

Хартия о Природных Ресурсах

Второе издание

Хартия о Природных Ресурсах

Второе издание

СТРУКТУРА ПРОЦЕССА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ХАРТИИ О ПРИРОДНЫХ РЕСУРСАХ



ВВЕДЕНИЕ

Обилие невозобновляемых ресурсов является как возможностью, так и вызовом для стран, которые ими обладают. Правильное использование ресурсов может привести настоящее и будущие поколения к большему процветанию. Их неверное или расточительное использование может привести к экономической нестабильности, возникновению социальных конфликтов и долгосрочному экологическому ущербу.

Хартия о Природных Ресурсах предлагает правительствам, обществам и международному сообществу варианты политики и практические советы по наилучшим методам управления обилием природных ресурсов. Данное руководство может помочь богатым ресурсами странам воспользоваться накопленным опытом для изучения истории и избежания прошлых ошибок, что позволит им не оставаться наедине с данными вызовами. Хартия не является точным предписанием, скорее, она рассматривает подходы, которые использовались успешными странами в разных контекстах и комбинациях для достижения потенциала развития на основе богатства их природных ресурсов.

Для получения странами пользы от изобилия природных ресурсов гражданам и правительствам их стран необходимо принять большое количество решений. Каждое решение потребует рассмотрения правительствами сложных вариантов, соотношения преимуществ и недостатков и формирования стратегий по реализации данных вариантов политики. Хартия состоит из 12 предписаний, что должно помочь правительствам в принятии решений. Первые 10 предписаний содержат руководство, предлагающее стране и ее правительству возможные варианты управления природными ресурсами. Последние два предписания обращены к международным игрокам в лице добывающих компаний и тем, кто несет ответственность за международное управление.

Хартия включает в себя 12 предписаний, поскольку превращение богатства недр в устойчивое процветание предполагает принятие и выполнение правительством череды положительных политических решений при наличии поддержки и надзора граждан и международного сообщества. Для получения страной настоящей пользы от добываемого богатства недр все связующие звенья этой цепи должны быть прочными.

Структура хартии

Предписания хартии делятся на три группы - внутренние основы управления природными ресурсами, структура экономических решений по управлению природными ресурсами для достижения процветания и международные основы управления природными ресурсами.

Хотя прежний опыт управления ресурсами оставляет желать лучшего, некоторые страны добились хороших показателей. За период с 1970 по 1998 год из 65 богатых ресурсами стран только четырем удалось добиться долгосрочных инвестиций в размере более 25 процентов ВВП, рост которого превзошел четыре процента, а именно Ботсване, Индонезии, Малайзии и Таиланду.

Торвалдур Гилфасон, 2001 г.

Обеспечение координации и эффективности действий правительства в каждой области требует решения двух комплексных вопросов, которые обуславливают тему двух первых предписаний хартии. Во-первых, хартия выступает за создание стратегии и руководящих принципов по всем необходимым процессам управления природными ресурсами, а также за всестороннюю систему правил и институтов, управляемых этой стратегией. Это содержание 1-го Предписания. Во-вторых, нет гарантии, что правила будут соблюдаться, а компетентные институты будут работать на благо страны. Поэтому требуется сильная подотчетность. Именно эта проблема нередко возникает при осуществлении добычи природных ресурсов, особенно в ситуациях, позволяющих сокрытие предпринимаемых действий. Зачастую, пробелом в хорошо организованных системах управления ресурсами становится неспособность обеспечения учета подобных действий правительством. Это содержание Предписания 2.

Рассмотрев данные всеобъемлющие вопросы, хартия сосредотачивается на вопросе добычи и использования доходов с целью достижения устойчивого развития. Предписания 3 и 10 обуславливают основную область принятия решений в каждой стране. Они делятся на “процесс принятия экономических решений”, то есть необходимые решения, которые правительство должно принять с тем, чтобы гарантировать превращение доходов

от добываемых природных богатств в устойчивое процветание своих граждан. Они преподносятся последовательным образом и, начиная с этапа разведки и обнаружения ресурсов, рассматривают заключение страной успешной сделки по процессу добычи, затем управление доходами и, наконец, оговаривают вопрос осуществления устойчивого вклада данных доходов на долгосрочной основе. Однако содержащиеся в каждом предписании вопросы должны восприниматься в тесной связи со всеми остальными предписаниями, а также с учетом сложной последовательности, баланса преимуществ и недостатков, и других закономерностей взаимодействия между этими областями формирования политики. Для правильного использования читателем данных ссылок были предусмотрены соответствующие указатели, написанные курсивом и ориентирующие читателя относительно соответствующих частей хартии.

Первый этап в данном процессе принятия экономических решений предусматривает выдачу прав на разведывательную и добывающую деятельность, а также для расширения разведывательных мероприятий. Сюда входит рассмотрение вопроса о том, является ли добыча ресурсов наилучшим курсом для страны. Предполагается, что в некоторых случаях это может быть не так. До вынесения решения о добыче, правительство должно тщательно рассмотреть все этапы процесса принятия решений с учетом всех экологических, социальных и экономических факторов.

Следующим шагом будет уверенность в том, что добыча принесет стране подлинную пользу. Это предполагает гарантированное получение страной налоговых доходов и других преимуществ. Это также включает в себя смягчение потенциально серьезного ущерба, который может быть причинен другим видам природных богатств страны, таким как ее экосистема, в том числе лесам, рекам, земельным ресурсам, а также ее социальной структуре. Эта задача называется “заключением выгодной сделки” и освещается Предписаниями 4, 5 и 6.

При этом рассмотрения вопросов, относящихся сугубо к добывающему сектору, будет недостаточно, поскольку устойчивое экономическое развитие не может основываться исключительно на добыче какого-либо ресурса. Власти страны должны инвестировать доходы с тем, чтобы настоящее и будущие поколения могли пользоваться изобилием. Более того, правительство должно предпринять защитные меры против нестабильного поступления доходов, которое может причинить вред экономике и привести к расточительному расходованию средств. В хартии

данная задача называется “управлением доходами” и рассматривается в Предписаниях 7 и 8.

Ботсвана добилась успешного управления большей частью вопросов, входящих в процесс принятия решений. Ее ВВП на душу населения вырос с 3 500 долларов США в 1980 г. до 12 500 долларов США в 2010 г. (в постоянных долларах 2005 г.). При этом Ботсвана является одной из стран с наибольшим неравенством в мире и высочайшим уровнем распространения ВИЧ/СПИД, а ее экономика все еще не была диверсифицирована. Она испытывает сложности в сфере управления природными ресурсами.

Международный Валютный Фонд, 2012 г.

Наконец, руководство стран должно инвестировать доходы от добычи с целью продвижения экономического роста и обеспечения продолжения устойчивого процветания после окончания добываемых в странах ресурсов. Данная последняя задача в хартии называется “инвестициями в устойчивое развитие” и рассматривается Предписаниями 9 и 10.

Страна может правильно предпринять все эти шаги, однако без сотрудничества с международным сообществом, достижение устойчивого и всеобщего процветания на основе добычи природных ресурсов может быть затруднено. Последние два раздела хартии обуславливают методы сотрудничества, которыми международные компании, иностранные правительства и другие, ответственные за международное управление, игроки должны воспользоваться для оказания помощи гражданам стран, богатых природными ресурсами. Если международное сообщество не возьмет на себя выполнение данных ответственных, то и максимальных усилий стран, обладающих богатством природных ресурсов, может быть недостаточно.

Хартия о Природных Ресурсах была написана группой независимых экспертов-практиков и представителей академических кругов под управлением надзорного совета, состоящего из видных международных деятелей с непосредственным опытом решения задач, с решением которых сталкиваются богатые ресурсами страны. Хартия не представляет какой-либо институт или особые интересы. Она была создана на основе уверенности в том, что изобилие природных ресурсов может послужить мощным средством для достижения странами социального и экономического развития в случае успешного решения ими указанных выше задач. Цель хартии заключается в предложении полезной и четко обусловленной консультативной помощи.

ВНУТРЕННИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ



ПРЕДПИСАНИЕ 1

Управление природными ресурсами должно предусматривать получение гражданами наибольшей пользы посредством принятия всеобщей и всесторонней национальной стратегии, создания четкой правовой системы и компетентных институтов.

У богатых ресурсами стран есть прекрасная возможность воспользоваться своим природным богатством для реализации преобразований, ведущих к устойчивому процветанию. Однако при неверном управлении, добыча природных ресурсов может привести страну к колоссальным расходам. Управление данными природными ресурсами на благо настоящих и будущих поколений, обычно, является ответственностью правительств, поскольку именно они распоряжаются этими ресурсами.

Эффективное и устойчивое управление природными ресурсами требует принятия всеобщей и всесторонней национальной стратегии. Для этого правительство должно принять ряд важных решений, которые окажут влияние на разные группы и обусловят варианты выбора на долгую перспективу. Во избежание принятия разрозненных решений, а также для объединения всех сторон процесса восприятием единого направления, правительствам необходимо, посредством диалога с заинтересованными сторонами, руководствоваться национальной стратегией для управления решениями по добыче природных ресурсов.

Долгосрочное планирование

Национальная стратегия должна быть основана на долгосрочном подходе, с учетом того, что превращение богатства недр в широкий спектр социальных преимуществ может потребовать многих лет времени и этот путь может включать в себя неожиданности и трудности. Если граждан беспокоит благополучие их детей и будущих поколений, то им необходимо признать, что у этих будущих поколений есть право использования преимуществ от добычи природных ресурсов, а также право на защиту от неизбежных негативных последствий такой добычи.

Вовлечение общества

У национальной стратегии будет больше шансов на успех, если она будет результатом всеобщего

и открытого для участия всех сторон процесса. Открытое общественное обсуждение плана приведет к более быстрому выявлению политических противоречий, ограничению коррупции и самовольного распоряжения ресурсами, и сделает неизбежный процесс корректировки курса более благоприятным. Участники процесса принятия решений должны изыскивать возможности для участия других заинтересованных сторон, таких как правительственные ведомства, парламент, граждане, непосредственно испытывающие влиянием добычи ресурсов, гражданское общество в более широком формате, добывающие компании и предприятия частного сектора в целом. Эти группы обладают необходимым пониманием вопросов, которые нужно учитывать в процессе планирования.

Поскольку процесс добычи природных ресурсов может длиться в течение периода жизни многих поколений, принимаемые в настоящее время решения должны эффективно выполняться после смены правительств. Для этого необходимо, чтобы критическая масса информированных граждан выработала общее понимание и пришла к консенсусу. Такие игроки (кроме органов исполнительной власти) как законодатели, журналисты и группы гражданского общества являются блюстителями данной стратегии, играя роль пристальных наблюдателей, которым подотчетны участники процесса принятия решений. {См. также Предписание 2 о роли гражданского общества, которому подотчетно правительство.}

Обеспечение всесторонней стратегии

Обеспечение всестороннего подхода позволит правительствам создать основу для понимания и более качественной реализации инициатив в добывающем секторе. Это должно позволить увязать между собой решения по добывающей и перерабатывающей отраслям промышленности, вопросы экологического и социального характера, управление доходами правительства и более широкий круг экономических вопросов.

В правительстве это требует координацию и уполномоченную среду в министерствах горнодобывающей промышленности, энергетики, финансов, планирования и т.д. Учитывая внутреннюю взаимосвязь и одинаково повторяющиеся затруднения, координация деятельности на межминистерском уровне является необходимой. Стратегическое направление может непосредственно осуществляться исполнительным органом. Также полезным для координации и реализации может быть создание единого органа, состоящего из представителей каждого министерства.

Правильное управление требуется на каждом этапе всего процесса принятия решений. Ангола хорошо справилась с первыми этапами, получив существенные доходы от добычи. Однако этими доходами не смогли распорядиться эффективно и справедливо. В 2007-м и 2010-м годах Ангола сообщила о бесследной пропаже 32 миллиардов долларов США, что соразмерно целой четверти ВВП Анголы.

Международный Валютный Фонд, 2011 г.

Часто природные богатства не приводят к процветанию не столько из-за отсутствия правильной экономической политики, сколько в силу слабости основной системы управления. Поэтому успешная стратегия требует не только понимания экономики, но и положительного отношения к подотчетности, структуре и возможностям государственных учреждений, а также отношениям с гражданским обществом.

Решение о выделении площадей для проведения разведки

Выдача разрешения на проведение разведки и добычи в стране или конкретном регионе внутри страны не всегда является наилучшим выбором. Отрицательные последствия могут перевесить общее положительное влияние на регион, в котором ведется добыча, а также и на страну в целом. Однако при рассмотрении потенциальных экономических преимуществ добычи на уровне общего благосостояния граждан страны, - они кажутся колоссальными. Задолго до начала выполнения необратимых решений на проектных площадях, правительства могут воспользоваться такими инструментами как стратегическая оценка

воздействия на окружающую среду (ОВОС), которые могут помочь в создании ответственного отношения к экологическим последствиям в рамках более широкого процесса формирования стратегии. Слишком высокие затраты могут сделать невозможным возмещение экологического ущерба или выплату соответствующих компенсаций пострадавшим лицам. В таких случаях страны могут воздержаться от добычи.

В рамках данной оценки, правительство должно рассмотреть структуру и функциональные возможности институтов и секторов, которые должны будут управлять процессами процедуры принятия решений. Последние могут заключить, что экономика или управленческая система страны еще не готовы к эффективному управлению крупными поступлениями доходов. В данном случае можно воспользоваться методом чередования периодов разведки и добычи, что позволит сотрудникам государственных институтов проходить обучение на опыте управления данным объемом работы.

Скорое формирование стратегии с учетом будущей неопределенности

До подписания контрактов с компаниями правительству предстоит принять множество решений касательно темпов выдачи лицензий, налогообложения и вида создаваемой законодательной базы. Вдобавок, правительству придется принимать эти решения в условиях неопределенности. Именно поэтому странам следует как можно раньше начинать процесс разработки стратегии. По мере управления принятием решений, необходимо поддерживать адаптируемость процесса разработки стратегии к меняющимся обстоятельствам.

Вплотить стратегию в четкую и последовательную институциональную систему

Центральное место в оптимальном управлении природными ресурсами занимают правила, ответственности и институты управления действиями игроков. Сложность заключается в воплощении руководящих политических определений стратегии в четкую и взаимосвязанную систему правил, и создание компетентных институтов, которые смогли бы создавать эти правила, управлять и

контролировать их соблюдение. Проводя операции согласно экономическому и институциональному контексту своей страны правительство должно создать такую систему в соответствии с конкретным контекстом изменений в добывающем секторе.

Еще до наделения компаний правами правительствам следует принять как можно большую часть нормативно-правовой базы. Это поможет обеспечить стабильное управление по принятым совместно с компаниями решениям и позволит наделить компании определенной уверенностью касательно правил проведения ими своих операций. Определение условий по закону ограничивает возможности принятия произвольных мер и усиливает прозрачность. Но это может ограничить вероятность изменения правил в связи с изменением обстоятельств в процессе дальнейшего развития сектора. Наделение государственных агентств полномочиями с целью регулирования добывающего сектора может стать альтернативой как законодательству, так и контрактам. Правильно уполномоченные и контролируемые регулирующие органы могут создавать правила в соответствии с меняющимися обстоятельствами, необходимым образом компенсируя те подробности, которых в законодательстве может не быть.

