



Пол Моффатт

# УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ И РЕСУРСОДОБЫВАЮЩИЙ СЕКТОР:

ВАЖНОСТЬ ЧЕТКО  
СФОРМУЛИРОВАННОЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ПОЛИТИКИ, ПРАВОВОЙ  
ОПРЕДЕЛЕННОСТИ  
И НАДЕЖНО РАБОТАЮЩИХ  
ИНСТИТУТОВ



## ОБЩИЙ ОБЗОР

Минерально-сырьевые ресурсы представляют собой крупный источник богатства и одновременно с этим серьезную проблему с их регулированием таким образом, чтобы извлечь из них максимальную пользу для стран, обладающих этим богатством, и повысить уровень благосостояния населения этих стран. Несмотря на то, что о роли добычи этих ресурсов в обеспечении экономического развития ведутся определенные споры, равно как и о том, чего можно достигнуть проведением в этой области государственной политики конкретной направленности, очевидно, что при наличии четко сформулированной государственной политики ресурсодобывающий сектор можно использовать как двигатель для расширения масштабов экономического роста и развития.

**«А теперь прежде чем рудокор приступит к разработке жил, он должен принять во внимание семь вещей, а именно: положение жил, условия для их разработки, наличие воды и дорог, погодные условия, права собственности и наличие соседей».**

De re metallica («О природе металлов»), Георгий Агрикола (1556 год)



## АВТОР

ПОЛ МОФФАТТ  
СТАРШИЙ ЮРИСТ  
ЕБРР

Эл. почта: [moffattp@ebrd.com](mailto:moffattp@ebrd.com)

Ключевым условием развития данного сектора является привлечение в него инвестиций в достаточных объемах. Добыча полезных ископаемых – это очень капиталоемкий вид деятельности, требующий привлечения долгосрочных инвестиций в крупных объемах. Как следствие этого стабильность политического положения и режимов правового регулирования представляет для потенциальных инвесторов большую ценность. В этой связи для привлечения самого пристального внимания к этому сектору со стороны потенциальных инвесторов правительство той или иной страны должно четко разъяснить им свои намерения в области его развития, действующих в нем норм и предполагаемой роли различных заинтересованных сторон. Государственная политика в данном секторе выступает самым главным фактором реализации правительством страны его целей, намерений и методов в этом секторе.

Еще со времен Агриколы, процитированного выше и известного как «отца рудокопного дела», было ясно, для устойчивой успешной работы горнодобывающих предприятий нужно заняться решением вопросов, поставленных в этой цитате выше. В дополнение к этому, из опыта работы стран всего мира были извлечены определенные уроки. В настоящей статье рассматриваются ключевые аспекты, которые требуется отразить в государственной политике, проводимой в данном секторе. Цель статьи заключается в том, чтобы в ходе анализа опыта применения содержания государственной политики выявить некоторые ключевые факторы, требующие отражения в проводимой в данном секторе государственной политике, с тем чтобы ее стали считать эффективным и принципиально важным инструментом развития данного сектора.

### ОПЫТ РАБОТЫ РЕСУРСДОБЫВАЮЩЕГО СЕКТОРА В РЕГИОНЕ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

Добыча ресурсов – это одна из ключевых составляющих экономического роста и социального развития в ряде богатых ресурсами стран операций ЕБРР, например, в Казахстане, Киргизской Республике, Монголии и Украине. Несмотря на примеры стран, которым удалось превратить доставшееся им в наследство изобилие минеральных ресурсов во всеобщее богатство своих стран, из этих примеров становится ясно, что потенциальные выгоды, которые можно извлечь из этого ресурсного богатства, обусловлены тем, насколько извлечение его из недр и получение доходов от него планируются и организуются ответственным и устойчивым образом в расчете на длительную перспективу. Обеспечивается это главным образом составлением четко продуманного, предметного и последовательно составленного плана действий, содержащего все требуемые составляющие, которые, как показывает накопленный опыт, выступают позитивным фактором, способствующим привлечению инвестиций на цели производства ответственным образом организованных добычных работ в течение длительного времени. На сегодня процессы

превращения ресурсного богатства во всеобщее благосостояние в регионе операций ЕБРР дали неоднозначные результаты, что свидетельствует о наличии недостатков в методах выработки государственной политики. Более глубокое осмысление роли и содержания государственной политики может стать ценным подспорьем для богатых ресурсами развивающихся стран и стран с переходной экономикой в процессе определения ими главных составляющих, необходимых для превращения ресурсного изобилия во всеобщее богатство и благо для граждан стран.

