства по контролю за иностранными инвесторами и, при необходимости – давления на них, является исключительной, - и по юридическим возможностям, закрепленными в Законе «Об углеводородных ресурсах» и по возможностям манипулирования другими сферами законодательства, особенно в области контроля за деятельностью инвестора, которые узурпированы Агентством.

«Теневая государственная экономика»

Смысл вводимого термина «теневая государственная экономика» заключается в том, что невозможно описать иными примерами, созданную в Туркменистане экономическую модель. Общеизвестно, что именно продажа углеводородных ресурсов составляют подавляющую часть поступлений денег в страну. Узнать более точные цифры не представляется возможным – все данные строго засекречены туркменскими властями и большинством партнеров-покупателей углеводородов. Причем уровень секретности в последние годы приближается к абсолютному. Да, туркменские власти заявляют об объемах продаваемого и планируемого к продаже газа. Но цены, по которым идут эти продажи, ни в нетто, ни в брутто⁴¹ выражении не публикуются и являются строго секретными. Точно также нет однозначных данных о тех суммах, которые поступают в страну за проданные углеводороды. Если об объемах проданной нефти можно отчасти

³⁵ См. подробнее - Ахмед Рашид. "Талибан. Ислам, нефть и новая Большая игра в Центральной Азии", Ahmed Rashid: Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia

³⁶ <http://www.company.mts.tm/eng/company/>

³⁷ <http://www.turkmenistan.ru/ru/articles/35467.html>

³⁸ <http://www.company.mts.tm/>

³⁹ <http://www.turkmenistan.ru/ru/articles/36102.html>

⁴⁰ <http://www.turkmenistan.ru/ru/articles/35519.html>

⁴¹ Имеются в виду транспортные издержки при поставках газа.

или косвенно судить по открытым биржевым источникам⁴², то об фактических объемах продажи газа за рубеж, и, особенно о ценах, по которым продается этот газ, судить вообще нельзя.⁴³ Соответственно, трудно оценить и объемы валютных поступлений в страну.

В соответствие с Законом «Об углеводородах», именно Агентство ведет полный учет всей статистики по углеводородным ресурсам:

Статья 7. Основные функции и полномочия Агентства

1. Агентство в области управления и использования Углеводородных ресурсов осуществляет следующие основные функции:

<...>

9) организует ведение статистической отчетности по Углеводородным ресурсам;

Соответственно, само Агентство никакой статистической отчетности не публикует и не передает такую отчетность в другие государственные ведомства Туркменистана для публикации. На сайте Агентства⁴⁴ нет никакой подробной информации об этом и Агентство не выпускает собственного печатного издания, кроме рекламных.

То есть все данные об объемах всех категорий запасов углеводородов в Туркменистане, объемах добычи и объемах экспорта находятся в руках Агентства.

Но самое главное – Агентство является получателем (бенефициаром) фактически всех платежей, которые осуществляют иностранные инвесторы за добытые на территории Туркменистана углеводородные ресурсы:

Статья 51. Источники дохода и налогообложение Агентства

1. Источниками дохода Агентства являются:

1) роялти на добычу Углеводородных ресурсов, устанавливаемые в процентном отношении от объема добычи Углеводородных ресурсов или от стоимости произведенной продукции и уплачиваемые Подрядчиком в денежной форме или в виде части добытых Углеводородных ресурсов;

2) бонусы, уплачиваемые в форме разовых платежей при подписании Договора, при коммерческом открытии Месторождения промышленного значения, при достижении определенного Договором уровня добычи Углеводородных ресурсов и в других случаях, предусмотренных Договором;

3) доход, получаемый Агентством в рамках Договора (соглашения) о разделе продукции в результате раздела продукции;

4) доходы, получаемые Агентством в рамках иных видов Договоров при проведении Подрядчиком Нефтяных работ;

5) иные доходы, получаемые Агентством по другим договорам, заключаемым в соответствии с настоящим Законом, а также в результате его деятельности, в том числе по управлению своим движимым и (или) недвижимым имуществом, включая активы и финансовые средства.

При этом Агентство также является собственником углеводородных ресурсов, предназначенных Туркменистану по условиям Договора о Разделе продукции:

⁴² Часть нефти в Туркменистане добывается на основе договоров о разделе продукции, что не позволяет оценить адекватно - ни количество добытой нефти, ни количество вывезенной ее доли инвестором, тем более, - судить о поступлении денег в бюджет от реализации нефти.