Создание компетентных институтов с одной общей целью

Перед каждым институтом правительство должно поставить согласованные цели, которые будут поддерживать реализацию стратегического плана страны. Более того, правительство должно обеспечить проведение общественностью, исполнительными органами и генеральным аудитором мониторинга действий, предпринимаемых данными институтами. Во избежание конфликта интересов и пробелов в обязательствах, роль каждого института должна быть четко сформулирована. Очень важна ясность в том, кто создает правила, кто управляет их исполнением и кто контролирует их соблюдение. {См. также Предписание 6 об определении роли национальных компаний.}

Наращивание и поддержание кадрового потенциала государственных институтов - это жизненно важная, но сложная задача, особенно в части добывающего сектора, поскольку партнерами правительства являются компании, в целом

характеризующиеся сложной технической специализацией. Отчасти, эта трудность связана не столько с наделением институтов какими-то престижными ролями в виде вознаграждения, сколько с необходимостью честного и прозрачного назначения ролей. Идеальное развитие настоящего профессионального кадрового потенциала потребует независимого и исключаящего политическое вмешательство решения глав правительств в сфере кадровых ресурсов, равно как и решений, реализуемых самими институтами. Меритократическая система продвижения и тщательно продуманная кадровая политика могут привести к созданию государственной службы с эффективной и профессиональной культурой.

Наконец, одним из крупнейших вызовов для государственных институтов является необходимость удержания наилучших и самых квалифицированных сотрудников. Работа в частном секторе или даже в государственных предприятиях добывающего сектора может быть особенно привлекательной для талантливых сотрудников, уход которых из-за более привлекательных возможностей может создать в государственных институтах постоянную утечку кадров. В этом отношении может быть полезным использование компенсационных пакетов, предоставление возможности для возвращения бывших сотрудников государственных учреждений на государственную службу спустя некоторое время и повышение уровня профессиональной рабочей культуры в государственных институтах.

Прозрачность добывающих секторов по всему миру оставляет желать лучшего. По результатам оценки Индекса Управления Доходами, всего 10 из 58 стран публикуют все свои контракты и лицензии по нефти, газу и минеральным ископаемым, хотя эта группа увеличилась благодаря появившимся недавно публикациям Афганистана, Ганы и Гвинеи.

Институт "Наблюдение за Доходами", 2013 г.

ПРЕДПИСАНИЕ 2

Управление природными ресурсами требует подотчетности участников процесса приема решений перед информированной общественностью.

Распоряжение правительством природными ресурсами от имени граждан сможет привести к устойчивому процветанию только в случае подотчетности правительства обществу. Постоянная проверка имеющей место практики является сильным фактором сдерживания коррупции, а также стимулом для повышения показателей эффективности работы всех уровней правительства. Более того, национальная стратегия управления богатствами недр сможет только в том случае эффективно повлиять на будущее, если такая тщательная проверка сделает настоящее и будущее правительство подотчетным тем целям, которые они сами утвердили.

Обеспечение прозрачности информации по всей цепочке решениям

В отличие от многих форм экономической деятельности, добыча природных ресурсов и управление доходами часто бывают далеки от жизни большинства граждан. Учитывая возможности коррупции и последствия низкого уровня управления, проводить мониторинг процесса поочередно принимаемых решений бывает трудно.

Прозрачность - это существенное требование подотчетности. Однако разрозненной информации бывает недостаточно. Правительство должно предоставлять информацию обо всем процессе поочередно принимаемых решений с полных перечнем дополнительных данных. Например, данные о доходах могут сопровождаться информацией о действующих налоговых ставках и облагаемой налогами прибыли. Такая информация должна представляться по соответствующим категориям данных, например, место расположения, проект и вид продукта. Вдобавок, проведению мониторинга могут способствовать “машиночитаемые данные” (сведения, сочетаемые с их описанием для компьютерного использования) с взаимно согласованными стандартами функциональной совместимости. Далее, проведению мониторинга и контролю за соблюдением действующего финансово-бюджетного режима может содействовать публикация названия компаний, которые ведут операции, участвуют в тендерном процессе и инвестируют в добывающие предприятия, а также раскрытие сведений об их выгодноприобретающих владельцах.

Операции национальных компаний, занимающихся освоением природных ресурсов, должны как минимум соответствовать уровню раскрытия информации частными компаниями. Также национальные

компании по освоению природных ресурсов должны обладать прозрачной стратегией и перспективами расходования средств, а интересы общественности могут потребовать учреждения еще более высокого уровня открытости.

Органы власти должны предоставить доступ к сведениям и отчетам по лицензиям, геологическим изысканиям, кадастрам и резервам, а также оценки экономического, экологического и социального воздействия. Очень важно, чтобы органы власти также публиковали контракты и предоставляли к ним доступ в режиме онлайн.

Также очень важным представляется раскрытие информации для проведения национального учета и мониторинга управления сектором, его доходами и расходами. Данную информацию можно сравнивать с любым фискальным правилом, которое само правительство установило. Более того, сберегательные фонды должны соблюдать высокие уровни требований по раскрытию информации, особенно учитывая потенциал внебюджетной деятельности. В частности, руководство фонда должно публиковать информацию по финансовому учету, потокам наличных средств, получателям платежей и аудитам.

Правительство должно раскрывать информацию не только о выплатах и расходовании средств, но также о соответствующих правилах всего процесса поочередного принятия решений. Во многих случаях, правительства включают крупные части таких правил в сложные контракты, находящиеся вне досягаемости общественного мнения. Правительствам следует как можно больше условий отражать в законодательстве для того, чтобы их рассматривать наблюдателям было легче, чем контракты. Любые концессии, прописанные в контрактах и отличающиеся от стандартных законодательных условий, должны рассматриваться и приниматься органом законодательной власти. Прежде всего необходимо избегать использования оговорок о соблюдении конфиденциальности, а контракты должны представляться внимаю общества.

Право на получение обществом доступа к информации оговаривается многими национальными и международными конвенциями и все большее количество стран принимает законы о свободе информации, согласно которым правительство должно представлять обществу свою информацию, а случаи запрета должны быть четко обусловлены законом. Правительства должны принять правила для смягчения вероятного риска подписания документов о передаче прав на добычу ресурсов до того, как члены

общества смогут рассмотреть соглашения, которые могут повлиять на их будущую жизнь.

Правительство и бизнес также смогут использовать преимущества большей прозрачности. Требования по раскрытию информации стимулируют применение эффективных систем управления информацией, а это сокращает затраты на сбор и хранение качественных данных, и позволяет оптимизировать их точность. Это существенно важно для обеспечения эффективности работы правительства, поскольку так осуществляется информационное обеспечение управленческих решений, совершенствуется качество оказания услуг компаниям и гражданам, и оказывается поддержка действенным схемам подотчетности в самом правительстве. Вдобавок, компании вынуждены заниматься управлением вопросов, связанных с общественными ожиданиями по поводу их деятельности. При этом эффективность и прозрачность позволит компаниям ослабить недоверие и укрепить свое «социальное право на работу».

Определить четкие роли институтов

Для того чтобы общество могло проводить мониторинг действий правительства необходима четкая формулировка и ясное понимание всеми участвующими сторонами ролей и стандартов деятельности. Процесс принятия решений должен управляться перечнем ценностей и этических норм, которые отражали бы общественные ожидания в отношении лиц, занимающих руководящие должности, и были бы отражены в законах и постановлениях.

Четкая схема ответственности приводит к более качественным действиям правительства, а главы исполнительной власти и такие организации как независимые аудиторы могут проводить мониторинг и приводить к ответственности институты, которые не выполняют свои обязательства. Более того, для соответствующего удовлетворения потребности в более высоком уровне производительности, государственные институты должны научиться принимать эффективные решения, поскольку большая подотчетность требует совершенствования управленческого потенциала. {См. также Предписание 1 о системе ролей и ответственностей, и потенциале институтов.}

Поддержка критической массы информированных граждан для требования хорошего управления

Информирование общества должно сопровождаться умением использования информации с целью проведения мониторинга и анализа деятельности правительства. Важную роль в этом отношении играет гражданское общество, включая религиозные, академические, профессиональные и общественные

организации, а также СМИ. Эффективность этих организаций зависит от их независимости от правительства, открытости в плане источников финансирования и представляемых ими интересов. Правительство, в свою очередь, должно учредить и защищать права гражданского общества, включая СМИ, и позволить им функционировать без ограничений.

Законодательный надзор по всей цепочке решений считается слабым. По индексу управления природными ресурсами в 31 стране, например Ботсвана и Тимор-Лешти, законодательные органы осуществляют пассивный надзор за процессом заключения контрактов и выдачи лицензий, тогда как в 29 странах надзорная деятельность законодательных органов за доходами от природных ресурсов вообще сильно ограничена.

Институт «Наблюдение за Доходами», 2013 г.

Очень важно, чтобы законодательная власть осуществляла надзор за действиями исполнительных органов. Она может проверять деятельность правительства и других институтов, и играть роль канала для выражения общественной озабоченности. Исполнение данной роли законодательным органом требует наличия высокого потенциала и понимания вопросов добычи. Для этого также требуется доступ к надежной консультативной поддержке по вопросам управления добываемыми ресурсами.

Также информированные граждане обладают высоким потенциалом для обсуждения с правительством стратегического направления развития своей страны. Управление общественными ожиданиями является существенно важным фактором, особенно в свете преобразовательного значения стратегии по управлению природными ресурсами для граждан. В этом отношении очень важно пользоваться эффективной стратегией коммуникации и развития отношений между правительством и гражданским обществом.

Обеспечение соблюдения правил

Наконец, наряду с инструментами мониторинга действий правительство должно взять на себя обязательства по применению мер наказания. Это требует наличия политической воли и соответствующих возможностей для наказания нарушителей. В этом отношении очень важно, чтобы судебные органы заслуживали доверие и были независимыми. Без высокой вероятности проведения судебных разбирательств, потенциал коррупции или преступной деятельности будет возрастать.

ОБНАРУЖЕНИЕ МЕСТОРОЖДЕНИЙ И РЕШЕНИЕ ДОБЫВАТЬ



ПРЕДПИСАНИЕ 3

Правительство должно поощрять эффективные операции по разведке, добыче и прозрачно выдавать права.

Задача правительства заключается в том, чтобы как можно более заблаговременным образом создать нормативно-правовую базу и обеспечить эффективное проведение разведывательной деятельности и операций по добыче, которые должны соответствовать всесторонней национальной стратегии. {См. также Предписание 1 о создании национальной стратегии управления природными ресурсами и нормативно-правовой базы.}

Установление юрисдикции областей, лицензируемых для проведения геологоразведочных операций

Национальное правительство должно обладать бесспорной юрисдикцией в тех областях, в которых оно намерено проводить геологоразведочные операции. Это относится к операциям, проводимым как внутри страны, так и к тем, которые проводятся совместно с соседними странами, в том числе к положениям о совместном освоении обнаруженных ресурсов, расположенных вдоль границ смежных государств.

Построение и поддержание хорошего понимания ресурсной базы

Должностные лица правительства должны создать условия для всестороннего понимания ресурсной базы своей страны, - как объема ресурсов, так и их географического распределения. Объемы ресурсной базы составляют основу для принятия ключевых решений в отношении скорости проведения разведочных операций и потенциала будущих доходов. Информация о географическом расположении определяет вопрос учреждения имущественных прав, лицензирования разведочной деятельности внутри страны, а также будущие социальные и экологические последствия.

Если полученная информация повышает степень геологической привлекательности для инвесторов и, таким образом, привлекает более высокие ценовые предложения, то финансируемое правительством или внешними донорами долицензионное

инвестирование в геологические и геофизические исследования может обеспечить правительство высокими доходами от инвестированного капитала. Однако если эти знания станут свидетельством о слабой геологической вероятности открытий, то большое количество таких знаний может понизить степень геологической привлекательности страны.

Правительство обязано собирать, хранить и анализировать техническую информацию, получаемую в результате проведения под его юрисдикцией всех разведочных операций. Данная информация играет ключевую роль в геологическом понимании правительства, которое можно использовать в целях укрепления его позиций на переговорах с инвесторами, а также для оптимизации режима выдачи лицензий. С этой целью, правительство должно обеспечить предоставление инвесторами всей технической информации в понятном формате.

Обеспечить защиту прав собственности и принять решение о зонах для проведения разведки

До выдачи лицензий на разведочную деятельность правительство должно в рамках национального законодательства утвердить права собственности как по поводу будущего освоения недр, так и касательно таких природных богатств, расположенных на поверхности в зоне проведения операций, как пастбища, почва и вода. {См. также Предписание 5 об экологическом анализе и мерах постоянного регулирования.}

Органы власти должны тщательно рассматривать размеры и границы разведочных лицензий, учитывая основную геологию, размеры и расположение потенциальной эксплуатации запасов. Обычно, на ранних этапах разведки зоны проведения геологических работ определяются неточно, в результате чего лицензионные площади бывают очень крупными. По мере проведения разведочных работ, режим выдачи лицензий должен предусматривать сокращение лицензируемых площадей. Это необходимо для предотвращения

вероятности сосредоточения слишком крупной части ресурсной базы в пределах лицензионных площадей. Лицензирующие органы должны внимательно рассматривать очередность выдачи лицензий для того, чтобы обеспечить получение правительством выгоды от увеличения стоимости земли с обнаруженными природными ресурсами.

Наконец, правительство должно рассмотреть насколько экологический риск, например загрязнение, будет соразмерен потенциальному получению дивидендов. Правительство должно либо принять решение о предотвращении геологической разведки в экологически и социально чувствительных областях, либо оно должно принять меры для смягчения данных факторов риска.

Недавно обнаруженные природные ресурсы обладают преобразовательным потенциалом. Доходы каждой страны, участвующей в Гвинейском железорудном проекте симанду и железорудных и нефтяных проектах Либерии могут, в среднем, достигать 1,6 миллиардов долларов США в год, составляя 31 процент и 147 процентов ВВП, соответственно.

Группа по Оценке Прогресса в Африке, 2013 г.

Выбор правильного метода распределения прав

Правительству следует принять решение о том, кто будет проводить операции по разведке и добыче, и на каких условиях. Решив допустить компании частного сектора к участию, правительство может вести прямые переговоры либо на основе очередности лицензий, либо на основе раундов лицензирования, когда одна или большее количество лицензий выдается на конкурсной основе. {См. также Предписание 6 о том, какие роли в плане проводимых операций могут исполняться национальными компаниями.}

Желательно использовать хорошо организованные аукционы, поскольку конкурсный процесс должен приносить стране больше доходов и аукционы могут помочь правительству преодолеть недостаток информации о международных компаниях. По своему характеру аукционы более прозрачны, чем

прямые переговоры, и это позволяет смягчить риск получения неприемлемыми компаниями или лицами прав на разведку и добычу.