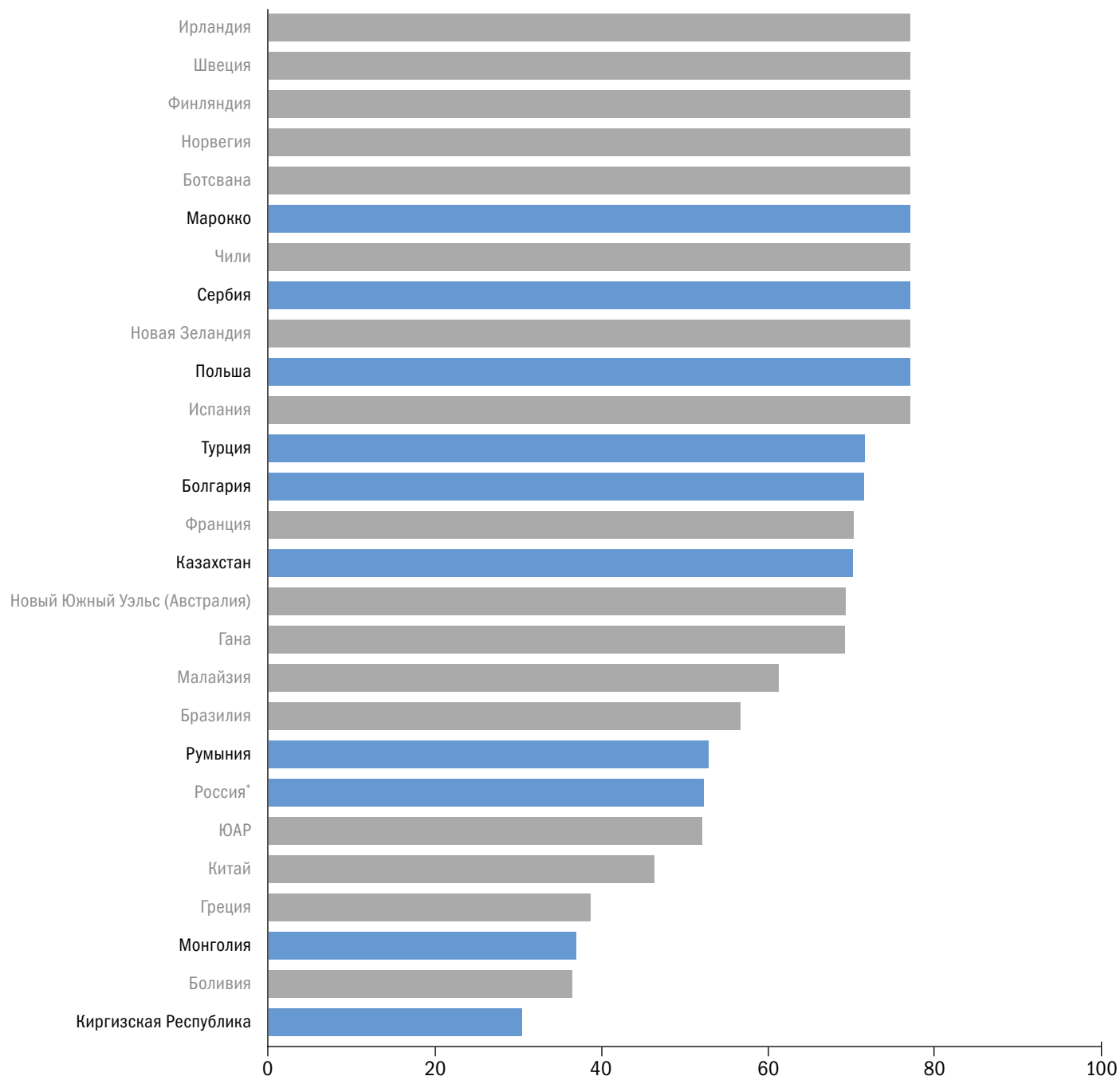
### ОПЫТ РАБОТЫ РЕСУРСДОБЫВАЮЩЕГО СЕКТОРА В СТРАНАХ МИРА

За последние два десятилетия были достигнуты существенные успехи в осознании странами мира того, как можно организовывать добычные работы более ответственным образом с уделением более пристального внимания проблемам обеспечения устойчивости в этой области. Достигнутые улучшения в этом плане нашли свое отражение в процессах выработки государственной политики, благодаря чему правительства стран получили в свое распоряжение немало современных инструментов государственной политики для применения их в конкретных обстоятельствах и на конкретных этапах развития или переходного процесса. В применении передовых норм практики для решения проблем экологии, охраны труда, техники безопасности и социальной сферы достигнут значительный прогресс, и эти нормы практики продолжают совершенствоваться, закладывая прочную основу для современных процессов разработки государственной политики. Обеспечение надлежащего управления, налаживание стабильных и конструктивных отношений между институциональными структурами, внедрение правильного стиля ведения хозяйственной деятельности также считаются теми ключевыми вопросами, решением которых должны заняться ответственно действующие компании и которые находят свое последовательное отражение в эффективно проводимой государственной политике в странах мира. В частности, одним из ключевых инструментов, применяемым органами, определяющими государственную политику в данном секторе, является обеспечение прозрачности деятельности этого сектора путем реализации Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)<sup>1</sup>, которая стала глобальным стандартом в области обеспечения прозрачности и составления отчетности в добывающем секторе, особенно в качестве средства укрепления доверия со стороны населения и борьбы с коррупцией.

### ЗАМЕРЫ УРОВНЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Как уже указывалось, одной из важнейших составляющих развития данного сектора является привлечение в него капиталовложений в достаточных и существенных объемах. В условиях недавнего, но длительного снижения цен на товары сырьевой

**ДИАГРАММА 1** ИНДЕКС ПОКАЗАТЕЛЕЙ ВОСПРИЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ  
В ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЯХ (ПО ОТДЕЛЬНЫМ СТРАНАМ)



Рассчитано по данным, собранным в ходе проведения Институтом Фрейзера ежегодного обследования горнорудных компаний за 2015 год. Индекс показателей восприятия государственной политики. На использование его данных получено разрешение. Индекс показателей восприятия государственной политики (ИПВПГ) представляет собой сводный индекс, отображающий общий уровень привлекательности государственной политики в исследованных 109 странах. Выше приведена диаграмма, составленная на основании данных, собранных Институтом Фрейзера в ходе этого обследования с указанием стран операций ЕБРР (показаны синим цветом), в которых проводилось исследование, плюс ряда других стран, взятых для сравнения. Индекс сформирован из ответов опрошенных респондентов на вопросы о факторах государственной политики, оказывающих влияние на принятие инвестиционных решений. К числу этих рассмотренных факторов относятся факторы неопределенности, связанные с контролем за применением действующих нормативных актов, природоохранные нормы, нормативное дублирование, правовая система, режим налогообложения, неопределенность положения дел с заповедными зонами и требованиями в отношении оспариваемых участков земли, инфраструктура, социально-экономические условия и развитие населенных пунктов, торговые барьеры, политическая стабильность, регулирование трудовых отношений, качество данных геологических изысканий, безопасность и наличие рабочей силы требуемой квалификации. ИПВПГ нормализован до максимального балла = 100, означающего высокую привлекательность проводимой политики.