⁴³ Как ни странно, наиболее открытой компанией при работе с Туркменистаном, является российский «Газпром», который оставляет контракты последнего времени с Туркменистаном прозрачными. Но доля «Газпрома» в торговле с Туркменистаном все время снижается.

⁴⁴ http://www.oilgas.gov.tm/_gosagenstvo.html

Статья 7. Основные функции и полномочия Агентства

1. Агентство в области управления и использования Углеводородных ресурсов осуществляет следующие основные функции:

<...>

13) определяет порядок получения и использования Углеводородных ресурсов, причитающихся Агентству в соответствии с Договором на проведение Нефтяных работ;

Это особенно важно в связи с тем, что подавляющее большинство договоров с иностранными инвесторами строится именно на основе Договора о разделе продукции⁴⁵.

И вот тут мы подходим к самому важному – взаимоотношениям Агентства и государства. В редакции Закона «Об углеводородах» 2008 года это определено следующим образом:

Статья 51. Источники дохода и налогообложение Агентства

<...>

2. Агентство отчисляет в Государственный бюджет Туркменистана **10 процентов от доходов**, указанных в пунктах 1-4 части первой настоящей статьи.

В очередных поправках 2010 года эта статья Закона звучит⁴⁶:

Статья 51. Источники дохода и налогообложение Агентства

<...>

2. Агентство отчисляет в Государственный бюджет Туркменистана **20 процентов от суммы доходов**, указанных в пунктах 1-4 части первой настоящей статьи.

Это означает, что Агентство перечисляет в бюджет, то есть собственно государству Туркменистан, только 20 процентов от суммы ВСЕХ доходов, которые получает за продажу природного углеводородного сырья!

Конечно, очень важно, что Агентство оставляет для бюджета вместо 10-ти целых 20 процентов доходов одного из самого богатого углеводородами государства в мире.

Такая практика «отсечения» и «стерилизации» избыточных доходов от продажи углеводородного сырья, хорошо известна и используется в разных странах для создания различных фондов «будущих поколений», «стабилизационных фондов» на случай кризисов и так далее. Но в законодательстве Туркменистана нет никаких упоминаний о существовании подобных структур и механизмов.

Можно было бы предположить, что часть прямых налогов все же попадает в бюджет государства, например, в виде налога на пользование недрами, который обычно взимается с подрядчика - инвестора, который эти недра эксплуатирует. Но Налоговый кодекс Туркменистана выводит из своей юрисдикции всех субъектов закона «Об углеводородных ресурсах»⁴⁷:

Налоговый кодекс Туркменистана,

Глава 3. Налог за пользование недрами

Статья 129. Плательщики налога за пользование недрами

<...>

⁴⁵ http://www.oilgas.gov.tm/_gosagenstvo.html

⁴⁶ http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01gf

⁴⁷ http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01bn

2. Не признаются плательщиками налога за пользование недрами юридические и физические лица, являющиеся подрядчиками и субподрядчиками в соответствии с Законом Туркменистана «Об углеводородных ресурсах».

Таким образом, Агентство сосредоточило в своих руках все механизмы контроля и присвоения всех доходов от разработки и продажи углеводородов.

А вот какова судьба всех остальных денег, оставшихся в распоряжении Агентства после уплаты 20 процентов в государственный бюджет:

Статья 51. Источники дохода и налогообложение Агентства

<...>

2. Агентство отчисляет в Государственный бюджет Туркменистана **20 процентов от суммы доходов**, указанных в пунктах 1-4 части первой настоящей статьи.

Часть доходов Агентства, оставшаяся после уплаты этих отчислений, не подлежит налогообложению и не является объектом обложения для исчисления иных обязательных платежей (сборов и отчислений), не включается в его валовый доход при определении налогооблагаемой прибыли Агентства, **остаётся в распоряжении Агентства и используется им самостоятельно в соответствии с его решениями**⁴⁸.

Это означает, что после уплаты 20 процентов в бюджет, остальные средства остаются в полном и бесконтрольном распоряжении Агентства и даже не подлежат никаким налогам и, в соответствии с этой нормой Закона, не считаются прибылью Агентства!