Успешное проведение аукциона обычно зависит от наличия как минимум трех участников конкурса. При отсутствии достаточной заинтересованности участников, правительство едва ли посчитает конкурсное присуждение прав актуальным выбором. Такой вариант возможен при наличии недостаточной геологической информации. Это более вероятно в случае с лицензированием добычи минеральных ископаемых, чем при лицензировании нефтедобычи. При низком уровне соперничестве на аукционах правительству лучше прибегать к проведению раундов лицензирования с использованием строгого перечня минимальных технических критериев.

Независимо от используемого метода, существует ряд принципов, которые могут упрочить позиции правительства в процессе присуждения прав. Правительство должно раскрывать информацию о: процедурах распределения прав; присуждении контрактов, включая налогово-финансовые условия; бенефициарной собственности владельцев лицензий; согласованной рабочей программе; и финансовых обязательствах, а также любых особых финансовых условиях лицензии.

Правительство должно предварительно квалифицировать участников тендерного процесса с тем, чтобы потенциальные владельцы лицензий располагали достаточными техническими и финансовыми возможностями для реализации программы разработки природных ресурсов и имели достаточно опыта в сфере управления экологическими рисками, связанными с проектом и соответствующей инфраструктурой. Правительство должно также решить вопрос о необходимости поощрения совместных тендерных заявок и сохранения за собой права на распределение долевого участия акционерного капитала в составе лицензий. В третьих, правительство должно ограничить конкурсный процесс небольшим количеством условий для обеспечения ясности сравнения между тендерными заявками. В их число могут входить условия программы выполнения работ, подписные бонусы и положения о найме местных трудовых кадров. Цена права добычи не должна зависеть исключительно от аукциона

или переговоров, но, с другой стороны, слишком большое количество переменных повышает сложность, ослабляет прозрачность определения цены и увеличивает административные затраты. В четвертых, правительство должно попытаться сделать так, чтобы после внесения компаниями тендерных предложений больше не нужно было вести переговоры об условиях. Здесь могут быть полезны ясные и прозрачные тендерные условия и типовые контракты.

Наконец, правительство должно провести тщательную оценку стоимости услуг или инфраструктуры, являющихся частью бартерных сделок и предлагаемых взамен на право добычи. Правительство должно рассматривать возможность уклонения от сделок, предполагающих значительную неопределенность. Характер бартерных сделок часто бывает непрозрачным и может создавать возможности для коррупции.

Обеспечить соответствие планов развития целям правительства и их своевременное утверждение

После коммерческого обнаружения и оценки, владельцы лицензий составят планы разработки обнаруженных запасов, которые должны будут быть приняты правительством, его ведомствами и, в некоторых случаях, законодательным органом. Правительство должно настоять на том, чтобы планы освоения были затратноэффективными, соответствовали целям политики правительства в части истощения природных ресурсов, предусматривали использование инфраструктуры,

охрану труда, промышленной безопасности и окружающей среды, а также местный кадровый потенциал и нормы занятости. Вдобавок, планы должны оговаривать перспективу ухода из зоны реализации проекта, в том числе зачистку и рекультивацию участка.

Правительство должно проводить тщательные обзоры планов, делая это своевременно и в соответствии с договорными обязательствами. Это требует своевременного наличия достаточного экспертного опыта технического характера и готовой процедуры утверждения, характеризующейся координацией между соответствующими министерствами и ведомствами. {См. также *Предписание 5 об экологических и социальных аспектах плана реализации проекта, и Предписание 10 о местных кадрах и инфраструктуре.*}

Учет физических ресурсов

Ведение учета физической ресурсной базы в плане объемов добычи, доказанных запасов, диапазонов неопределенности, обнаруженных запасов и остаточного разведочного потенциала является важной основой для выработки политики и регулирования данной отрасли. Такой учет, вместе со сведениями о доходах и затратности добычи, может показать правительству размеры ожидаемых будущих доходов, сколько необходимо сэкономить и какой должна быть скорость геологоразведочных работ. В конечном итоге, это может помочь правительству в извлечении максимальной пользы из освоения ресурсной базы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ УСПЕШНОЙ СДЕЛКИ



ПРЕДПИСАНИЕ 4

Сохраняя устойчивость в меняющихся обстоятельствах, режимы налогообложения и договорные условия должны позволить правительству реализовать полную стоимость его природных ресурсов вместе с привлечением необходимых инвестиций.

Освоение природных ресурсов может создать рабочие места и привести к получению иных дивидендов, однако основным его преимуществом является появление государственных доходов для поддержки развития и благосостояния граждан. Реализация этих доходов требует наличия хорошо спланированной финансовой системы, учитывающей характер добываемых природных ресурсов, значительную неопределенность, связанную с их эксплуатацией, и возможности правительства.

Важные характеристики данного сектора включают следующее:

- Существенная “арендная плата”, то есть прибыль, которая заметно превосходит уровень затрат и дает инвестору минимальную норму прибыли, необходимую для инвестирования.
- Исчерпаемость запасов природных ресурсов
- Информационная асимметрия между правительством и потенциальными инвесторами
- Высокие первоначальные затраты и крупные периоды эксплуатации, требующие долгосрочных инвестиций в создание значительного рынка, геологические и политические неопределенности
- Сложность системы аудита и отчетности финансового контроля (без какой-либо разницы между частными и государственными инвесторами).

Исходя из этого, правительства должны создать финансовые системы, способные приносить значительную прибыль взамен на их ресурсы и обусловить разумный период поступлений. При этом, привлекая необходимый капитал и инвестиции для востребованного освоения ресурсов, правительству необходимо учитывать фактор неопределенности и соотношение между риском и вознаграждением. Вдобавок, странам необходимо учитывать индивидуальные правовые традиции и конституциональные ограничения, которые могут диктовать конкретную форму собственности и налогообложения.

Сосредоточиться на функции режима налогообложения, а не на его форме

Данные неотложные задачи предполагают, что создание хорошего финансового режима в развивающихся странах должно основываться на двух главных компонентах - роялти или других выплатах за эксплуатацию природных ресурсов, составляющих минимальное поступление доходов государства от разработки ресурсов; а также механизм получения доли прибыли и оставшейся арендной платы.

Хотя терминология и правовые формы могут быть разными, большинство финансовых режимов включают в себя данные два элемента. В горнодобывающей и нефтяной отраслях используется система налогообложения и взимания роялти, согласно которой инвестор платит роялти правительству на основе уровня добычи и выплачивает обычный подоходный налог. По соглашению о “долевом разделе продукции”, применяемом в основном в нефтяном и потенциально в горнодобывающем секторе, часть добываемой продукции сохраняется инвестором или подрядчиком для возмещения собственных затрат (“оплата издержек нефтью”), а оставшуюся продукцию (“прибыльная нефть”) правительство и инвестор делят между собой. Контракты на оказание услуг являются еще одной альтернативой системе налогообложения и взимания роялти и системе долевого распределения добычи. В этом случае правительства могут передать права на эксплуатацию ресурсов государственным фирмам, которые, в свою очередь, могут заключать подрядные договоры на оказание услуг третьими сторонами. Также возможно применение комбинированных систем.

Несмотря на существование различных договорных форм и конкретно применяемой в каждом случае терминологии, каждая из этих структур может включать в себя видоизмененные элементы системы распределения продукции или доходов,

обуславливающие получение аналогичной прибыли. Поэтому задачей правительства является распределение рисков и графика получения доходов между государством и инвестором(ами) в соответствии с собственной стратегией развития, а также для увеличения общей прибыли своих граждан.

Использование роялти

Роялти или его эквивалент долевого распределения добычи обеспечивает гарантированное получение правительством притока поступлений с самого начала добычи и обеспечивает возможность получения страной минимальной платы за природные ресурсы, а также дает возможность возмещения социальных затрат на их добычу. Если проект не может заручиться нужным размером роялти для компенсации данных затрат, то его едва ли можно назвать удачной сделкой, поскольку в таком случае страна будет отдавать невозобновляемые природные ресурсы без какой-либо уверенности в их оплате.

Роялти требуют точной оценки производительности, хорошо сформулированных правил управления временем и качественной оценки рыночной стоимости. По другому, роялти за вычетом себестоимости добычи называется налогом на прибыль. Выполнение оценки рыночной стоимости заметно упрощается посредством привязки роялти к некоторым международным и публикуемым ценам, когда таковые есть, вместо применения более традиционных расчетов “чистой цены” у устья скважины.

Налогообложение на прибыль и аренду

Еще один вид выплат - это налог на прибыль (“подходный налог”). Обычно, в системе налогообложения и взимания роялти широко применяется корпоративный налог на прибыль или налог на прибыль с капитала. Обычно его видоизменяют с целью учета конкретных характеристик сектора и сведения до минимума возможных нарушений. Некоторые режимы вводят повышенную налоговую ставку, таким образом пытаясь облагать налогом арендную плату. Использование принципа долевого распределения добычи позволяет правительству

достигать результата, аналогичного использованию системы налогообложения и взимания роялти. Это делается посредством выбора определенной доли “прибыльной нефти” или “прибыльного газа” и ставки возмещения затрат (“оплата издержек нефтью” или “оплата издержек газом”), позволяющих правительству получать эквивалентную плату.

Налог на прибыль используется в качестве действенного метода распределения факторов риска между правительством и инвестором. При этом у правительства появляется возможность разделить преимущества чрезвычайно прибыльных инвестиций, тогда как инвестор, в случае отрицательного развития, событий сможет воспользоваться определенной мерой защиты от убытков и низкой прибыли.

В отличие от роялти, налог на прибыль или его эквивалент требует оценки расходов. Раскрываемые компаниями затраты часто становятся предметом манипуляции, поскольку эти затраты возникают в ходе проведения соответствующими сторонами операций с товарами и услугами. Более того, на доходах правительства сказывается форма финансирования. При этом чрезмерная капитализация задолженности приводит к потере доходов. Таким образом, при отсутствии тщательной проверки, надзора и подробно написанных законов и подзаконных актов, способность получения правительством своих доходов через налог на прибыль будет весьма сомнительной. Вдобавок, сочетание крупных стартовых инвестиций добывающих отраслей промышленности с амортизацией или ускоренным снижением стоимости инвестиций приводит к сильному снижению налогооблагаемого дохода и, с течением времени, это может привести к заметной задержке в получении подходных налогов.

Прибыль может включать в себя крупные размеры арендной платы по дорогостоящим проектам. Правительство может рассмотреть введение дополнительного налога на аренду или налоговой надбавки на движение наличных средств, которая позволит увеличить долю получаемой правительством прибыли по сравнению с прибылью от подходного налога с высокого уровня доходов. Для достижения аналогичного

результата, правительство может создать систему долевого распределения добычи, немного увеличив свою долю в прибыльной нефти за счет общей рентабельности проекта.

Правительство может дополнить любую из этих систем введением отдельных выплат. Например, в процессе конкурсного распределения лицензий выплата предварительной премии может быть элементом тендерного предложения, тогда как все остальные финансовые условия могут носить фиксированный характер.

Избегать применения налоговых льгот и упрощение режима налогообложения

Часто инвесторы обращаются к правительствам, обладающим потенциальными или недавно обнаруженными запасами природных ресурсов, с просьбой о предоставлении особых льгот в форме налоговых каникул, ускоренного возвращения капиталовложений, уменьшения суммы роялти или налога на прибыль. Правительство не должно охотно соглашаться с предоставлением таких льгот. Инвестиции в проект, который не в состоянии включить в себя роялти или нормальный налог на инвестиционный капитал едва ли послужат успешной сделкой для страны. Изменение обстоятельств, например повышение цен на сырье или новые технологии, часто приводит к тому, что реализация проектов, некогда считавшихся неэкономичными, становится осуществимой без использования государственных субсидий. Не все природные ресурсы требуют освоения в какое-то определенное время, тогда как некоторые виды ресурсов могут вообще не требовать освоения.

При условии наличия основных элементов, - таких как роялти, налог на прибыль и определенный вид рентного налога, - правительство может воспользоваться упрощением или упразднением многих других, иногда вводимых, сборов. Налог на добавленную стоимость (НДС) должен использоваться по назначению, а именно как налог на внутреннее потребление товара, а не как налог на инвестиции. Как таковым образом, добывающие компании не должны платить НДС на экспортируемый ими продукт. Вдобавок, импортные пошлины не должны достигать уровня, при котором они могут сдерживать инвестиции.

Финансовые системы, чрезмерно основанные на подобных сборах или других фиксированных инвестиционных выплатах и пошлинах могут стать громоздкими и привести к неожиданным результатам, которые могут перевесить соблазн получения стартовых доходов. Для предотвращения случаев уклонения иностранных корпораций от налогов на прибыль от разработки природных ресурсов, правительственные органы должны обращать внимание на международные системы налогообложения. Правительствам необходимо пользоваться разумными и, предпочтительно, единообразными ставками взимаемых налогов по таким выплатам как дивиденды, проценты, оплата за обслуживание и роялти с нерезидентов. При отсутствии функциональных механизмов сбора подоходных налогов с иностранных юридических лиц, налоги на репатриацию нередко являются самым надежным способом получения прибыли от происходящей в стране добычи. Налоги на репатриацию и другие виды налогообложения могут ограничиваться договорами об избежании двойного налогообложения, а правительствам необходимо тщательно изучать заключенные договора с целью избежания или целевого применения подобных обязательств в предлагаемых соглашениях.

Все большую политическую и экономическую важность обретает вопрос налогообложения прибыли с капитала, связанного с продажей прав на природные ресурсы принимающей страны. Получение этих доходов, особенно с помощью передачи прав для проведения операций на уровне иностранной холдинговой компании, требует тщательного применения требований налогового законодательства и отчетности, а также соответствующего рассмотрения процесса последующего применения выплат, приносящих данные доходы, в целях налогообложения.

Избегать использования государственного капитала для увеличения доходов правительства

Бюджетно-налоговый режим уже приносит правительству доходы от реализации природных ресурсов. Но правительства часто ищут большего акционерного участия в проектах, которые, в зависимости от своей формы, могут увеличить финансовое бремя государства, инвестировавшего

в акционерный капитал. Однако правительство может рассматривать возможность участия в государственном акционерном капитале с другой целью: это может стать второстепенным вариантом получения арендной платы (особенно при наличии серьезной информационной асимметрии или ограниченных возможностей проведения мониторинга); в качестве средства инвестирования государственных активов (хотя это может противоречить цели экономической диверсификации); в качестве способа оказания потенциального влияния на корпоративный процесс принятия решений (хотя регулирование может быть более приемлемо); или в качестве способа передачи знаний о бизнес-практике. {См. также Предписание 6 о национальных компаниях по освоению природных ресурсов.}

Создание прозрачности, стабильности и устойчивости

Прозрачные и единообразные правила вселяют уверенность в инвесторов, уменьшают возможности коррупции и могут уменьшить стремление отдельных инвесторов к особому отношению. Единообразие также помогает в процессе управления. Единообразие не означает, что новые проекты должны подчиняться правилам или договорным условиям уже существующих проектов или что правительства должны отказаться от гибкого подхода к изменению налоговых ставок в отношении более старых проектов. Страны нередко меняют налоговые ставки на прибыль предприятий и граждан. Также аукционы могут помочь правительствам в получении частичной компенсации разницы по ожидаемой стоимости разных месторождений. Единообразие должно распространяться на взимание налогов с национальных компаний по освоению природных ресурсов, то есть они должны подчиняться одним и тем же условиям налогообложения с частными компаниями.