\*См. сноску 20 на стр. 94.

группы, а также опасного состояния финансовых дел у многих инвесторов/операторов, работающих в ресурсодобывающем секторе, так как объемы располагаемого ими капитала находятся на самом низком уровне уже в течение некоторого времени. С учетом того, что растущее число проектов добычи ресурсов сегодня трудно профинансировать из-за ограниченности и снижения объемов инвестиционных средств, принципиально важное значение приобретает эффективность государственной политики и мнения инвесторов в этом отношении. Одним из более широко известных замеров показателей процесса выработки государственной политики и восприятия инвесторами форм ее проведения стало исследование горнорудных компаний, выполненное канадским Институтом им. Фрейзера<sup>2</sup>. В нем анализируется государственная политика в горнодобывающих отраслях 109 стран всего мира с использованием составленного указанным институтом индекса показателей восприятия государственной политики, представляющего собой сводный индекс показателей воздействия государственной политики на отношение людей к вложению средств в разведку минеральных ресурсов. Анализ показателей стран, занявших первые места в этом индексе, позволяет выявить ряд главных и постоянно повторяющихся характеристик и принципов, фигурирующих в государственной политике стран мира, которые «все делают правильно». Ниже приведен ряд этих ключевых принципов и характеристик, которые нашли свое отражение в проводимой в данном секторе государственной политике стран, показавших наилучшие результаты.

## ВАЖНОСТЬ ЧЕТКО И ТОЧНО СФОРМУЛИРОВАННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Самым главным фактором постановки правительством той или иной страны целей, намерений и методологии в области развития данного сектора является отраслевая государственная политика. Чтобы привлечь самое пристальное внимание со стороны потенциальных инвесторов, правительство должно приложить все силы к тому, чтобы послать им ясные сигналы относительно своих намерений в области его развития, действующих в нем правовых норм и предполагаемой роли различных заинтересованных в нем сторон.

## ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ЕЕ ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

В то время как содержание государственной политики может быть изложено в разных формах, например в форме конкретного программного документа или связанных друг с другом документов, или может быть обусловлено юридическими документами и (или) организационно-административной практикой, и (или) заявлениями сотрудников государственного аппарата, в идеальном плане эффективно действующая государственная политика должна излагаться четко и легко поддаваться идентификации<sup>3</sup>. Как

свидетельствует опыт успешно действующих стран, государственная политика должна иметь в своей основе набор четко сформулированных принципов, содержащих точно и конкретно изложенные задачи и цели; в ней должны быть прописаны правила и порядок разработки этих целей; указаны средства и руководящие принципы их достижения (например, в условиях контролируемого государством или открытого рынка); перечислены доминирующие и вступающие в противоречие друг с другом интересы сторон и поставлена цель добиться их согласования. Далее, в государственной политике нужно конкретно указать исполнителей, отвечающих за достижение конкретных целей, и составить график достижения последних. В тех случаях, когда государственная политика предусматривает проведение масштабных реформ или допускает значительные отклонения от предыдущего подхода, в идеальном плане к ней следует приложить план мероприятий с изложением отдельных составляющих политики, конкретных мер, соответствующих сроков подготовки и реализации этих отдельных составляющих государственной политики.

## ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Основные цели эффективно действующей государственной политики в данном секторе будут заключаться в следующем: привлечение инвестиций; обеспечение развития на общенациональном, региональном, местном уровнях и на уровне отдельных групп населения; создание условий для устойчивого развития путем учета его экологических и социально-экономических последствий; по мере возможности обеспечение положительного социально-экономического и природоохранного наследия.

## ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Современная и эффективно действующая государственная политика должна быть обращена в будущее и с учетом продолжительности циклов в функционировании данного сектора нацелена на длительную перспективу; в ней следует четко прописать конкретно планируемые результаты ее проведения и по мере целесообразности заимствовать для этого успешный опыт других стран, одновременно с этим учитывая относительную уникальность положения той или иной страны и необходимость адаптировать к нему заимствуемый опыт, чтобы получить реальный эффект. При изложении принципов, целей, мероприятий и заимствуемого опыта, в государственной политике следует привести четкие, существенные и имеющиеся доказательства, запрошенные органом, определяющим государственную политику, для разработки этой политики или полученные из надежных источников накопленного в мире опыта.

С учетом наличия во многом уже налаженных сегодня или потенциальных связей минерально-сырьевой отрасли с другими отраслями экономики и обществом

эффективно действующая государственная политика должна ставить своей целью приобрести широкомасштабный и всеохватывающий характер, в идеальном плане добиваться интегрированности и целостности подхода, предусматривать оптимальные пути устойчивого и экологически безвредного развития данного сектора и одновременно с этим приносить максимальную пользу самым широким слоям населения страны, пользу, проистекающую непосредственно из деятельности самого этого сектора, а также из действия обратных и прямых связей, для налаживания которых данная политика должна создавать стимулы и благоприятные условия.

Поскольку государственная политика может иметь хронологически и территориально конкретный характер, в ней следует предусмотреть необходимые условия и механизмы для проверки ее проведения, оценки эффекта ее воздействия и достигнутых результатов, а также возможности для повторного анализа тех или иных ее аспектов по мере потребности.

#### ОТРАЖЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

Эффективно действующая государственная политика часто отражает установленные международные стандарты и признанные нормы передовой практики. В этом отношении свое влияние на государственную политику оказывают перечисленные ниже документы.

- Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) представляет собой реализуемую в масштабах всего мира и на высоком уровне инициативу, начало которой было положено на Всемирном саммите по устойчивому развитию в 2002 году. Вскоре после этого она была одобрена Группой 7, международными финансовыми организациями (включая ЕБРР), организациями гражданского общества, а также крупными западными нефтегазовыми и минерально-сырьевыми компаниями. ИПДО представляет собой механизм государственной политики и нормативно-правового регулирования, предназначенный способствовать тому, чтобы доходы горнодобывающих и энергетических компаний расходовались на цели расширения масштабов процессов экономического развития. Стандарт ИПДО<sup>4</sup> представляет собой согласованный механизм регулярной публикации сведений обо всех крупных платежах, связанных с нефтегазовой и горнорудной отраслями, перечисленными в государственные бюджеты, а также обо всех крупных доходах, полученных государством от нефтегазовых и горнорудных компаний, для ознакомления с ними широкой аудитории общедоступным, всесторонним и понятным образом. После вынесения правительством принимающей страны решения стать участником этой инициативы сведения обо всех доходах, перечисленных нефтегазовыми и горнорудными компаниями в государственные бюджеты (как-то плата за недропользование, премиальные и общие налоги), становятся достоянием общественности. Платежи, произведенные компаниями, и средства, полученные

#### ВРЕЗКА 1 ЕБРР ОКАЗЫВАЕТ ПОДДЕРЖКУ В ПРОВЕДЕНИИ В МОНГОЛИИ ИНФОРМАЦИОННО-ОЗНАКОМИТЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ОТНОСИТЕЛЬНО ИНИЦИАТИВЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ В ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЯХ (ИПДО)

Начиная с 2010 года силами сотрудников своего отдела правовой реформы (ОПР) ЕБРР оказывает поддержку процессам углубления и расширения масштабов реализации ИПДО в Монголии. Эту адресную поддержку он оказывает в таких областях, как подготовка специального закона об ИПДО, обязывающего правительство и горнорудные компании страны соблюдать ИПДО и предусматривающего создание нормативно-институционального механизма для регулирования процесса соблюдения ИПДО; подготовка коммуникационной стратегии и плана ее реализации; обучение представителей основных заинтересованных в ИПДО сторон; создание платформы для составления отчетности в онлайн-режиме (электронная отчетность). Действующий в настоящее время Стандарт ИПДО требует, среди прочего, обеспечить разделение на региональном и проектном уровнях поступающих доходов и, таким образом, на региональном и местном уровнях создать мощный внедренческий потенциал. В связи с началом в 2016 году второй проверки положения дел в Монголии с реализацией ИПДО и продолжения работы ЕБРР с этим кредитом в горнодобывающей отрасли Монголии ОПР в 2016–2017 годах будет оказывать помощь в проведении и выработке информационно-ознакомительных мероприятий относительно ИПДО среди местных групп населения в дополнение к оказываемой Банком в настоящее время поддержки в реализации ИПДО в Монголии. Наряду с Инициативой по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях Монголии в число основных партнеров ОПР по реализации ИПДО в Монголии будут входить организации ГО, работающие по проблематике недропользования и обеспечения прозрачности. Они играют важную роль в реализации ИПДО в Монголии, особенно в плане распространения сведений о ней среди местного населения. Вместе с тем организации ГО также сталкиваются с серьезными вызовами при выполнении своих задач по реализации ИПДО на общенациональном уровне, и информационно-ознакомительная работа среди групп населения, затрагиваемых деятельностью ресурсодобывающего сектора, носит ограниченные масштабы. С помощью такой поддержки ОПР будет стремиться более активно распространять сведения об ИПДО среди групп населения Монголии, а также работать с местными и региональными организациями ГО над обеспечением сбалансированного участия в реализации ИПДО за пределами столицы страны.



государством, проходят сверку привлеченной для этого независимой третьей стороной, а организации гражданского общества принимают активное участие в реализации ИПДО в каждой из стран, что, таким образом, расширяет рамки обеспечения подотчетности.

- Организация «Публикуй, что платишь (ПЧП)» представляет собой глобальную коалицию организаций ГО, объединившихся в поддержку требований об обеспечении открытости и подотчетности в ресурсодобывающем секторе, с тем чтобы доходы нефтегазовых и горнорудных предприятий шли на повышение уровня жизни граждан богатых ресурсами стран, а добыча ресурсов осуществлялась ответственным образом на благо стран и их граждан. Поддержка со стороны ПЧП и ее деятельность руководствуются принципами и стандартами этой организации и осуществляются на основании последних<sup>5</sup> с уверенностью в том, что меры координации коллективных мероприятий, компетенций и интересов многогранной коалиции организаций ГО являются наиболее эффективным способом оказания влияния на основные заинтересованные стороны, определения вектора государственной политики и проведения на практике преобразований в ресурсодобывающих отраслях и государственном аппарате.

- Конвенция № 169 Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах<sup>6</sup>, предусматривающая признание прав собственности и владения землями их традиционного обитания; проведение предварительных консультаций, участие в распределении выгод и осуществление справедливой компенсации за любой причиненный ущерб в результате разведки и эксплуатации минеральных ресурсов или недропользования, а также проявление должного уважения к их обычаям или обычному праву.