На этом дальнейшая судьба углеводородных денег просто теряется в недрах Агентства. Никаких законодательных норм, определяющих правила аккумулирования, расходования, либо инвестирования этих средств не существует. Не существует никакого контроля за этими деньгами со стороны парламента или общества. Структура Агентства и состав его руководящих и управляющих органов тоже неизвестны, кроме того, что Агентство подчиняется президенту и только он назначает его формального руководителя⁴⁹.

В октябре 2008 года, уже после принятия Закона «Об углеводородных ресурсах» и утверждения в нем роли Агентства, президент Бердымухамедов на заседании правительства объявил, что в Туркменистане будет создан Стабилизационный фонд. Он заявил, что источником наполнения этого Стабилизационного фонда станут «остатки профицитных средств Государственного бюджета и в дальнейшем в нем будут аккумулироваться финансовые активы государства»^{50,51}

Следует обратить внимание именно на то, что в заявлении Бердымухамедова говорится именно о «профицитных средствах Государственного бюджета», то есть о деньгах, которые уже попали в бюджет, так, что активы Агентства к заявленному «Стабилизационному фонду» никакого отношения не имели. Заявления Бердымухамедова о том, что в Стабилизационном фонде «... дальнейшем в нем будут аккумулироваться финансовые активы государства» тоже не получили никакого подтверждения – об этом нет упоминания в прессе, для реализации этого заявления не был принят ни один закон и не подписан ни один другой нормативный документ.

⁴⁸ <http://www.turkmenistan.gov.tm/ru/laws/?laws=01gf>

⁴⁹ <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/24658>

⁵⁰ Нейтральный Туркменистан №266 от 22 октября 2008 года

⁵¹ <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/24837>

Как своровать месторождение

Если читатель думает, что на этом попытки властей еще больше узурпировать нефтегазовые запасы Туркменистана закончились, то приведем еще один пример.

11 августа был опубликован Закон Туркменистана о внесении поправок в Закон Туркменистана «Об углеводородных ресурсах». Предваряя подписание Закона о внесении поправки в Закон «Об углеводородных ресурсах», президент Бердымухамедов заявил, что «... этот закон направлен на рациональное использование и сохранение природных богатств страны для будущих поколений»⁵².

Вот сам текст Закона о внесении поправок в Закон «Об углеводородных ресурсах», в полном виде⁵³:

ЗАКОН ТУРКМЕНИСТАНА

О внесении изменения в Закон Туркменистана «Об углеводородных ресурсах»

Часть седьмую статьи 64 Закона Туркменистана «Об углеводородных ресурсах», принятого Меджлисом Туркменистана 20 августа 2008 года (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2008 г., №3, ст.40; 2010 г., №1, ст.20), изложить в следующей редакции:

«7. Лицензирование работ по разведке и добыче углеводородных ресурсов, не регулируемых настоящим Законом, осуществляется в соответствии с Законом Туркменистана «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Президент Туркменистана Гурбангулы БЕРДЫМУХАМЕДОВ.

А вот каким образом в предыдущей, редакции Закона (2008 года) «Об углеводородных ресурсах» была часть 7-я статьи 64:

7. Лицензирование отдельных видов нефтяных работ, не регулируемых настоящим Законом, осуществляется в соответствии с Законом Туркменистана «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Эта поправка 2011 года в Закон «Об углеводородных ресурсах» носит принципиальный характер.

Ранее, Законом 2008 года «Об углеводородных ресурсах» этим пунктом было разрешено выдавать лицензии на отдельные виды «Нефтяных работ», и это подразумевало и констатировало лишь то, что Закон на момент его вступления в силу может не учесть всех видов работ, тем более, что все время появлялись новые технологии и методы по разведке и добыче углеводородов и вносить каждый раз изменения в Закон считалось нецелесообразным, отдав эти виды работ под действие закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Но последняя редакция этого пункта Закона «Об углеводородных ресурсах» пробивает огромную правовую «дыру» во всем законодательстве Туркменистана, так как вводит в законную силу возможность создания прецедента, когда «разведка и добыча углеводородных ресурсов», могут не попадать под действие закона «Об углеводородных ресурсах».

Что это может означать? Что все требования Закона «Об углеводородных ресурсах» по правовым, экологическим, социальным, страховыми, налоговым и всем другим статьям Закона – могут быть недействительны, в случае, о которых говорит эта поправка в Закон «Об углеводородных ресурсах». То есть, если этот прецедент будет выведен за пределы действия Закона «Об углеводородных ресурсах».