Инвесторы могут стремиться к получению контрактных гарантий стабильности. Многие страны не предоставляют контрактных гарантий, но их рассмотрение правительством обязательно приведет к ограничению положений и разгрузит правительство, позволив ему регулировать другие сферы повышенного внимания, такие как трудовые отношения, охрана здоровья и труда, экология,

безопасность и права человека. Более того, правительство должно избегать возникновения асимметричных ситуаций, при которых, с одной стороны, компания впоследствии может начать поиск концессий из-за угрозы закрытия, а с другой стороны, правительство может быть лишено возможности получения большей доли доходов при достижении проектом высокого уровня прибыльности. {См. также Предписание 1 о правовых системах и Предписание 2 о прозрачности.}

Создать компетентную службу налогового контроля и внедрить правила против уклонения от налогов

Все правительства сталкиваются с трудностями налогового контроля. Некоторые из этих трудностей являются результатом неудачно созданной системы, которая не может наделить налоговое ведомство нужными полномочиями для противостояния или предотвращения практики злостного уклонения от выплаты налогов. Здесь полезным может оказаться метод внедрения налоговых норм для борьбы с общими причинами уклонения от налогов. Такие нормы могут ограничить отчисление определенных выплат заинтересованными сторонами, например плату за управление, слишком высокие процентные начисления или убытки по инструменту хеджирования. Но часть этой проблемы связана с организационным характером, тогда как другая часть относится к общей ограниченности потенциала. Переговоры по контрактам, приводящие к построению индивидуальных бюджетно-финансовых механизмов, могут стать дополнительным бременем как для служб налогового контроля, так и для сторон переговоров. Следующие элементы могут помочь налоговым ведомствам: комплексные информационные и архивные системы; централизованная функция сбора роялти, других налогов и доходов долевого распределения продукции; требование о переводе оплаты компаниями на единый, прозрачный и центральный счет; комплексное проведение физического мониторинга и сбор прибыли; и упразднение платежей “натурой”. Занявшись наращиванием национального кадрового потенциала, правительства могут воспользоваться иностранным экспертным опытом для ликвидации некоторых пробелов в области кадрового потенциала. {См. также Предписание 3 о согласовании и присуждении контрактов.}

ПРЕДПИСАНИЕ 5

Правительство должно изыскивать возможности для получения выгод на местном уровне, а также ответственно подходить, смягчать и возмещать экологические и социальные издержки проектов добычи природных ресурсов.

Проекты освоения природных ресурсов предполагают появление экологических и социальных издержек, которые отрицательно сказываются на людях, проживающих в непосредственной близости от зоны добычи. Но проекты по добыче природных ресурсов также обладают потенциалом принесения пользы местным сообществам, создавая рабочие места и спрос на товары и услуги, по крайней мере во время проведения операций.

При повышении уровня льгот, управление природными ресурсами обуславливает необходимость сокращения отрицательных издержек для затрагиваемых сообществ. Если такие издержки упразднить невозможно, правительство должно позаботиться о выплате соответствующих возмещений пострадавшим. Как правило, цель компенсации должны заключаться в повышении уровня жизни тех, кто пострадал от добычи больше всего.

Вовлечение местного сообщества в процесс принятия решений и оценку

Местные сообщества, местные правительства и широкая общественность должны участвовать в процессах согласования проекта до начала его реализации. Независимые исследователи должны объективно освещать предпринимаемые меры по осведомлению и посвящению общества в решения, связанные с общим видением по поводу природных ресурсов страны. Вовлечение членов общества помогает им осознать под каким влиянием они окажутся. Также это поможет им планировать предстоящие перемены и на местном уровне содействовать созданию стратегии смягчения последствий и повышения уровня жизни. В противном случае возникнет риск появления антагонизма и вероятного конфликта.

Однако важно учитывать возможную разницу между интересами местного населения и страны в целом. Принимая решение об использовании остальной частью страны крупной прибыли за счет благополучия местных сообществ, правительство должно обеспечить эти сообщества компенсациями. {См. также Предписание 1 о части национальной стратегии, предусматривающей добычу.}

Учредить и сформулировать права собственности

При согласовании с гражданами на местном и национальном уровнях, правительство должно ввести четкие права собственности на богатства недр и обозначить права на последующее получение доходов. Поскольку обычно государство владеет богатством недр, хотя не всегда, от имени всех граждан страны, добыча может повлиять на земельные, водные и другие ресурсы, используемые местными сообществами. Сюда могут входить сообщества, которые расположены за пределами района реализации проекта, но они при этом могут зависеть от затронутых проектом естественных условий, например рек и прибрежных зон. Правительство должно соответствующим образом рекультивировать области, подвергшиеся отрицательному воздействию, сделав это быстро, прозрачно и качественно, в соответствии с общепринятыми стандартами в области прав человека.

Неспособность правительства обеспечить разумную компенсацию и справедливое участие в общенациональных выгодах может вызвать у граждан негодование и привести к срыву проектов добычи или даже к конфликту. Также это может увеличить бюджетные расходы на оказание последующей социальной помощи уязвимым

слоям пострадавших общин. Но в богатых ресурсами регионах правительство должно воздерживаться от использования большей части государственных доходов (больше того, что необходимо для компенсации пагубного воздействия), чем в других регионах, если это не вызвано конкретными обязательствами по сохранению национального наследия, наподобие обязательств перед коренными народами или в отношении запущенных областей. {См. также предписание 7 о распределении доходов.}

Оценивать и смягчать отрицательные последствия добычи

Для того чтобы понять насколько успешной будет сделка страны, правительство должно, до передачи конкретных прав на добычу, выявить возможные отрицательные последствия. В некоторых случаях может быть целесообразно отложить операции до усовершенствования управления или технологий, или до появления более качественной оценки воздействия. {См. также Предписание 1 об участии общества в принятии решений и Предписание 3 о распределении прав.}

Если правительство присуждает права, оно должно планировать меры смягчения пагубных последствий добычи. В частности, правительство должно потребовать от компаний представления и получения разрешений на планы действий в непредвиденных обстоятельствах и чрезвычайных ситуациях. Данные планы должны включать в себя наличие оборудования и экспертного опыта для управления такими происшествиями как разливы нефти. Это должно дополняться средствами для мониторинга проекта в течение всего периода его реализации на предмет соблюдения данного плана всеми сторонами, а также для определения его будущих непредвиденных отрицательных последствий. Поскольку предусмотреть все возможные затраты невозможно, требования о наличии у разработчиков систем постоянного мониторинга и управления экологических и социальных последствий являются настолько же важными, как и проведение оценок на этапе планирования проекта.

Правительство несет ответственность за создание и выполнение экологических стандартов (предпочтительно в соответствии с международными стандартами как, например, Принципы Экватора), в то время как добывающим компаниям легче

заниматься смягчением экологического ущерба. Если правительство не сделает рассмотрение компаниями экологических последствий их операций условием присуждения концессий, с введением соответствующего взыскания за нарушения, то компании будут руководствоваться довольно слабыми стимулирующими факторами. Правительство должно обеспечить выделение средств либо им самим, либо операционной компанией, для проведения рекультивации, поскольку задолго до официального окончания проектного периода компания может покинуть рынок или перепродать проект другим сторонам из-за его нерентабельности. Для проведения таких экологических операций как рекультивация земель можно на конкурсной основе выбрать независимых подрядчиков.

Когда государственные или частные службы безопасности начинают применять чрезмерную силу для обеспечения проекта мерами безопасности, это может вызвать беспокойство в области соблюдения прав человека. На случаи нарушения прав человека, операции должны включать в себя серьезные меры предосторожности и механизмы правового обжалования.

Кустарные методы горнорудной добычи имеют печальную репутацию вредных для здоровья и безопасности человека, и отрицательно сказываются на состоянии местной экологии. Однако неформальная индустрия также приносит прибыль тем, кто живет в бедности. Правительство должно стремиться к официальной регистрации и регулированию данного сектора промышленности. Это необходимо для смягчения отрицательных последствий кустарной добычи и должно сопровождаться сохранением или оптимизацией пособий по снижению уровня бедности. Для достижения этой цели правительство может воспользоваться кооперативами или решениями в рамках вовлечения местных общин, поощряя общую диверсификацию экономики с целью оптимизации возможностей сокращения уровня бедности.

Наконец, в рамках процесса принятия решений правительству следует отдельно и тщательно определить и учитывать отрицательное влияние добычи на уязвимые и обособленные группы, поскольку им обычно уделяют недостаточно внимания.

Пользоваться возможностями получения местной прибыли от добычи

Проекты добычи полезных ископаемых могут приносить соседним сообществам существенные экономические и социальные преимущества. Принимая решение о разрешении геологоразведочной деятельности и утверждении предлагаемых компаниями планов освоения, органы власти должны учитывать эти возможности в купе с вытекающими отсюда затратами. {См. также Предписание 10 о развитии бизнес-предприятий и кадровых ресурсов в масштабах экономики с целью обеспечения добывающей промышленности.}

В частности, горнодобывающие проекты представляют потенциальные возможности обучения и непосредственного трудоустройства местных работников. Даже когда местным трудовым кадрам не хватает навыков для прямого и эффективного участия, велика вероятность наличия у работников добывающей промышленности спроса на местные товары и услуги, особенно в области организации питания, в отелях и других сервисных услугах. Правительство должно рассмотреть возможности поддержания местных усилий и поощрения практики использования таких услуг добывающими компаниями.

Также проекты добычи природных ресурсов могут требовать наличия существенной инфраструктуры, которая может принести значительную прибыль в тех регионах, где она возводится. Для увеличения этих доходов правительство, проводя консультации с компаниями, должно стремиться

к использованию данной инфраструктуры большим количеством пользователей. Однако это решение важно принять до этапа проектирования, и с участием частного сектора. {См. также Предписание 9 о развитии инфраструктуры.}

Коммуникация с членами местного правительства с целью увеличения их потенциала

Местные правительства нередко играют важную роль в плане смягчения отрицательных последствий добывающего сектора. Слабость местного правительства может сдерживать оказание услуг и смягчение последствий реализации проектов добычи ресурсов. Слабое обслуживание правительствами местных сообществ может привести к возникновению очагов напряженности, которые станут угрозой для реализации проектов.

Повышение потенциала местных правительств - это полезный способ продвижения компаниями (а также донорскими организациями и гражданским обществом) активного взаимодействия с местными сообществами для обеспечения лучшего понимания последними своего видения на будущее и выполнения проектов с учетом этого видения. В случаях с исключительно низким уровнем потенциала, начало оказания компаниями услуг может потребовать короткого или среднего периода времени. {См. также Предписание 1 о распределении ролей среди государственных институтов, включая местное правительство, и см. Предписания 7 и 8 о влиянии прибыли от разработки ресурсов на местное правительство.}

ПРЕДПИСАНИЕ 6

Национальные компании должны быть подотчетны и иметь хорошо сформулированные мандаты, и стремиться к коммерческой эффективности.

Создание национальных компаний по освоению природных ресурсов может стать ключевым компонентом стратегии страны по потенциальному освоению богатства недр. Такие компании могут выполнять целый ряд функций, в числе которых получение арендной платы для государства в случаях, когда налогообложения или частных компаний может быть недостаточно; содействие в передаче технологий и бизнес-практики местным компаниям; и оказание влияния на принятие решений по таким вопросам проведения операций как оказание помощи в создании внутренних связей между добывающим сектором и другими отраслями. Каждая из данных целей может в разное время подходить к внутреннему контексту разных стран и предполагать использование компромиссных решений. Более того, по мере развития добывающего сектора и государственных институтов могут меняться и роли, исполняемые национальными компаниями по освоению природных ресурсов.

Помимо оговоренных возможностей, в случае неправильного распределения ролей и некачественного управления, деятельность национальной компании может превратиться в фактор риска для страны. В худшем случае эти компании могут уничтожать предназначенные для граждан доходы, вместо их создания - это феномен с множеством исторических примеров.

Решить какие операции будет проводить национальная компания

При наличии достаточного потенциала и качественного управления в стране, создание национальной компании для выполнения операций (например, геологоразведка, разработка и добыча, осуществляемые отдельной компанией или в партнерстве с другими предприятиями) может сулить получение больших преимуществ. Но если потенциала или качественного управления будет недостаточно, национальные компании, в силу личной заинтересованности ответственных работников, могут ограничивать или расточать государственные доходы. Более того, инвестирование государственного капитала в национальную компанию является фактором дополнительных затрат, которые возникают за счет выполнения других национальных задач, как, например, экономическая диверсификация. {См. также Предписание 1 о структуре правил и институтов.}

Если национальная компания не обладает достаточным количеством рискованного капитала и экспертного опыта для выполнения конкретных функциональных ролей, то органам власти необходимо рассмотреть возможность вовлечения иностранных добывающих компаний, которые оказались под давлением конкурентов или акционеров. Если правительство решит развивать свои национальные возможности, тогда партнерство с иностранными компаниями может облегчить процесс передачи знаний.

Многие преимущества участия частного сектора основаны на предположении, что правительство может облагать доходы частных компаний разумными налогами и регулировать их деятельность. Однако если это не так, то национальные компании могут обеспечить “доступ в данный сектор промышленности” и, таким образом, помочь правительству в накоплении экспертного опыта. Национальная компания может стать каналом для передачи глубоких технических знаний и информации государственным ведомствам, и поддерживать талантливых специалистов для исполнения данных управленческих функций. {См. также Предписание 4 о налогообложении.}

Также национальные компании могут поддерживать рост национальной промышленности. Частные и иностранные добывающие компании могут внести вклад в национальную экономику через привлечение местных работников и управление местными общественными запросами, однако их операционные решения основываются на их заинтересованности в получении базовой прибыли. Поэтому они могут игнорировать остальные неналоговые льготы (и расходы), связанные с добычей для страны. Регулирование решает этот вопрос, например, посредством введения требования о необходимости продвижения частными компаниями политики приема на работу местных работников. Но правительство может настоять на том, чтобы национальная компания работала над достижением данных целей посредством стимулирования внутренних производственно-сбытовых цепочек и резерва местных талантов, хотя такие стратегии могут уменьшить ее коммерческую эффективность. На долгосрочной основе правительство должно оказывать поддержку и, со временем, требовать соответствия местных поставщиков рейтингу глобальной конкурентоспособности. Иначе низкий уровень эффективности приведет к сокращению доходов правительства.

Учитывать управленческие роли национальной компании

Аналогично распределению операционных функций, правительство должно назначить такие управленческие роли в области выработки политики и регулирования как сбор налогов, сообщение прав на проведение операций, мониторинг и управление кадастрами. {См. также Предписание 1 о назначении функциональных ролей государственных институтов.}

Делая свой выбор, правительство должно найти компромиссный вариант между уклонением от конфликта интересов и созданием достаточного потенциала для реализации каждой функциональной роли. Если у правительства есть нужный потенциал, то национальная компания, исполняющая важную роль по проведению операций, должна воздерживаться от реализации управленческих прав во избежание конфликта интересов. Если у правительства нет нужного потенциала, то самым лучшим решением может стать объединение профессионального и экспертного опыта, и ресурсов, под эгидой одной организации. Но правительство должно выявить все возникшие конфликты интересов и провести соответствующие проверки деятельности национальной компании. В краткосрочной перспективе данное решение может быть приемлемым, однако правительству следует использовать экспертный опыт, полученный в ходе проведения операций, в создании возможностей для наращивания потенциала в отдельно взятых государственных институтах. Подобный “план эвакуации” должен быть введен в структуру любой составной национальной организации для того, чтобы личные интересы не мешали процессу передачи полномочий.