- Разработанные Международной финансовой корпорацией (МФК) стандарты деятельности по обеспечению экологической и социальной устойчивости (также известные под названием «Принципы экватора»)<sup>7</sup>, которые нашли мировое признание как надлежащая практика управления экологическими и социальными рисками.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

(а) Мероприятия в рамках государственной политики. В содержании эффективно действующей государственной политики следует изложить мероприятия, которые правительство страны намеревается провести в интересах достижения целей, поставленных в государственной политике. К числу основных мероприятий в этом отношении будут относиться мероприятия, нацеленные на создание благоприятной и учитывающей интересы инвесторов среды путем:

- составления четко прописанных и предсказуемых «правил игры», представляющих собой соответствующую нормативно-правовую базу, в которую должен входить ряд законов или правовых инструментов (нормативные акты, лицензии, процессуальные нормы, рекомендации, договоры), отражающих такие вопросы, как специфика данного сектора (например, закон о недропользовании), а также положения о защите инвестиций (например, законы об инвестициях и стабилизации) и законы, обеспечивающие охрану окружающей среды и устойчивое развитие (например, законы об охране окружающей среды и экологическом мониторинге);
- составления подробных технических, финансовых, природоохранных, социальных и административных требований;
- четкого распределения конкретных обязанностей (сфер компетенции) областных и общенациональных органов государственного управления;
- понимания того, что приведение в исполнение нормативно-правовых актов и договоров должно быть практичным и доступным в плане затрат;
- подробной разработки положений соответствующей институциональной базы, включая:
  - > кадастровые организации, которые будут отвечать за более широкие вопросы регулирования, в том числе за регистрацию, выдачу лицензий, составление карт и т.д.;
  - > инспекционный орган, который будет отвечать за вопросы технического надзора, приведения в исполнение, охраны труда и техники безопасности;
  - > орган по проведению геологической разведки, отвечающий за сбор геолого-геофизических данных и проведение разведки;
  - > органы фискального надзора на общенациональном и по мере целесообразности областном уровнях, отвечающие за вопросы налогообложения, платы за недропользование и взимания пошлин;
  - > природоохранные органы, отвечающие за приведение природоохранных актов в принудительное исполнение и обладающие достаточным на общенациональном и ниже уровнях потенциалом с учетом локализованного характера большинства природоохранных проблем;
  - > органы, ведающие вопросами трудовых отношений и социальной защиты;
- создания режима, обеспечивающего перераспределение надлежащим и соответствующим образом сумм ресурсной ренты между центральными и областными органами власти, а также местным населением;



- создания режима, обеспечивающего надлежащим и достаточным образом всеохватное участие местного населения в проведении как государственной политики, так и текущих проверок и оценок этой политики;
- составления мероприятий, предназначенных для целей общенационального, регионального и местного развития, например, правительство может проводить политику по локализованному обогащению руды, заключающуюся в том, что при переработке минерального сырья до того, как направить его на экспорт, образующаяся у него таким образом добавленная стоимость поступает в доход государства или, например, государственную политику по оказанию поддержки местным фирмам, изготавливающим товары и оказывающим услуги, необходимые для производства горных работ;
- разработки подробных мер, которые будут приниматься в целях контроля за последствиями производства горных работ, например, мер по природовосстановлению и рекультивированию земельных участков по завершении срока службы шахт и их закрытию.

*(b) Механизм бюджетно-налогового и коммерческого регулирования.* В эффективной государственной политике следует подробно прописать механизм бюджетно-налогового и коммерческого регулирования, в составе которого будут сочетаться программные документы, законы, нормативные акты и институциональные мероприятия. Цель этого механизма будет заключаться в том, чтобы дать инвесторам четкие и определенные сведения о функционировании бюджетно-налогового режима

в области недропользования (т.е. о ставках налога на прибыль, плате за недропользование, налогообложении дивидендов, взимании ввозных пошлин, НДС, сроках амортизации материальных и нематериальных активов), а также сведения о мерах смягчения различных инвестиционных рисков, например, о заключении стабилизационного соглашения в интересах предотвращения или уменьшения необходимости во внесении изменений в положения о налогообложении и проведении аудитов.

*(c) Механизм охраны окружающей среды.* В эффективно действующей государственной политике следует четко прописать положения об охране окружающей среды, разработке специальных норм регулирования сферы управления, закрепляемых в законах, нормативных актах, свидетельствах и т.д. Надлежащее управление в этом отношении будет строиться на базе соответствующего баланса интересов недропользования и охраны окружающей среды. Чтобы наделить эти природоохранные положения достаточной силой и эффективно применять их, потребуются создать надлежащим образом функционирующий механизм финансирования, обеспечивающий предоставление средств на устранение последствий ущерба, причиненного окружающей среде. С учетом накопленного в мире большого опыта в области охраны окружающей среды применительно к деятельности ресурсодобывающего сектора государственная политика должна быть нацелена на применение международных норм практики в вопросах соблюдения природоохранных стандартов, правил вынужденного переселения и выплаты компенсации.

*(d) Проведение консультаций с заинтересованными сторонами.* Чтобы завоевать уважение, доверие и веру