⁵² Выступление по каналу Altyn Asyr туркменского телевидения 11 августа 2011

⁵³ <http://www.turkmenistan.gov.tm/ru/laws/?laws=01in>

Введением этой поправки стало возможно проводить «разведку и добычу углеводородов» на основе получения иностранным инвестором лицензии и только на основе договора о разделе продукции, столь любимого туркменскими.

Таким образом, появляется реальная возможность не только уйти от всех требований Закона «Об углеводородных ресурсах», но и вообще увести «в тень» все взаимоотношения с инвесторами – разработчиками углеводородов. Договоры на основе СРП всегда являлись секретными, либо обязательно содержали секретные статьи, особенно касающиеся раздела прибылей и выплат инвесторами государству или замещающему государство субъекту.

И эта конфиденциальность оговорена отдельной статьей в Законе:

Статья 62. Конфиденциальность информации

1. Ни одна из Сторон договора не вправе публиковать, разглашать или передавать третьей стороне какую-либо информацию, считающуюся конфиденциальной и имеющую отношение к Нефтяным работам, без предварительного письменного согласия другой Стороны договора.

2. Конфиденциальная информация может быть предоставлена юрисконсультам, бухгалтерам, другим консультантам, гарантам, кредиторам, Субподрядчикам, компаниям по перевозке грузов при условии предварительного письменного обязательства этих Лиц о неразглашении полученной информации.

Более того, при выведении добычи углеводородов из-под действия Закона «Об углеводородных ресурсах», образуется правовой вакуум в вопросах оплаты за продаваемые углеводороды. Какова будет при этом роль Агентства не вполне ясно. Понятно, что именно Агентство должно выдавать лицензии на «разведку и добычу» углеводородов и только Агентство имеет полномочия на заключение договоров о разделе продукции и других. Но эта норма действительна только в правовом поле закона «Об углеводородных ресурсах». Что будет за его пределами – остается только догадываться.

Но все это не снимает главного вопроса. Зачем нужно было принимать эту поправку к закону? Как правило, такие поправки, которые **заведомо** ослабляют режим законодательства, служат одной из двух целей, либо обоим сразу:

- ослабление или полное исключение контроля государственных органов за деятельностью иностранного инвестора,

и,

- создания непрозрачной системы распределения доходов от добычи и продажи углеводородных ресурсов.

Опрошенные международные эксперты не смогли назвать больше ни одной причины и необходимости введения таких поправок в законодательство⁵⁴, как это было сделано в законодательстве Туркменистана.

Выводы

1. Президент Бердымухамедов создал структуру в виде Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана, которая фактически узурпирует - полностью контролирует и распоряжается всеми углеводородными запасами Туркменистана – начиная от проведения тендера на получение лицензий инвесторами, контролем за деятельностью инвесторов, заканчивая аккумулярованием всех денег за продажу углеводородов за рубеж.

⁵⁴ О внесении изменения в Закон Туркменистана «Об углеводородных ресурсах» от 11 августа 2011 года

2. Президент Бердымухамедов закрепил всю схему узурпации в отдельном законе «Об углеводородных ресурсах», что позволяет ему единолично распоряжаться доходами от продажи углеводородов «на законных основаниях».
3. От суммы всех доходов, которые поступают сейчас и будут в будущем поступать в страну за продажу углеводородных ресурсов, и которые аккумулирует Агентство, **только 20 процентов поступает в бюджет Туркменистана**. Остальные 80 процентов остаются в распоряжении Агентства и «расходятся по его усмотрению»⁵⁵ согласно закону «Об углеводородных ресурсах»⁵⁶. При этом эти активы Агентства в дальнейшем не облагаются налогами⁵⁷.
4. Не существует в доступном виде ни одного документа, который однозначно и в соответствии с законодательством Туркменистана описывает структуру Агентства, состав руководящих и управляющих органов, а также полномочий Агентства по управлению деньгами, которые находятся в распоряжении Агентства. При этом вся полнота компетенции по управлению Агентством остается исключительно за президентом Бердымухамедовым, что ясно из полного названия Агентства⁵⁸ и источника его легитимности – постановления президента.⁵⁹
5. В августе 2011 года президент Бердымухамедов подписал закон,⁶⁰ согласно которому появляется возможность выводить разведку и добычу углеводородных ресурсов из-под действия закона «Об углеводородных ресурсах». Это открывает для него лично еще большие возможности по узурпации углеводородных запасов Туркменистана.
6. Агентство является самостоятельным юридическим лицом с полномочиями ведения самостоятельной экономической и внешнеэкономической деятельности⁶¹. Без строгого общественного контроля, этот факт открывает дорогу к бесконтрольному использованию капиталов, находящихся в распоряжении Агентства, в том числе их выводу за рубеж.
7. Созданная структура в виде Агентства и его полномочия вторгаются в компетенцию других министерств и ведомств, фактически парализуя их работу по контролю за действиями иностранных инвесторов в Туркменистане