Создать систему сдержек и противовесов

При наделении национальной компании управленческими и операционными полномочиями, система сдержек и противовесов может помочь в решении конфликта интересов, возникновение которого неизбежно. В целом, члены совета директоров компании должны обладать политической самостоятельностью и назначаться на основе их экспертно-технического опыта посредством открытого конкурсного процесса. Определяя количество представителей правительства в составе совета, необходимо использовать компромиссный подход. С одной стороны, присутствие данных представителей может послужить предпосылкой положительного развития отношений между компанией и правительством, таким образом предотвращая сосредоточение слишком крупной власти в руках национальной компании, а с другой стороны, у них

может быть недостаточно времени или технических возможностей для осуществления активного надзора, и это может замедлить процесс принятия решений в компании. {См. также Предписание 2 о подотчетности.}

Национальная компания должна подчиняться как минимум таким же стандартам раскрытия информации, как и частные компании. Национальная компания должна осуществлять контроль за расходованием бюджетных средств в соответствии с международными стандартами, проходить независимый аудит и четко отражать все интересы частной собственности и связанные с нею финансовые операции. Продажа нефти национальными компаниями от имени государства является особой областью, которая требует прозрачного подхода. Представляемая информация должна включать в себя количество полученной компанией нефти, ее цену, сорт, объем и дату продажи.

Наконец, законодательный орган или соответствующее надзорное ведомство должно осуществлять регулярный и систематический контроль за деятельностью национальной компании. Данный законодательный орган или ведомство может осуществлять надзорную деятельность не столько по вопросам операционного характера, сколько по принимаемым на высшем уровне решениям; например, ежегодная оценка производительности. Это необходимо для предоставления национальной компании по освоению ресурсов определенной свободы, без которой эффективность ее работы будет невозможна, а также во избежание чрезмерного вмешательства политиков и государственных служащих в ее деятельность.

Управлять процессом преобразования ролей

Ответственности национальных компаний могут меняться по мере появления новых задач и развития потенциала компаний. Например, компания может перейти от выполнения функций холдинговой компании по управлению государственным капиталом к проведению совместных операций с частными компаниями. В долгосрочной перспективе правительство должно сделать так, чтобы исполняемая национальной компанией функциональная роль государственного агента служила средством достижения цели создания эффективной группы государственных институтов и (или) развития мощной промышленности и таланта в области проведения операций. Национальные компании, которым после этого процесса удастся продолжить проведение операций должны считаться коммерчески состоявшимися.

УПРАВЛЕНИЕ ДОХОДАМИ



ПРЕДПИСАНИЕ 7

Правительство должно инвестировать доходы для получения оптимальных и справедливых перспектив для настоящего и будущих поколений.

Правительство должно решить вопрос распределения доходов от добычи природных ресурсов. Возможные варианты включают, но не ограничиваются, непосредственным поступлением доходов в национальные или субнациональные бюджеты; использованием этих доходов для уменьшения уровня налогов или перевода платежей, например, государственных пособий, субсидий или “ресурсных дивидендов”; вкладами в пенсионные фонды или фонды полезных ископаемых; капитализацией кредитных учреждений; а также сохранением или распределением доходов среди национальных компаний.

Рассматривая эти варианты выбора, правительство должно учитывать две основные цели: продвижение справедливого равенства как среди поколений, так и в обществе, и эффективное использование доходов в целях достижения максимального уровня благосостояния.

Характер доходов, полученных от добычи природных ресурсов, усугубляет данную проблему четырьмя способами. Во-первых, добыча невозобновляемых природных ресурсов характеризуется неустойчивым характером. Страна должна планировать наступление времени истощения коммерческих резервов или, по крайней мере, падения уровня поступлений прибыли. Перспектива уменьшения природных активов обуславливает необходимость принятия мер с целью накопления равноценных производственных активов, - обычно физического или человеческого капитала. Во-вторых, полная мощность реализуемых добывающих проектов, обычно, сопровождается крупной прибылью и бурным экономическим ростом, после чего запасы ресурсов заканчиваются и наступает продолжительный спад. Поэтому правительству за короткий период времени необходимо решить, что оно будет делать с полученными крупными, относительно размеров собственной экономики, суммами денег. Это значит, что правительство

должно, в течение большинства лет, потреблять меньше уровня получаемой им прибыли, что обуславливает необходимость использования какой-то формы финансовых сбережений. В третьих, цены на сырьевые товары, а значит и доходы от реализации ресурсов, меняются из года в год. Для предотвращения разных уровней расходования средств, вызываемых краткосрочными колебаниями получаемой прибыли, правительству необходимо использовать соответствующие политические инструменты. В четвертых, поступление доходов в экономику может вызвать пагубные макроэкономические последствия. Поступление в экономику крупных денежных средств в купе с высоким спросом на товары и услуги неэкспортного сектора может вызвать разрушение бизнес-предприятий, производящих товары для потенциального экспорта, - этот феномен называется “голландской болезнью”. Накопление активов или перспектива получения будущих доходов может вызвать угрозу возникновения кредитных пузырей и аналогичные проблемы. Вдобавок, экономика может испытывать недостаток потенциала для освоения в короткие сроки крупного притока внутренних инвестиций, приводящего к возникновению инфляции. Наконец, если гражданам покажется, что доходы от добычи природных ресурсов распределяются несправедливо, это может привести к возникновению конфликта. {См. Также Предписание 8 о неустойчивости доходов и Предписание 9 о повышении потенциала экономики по освоению инвестиций.}

Обеспечить справедливое распределение прибыли для будущих поколений

Для достижения первоочередной цели осуществления справедливого распределения правительство должно принять решение о том, какая часть доходов будет использоваться для повышения благосостояния граждан в настоящий момент, и какую часть инвестировать в

благополучие будущих поколений. Это решение должно приниматься на основе разумной оценки той части доходов, которую можно было бы потратить или сэкономить, а также на перспективах экономического роста страны. Если он высокий, то сегодняшние граждане, скорее всего, будут намного беднее, чем будущие поколения, поэтому потребуется дополнительное расходование средств для повышения текущего благополучия граждан. Однако правительству необходимо взвесить данное соображение в контексте способности освоения экономикой страны потенциального увеличения расходов. Поэтому в странах с более низкими темпами роста доходов разница между доходами настоящего и будущих поколений будет менее заметной. В таких случаях правительству необходимо понизить уровень текущих расходов и больше инвестировать с целью поддержания паритета между поколениями.

Помимо более равномерного долгосрочного распределения доходов, важным фактором может быть демонстрация эффективного использования государственных ресурсов с целью получения общественной поддержки для реализации долгосрочных государственных планов управления природными ресурсами. Фактор появления богатства недр сопряжен с опасностью появления у общества слишком высоких ожиданий, а конкурирующие заинтересованные группы могут претендовать на долю прибыли. Управление этими ожиданиями посредством реализации программ инклюзивного национального планирования и открытого объявления фактов может ограничить требования и последующий перерасход средств. Тогда как определенный уровень потребления в более бедных странах может быть необходим, обычная реакция любой политической системы заключается в потреблении как можно большего количества ресурсных доходов. Поэтому странам необходимо охранять право молодых и будущих поколений на участие в богатстве их недр. *{См. также Предписание 3 о важности понимания ресурсной базы, истощения ресурсов и обеспечения притока поступлений для выполнения данного решения об экономии средств.}*

Решение о долгосрочных сбережениях может регулироваться однозначной финансовой нормой, предполагающей определенные уровни ежегодного расходования и сбережения средств правительством. Очень важно, чтобы такая норма и соответствующие

ежегодные объемы расходования и сбережений были опубликованы для того, чтобы у правительства не возникало искушения изменить данное правило. Данные структуры управления, вместе с активной надзорной функцией гражданского общества и независимых органов власти, могут способствовать соблюдению правительством своего решения.

Учитывать равноправие сегодняшних граждан

При распределении доходов правительство также должно учитывать равноправие сегодняшних граждан. Для этого может быть необходимо внимательно рассмотреть вероятность (вмешательства) и изменения схемы распределения доходов для достижения равноправия по таким категориям как социальные и гендерные группы, а также уровни доходов.

Правительство может выбрать возможность использования доходов от добычи для оказания поддержки людям, которые живут в относительной или полной нищете. Правительство может воспользоваться способами (см. ниже) для достижения взвешенного компромисса между более эффективными вариантами и теми, которые позволят охватить большее количество целевых групп.

Необусловленные прямые денежные переводы бедным принесут больше пользы, чем богатым, поэтому такие прямые переводы бывают оправданы в странах с более высоким уровнем нищеты и наличием кредитных ограничений. Прямой перевод денежных средств может помочь людям справиться с расходами домашних хозяйств или в преодолении ограниченного потенциала и личных кредитных ограничений. Также такие переводы могут вызвать

Ресурсы могут помочь в достижении экономического роста, однако существует немало случаев, в которых это не принесло пользы бедным людям. С 2003 по 2010 год рост ВВП Замбии на душу населения превзошел 30 процентов, при этом доля прибыли 20 процентов бедного населения страны упала с 6.2 процентов до 3.6 процентов.

Рассчитано на основе мировых показателей развития Всемирного Банка

интерес к вопросам расходования прибыли, только усиливая желание общества видеть подотчетность правительства.

Однако подобные успешные переводы зависят от функции эффективного распределения средств системами государственного управления. Иначе, то есть при отсутствии эффективного распределения, средства могут быть растрчены. Более того, если граждане не инвестируют наличные денежные средства, то использование денежных переводов может вступить в конфликт с целями инвестирования доходов добычи правительством. Вдобавок, денежные переводы могут привести к сокращению денежных средств, которые можно было бы использовать для реализации проектов. Помимо того, руководству стран необходимо внимательно следить за потенциалом экономики в области освоения инвестиций. Если бизнес-предприятия не смогут правильно отреагировать на дополнительный спрос, вызванный денежными переводами, то последние приведут к инфляции внутренних цен.

Несмотря на широкое распространение и популярность субсидий, они, как правило, являются самым нежелательным способом распределения доходов. В частности, члены общества могут потребовать введения топливных субсидий, объясняя это тем, что они имеют на это право как граждане страны с природными богатствами. Однако субсидии могут способствовать расточительному потреблению, развитию контрабанды и параллельных рынков. Субсидирование внутренних цен на сырье создает ситуацию, при которой на фоне высоких цен во внешнем мире возникают потери экспортных доходов, что создает высокую финансовую нагрузку на государство и аннулирует преимущество получения более высоких доходов от реализации природных ресурсов.

Центральное правительство должно планировать получение социальных дивидендов от региональных инвестиций, что может обусловить необходимость сосредоточения на конкретных регионах, например городов, которые создают рабочие места и рост. Более того, центральное правительство должно увязать распределение

Страны-экспортеры нефти больше всех остальных стран в мире пользуются субсидиями, совокупный уровень которых достигает 137 миллиардов долларов США и превосходит 70 процентов всего объема прямых нефтяных субсидий в мире (данные 2010 г.). но субсидии не позволяют ликвидировать нищету. В среднем 20 процентов богатейших домашних хозяйств в странах с низким и средним уровнем доходов посредством субсидий получают в шесть раз больше средств, чем самые бедные 20 процентов домашних хозяйств.

Карло Котарелли, Антонетта Сайех и Масууд Ахмед, 2013 г.

доходов с расходными обязательствами местных правительств, проективно наращивая потенциал местных правительств в части выполнения данных ответственностей.

В некоторых случаях правительство может запланировать выделение большей прибыли сообществам, проживающим поблизости от объектов добычи ресурсов, и направляет меньшую прибыль сообществам, которые находятся в других регионах страны. Правительство должно активно изыскивать возможности предотвращения или компенсации случаев, в которых группы населения несут такие несоразмерные издержки добычи как экологический ущерб или нарушение социального равновесия. Вдобавок, для смягчения вероятности возникновения конфликтов или социальной напряженности, правительство может прибегнуть к выделению определенной части доходов сообществам, которые проживают вблизи объектов добычи. Однако там, где ресурсы принадлежат

Получения доходов недостаточно, особенно если они не будут использованы целевым образом для стимулирования развития. В Камеруне, прошедшем оценку индекса по управлению Природными Ресурсами вместе с другими 19-ю странами, существенная часть доходов вообще не достигает национального казначейства.

Институт Наблюдения за Доходами, 2013 г.

стране, сообщества, проживающие вблизи объектов добычи, как правило, не претендуют на получение большей части доходов (по сравнению с другими общинами страны), и правительству может быть придется рассмотреть вопрос соразмерности местных требований в сравнении с потребностями остальных граждан. {См. также Предписание 5 о компенсации местным сообществам.}

Обеспечить эффективность инвестиций

Вторая цель управления доходами заключается в распределении, при котором доходы смогут принести максимальные социальные дивиденды. Принимая такое решение, правительству важно учитывать не только сугубо финансовые преимущества, но такие экономические и социальные дивиденды как создание рабочих мест и передача навыков.

Ключевое значение имеет выбор между инвестированием внутри страны или за ее пределами. Если страна обладает хорошей инфраструктурой и государственным обслуживанием, то увеличение объема внутренних инвестиций едва ли принесет ей высокую прибыль, по сравнению с инвестициями за границей. Но более бедные страны оказываются в ловушке, поскольку для привлечения частных инвестиций им не хватает наличия инфраструктуры и государственных служб. Но без таких инвестиций, правительство не сможет получать доходы для финансирования общественной инфраструктуры и государственных служб. Если у получающего доходы правительства появится возможность разорвать этот порочный круг финансированием структурных изменений, необходимых для привлечения иностранных инвестиций, тогда развивающаяся страна в этом положении получит больше пользы от инвестирования внутри страны, особенно при участии дополнительных частных инвестиций, чем, если правительство займется инвестированием за границей. {См. Также Предписания 9 и 10 об использовании доходов для преодоления инвестиционных ограничений.}

В долгосрочной перспективе, для многих стран с низким уровнем прибыли инвестирование доходов от разработки недр в свою экономику,

пожалуй, является наилучшим вариантом. Однако некачественный выбор государственных проектов, низкий потенциал их выполнения и инфляция затрат могут лишить эффективности меры, направленные на резкое увеличение внутреннего инвестирования. В странах со слабой инфраструктурой правительство и бизнес-предприятия демонстрируют ограниченную способность удовлетворения высоких требований, связанных с программами крупного финансирования. Таким образом, вместо оптимизации инвестиционных товаров, инвестирование доходов от добычи в собственную экономику приводит к инфляции. Данная нехватка «потенциала освоения инвестиций» может быть результатом слабого административного потенциала или таких проблем как перегрузка портовой инфраструктуры или городской транспортной сети. Доходы от разработки месторождений наделяют правительства возможностью последовательной ликвидации данных ограничений. Но поскольку реализация таких мер требует времени, избыточную часть доходов вначале можно хранить за границей в виде сберегательных фондов или использовать для погашения задолженности в иностранной валюте. Последний вариант для экономики такой страны может оказаться особенно полезным. Сокращение внешней задолженности не вызывает проблем с освоением инвестиций, повышает кредитный рейтинг страны, привлекает инвесторов и, самое главное, сокращает стоимость инвестиций для частного сектора страны в силу их влияния на процентные ставки.