## ВРЕЗКА 2 УРОКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ В ГАНЕ

Строя свою деятельность на фундаменте, заложенном с помощью ИПДО, Гана превратилась в регионального лидера по обеспечению прозрачности в области добычи полезных ископаемых. Реформаторы из числа представителей государственных ведомств и организаций гражданского общества пользовались ИПДО как площадкой для ведения диалога по вопросам государственной политики и обеспечению прозрачности. В те времена, когда надзор со стороны законодательных органов был поставлен слабо, отчеты страны по проблематике ИПДО служили источником самой полной информации о доходах горнодобывающих отраслей с включением в нее данных об объемах выпущенной продукции, сумм экспортной выручки за минеральное сырье, названий работающих в стране компаний, предоставленных компаниями производственных данных, стоимостных показателей объемов продукции, а также сведений о плате за недропользование, уплате специальных налогов, выплате дивидендов, лицензионных платежей и оплате сборов за освоенные площади месторождений. В настоящее время отчетность составляется не только по горнодобывающей промышленности, но также и по нефтегазовой, которая начала свою работу в декабре 2010 года. Министерство энергетики Ганы размещает сведения о наиболее важных из заключенных договоров по нефтедобыче в онлайн-режиме. Помимо обмена этой информацией решениями парламента страны были созданы механизмы, институционализирующие обеспечение прозрачности в области учета доходов. Достигнув соблюдения нормативов ИПДО в нефтедобывающей и минерально-сырьевой отраслях в 2011 году, Гана приняла Закон «Об учете доходов от нефтедобычи». Этот закон превышает стандарты ИПДО. Помимо установления строгих правил составления отчетности об активах и инвестициях нефтяного фонда, этим законом был создан независимый орган регулирования – Комитет по защите интересов общественности и подотчетности (КЗИОП) в целях осуществления контроля за соблюдением этого закона, организации площадки для общественных дискуссий, оценки функционирования систем учета и использования доходов от нефтедобычи. Хотя КЗИОП является консультативным органом, не имеющим официальных полномочий, он обладает значительными рычагами влияния. В его состав входят 13 представителей религиозных, традиционных и профессиональных организаций, организаций гражданского общества и групп местного населения, профессиональных союзов и организации «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях Ганы». Комитет публикует свои отчеты дважды в год, что заставляет правительство страны давать объяснения относительно осуществляемой им деятельности; в первом отчете Комитета была выявлена 50-процентная разница между прогнозными и фактическими доходами правительства, разница, которая образовалась из-за недополученных сумм налогов с предприятий. Усиление принципов подотчетности в ресурсодобывающем секторе позволило повысить уровень прозрачности государственного бюджета. В 2012 году Гана получила 50 баллов из 100 по индексу показателей открытости государственного бюджета, что стало в странах Западной Африки самой высокой оценкой, намного превышающей среднюю оценку по региону.

Взято из: «Equity in Extractives Stewarding Africa's natural resources for all Africa Progress Report 2013». См. по адресу: [http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013\\_APR\\_Equity\\_in\\_Extractives\\_25062013\\_ENG\\_HR.pdf](http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf), стр. 74 (на английском языке).

у заинтересованных сторон, начиная от инвесторов и кончая местным населением, принципиально важно, чтобы государственная политика разрабатывалась не в условиях изоляции от них, а в обязательном порядке носила всеохватывающий характер и жиддилась на результатах реально и добросовестным образом проведенных общественных слушаний с участием в них всех заинтересованных в этих вопросах сторон. Эффективно действующие формы практики в этом отношении должны предусматривать создание механизмов участия в этом заинтересованных сторон с указанием их личностей; разработку официальных и неофициальных путей оказания заинтересованными сторонами поддержки этим механизмам; создание открытых каналов коммуникации с установленными заинтересованными сторонами в качестве средства обеспечения благоприятных условий для внедрения систем надлежащего управления; проведение общественных слушаний, регулярных встреч и собраний; публикация требуемых отчетов и, что принципиально важно, соблюдение стандартов ИПДО.

### ПРЕДМЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Предмет государственной политики должен быть четко сформулирован с указанием перечня минералов, на которые распространяется ее действие. Например, правительства некоторых стран могут исключать конкретные минералы из общегосударственной политики в данном секторе из-за их фактической или презюмированной дополнительной стратегической ценности (например, уран и другие минералы, применяемые в переработанном виде в ядерной энергетике). В дополнение к этому правительства стран могут стремиться применять другие правила (и вместе с ними другие программные документы) к такой деятельности, как деятельность артелей старателей. При разработке некоторых программных документов могут делаться попытки включить в них положения, касающиеся как разведки, так и эксплуатации минерального сырья.

### РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

В эффективно действующей государственной политике должна быть также четко прописана роль актора-монополиста в этом секторе, т.е. во многих странах таковым является государство. В дополнение к этому в государственной политике следует разъяснить, как эта роль государства будет определяться и реализовываться (например, в законодательстве). Для прояснения данного момента в государственной политике следует четко обозначить роль государства как регулятора, а также указать, будет ли государство участвовать в деятельности этого сектора в качестве оператора. В случае, если у него есть такое намерение, в государственной политике следует изложить его отношение к иностранным инвестициям и разъяснить роль инвесторов.

### ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВА

Государственную политику следует строить таким образом, чтобы она носила в той или иной степени

обязывающий для государства характер. Хотя относящиеся к данному сектору программные документы не всегда являются юридически обязывающими в большинстве стран, их размещение в открытом доступе может повлечь за собой возникновение у государства определенных обязанностей по выполнению обнародованных им намерений в отношении конкретных вопросов. При правильном выстраивании содержания и публикации директивных документов по данному сектору они могут стать дополнительным фактором политического давления на государство, побуждая его обеспечивать развитие того или иного конкретного сектора.

## КОРРУПЦИЯ И ПРОЗРАЧНОСТЬ

Держать граждан в неведении о совершаемых сделках с ресурсами – значит создавать питательную почву для коррупции, хищения государственных средств, нерационального и расточительного распоряжения доходами. Как все больше считается, брешь между созданием материальных благ и развитием человеческого потенциала в основе своей вызвана ограниченностью доступа к ключевым источникам информации. Одним из важнейших аспектов, устранить который все чаще призывают с помощью государственной политики, является повсеместное распространение коррупции в данном секторе и ее влияние на него, но выражается надежда, что эффективно действующая государственная политика позволит установить масштабы, потенциальную частотность совершения коррупционных действий и предложить методы борьбы с ней. Особенно подвержены воздействию коррупции договоры о недропользовании по причине, как правило, традиционно сложившегося применения здесь дискреционных прав при заключении и выполнении таких договоров. С учетом этого обеспечение прозрачности стало одним из главных в государственной политике средств борьбы с коррупционными деяниями.