Заключение

Как в любом другом тоталитарном государстве, власти Туркменистана стараются не только держать все аспекты государственной, экономической и общественной жизни под контролем, но и посягают на то, чтобы как можно жестче всеми этим сферами управлять.

Туркменистан в этом отношении может являться классическим примером тоталитарной диктатуры современного типа. С одной стороны от него находится такой анахронизм нашего времени как Северная Корея, черпающая свой тоталитарный потенциал со времен Холодной войны и благословения Иосифа Сталина и Мао Дзедуня. С другой стороны от Туркменистана может находиться вполне респектабельный в прошлом режим Хосни Мубарака в Египте или режим «мягкой диктатуры» Александра Лукашенко в Беларуси.

⁵⁵ Статья 51, пункт 2 закона «Об углеводородных ресурсах»

⁵⁶ «О внесении изменений и дополнений в Закон Туркменистана «Об углеводородных ресурсах» от 12 марта 2010

⁵⁷ Статья 51, пункт 2 Закона «Об углеводородных ресурсах»

⁵⁸ Государственное агентство по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана

⁵⁹ Постановление президента Туркменистана об образовании Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов при Президенте Туркменистана, «Нейтральный Туркменистан», №62 от 12 марта 2007 года

⁶⁰ Закон о внесении поправок в Закон «Об углеводородных ресурсах» от 11 августа 2011 года

⁶¹ Статьи 6 и 51 Закона «Об углеводородных ресурсах»

Но отличительными особенностями Туркменистана является наличие колоссальных природных энергетических ресурсов и относительно малая численность населения. И это открывало перед страной шикарные возможности для постсоветской модернизации и для входа в число наиболее благополучных стран.

Однако власти предпочли отказать обществу во всех свободах, постепенно урезая, политические, экономические, общественные свободы, все дальше и дальше отбрасывая страну в развитии.

Деградация образования, науки, уничтожение оппозиционного движения и любого проявления активности гражданского общества, включая СМИ, уничтожение малого и среднего бизнеса, изоляция страны – все это было и остается реалиями туркменской действительности.

С другой стороны власти насаждали государственную идеологию, круто замешанную на культе личности первого и второго президентов и эрзаца национализма. Засилье спецслужб парализовало не только общественную и политическую жизнь, но и породило чудовищную коррупцию и рэкет со стороны спецслужб, что задушило и экономическую жизнь. А с другой стороны власть полностью узурпировала колоссальные доходы от нефтегазового сектора страны, и абсолютно бесконтрольно используют эти деньги для поддержания диктатуры и циклопических проектов сомнительной экономической и эстетической целесообразности.

Надежды на некий модернизационный и реформаторский потенциал нового президента Бердымухамедова, которые испытывали западные политики в 2006-2007 годах, развеялись как дым. Бердымухамедов сознательно уходил от системных реформ, но очень тщательно выстраивал всю систему государственного управления под свое собственное и весьма специфическое представление о нем. Он сохранил и усилил репрессивный аппарат, привел в правительство преданных лично ему людей, «разрешил» свой культ личности (культ своей личности), перестроил под свой вкус экономику страны.

История с созданием «углеводородного бога» в лице Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана является хорошим тому примером. И эта история должна стать поводом для разочарования тех, кто верил и продолжает верить в некую модернизационную экономическую программу или стратегию Бердымухамедова.

У президента Бердымухамедова нет никакой иной программы и стратегии, кроме укрепления и сохранения собственной власти. Для этого он довел до совершенства два инструмента – личную монополию на углеводородные деньги и репрессивный аппарат, который держит в страхе и идеологическом абсурде все туркменское общество. И ради сохранения личной власти, Бердымухамедов никогда не откажется ни от одного из своих инструментов. Поэтому все ожидания, а также пожелания и требования со стороны стран Запада к туркменским властям о либерализации экономики и демократизации общественной жизни, остаются и останутся без ответа. Не существует ни одного повода или причины, чтобы Бердымухамедов начал что-то менять. Туркменский народ запуган, а все демократические страны стоят в очереди к Бердымухамедову за газом, забыв про все свои принципы, молчаливо поощряя его амбиции.