Использование доходов для капитализации спонсируемых правительством кредитных институтов (таких как банки развития или поставщиков ипотечных услуг) отдает решение вопроса об использовании данных доходов на рассмотрение института, который может обладать большими знаниями и специализированным опытом, чем центральное правительство. При наличии достаточного потенциала и надежной структуры управления, такие институты могут выбрать варианты инвестирования, способные принести стране больше социальных дивидендов, по сравнению с выбором лиц, принимающих решения от имени правительства.

В некоторых случаях частный банковский сектор обладает большим потенциалом и стимулом для определения наилучшего варианта получения финансовой прибыли от инвестирования ресурсных доходов. Но если внутренний инвестиционный климат не способен обеспечить получение нужных финансовых доходов, тогда частные банки могут инвестировать эти средства за границей, несмотря на наличие общих возможностей получения нефинансовых дивидендов обществом. Вместо этого, правительство может запланировать применение ресурсных доходов с целью создания условий для осуществления частных внутренних инвестиций в будущем.

ПРЕДПИСАНИЕ 8

Правительство должно обеспечить эффективное внутреннее расходование прибыли с учетом волатильности поступления доходов.

Волатильность поступления зачастую становится причиной обеспокоенности стран, зависящих от богатства недр. Планирование правительством программы инвестиций осложняется неопределенностью поступления прибыли, которая усугубляется риском перерасходования средств на плохо спланированные проекты во время бума и резкого сокращения расходов при падения цен или уменьшении объемов добычи. Более того, возникающее в результате этого непостоянство курса иностранных валют, инфляция и государственное расходование могут привести бизнес-предприятия к затратам, способным еще больше усугубить проблему непостоянства доходов.

Самым надежным и долгосрочным решением является уменьшение зависимости страны от доходов, получаемых в результате добычи природных ресурсов. Диверсификация экономики и особенно ее налоговой базы, и последующее уклонение от сырьевой зависимости, может обеспечить правительство поступлением доходов, которые будут независимы от положения дел одной отрасли промышленности. Диверсификация – это долгая и трудная дорога, которая требует краткосрочной стабильности. Для управления данным переходным процессом у правительств в распоряжении имеется спектр инструментов, который включает в себя структуру режима налогообложения добывающей промышленности, управление поступлениями доходов в бюджет и их выделением из бюджета, и решения о том, какие виды расходов более волатильны по сравнению с другими. Подходящая стратегия может включать в себя сочетание данных вариантов с усовершенствованием деятельности основных институтов, что позволит создать эффективные инструменты контроля над расходованием государственных средств и защитить экономику от макро потрясений.

Решения правительства затрудняются его незнанием о том, чего ожидать от изменения цен на сырье, - временных или долгосрочных изменений. При временном изменении цен, применения правительством одного из данных инструментов управления волатильностью будет вполне достаточно. Однако при более постоянном изменении цены правительство должно рассмотреть возможность внесения изменений в свой долгосрочный план расходования средств. Эта задача не из легких и

директивные органы правительства должны правильно воспринимать данную неопределенность.

Рассмотреть влияние режима налогообложения добывающей отрасли на волатильность

Структура налогового режима может, в какой-то степени, регулировать воздействие ценовых колебаний на фактор волатильности доходов. Например, сборы и роялти обеспечивают больше защиты, чем корпоративные налоги или налоги на сверхприбыль. Но данная защитная мера ограничена и может стоить последующего снижения среднего уровня доходов в целом. {См. Также Предписание 4 о налогообложении.}

Возможность использования договоров хеджирования

В некоторых случаях правительство может застраховаться от падения прибыли использованием финансовых контрактов, гарантирующих правительствам защиту от колебания цен на сырье. Они называются «договорами хеджирования». Данная защитная мера может действительно применяться в течение коротких периодов, однако ее долгосрочное использование может дорого стоить. Даже краткосрочное хеджирование, приносящее прибыль только в процессе падения цен, приводит к крупным издержкам. В экономическом и политическом отношении это может дорого стоить для богатых недрами стран с менее высоким уровнем доходов. Эффективное применение хеджирования предполагает его сочетание с другими стратегиями.

Планировать накопление иностранных активов и краткосрочное заимствование

Третья стратегия заключается в создании сберегательного фонда для сохранения избытка доходов, позволяющего накапливать иностранные активы во время бума и ликвидировать эти активы (или заимствовать, если их недостаточно) при падении доходов. В концептуальном отношении стабилизационные фонды отличаются от сберегательных фондов, долгосрочная цель которых заключается в сохранении богатства для будущих поколений, что может быть не столь приоритетно для развивающихся стран. Практически, эти две функции могут выполняться одним и тем же фондом. {См. Также Предписание 7 о целях долгосрочных сбережений.}

Стабилизационные фонды должны хранить такие иностранные активы как иностранные казначейские обязательства правительства, а не внутренние активы как, например, акции национальных бизнес-предприятий. Тому есть три причины. Во-первых, данные средства призваны защитить страну от пагубного воздействия расходной волатильности. Их инвестирование в национальную экономику просто выводит расходы за пределы бюджета, что не смягчает неустойчивость расходов в стране. Во-вторых, национальное расходование внебюджетных средств может быть лишено надзорных и контрольных мер, которые обычно применяются к бюджету. Наконец, хранение иностранных активов в иностранной валюте помогает ограничить отрицательное влияние значительных финансовых поступлений в страну на обменный курс ее национальной валюты.

Трудно оценить какие объемы сбережений могут понадобиться стране для успешного сопротивления будущим падениям цен на добываемое сырье. Правительству может понадобиться создание крупных фондов, поскольку данные цены по своей сути непредсказуемы. В том-то и сложность использования фонда на раннем этапе его создания, тогда как потенциальная угроза заключается в неправильном использовании поступающих в него доходов. В таких случаях более предпочтительным вариантом будет заимствование на международных рынках капитала. Но правительство должно осознавать риск чрезмерного заимствования средств и ограничиться сугубо короткими периодами заимствования. В долгосрочной перспективе правительству следует использовать богатство недр для уменьшения своего долга, а не для его увеличения.

Более того, правительство должно сделать любой фонд, накапливающий доходы от добычи ресурсов, составной частью своего национального бюджета. Эта мера не позволит фонду принимать решения о внебюджетном расходовании средств в стране, что может либо привести к усложнению системы управления государственными финансами, либо к ослаблению мер подотчетности.

Внести изменения в капитальные затраты до повторных расходов

Наконец, если в силу долгосрочной волатильности правительство все же не в состоянии снизить общие расходы, тогда более резкое изменение капитальных

затрат для него будет предпочтительней изменения структуры регулярных расходов. Тогда как характер капитальных затрат и без того неравномерен, бенефициары регулярных расходов, например государственные служащие, требуют получения регулярной оплаты. Резкие сокращения будут непопулярны, но в случае падения цен, тенденцию значительного увеличения выплат тоже будет нелегко обратить вспять. Однако это надлежит считать крайней мерой, поскольку волатильное и прерывистое финансирование способно причинить немало вреда инвестиционным проектам. Очень важно, чтобы такое решение принималось с учетом понимания о том, насколько падение цен является временным или постоянным, поскольку если оно постоянно, то правительству следует рассмотреть необходимость сокращения всех видов расходования.

Учредить проверки правильного использования инструментов

Нет гарантии, что будущие ответственные руководители воспользуются данными инструментами для обеспечения эффективности управления волатильности доходов. Например, в периоды бума, стабилизационные фонды могут расходоваться и не пополняться, а заимствование может скоро стать неуправляемым процессом. Непрозрачное использование данных инструментов особенно актуально, если учесть, что финансовые операции легко скрыть от общественного контроля. В этой области меры по обеспечению прозрачности особенно востребованы. {См. также Предписание 2 о важности подотчетности для обеспечения хорошего управления.}

Мониторинг решений правительства требует наличия четко сформулированной цели. Обязательные нормы могут применяться для управления используемыми правительством мерами хеджирования, сберегательными фондами и инструментами заимствования. Органам власти следует взвешенно подходить к применению данных правил с целью сохранения гибкости в меняющихся обстоятельствах и, особенно, для преодоления сложности прогнозирования будущего развития цен. Для поддержания определенной степени гибкости, правительство может воспользоваться механизмом регулирования отклонений от норм или изменения правил с учетом общественного мнения и функции формального надзора.

ИНВЕСТИЦИИ В УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ



ПРЕДПИСАНИЕ 9

Правительство должно использовать доходы в качестве возможности для повышения эффективности системы государственных расходов на национальном и субнациональном уровнях.

Ресурсные доходы – это возможность повышения правительствами качественной способности управления своим сектором государственных расходов, а также способ увеличения экономического потенциала по освоению дальнейших инвестиций. Усилия такого рода могут открыть возможность для дальнейших инвестиций, которые принесут экономике высокие доходы и позволят осуществить их равномерное распределение.

Управлять политикой расходования во избежание экономического спада

Эффективность инвестиций может быть проблематична в странах со слабой системой управления государственными расходами и не крупной экономикой. Во-первых, правительственные ведомства могут быть слишком маленькими для управления крупными бюджетами, обуславливающими необходимость рассмотрения и оценки большего количества проектов. Во-вторых, высокий уровень расходования прибыли, получаемой от освоения ресурсов, может отрицательно сказаться на всей экономике и вызвать инфляционное давление, таким образом, уменьшив совокупную стоимость получаемых доходов. В третьих, добыча ресурсов может создать неравенство. Это, в свою очередь, может привести к общественным призывам о проведении реформ или, в худшем случае, к конфликту. Наконец, низкая прозрачность и подотчетность могут привести к серьезной утечке средств в процессе осуществления расходов.

Без активного управления, поступление доходов в экономику скорее причинит стране вред, чем принесет ей пользу. Учитывая такую угрозу, доходы от освоения ресурсов могут позволить стране преодолеть слабость своей системы управления и нарастить экономический потенциал освоения инвестиций.

Добыча природных ресурсов стала источником крупной наличной прибыли, которая поступала в государственную казну Чада, получавшего 70 процентов своих доходов от освоения нефти. Но вместо развития человеческого потенциала, эти средства, в размере 18 процентов бюджета, были потрачены на работу служб безопасности. Это привело к росту совокупного долга, при котором страна теперь занимает 184-е место по Индексу развития человеческого потенциала.

Группа по Оценке Развития Африки, 2013 г.

Совершенствовать управление расходованием государственных средств

Оптимизация управления расходованием государственных средств возможна как посредством увеличения потенциала в области принятия правильных планов расходования средств, так и посредством поощрения процесса принятия решений институтами без фактора политического вмешательства. С политической точки зрения, странам с более низким институциональным потенциалом может быть легче внедрить усовершенствованные и более строгие нормы управления расходными проектами, чем реформировать существующие системы расходования средств. Для национальных систем управления государственными средствами у правительств должны быть следующие цели:

- Общедоступные многолетние планы, позволяющие координировать проекты расходования и вселяющие в частный сектор больше уверенности
- Общедоступная, прозрачная и конкурентоспособная процедура закупок (при наличии достаточного интереса поставщиков)
- Надзор и механизмы внутреннего контроля

- Предварительная оценка затрат по крупным расходам и их сопоставление с потенциальными социальными и экономическими дивидендами
- Проведение общедоступных и независимых аудитов по расходным проектам, как с целью осуществления надзора, так и для оказания правительству помощи в оптимизации его расходных процессов
- Проведение затрат через бюджет, а не через сберегательные фонды или аналогичные институты, с целью применения официальных механизмов проверки.

Осуществление вложений в инвестиционные процессы государства и повышение общей производительности снабжения экономики с целью снижения стоимости инвестиционных проектов. Добыча ресурсов, а также порожденные ею инвестиции и издержки часто могут косвенно взвинчивать расходы на государственные инвестиции до уровня выше глобальных норм. Упреждающая государственная политика может снизить данные затраты и повысить потенциал экономики для поглощения возросших инвестиций.

В 1999 году нигерия провела реформу процесса государственных закупок. Ранее, в среднем ежегодно 300 млн. долларов США терялось ввиду коррупции. После реформ, в период с 2001 по 2007 г. , федеральное правительство сэкономило, по оценкам, 1.5 миллиарда долларов США за счет снижения цен на контракты.

*Нгози Оконджо-Ивеала и Филип Осафо Кваако,
2007 г.*

Отсутствие инфраструктуры большинства африканских стран является основным препятствием в ведении бизнеса, снижая производительность фирм примерно на 40 процентов.

*Эскрибано Саез, Альваро, Хосе Гуаши, и Хорхе
Пенья, 2010 г.*

ПРЕДПИСАНИЕ 10

Правительство должно способствовать притоку инвестиций из частного сектора для диверсификации экономики и участия в добывающей промышленности.

Использование доходов от природных ресурсов для наращивания отечественной экономики во многом зависит от заметного роста инвестиций в частном секторе, включающем в себя от крупномасштабной инфраструктуры до малых форм хозяйствования. Однако поощрение устойчивого роста за пределами добычи ресурсов было проблемой для многих богатых ресурсами стран.

Во-первых, без компенсационных действий правительства, крупные притоки капитала могут привести к повышению стоимости в национальной валюте, что приводит к снижению конкурентоспособности и ухудшению отечественных производственных и экспортных секторов - явлению, известного под названием "голландская болезнь". Если данные последствия оставить без внимания, то частные инвестиции в этих экспортных отраслях могут сократиться. Кроме того, стоимость инвестиций в другие отечественные отрасли может возрасти. Это может ослабить экономический рост и подвергнуть экономику большему воздействию волатильности цен на сырьевые товары, так как добывающая промышленность превращается в еще более значительную часть экономики. {См. также Предписания 7 и 8 о влиянии поступления крупных доходов в экономику.}

Во-вторых, для усиления положительного эффекта роста доходов от природных ресурсов, государственные инвестиции должны реагировать на потребности частного сектора. Здесь ключевая роль правительства заключается в увеличении пропускной способности отечественной экономики для поглощения доходов от природных ресурсов и приобретения возможности извлечения значительной прибыли при небольших затратах в инвестиции частного сектора. Работа в сотрудничестве с этим сектором имеет важнейшее значение для обеспечения дополнительных экономических ресурсов: например, государственные расходы на школы и больницы создают более производительный источник трудящихся для компаний.

Создание благоприятных среды для частных инвестиций

Правительство должно в целом обеспечить благоприятную бизнес среду, не предпочитая какую-либо конкретную отрасль. Это включает в себя реформы, направленные на улучшение регулирования капитальных, земельных и трудовых рынков; создание инфраструктурных и общественных благ; а также социальную политику для подъема производительности труда работников. В частности, устранение узких мест в экономике может понизить частные инвестиционные затраты и повысить потенциал экономики для поглощения дальнейших инвестиций.