Применение этого средства как одного из главных направлений государственной политики в области борьбы с коррупцией также породило надежды на то, что достижение реальной прозрачности может идти дальше простого раскрытия информации, предусматривая проведение проверок предоставляемой информации на ее полноту и достоверность, обеспечивая ее предоставление в понятной широкой общественности форме и создавая благоприятные условия для ведения национального диалога по данной проблематике. Несмотря на то, что в этой области многими странами уже достигнуты впечатляющие результаты, предстоит сделать еще гораздо больше для освоения преобразующего потенциала феномена прозрачности.

В процессе обеспечения прозрачности ИПДО может сыграть ключевую роль. Хотя ее реализация началась с составления технической и финансовой отчетности, ее масштабы затем возросли, и она

превратилась в форум, объединяющий государственные ведомства, неправительственные организации и компании, а подготовленные странами отчеты занимают центральное место в процессе ведения национального диалога. В этом отношении показателен опыт Ганы (см. врезку 2).

После разработки ясной, точно и конкретно сформулированной государственной политики следующей задачей становится формирование столь же ясной, точно и конкретно сформулированной нормативно-правовой базы в поддержку данного сектора, а также надежно функционирующего институционального механизма в поддержку проведения данной государственной политики.

## РЕЖИМ БЛАГОПРИЯТНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Режим благоприятного правового регулирования должен отражать перечисленные ниже принципы передовой практики.

### *Закрепление основополагающих принципов, основных прав и обязанностей в первичном законодательстве.*

После принятия государственной политики в данном секторе изложенные в этом программном документе намерения нужно перевести в плоскость конкретных мероприятий и установленный законом режим правового регулирования, в рамках которого эти намерения можно претворить в жизнь. В идеальном плане данный режим правового регулирования должен основываться на рамочном законе в сфере недропользования, который необходим как таковой для закрепления основополагающих принципов в деятельности этого сектора, например, обеспечение прозрачности, недопустимость дискриминации, объективность, оказание содействия в достижении устойчивости, охрана окружающей среды и т.д. В целом такой рамочный законопроект будет готовиться ответственным министерством (которое будет консультироваться по нему с регулятором данного сектора и всеми заинтересованными в этом сторонами) и затем представлен на рассмотрение парламента, который проведет по нему прения и примет это первичное законодательство как утвержденный парламентом закон. В первичном законодательстве необходимо отразить перечисленное ниже.:

Как все больше считается, брешь между созданием материальных благ и развитием человеческого потенциала в основе своей вызвана ограниченностью доступа к ключевым источникам информации.

**Изложение прав и обязанностей.** В первичном законодательстве необходимо ясно и сжато изложить права и обязанности всех заинтересованных в данном секторе сторон.

**Основополагающие принципы деятельности сектора.** основополагающие и непреложные принципы деятельности данного сектора необходимо отразить в первичном законодательстве. Подробно прописанные процессуальные положения, касающиеся отдельных составляющих деятельности данного сектора, затем нужно отразить в подзаконных актах. Это позволяет закрепить основополагающие принципы, которые вряд ли будут меняться в первичном законодательстве, но в то же время они позволяют фиксировать возникающие в повседневной практике операционные и правоприменительные вопросы, на которые могут влиять изменения в применяемых технологиях или функционировании рынка, в подзаконных актах, в которые легче вносить поправки, отражающие изменения в применяемых технологиях или функционировании рынка.

**Качественные аспекты процессов закрепления и сохранения без изменений принципиально важных составляющих законодательства.** После принятия парламентом первичного законодательства внесение изменений в него считается в целом процессом длительным и обременительным в большинстве стран. Таким образом, хотя внесенные в первичное законодательство принципы не высечены в камне, квази неизменность этих принципов, обеспеченная особенностями первичного законодательства, может оградить их от желания кое-что подправить в них по политическим соображениям или внести в них кратковременные изменения. Даже в тех случаях, когда демократическая репутация парламентов некоторых стран может оказаться не столь надежной, как хотелось бы, процесс внесения изменений в принятые парламентом законы, тем не менее, становится средством упрочения основополагающих принципов.

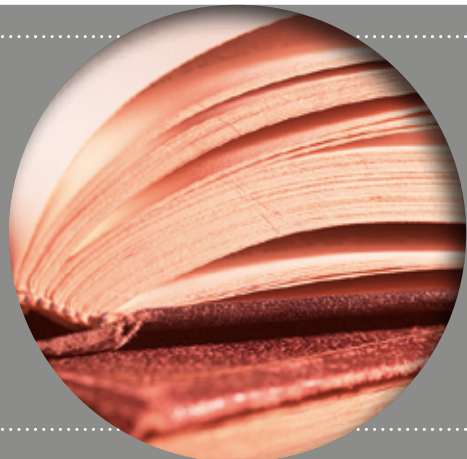
**Различия в фактическом содержании первичного законодательства.** В реальном содержании первичного

законодательства и уровнях его детализации в разных странах будут иметься различия. В этом отношении многое будет зависеть от уровня развития рынка, прочности выстроенной вокруг его организационно-административной структуры и эффективности правового фундамента, на котором оно основывается. В тех случаях, когда эти составляющие достигли достаточных уровней развития, степень требуемой конкретизации содержания первичного законодательства снижается. В тех случаях, когда процесс реформ в этом секторе еще не начался или когда применение современных норм регулирования находится в зачаточном состоянии, от закона будет требоваться больше конкретики в плане его направляющей роли. Аналогичным образом, в тех случаях, когда правовая среда, в частности, аппарат судов, еще не применяется для решения сложных экономически-правовых проблем, степень детализации содержания законов требуется повысить.