Но это не может продолжаться бесконечно. Рано или поздно режим Бердымухамедова столкнется с тем же проблемами, которые привели к катастрофе режимы Бен Али, Мубарака и Каддафи. К этому есть все основные предпосылки, часть из которых обсуждалась в этом докладе.

Авторы доклада предлагают задуматься над тем, какую часть вины за будущие потрясения несет сам туркменский режим, а какую часть вины несут те, кто поощрял и продолжает этот режим, закрывал и продолжает закрывать глаза на тотальные

нарушения прав человека и тотальную же коррупцию в Туркменистане. Своим действием и бездействием, - и туркменские власти и их международные партнеры, делают все, чтобы в Туркменистане был реализован революционный сценарий, - к эволюции нынешний туркменский режим не способен и доказал это. Будет ли такой сценарий «бархатным», как в Тунисе, либо случится гражданская война, как в Ливии, - покажет время и умение извлекать уроки из истории.

Авторы доклада считают своей обязанностью предложить рекомендации для основных игроков, вовлеченных в «газовые игры и интриги» внутри и вокруг Туркменистана. У авторов еще есть надежда, что на нынешнем этапе существует возможность избежать больших потрясений, человеческих страданий и жертв.

Рекомендации

Для иностранных правительств и международных организаций

- Стимулировать власти Туркменистана к открытию информации обо всех доходах нефтегазовой отрасли, в том числе и скрытых во внебюджетных фондах. Иностранным правительствам важно понимать, что сокрытие этих доходов может служить основой для коррупции в государственных масштабах и основой для транснациональной коррупции. Партнерам Туркменистана важно понимать, что прозрачность углеводородных денег является одной из основ политической предсказуемости таких режимов, как туркменский, и политического доверия к таким режимам.
- Стимулировать власти Туркменистана к реальным демократическим реформам в политической, общественной и экономической жизни. Только развитое гражданское общество, включая СМИ и НПО, а также политические партии и частный бизнес, способны эффективно отстаивать общественные интересы и гарантировать страну от радикальных потрясений.

Отдельно – для органов Европейского Союза: Европейского парламента, Европейской Комиссии и правительства США

- Провести объективную оценку Туркменистана как государства-партнера, соответствующего хотя бы минимальным требованиям для государств-партнеров. Для этого - провести подробный анализ законодательства Туркменистана на его соответствие основным требованиям и стандартам по соблюдению прав человека, демократии, экологии, экономическим свободам и борьбе с коррупцией.
- Объективно оценить прогресс и регресс Туркменистана в демократических реформах, реформах в экономике, включая ее прозрачность и борьбу с коррупцией, а также намерения руководства Туркменистана проводить реальные реформы в этих областях.
- Строго и принципиально увязывать любое экономическое и политическое сотрудничество с Туркменистаном в зависимости от реальных и системных реформ, как на уровне законодательства, так и на уровне реальной ситуации – с правами человека, развитием демократических институтов, свободы предпринимательства и борьбе с коррупцией.

Для ЕБРР

- Четко определить и отстаивать требования к прозрачности деятельности Агентства и других внебюджетных фондов как обязательного условия дальнейшего сотрудничества.

- При ежегодном пересмотре стратегии ЕБРР в отношении с Туркменистаном учитывать прогресс в действиях туркменских властей по выводу из режима секретности всех углеводородных и других финансовых активов, включая активы Агентства, Стабилизационного фонда и других внебюджетных фондов.
- Стимулировать власти Туркменистана по обеспечению парламентского и общественного контроля за поступлением денег во внебюджетные фонды, а также за их расходованием.
- Стимулировать власти Туркменистана к реальным реформам в управлении и использовании углеводородными ресурсами, особенно в достижении четких и прозрачных правил поступления углеводородных денег в бюджет государства и их расходования.