Небольшие страны с низким уровнем дохода часто характеризуются небольшими рынками с преобладанием монополий и картелей, которые могут систематически повышать цену капитала и оборудования, сдерживая инвестиции. Активная политика по стимулированию новых участников может помочь демонтировать данные картели. Данная политика может упростить процесс, посредством которого учреждаются предприятия, или увеличить рынок за счет региональной интеграции и удаления нетарифных препятствий для общерегионального маркетинга импортного оборудования.

Два сектора заслуживают особого внимания: строительство и финансы. В строительном секторе здания и другие сооружения, вероятно будут важным вложением для стран на стадии урбанизации. Тем не менее, импорт громоздких строительных материалов, таких как цемент, непомерно дорог и поэтому предприятия будут стремиться, где возможно приобретать его у отечественных поставщиков. Малые страны с ранее низким уровнем инвестиций часто терпят высокие удельные затраты на строительство, а резкий рост спроса на строительство может привести к тому, что эти расходы будут возрастать и дальше. Работа со строительной цепочкой создания стоимости, устранение узких мест, а также демонтаж картелей и монополий в сфере строительства может помочь снизить данные издержки.

Снижение удельных тарифов может быть полезным для тех строительных товаров, которые не могут быть обоснованно произведены внутри страны и

должны быть импортированы. Тогда как это может привести к потере таможенных доходов и льготному статусу отечественных поставщиков, принимающие решения лица должны сравнить данные факторы с выгодой от увеличения государственных и частных инвестиций в инфраструктуру.

Также важен и прогрессивный финансовый сектор. Поскольку фирмы растут и ищут возможности увеличить свои инвестиции в отечественную экономику, они столкнутся с двумя финансовыми ограничениями. Во-первых, инвестиции требуют капитального аванса. Во-вторых, по мере роста фирмы планируемая на год вперед продукция будет превышать объемы продаж, достигнутых за предыдущий год, что выльется в дефицит средств, необходимых для производства будущей продукции. Таким образом, фирмам потребуется также и больше финансирования для оборотного капитала. В условиях растущей экономики, по этим двум причинам, могут резко возрасти потребности в средствах (и связанных с ними услуг) отечественного финансового сектора. Политика, нацеленная на укрепление и расширение финансового сектора, может способствовать устранению узких мест; вливания государственных доходов в финансовый сектор могут, параллельно с введением долгосрочных политических мер, предотвратить возникновение узких мест в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Решение о необходимости оказания целенаправленной поддержки бизнесу

Бум ресурсов создает как риск возникновения чрезмерной зависимости от сырьевого сектора, так и возможности продвижения остальной части экономики, при условии диверсификации ее зависимости от добычи сырьевых продуктов.

В целом, как описано выше, создание благоприятной бизнес-среды может поддержать диверсификацию путем содействия росту инвестиций в различных недобывающих отраслях экономики. Кроме того, правительство может непосредственно содействовать развитию конкретных секторов или отраслей, или поощрять создание отечественной добавочной стоимости в добывающем секторе. Тем не менее, такая политика связана с такими рисками как политизация выбора отраслей и появление неконкурентоспособных, защищенных фирм.

Устранение такой защиты, основанной на серьезных личных интересах, может также быть проблематичным и, возможно, именно поэтому лучше избегать именно этой политики в самом начале.

Если правительство выбирает активную стратегию, то, несмотря на данный риск, ему следует рассмотреть два принципа:

- Должно быть реальное ожидание, что инвестиции, в долгосрочной перспективе достигнут коммерческой жизнеспособности. Инвестиции, не способные пройти данный тест, скорее всего не добавят, а уничтожат добавочную стоимость и, вдобавок, истощат государственные средства.
- Государственная поддержка должна быть связана с успехом, а не крушением. Правительству следует избегать бессрочных пакетов поддержки. Данный вид содействия должен включать в себя надежные критерии для прекращения действия контракта в случае продолжительной низкой отдачи. Лоббирование заинтересованными сторонами часто мешает обоснованному прекращению действия контракта, так что правительство должно принимать решения на высшем уровне, вовлекая в консультации широкие общественные слои потребителей, налогоплательщиков и представителей бизнес-интересов.

Принятие решений об использовании местных норм по освоению природных ресурсов

Добывающие отрасли могут стать стимулом для экономического роста за счет спроса на отечественные товары и услуги, а также путем передачи международных бизнес-знаний. Для обеспечения взаимодействия между частным сектором и добывающей отраслью правительство должно проводить политику обеспечения общей благоприятной среды для бизнеса и способствования росту качества рабочей силы в различных отраслях.

Там, где данная общая политика окажется недостаточной, правительство может рассмотреть вопрос о принятии конкретных правил касательно необходимого для добывающих компаний количества местных работников. Например, правительства могут потребовать от международных компаний разработки пакета сведений о местных поставщиках

Начиная с середины 1970-х годов Ботсвана, воспользовавшись в первую очередь доходами от своей алмазной промышленности, последовательно потратила более пяти процентов своего ВВП на образование. Результатом на сегодня является всеобщее начальное образование и общий уровень людей поступающих в средние образовательные учреждения составляет 82 процента, вдвое превышая средний уровень по африке.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 2012 г.

и вариантах передачи знаний в рамках своих заявок на концессию, или оказания услуг концессионерам; или же правительство может предусмотреть такой пакет в ходе переговоров уже после присуждения контракта. Правительство может пожелать защитить отечественных поставщиков от глобальной конкуренции, если они не являются достаточно конкурентоспособными для осуществления поставок в добывающую промышленность, однако такие меры должны быть временными и, в конечном счете, должны быть связаны с определенным планом перехода отечественных поставщиков на равную конкуренцию.

Правительство может также выразить желание поспособствовать передаче технологий и навыков от добывающих компаний и их международных поставщиков местным фирмам. Учебно-тренировочные объекты и инвестиции в исследования и разработки, помимо других вариантов, могут повысить возможности местного бизнеса для удовлетворения спроса компании. Такие схемы могут значительно выиграть от тесного сотрудничества с самими добывающими компаниями. Правительство может также ввести в действие минимальные местные требования занятости населения на уровне руководства и сотрудников, а также подкрепить данные требования посредством системы мониторинга и отчетности, наряду с системой наказаний или поощрений.

Тем не менее, данная местная политика по контролю освоения ресурсов вряд ли станет достойной заменой стратегии в целях создания благоприятных условий для предприятий и работников, и взамен должна осуществляться в сочетании с общей экономической реформой. Кроме того, долгосрочное стабильное будущее местной промышленности, основанной на истощающихся активах, заключается в необходимости продолженного открытия новых ресурсов или, в конечном итоге, способности местных компаний конкурировать на внешних рынках. Правительство должно осознавать этот риск. Поощряя участие в деятельности или снабжение добывающей отрасли, правительство с самого начала должно способствовать диверсификации экономики. В данном контексте власти должны рассмотреть местные виды развиваемого с точки зрения «опыта добычи» потенциала с тем, чтобы сосредоточиться на профессиональных навыках, которые можно передать в другие, более устойчивые сектора.

Выберите, следует ли поощрять нефтепереработку

Богатые природными ресурсами страны должны оценивать возможности реализации дальнейших перерабатывающих мероприятий, к примеру, нефтепереработку. Страна может столкнуться с непредвиденными потребностями в энергии и ресурсах, жизненно важных для ее существования и экономической деятельности, и добытые ресурсы могут предоставить возможность удовлетворения данных потребностей и поддержки экономического развития. Иногда правительства считают внутреннюю переработку ресурсов приоритетным направлением инвестиций. Должно ли правительство способствовать развитию внутреннего участия в последующих промышленных мероприятиях или нет, в целом зависит от взвешивания сэкономленных средств от транспортировки на зарубежный НПЗ и обратно, и соотношения других потенциальных преимуществ и минусов программы государственной поддержки отечественной перерабатывающей промышленности. Это включает в себя стоимость упущенных доходов от использования государственных средств в высоко-капиталоемких перерабатывающих предприятиях; зависимость от импортированных навыков и оборудования; и потенциально ограниченное создание новых рабочих мест по сравнению с другими отраслями промышленности.

По громоздким товарам или там, где на них существует значительный местный спрос, аргументация в пользу развития вторичных отраслей промышленности будет еще сильнее. Природный газ особенно примечателен своей связью с генерированием электроэнергии - предпосылкой для экономического развития. Газ, как правило, имеет высокие транспортные издержки и, следовательно, может в перспективе конкурентоспособно поставляться на местные электрогенераторы. Производство электроэнергии за счет газа также обладает более низкой капиталоемкостью по сравнению с такими альтернативами как нефть, уголь и ядерное топливо, гидроэнергетика и прочие возобновляемые источники энергии; использование газа также может способствовать переходу к энергетическим технологиям с низким выбросом углерода в атмосферу. Кроме того, система поставок на внутренний рынок послужит гарантией того, что избыточный газ от добычи нефти утилизируется надежно, эффективно и на экологически чистой основе.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕСУРСАМИ



ПРЕДПИСАНИЕ 11

Компании обязуются соблюдать высочайшие стандарты экологии, общества (социальные), прав человека и устойчивого развития.

Частные компании в добывающей промышленности должны принять меры, выходящие рамки минимальных правовых требований по соблюдению самых высоких стандартов охраны окружающей среды, социальных и правовых норм; избегать коррупции; вносить посильный вклад в устойчивое развитие; распространять и делать доступными соответствующие сведения по проектам.

Компании должны брать на себя обязательства по предотвращению, снижению и ликвидации возможных негативных последствий для окружающей среды, а также социальных или правозащитных результатов своей деятельности; и в соблюдении этих обязательств они должны быть подотчетны правительству принимающей страны. Они должны также требовать соблюдения аналогичных обязательств от своих партнеров, подрядчиков и субподрядчиков. Это включает в себя оценку и контроль потенциальных местных и региональных последствий проекта, включая уникальные воздействия на людей разных рас, национальностей, полов, возрастов и других подобных признаков. Как правительства, так и компании в отдельности должны в полной мере учитывать права коренных народов. Если по закону требуется свободное, предварительное и осознанное согласие на проведение добывающих работ, то компании должны получить согласие перед проведением любых подобных мероприятий на землях коренных народов и, в дальнейшем, обеспечивать значимое участие, и консультироваться с местными сообществами, потенциально подверженными значительному влиянию добывающей деятельности. Компании должны гарантировать, что на протяжении всего периода реализации проекта они будут располагать средствами для удовлетворения данных обязательств, равно как и перспективным планированием низкодоходных или бездоходных периодов, таких как завершающие стадии закрытия добывающих проектов.

Уклонение от методов коррупции

Многонациональные компании должны действовать в соответствии с национальным законодательством и международными договорами и нормами, которые все чаще признают, что подкуп государственных чиновников - это преступление. Компании должны иметь четкую внутреннюю политику в отношении коррупции, в том числе процедуры и контроль по предупреждению и наказанию коррупции среди сотрудников, подрядчиков, субподрядчиков или их представителей. {См. также Предписание 2 о Подотчетности.}

Вклад результатам устойчивого развития

Компании должны поддерживать усилия принимающего государства по максимизации потенциальной выгоды от добывающей деятельности. Например, если в стране уместно развитие местных кадровых ресурсов, правительство может сотрудничать с компаниями в сфере реализации долгосрочных обязательств, необходимых для стимулирования инвестиций в местную промышленность. Сотрудничество компании может также принимать вид инициатив по профессиональной подготовке и трудоустройству, направленным на повышение качества местных поставщиков. Такие партнерства являются жизненно важными для снижения разногласий и укрепления потенциала. {См. также Предписание 10 об Экономическом развитии местных ресурсов.}

Если компании предоставляют вспомогательные товары или услуги, такие как элементы железнодорожной или автодорожной инфраструктуры, которые не связаны непосредственно с добывающей деятельностью или смягчением ее последствий, то они должны это делать в соответствии с действующими стандартами добывающего проекта и обеспечить поддержание или

ответственную передачу подобных товаров и услуг после окончания жизненного цикла проекта.

Что касается договорной стабильности, государственные гарантии для компаний должны быть ограничены статьями о недискриминационном отношении. Компании не должны просить, ожидать или принимать положения о введении исключений или компенсаций за изменения в законодательной или нормативно-правовой базе, касающиеся прав человека, экологического контроля, рабочей силы, охраны здоровья и безопасности.

Представление соответствующих сведений о проекте

Компании должны поддерживать и соблюдать требования по общественному разглашению информации. К ним относятся договоры между правительством и компаниями, которые

должны четко и в понятной форме указывать все финансовые условия. Оправданным может быть только исключение по срокам хранения конфиденциальной информации предприятий, могущей непосредственно повлиять на позицию одной из сторон в ходе проведения одновременных или предстоящих переговоров. Компании должны предоставить в свободный доступ любые отчеты о потенциальных воздействиях проекта на людей, защиту прав человека международным сообществом, окружающей среды, в том числе оценки соответствующих данных о предупреждении, смягчении последствий и планов по их ликвидации. Правительства и компании должны тесно сотрудничать, чтобы гарантировать, что все сведения представлены в своевременной, доступной и удобной для использования форме. {См. также Предписание 2 о Прозрачности.}

ПРЕДПИСАНИЕ 12

Правительства и международные организации должны содействовать гармонизации и повышению уровня стандартов для поддержки устойчивого развития.

Правительства и международные организации, финансирующие или влияющие на политику управления добывающими отраслями, играют жизненно важную роль в поддержке решений, принимаемых правительствами богатых ресурсами государств. В дополнение к национальным регулирующим органам стран, в которых добывающие компании постоянно находятся, такие международные организации включают, не ограничиваясь, следующие учреждения: Всемирный Банк и Международный Валютный Фонд (и их соответствующие кредитные учреждения); правительства, являющиеся получателями донорской помощи; Организация Экономического Сотрудничества и Развития; ведомства Организации Объединенных Наций; экспортно-кредитные агентства; такие организации, как Африканский союз, Европейский союз, Большая 8-ка и Большая 20-ка; и мировое финансовое сообщество. Международное гражданское общество также играет ключевую роль в оказании давления на данных субъектов в целях улучшения их политики, а также в проведении мониторинга государств и компаний. {См. также Предписание 2 о требованиях по обнародованию.}

Ниже приведены основные области, в которых международное сообщество может повысить уровень государственного управления добычей ресурсов во всем мире.

Содействие, мониторинг и реализация требований об обнародовании информации о добывающей промышленности

Правительства, международные организации и другие игроки могут повысить прозрачность путем создания и применения свода международных стандартов для всей финансовой и бухгалтерской отчетности, а также путем раскрытия договорных условий. Публичное обнародование информации во время реализации проекта добычи, начиная от лицензирования разведки и вплоть до проектов по очистке, является жизненно важным механизмом

для содействия гражданским лицам и инвесторам в деле поддержания подотчетности со стороны правительств и компаний. В дополнение к законодательному закреплению глобальных обязательных требований отчетности, данные организации должны в качестве дополнительного и добровольного стандарта поддерживать реализацию Инициативы Прозрачности Добывающих Отраслей в богатых ресурсами развивающихся странах, что способствует развитию диалога между заинтересованными сторонами на национальном и международном уровнях.