## СОЗДАНИЕ ПРОЧНОГО ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ФУНДАМЕНТА

Для реализации предусмотренных государственной политикой инициатив, содержащихся в первичном законодательстве, необходимо заложить мощный институциональный фундамент, в основу которого положено четкое разделение перечисленных ниже функций.

**Отделение государственных прав собственности от функций регулирования.** Одной из ключевых составляющих стабильного положения дел в ресурсодобывающем секторе является создание специального органа регулирования деятельности этого сектора. В свете внедрения современных форм регулятивной практики, когда государство сохраняет за собой определенную роль в ресурсодобывающей деятельности, регулирование со стороны государственного ведомства (министерства), принимающего решения о разработке, введении в действие и реализации государственной политики, безусловно, становится нецелесообразным и может вести к возникновению реального или мнимого конфликта интересов. С учетом противоречащих друг



1 См. по адресу: <http://www.eiti.org> (по состоянию на 3 февраля 2016 года).

2 См. Ежегодное обследование горнорудных компаний, проведенное за 2014 год Тейлором Джексоном и Кеннетом Гринном из Института Фрейзера по адресу: <https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies-2014> (по состоянию на 3 февраля 2016 года).

3 В проведенном Институтом им. Фрейзера в 2015 году исследовании проблем государственной политики на первое место в своем индексе показателей восприятия государственной политики он поставил Ирландию. Хотя и не будучи крупным фактором, способствующим развитию экономики страны, четко сформулированный, поддающийся идентификации и всесторонний подход Ирландии к вопросам развития данного сектора оценивается инвесторами очень положительно. Сведения о нем можно найти по адресу: [www.mineralsireland.ie](http://www.mineralsireland.ie) (по состоянию на 3 февраля 2016 года).

другу целей выполнения этих трех функций крайне маловероятно, что такие конфликты интересов можно было бы преодолевать эффективным образом в рамках компетенции одного органа государственного управления. Как показывает международный опыт, центральное место в процессах развития данного сектора стал занимать специальный орган регулирования деятельности этого сектора, действующий независимо от влияния политических и производственных факторов. Такое разделение прав собственности и функций регулирования повышает степень презюмируемой нейтральности и ограждения регулятора от воздействия на него политических факторов, а у инвесторов в целом повышается уверенность в том, что такой орган регулирования будет действовать прозрачно и объективно. Следовательно, в тех случаях, когда за государством сохраняется какой-то пакет акций в капитале оператора, функция регулирования должна быть четко отделена от функции реализации оператором как акционером его прав собственности. Для решения этой проблемы производственно-хозяйственного контроля широко применяется модель передачи государственной доли акционерной собственности от министерства, курирующего ресурсодобывающий сектор, министерству финансов или государственному агентству, занимающемуся вопросами имущества/приватизации.

*Отделение функций разработки государственной политики от функций регулирования.* Государство выступает в роли органа, занимающегося разработкой государственной политики, определяя правила игры и направления деятельности ресурсодобывающего сектора. Применение этих правил и проведение государственной политики в этой области относится – что более закономерно – к компетенции независимого органа регулирования, отделенного от министерства. Такое отделение этого органа в целом позволяет обеспечить эффективность, объективность и прозрачность в регулировании деятельности данного сектора, причем он не подвержен влиянию большинства политических факторов, обуславливающих содержание государственной политики.

Как и в отношении самого режима регулирования, четкие правила и процедуры должны применяться также к функциям регулирования и деятельности органа регулирования, а в дополнение к этому основные процессуальные нормы, регулирующие взаимодействие этого органа с работающими в данном секторе операторами, требуется конкретно прописать, причем предпочтительно, в первичном законодательстве. Принципиально важное значение также для проведения любых реформ в этом отношении имеет наличие возможностей для формирования гибко функционирующего органа регулирования, потенциал которого позволяет ему адаптироваться к изменениям, происходящим на рынке, и который не пропустит ни одной возможности для оказания содействия в достижении как социальных, так и коммерческих целей и для создания благоприятных условий для этого.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важное значение для устойчивого развития минерально-сырьевого сектора в богатых ресурсами странах с развивающейся и переходной экономикой является привлечение в этот сектор качественных инвестиций в крупных объемах. Возможности, которыми располагает та или иная страна для привлечения таких инвестиций в период снижения уровней доступности капиталовложений и обострения конкуренции за эти инвестиции в мире, будут обусловлены тем, что та или иная страна может предложить инвестору. Для привлечения и сохранения заинтересованности и внимания со стороны инвесторов важнейшее значение имеет наличие четко и точно сформулированной государственной политики, правовой определенности и надежно работающих институтов в этом секторе. В мире накоплен большой опыт, причем как положительный, так и отрицательный, которым могут воспользоваться страны с развивающейся и переходной экономикой для выбора ими формы, характеристик и основополагающего содержания эффективно действующей государственной политики в этом секторе.

- 4 См. по адресу: <https://eiti.org/document/standard> (по состоянию на 3 февраля 2016 года).
- 5 См. по адресу: <http://extractingthetruth.org/extractingthetruth.html> (по состоянию на 3 февраля 2016 года).
- 6 См. по адресу: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_IL0\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL0_CODE:C169) (по состоянию на 3 февраля 2016 года).
- 7 См. по адресу: <http://www.equator-principles.com/> (по состоянию на 3 февраля 2016 года).