Для МФК и Всемирного банка

- Формировать свою кредитную и грантовую политику с учетом существования в Туркменистане «теневой государственной экономики» и приложить все усилия к тому, чтобы избежать ее поддержки, укрепления и приобретения ею международной легитимности.
- Принять во внимание то, что законодательство в Туркменистане специально приспособлено к тому, чтобы всячески скрывать все нарушения экологических, социальных стандартов, особенно при привлечении иностранных инвесторов, а также создает условия для функционирования коррупции на государственном уровне с возможностью ее развития в международную.
- Учитывать, что законодательство Туркменистана в сфере регулирования деятельности нефтегазового комплекса не только противоречит другим разделам законодательства, что порождает конфликты интересов и компетенций между различными государственными органами, так и оставляет много правовых пробелов в сфере регулирования деятельности иностранных инвесторов, в первую очередь в нефтегазовом секторе.
- Стимулировать власти Туркменистана в создании прозрачного и логичного законодательства, регулирующего функционирование нефтегазового сектора, правила иностранных инвестиций и цивилизованное распределение доходов от продажи углеводородных ресурсов.
- Стимулировать власти Туркменистана к демонополизации неуглеводородной экономики – связи, сельского хозяйства, транспорта, банковских услуг и создания реальной базы для развития рыночной экономики.

Для иностранных частных инвесторов

- Избегать любых сомнительных и коррупционно ёмких предложений со стороны туркменских властей и правил, установленных туркменским законодательством, которые могут способствовать развитию коррупции, включая и международную коррупцию.
- Предлагать правительству Туркменистана использовать наиболее прозрачные системы отношений при заключении контрактов для разработки углеводородных ресурсов и финансовых расчетов с государственными органами Туркменистана за добытые и проданные углеводороды.

- Учитывать в планировании своей деятельности и в процессе деятельности в Туркменистане, а также строго соблюдать нормы международного права, особенно в области борьбы с коррупцией, охраны природы и прав человека.

Для международных неправительственных организаций

- Включить в сферу критики за нарушение прав человека и поощрение коррупции не только правительство Туркменистана, но и правительства стран Запада – за беспринципность, а также международные финансовые институты, сырьевые транснациональные корпорации и банки.
- Проводить активный поиск информации по сделкам в нефтегазовом секторе, запрашивая общедоступные документы от международных инвесторов, международных финансовых институтов, корпораций и правительств, затрагивающие, в том числе экологические, экономические, трудовые и другие вопросы. Будьте готовы использовать законы о свободе информации в ваших странах, чтобы получить доступ к такой информации.
- Взаимодействовать с корпорациями и инвесторами в Туркменистане для предоставления им информации о ситуации и состоянии с правами человека, экологических и социальных проблемах и коррупции.
- Настаивать том, чтобы при работе с Туркменистаном и в Туркменистане международные финансовые институты, частные банки, государственные ведомства и корпорации строго придерживались стандартов, установленных на Западе, особенно в области прав человека, экологии, трудовых отношений.
- Активно сотрудничать со СМИ с целью обмена информацией и привлечения внимания к важным вопросам, связанным со сделками в углеводородной сфере, а также связи этих сделок с положением в Туркменистане с правами человека, экологией, коррупцией.

Для правительства Туркменистана

- Обеспечить полную прозрачность деятельности Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана, включая состав его управляющих и руководящих органов, а также механизмы, приоритеты и цели расходования денежных средств, находящихся в распоряжении Агентства.
- Провести диверсификацию полномочий и компетенции Агентства между конституционно уполномоченными органами государственной власти, полностью исключив конфликт интересов, как внутри полномочий Агентства, так и во взаимоотношениях с другими органами государственной власти.
- Обеспечить полную прозрачность работы всех внебюджетных фондов, включая финансовые активы Государственного агентства по управлению и использованию углеводородных ресурсов при президенте Туркменистана, Стабилизационного фонда Туркменистана, а также любых других подобных финансовых институтов, а также обеспечить прозрачность их взаимоотношений с бюджетом государства.
- Обеспечить прозрачность взаимоотношений со всеми иностранными инвесторами, особенно в нефтегазовой сфере, исключив из категорий государственной и коммерческой тайн размеры всех расходов и доходов при освоении, эксплуатации нефтегазовых ресурсов, а также размеры доходов за реализацию углеводородных ресурсов по всем схемам, включая схему на базе Соглашений о разделе продукции.

- Обеспечить парламентский и общественный контроль за поступлением и расходованием денег, получаемых за продажу углеводородных ресурсов, добываемых на территории Туркменистана и продаваемых за рубеж.

CRUDE ACCOUNTABILITY

P.O. Box 2345

Alexandria, VA 22301

www.crudeaccountability.org