Обеспечить соответствие проектов добывающей промышленности признанным международным стандартам в области соблюдения прав человека

Правительства должны четко учредить ожидания, согласно которым все компании под их юрисдикцией должны уважать права человека, по крайней мере те, которые содержатся в Международном Билле о Правах Человека, основных принципах Международной Организации Труда и правах в сфере труда человека.

В соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН, международные организации должны поощрять и поддерживать принимающие государства в выполнении своего долга по защите прав человека и обеспечении приверженности компаниями собственным обязательствам по соблюдению прав человека в контексте добывающих проектов.

С целью предотвращения потенциальных и фактических нарушений прав человека в ходе добывающих проектов, участники, поддерживающие добывающий сектор материально, или за счет предоставления гарантий, должны требовать соблюдения процедуры проверки в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ООН. Им

следует обращать особое внимание на влияние неоднозначного отношения и разницы в подходе, определяемых половой, расовой, возрастной принадлежностью и рядом других факторов.

Обеспечить соответствие добывающих проектов экологическим и социальным стандартам

Добывающие отрасли могут оказывать существенное отрицательное воздействие, как на уровень жизни местного населения, так и на местную и глобальную среду. Международные организации должны установить, способствовать, стимулировать или требовать соблюдения соответствующих проектных стандартов, способных ограничить подобные последствия, в том числе проведения оценки воздействия. Экспортно-кредитные учреждения, включая государственных и частных кредиторов, должны требовать должной осмотрительности, а также проведения мониторингов и строгой отчетности о соблюдении международных экологических и социальных стандартов. Многие международные организации, включая ООН и Международную Финансовую Корпорацию признали, что коренные народы имеют особые права, которые требуют защиты. {См. также Предписание 5 о социальных и экологических проблемах.}

В развивающихся странах незаконные финансовые потоки оцениваются суммой, которая превосходит 1 триллион долларов США в год - по 10 долларов США за каждый 1 доллар, полученный в рамках финансовой помощи.

Дев Кар и Девон Картрайт-Смит, 2009 г.

Сокращение незаконных финансовых потоков и коррупции

Международные организации должны прилагать больше усилий по сокращению незаконных финансовых операций, а также снижению злоупотреблений трансфертным ценообразованием, использованию налоговых убежищ, и прочих методов избегания и уклонения от налогов. Такие меры включают в себя банковское регулирование и подтверждение прав собственности во всех операциях по

бухгалтерскому учету банковских и ценных бумаг. Грабеж активов был особенно распространен в странах с огромной неожиданно полученной прибылью от ресурсов; при выявлении злоупотреблений служебным положением международные организации должны требовать и содействовать замораживанию или возвращению украденных активов. Кроме того, международные организации должны работать сообща с целью снижения уровня коррупции и взяточничества, обеспечения эффективного соблюдения законодательства и применения мер по борьбе с подобной практикой. {См. также Предписание 4 о налоговых нарушениях, и Предписание 7 о потоках прибыли.}

Поддержка практики обмена и углубления навыков в добывающей промышленности

Многие богатые природными ресурсами развивающиеся страны все еще находятся в процессе накопления необходимого потенциала для того, чтобы перевести ресурсное благосостояние в устойчивое и всестороннее развитие. Международные организации и правительства должны сыграть важную роль по оказанию помощи в наращивании потенциала правительства и законодательной власти, средств массовой информации и гражданского общества в этих странах. Для достижения максимальной эффективности, усилия должны быть как согласованными, так и скоординированными. Нормативные механизмы, такие как Хартия Природных Ресурсов и стратегическое видение горнодобывающей промышленности Африки могут оказать содействие различным игрокам в координации и согласовании подходов к управлению ресурсами.

Во всех обозначенных сферах правительства и другие международные организации должны тесно сотрудничать для повышения уровня и гармонизации стандартов.

ССЫЛКИ НА ФАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ

Комиссия по прогрессивному развитию Африки. “Основная ценность добываемых ресурсов: разумное управление природными ресурсами Африки для всех”. 2013 г.

Котарелли, Карло, Антуанетт Сайех и Масуд Ахмед. “Реформа энергосубсидий: Уроки, следствия и Международное Агентство по Энергетике.” Международный Валютный Фонд, 2013 г.

Эскрибано, Альваро, Х. Луис Гуаш, и Хорхе Пенья. “Оценка влияния качества инфраструктуры на производительность фирм в Африке: межстрановые сопоставления на основе исследований инвестиционного климата с 1999 по 2005 годы” Сборник рабочих материалов по стратегическим исследованиям Всемирного Банка, 2010 г.

Гилфасон, Торвалдур. “Природные ресурсы, образование и экономическое развитие”. Европейский экономический обзор 45 (4): 847-859 2001 г.

Международный Валютный Фонд. “Ботсвана: Избранные вопросы”. Страновой отчёт МВФ №. 12/235. 2012 г.

Кар, Дев и Девон Картрайт-Смит. “Незаконные финансовые потоки из развивающихся стран: 2002-2006 гг. Глобальная финансовая стабильность, 2009 г.

Оконджо-Ивеала Нгози и Филип Осафо Кваако. “Экономические реформы Нигерии: Прогресс и задачи”. Институт Брукингс, 2007 г.

Институт по наблюдению за доходами. “Указатель Ресурсного Управления 2013 г.: Меры прозрачности и подотчётности в нефтяной, газовой и горнодобывающей отрасли”. 2013 г.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. “Молодежь и навыки: Реализация образования на практике”. 2012 г.

Показатели развития Всемирного банка. <http://data.worldbank.org>.

БЛАГОДАРНОСТЬ

НАДЗОРНЫЙ СОВЕТ ХАРТИИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ



Эрнесто Зедильо
(председатель)



Абдулатиф аль-Хамад



Луиза Диого



Мо Ибрахим



Шенгман Жанг

ТЕХНИЧЕСКАЯ КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ГРУППА ХАРТИИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Майкл Спенс (председатель)

Лугман Ахмад

Олу Ажакайе

Салим Али

Джо Амоако-Туффу

Джозеф Бэлл

Джонатан Берман

Франсуа Бургиньон

Абу Брима

Пол Колье

Роберт Конрад

Питер Эйген

Ибрахим Эльбадави

Магнус Эриксон

Мишель Фос

Родриго Фуэнтес

Гэйвин Хэйман

Марк Хенстридж

Кристин Джорджарт

Шила Хама

Кэрин Лиссакерс

Кэтрин Макфэйл

Чарльз Макферсон

Серж Михайлоф

Кит Майерс

Хосе Антонио Окампо

Уилли Олсен

Тони Пол

Майкл Росс

Андреа Шемберг

Чуквума С. Солудо

Андрес Веласко

Энтони Венаблс

Альберт Зуфек

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СОДОКЛАДЧИКИ

Филип Даниэль (Международный
Валютный Фонд)

Ана Мария Эстевес (Центр
социальной ответственности в
горнодобывающей промышленности)

Джон Хоббс (Всемирный фонд дикой
природы)

Валери Марсель (Чатем-Хаус)

Мартин Сканке ("Сканке Консалтинг")

Сотрудники и члены Международного
совета по горному делу и металлам

СОАВТОРЫ ПЕРВОЙ РЕДАКЦИИ ХАРТИИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Мартин Абрегу (Фонд Форда)

Крис Адам (Оксфордский Центр
по анализу богатых ресурсами
экономик)

Ингилаб Ахмедов (Университет
Хазар)

Джейн Аллен («Публикуй то, что ты
платишь»)

Клайв Армстронг (Международная
финансовая корпорация)

Махамуду Баумиа (Африканский Банк
Развития)

Хани Бесада (Северо-Южный
Институт)

Алекс Бескоби («Критический Ресурс»)

Сэм Бикерстет (Департамент
Великобритании по международному
развитию)

Чарльз Блэнд (Группа компаний
«БиПи»)

Кевин Борер (Фонд «Хьюлет»)

Боннский международный центр по
проблемам конверсии

Викки Боуман (Рио Тинто)

Лукас Бретшгер (Центр экономических
исследований ETH Zurich)

Сильвио Каччия Бава (Институт
«Полис»)

Питер Кэмерон (Университет Данди)

Джулио Карини («Глобал Уитнес»)

Крис Кэррол (Университет Джона
Хопкинса)

Альмира Семмелл («Глобал Уитнес»)

Жан Пьер Шабо («Эксплорим»)
Альбино Шол Тиик (Правительство Южного Судана)
Эйдан Дэви (Международный совет по горнодобывающей промышленности и металлургии)
Шанта Дэвараджан (Всемирный Банк)
Кумба Дукуре (Африканский Банк Развития)
Джейми Драммонд (ИОЭ)
Софи Дюрам («Критический Ресурс»)
Эндрю Эдж (АУСЭЙД)
Ричард Эфил Симплисо (Правительство Южного Судана)
Сирил Элберс (Дэлойт)
Виесе Эльфферих (Министерство иностранных дел, Нидерланды)
Оливер Эллефсен («Симпрентис»)
Хьюф Эллиотт («Англо-Американ»)
Совет по защите окружающей среды
Марк Эссекс (Оксфорд: Управление Политикой)
Роб Фулкес («Критический Ресурс»)
Питер Франкенталь («Амнести Интернешнл»)
Стивен Фрайс (Компания «Шелл»)
Николас Гэретт («Ресорс Консалтинг Сервис»)
Иэн Гэри («Оксфам»)
Кристофер Госс (Международная финансовая корпорация)
Элоди Грант-Гуди (Компания «БиПи»)
Сачин Гупта (Оксфорд: Управление Политикой)
Торвалдур Гилфасон (Университет Исландии)
Дэн Хаглунд (Оксфорд: Управление Политикой)
Алан Холл (Глобальное водное партнерство)
Джеймс Хэмилтон (Университет Дьюка)
Шелли Хан (Комиссия США по безопасности и сотрудничеству в Европе)
София Хардинг («Публикуй то, что ты платишь»)
Кен Хеншо («Социальная Акция»)
Ричард Хенвуд (Каритас «Secours Catholique»)
Эйдриан Хьюитт (Институт международного развития)
Сезар Идальго (Гарвардский Университет)
Тронд Хьёрундал (Норвежское агентство по сотрудничеству в целях развития)
Джо Инграм (Северо-Южный Институт)

Карим Исмаил (Международный Валютный Фонд)
Майкл Джарвис (Всемирный Банк)
Клод Капемба (Научно-исследовательский институт по наблюдению за ресурсами Южной Африки)
Розалинд Кайнья («Таллоу Ойл»)
Кэй Кайзер (Всемирный Банк)
Массуд Каршенас (Школа восточных и африканских исследований)
Луис Касекенде (Банк Уганды)
Уильям Кингсвил («Политика и Практика»)
Мартина Киришбергер (Оксфордский Университет)
Амсара Кляйн (Институт Политических Исследований «Сайенсес По»)
Ларс Кох (Независимая Боннская Международная школа, IBIS)
Грегори Костырски (Департамент иностранных дел и международной торговли Канады)
Синди Крун (Всемирный Банк)
Валерий Крюков (Московская Высшая Школа Экономики)
Пер Куровски («Петрополитан»)
Эндрю Лоусон («Фискус» Лтд.)
Терье Линд (Правительство Норвегии)
Даниел Литвин («Критический Ресурс»)
Соня Малдар (Католическое Агентство по оказанию помощи развитию за рубежом)
Адил Малик (Оксфордский Университет)
Ричард Мэннинг (Центр по изучению экономики африканских стран)
Джон Метцгер (Глобальное водное партнерство)
Джонас Моберг (Инициатива прозрачности добывающей промышленности)
Саймон Мосс (Глобальный проект по борьбе с бедностью)
Хадсон Мтега (Университет Витватерсранда)
Джеральдин Мёрфи (Департамент Великобритании по международному развитию)
Аувал (Рафсанджани) Муса (Центр защиты законодательных интересов гражданского общества)
Фиона Нэйпир («Глобал Уитнес»)
Джейкоб Нелл («Морган Стенли»)
Стив Нго (Министерство энергетики и минеральных ресурсов, Индонезия)
Петтер Нор (Норвежское агентство по сотрудничеству в целях развития)

Ник Нортон («Ричмонд Аналитикс»)
Министерство финансов Норвегии
Кирсти Ноулан (Организация «Мировое Видение» (WVI))
Крис Нёрс («Харт Групп» Лтд.)
Эд О'Киф («Синерджи Глобал Консалтинг»)
Дэниел Пейнтер (Департамент Великобритании по международному развитию)
Крейг Пэск (Компания «Wood Mackenzie»)
Джефффри Питерс («Freshfields Bruckhaus Deringer»)
Расселл Пикард (Фонд Открытого Общества)
Джозеф Пауэлл (ИОЭ)
Эдди Рич (ИПДП)
Белинда Ричардс (Правительство Либерии)
Алан Роу (Оксфорд: Управление Политикой)
Кит Раддок (Компания «Шелл»)
Ридван Русли (Люксембургский университет)
Радика Сарин («Публикуй то, что ты заплатил»)
Пол Сегал (Университет г.Сассекс)
Минуш Шафик (Департамент Великобритании по международному развитию)
Клер Шорт (Инициатива прозрачности добывающей промышленности)
Билл Синглтон (Канадское агентство международного развития)
Рикардо Соарес де Оливейра (Оксфордский Университет)
Майкл Стэнли (Всемирный Банк)
Джон Стронгман (Всемирный Банк)
Джеймс Сузман (Компания «Де Бирс»)
София Суайр («Глобал Уитнес»)
Мартин Тисни (Инициатива прозрачности и подотчетности)
Пуревдор Ваанчиг (Всемирный Экономический Форум)
Джастин Ван Рин («Адам Смит Интернешнл»)
Маринке Ван Риет («Публикуй то, что ты заплатил»)
Кэйти Уотсон («Синерджи Глобал Консалтинг»)
Вивиан Уайтзнер (Институт «Север-Юг»)
Лейф Уэнар (Колледж Кингс, Лондон)
Джон Уэст (Программа развития Организации Объединенных Наций)
Шамиль Еникеев (Оксфордский Университет)

ВСЕ НАСТОЯЩИЕ И БЫВШИЕ СОТРУДНИКИ ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

В частности:

Эндрю Бауэр
Фемке Бруэр
Хелен Демпси
Мэтт Генаси
Макс Джордж-Вагнер
Александра Джиллис
Патрик Хеллер
Антуан Хьюти

Джон Илланкован
Дэниел Кауфманн
Катарина Куэй
Мэри Линтзер
Дэвид Михайи
Верити Аутрам
Маттео Пеллегрини
Роберт Питман

Амир Шафаии
Алпа Шах
Алекс Тилли
Варша Венугопал
Эрика Уэстенберг
Джо Уильямс

РЕДАКЦИОННАЯ ГРУППА:

Джим Куст
Дэвид Мэнли

РЕДАКТОР:

Ли Бэйли

ДИЗАЙН:

Soapbox
(www.soapbox.co.uk)

WWW.RESOURCEGOVERNANCE.ORG

WWW.NATURALRESOURCECHARTER.ORG

ХАРТИЮ О ПРИРОДНЫХ РЕСУРСАХ ПОДДЕРЖИВАЮТ:



