

Устав по использованию природных ресурсов – ноябрь 2010 г.

Руководство для акционеров и заинтересованных лиц

ВВЕДЕНИЕ

Страны с запасом невозобновляемых природных ресурсов имеют особые возможности, но одновременно сталкиваются с особыми трудностями. При разумном использовании эти ресурсы могут принести достаток нынешнему и будущему поколениям; при неразумном использовании они могут привести к экономической нестабильности, социальным конфликтам и нанести ущерб окружающей среде.

Цель Устава по использованию природных ресурсов – помочь правительствам и обществам тех государств, которые имеют большие запасы невозобновляемых природных ресурсов, распоряжаться данными ресурсами таким экологически сбалансированным образом, чтобы можно было стимулировать экономический рост и увеличивать благосостояние населения.

Использование природных ресурсов должно помогать государству в достижении различных социальных и экономических целей, а не быть самоцелью. Это предполагает наличие концепции того, какую роль сектор ресурсов играет в экономическом будущем страны. Для некоторых стран наилучшим вариантом использования природных запасов может быть сохранение их на будущее; для других – быстрая их добыча с целью получения дохода, чтобы поддерживать инвестиции, необходимые для роста и обеспечения насущных потребностей населения. Каковы бы ни были конечные цели развития страны, существуют определенные практические рекомендации, которые могут помочь максимально увеличить возможности, предоставленные запасом природных ресурсов, для социального и экономического развития.

Устав в первую очередь нацелен на директивные органы и граждан стран с большими запасами ресурсов. Однако они являются не единственными действующими лицами; международные компании, промышленные ассоциации, гражданские общественные группы и правительства стран, импортирующих ресурсы – все играют определенную роль, которая влияет на возможность общества использовать свои запасы. Все же наибольшая ответственность за принятие решений лежит на правительствах стран с большими запасами природных ресурсов, поскольку это их суверенное право и моральная ответственность – распоряжаться природным богатством на благо народа. Тем не менее компании, занимающиеся добычей природных ресурсов, их национальные правительства и финансовые центры играют существенную роль в поддержке или ослаблении действующей политики.

Устав был написан группой независимых экономистов, юристов и ученых-политологов под надзором Наблюдательного Комитета (Oversight Board), состоящего из признанных специалистов мирового масштаба. Мы не представляем интересы каких-либо организаций. Мы считаем, что обилие природных ресурсов может быть мощным орудием социального и экономического

ускорения, но только в том случае, если страны способны преодолеть определенные трудности. Мы пытаемся дать полезный и четко выраженный совет.

Устав включает в себя двенадцать принципов. Десять из них предлагают руководство по основным решениям, которые предстоит принять правительствам, начиная с решения о добыче ископаемых и заканчивая решениями об использовании полученной прибыли. Оставшиеся два принципа касаются других важных участников процесса и их обязательств. Для более удобного использования Устава выделяют три уровня детальности. Уровень 1 называет Принципы. Уровень 2 объясняет их значение. Если читатели желают продолжить обсуждение вопросов на более детальном и глубоком уровне, они должны обратиться к Уровню 3.

Принципы (Уровень 1)

Принцип 1: Использование природных ресурсов страны должно быть спланировано таким образом, чтобы гарантировать *наибольшую социальную и экономическую выгоду* для своего народа. Для этого необходим *комплексный подход*, в котором каждая стадия цепочки решений продумана и рассмотрена.

Принцип 2: Успешное управление природными ресурсами подразумевает *предоставление правительством отчетности для информированной общественности*.

Принцип 3: Финансовая политика и договорные условия должны гарантировать получение государством *наибольшей выгоды* от ресурсов при условии привлечения необходимого инвестирования для извлечения этой выгоды. При долгосрочной добыче полезных ископаемых необходимы политика и контракты, которые *смогут гарантировать стабильность в условиях изменяющихся и неопределенных обстоятельств*.

Принцип 4: Конкуренция при заключении контрактов и прав на развитие может быть эффективным механизмом в обеспечении ценности и целостности.

Принцип 5: Проекты по использованию ресурсов могут оказывать существенное положительное или негативное влияние *на экономику страны, экологию и общество в целом*, что должно быть идентифицировано, исследовано, рассчитано, уменьшено или скомпенсировано на всех стадиях проекта. Решение о добыче должно быть тщательно взвешено.

Принцип 6: Компании по добыче ископаемых, принадлежащие государству, должны работать открыто и быть рентабельными в условиях конкуренции.

Принцип 7: Доходы от добычи ископаемых должны в первую очередь способствовать *устойчивому всеохватывающему экономическому*

развитию путем предоставления возможности и поддержки *высокого уровня инвестиций* в экономику страны.

Принцип 8: Эффективное использование доходов от природных ресурсов подразумевает *постепенное инвестирование и государственное расходование*, а также *ровный характер* тем, чтобы учесть неустойчивость доходов.

Принцип 9: Правительство должно использовать обилие ресурсов чтобы обеспечить *эффективность и планомерность государственных расходов*, а также чтобы дать возможность частному сектору ответить на структурные изменения в экономике.

Принцип 10: Правительство должно *содействовать инвестициям частного сектора* на национальном и местном уровнях в целях диверсификации, а также для использования возможностей отечественного прироста стоимости.

Принцип 11: *Национальные правительства компаний по добыче и центры международного капитала* должны требовать использования передового опыта и обеспечивать выполнение данного требования.

Принцип 12: *Все компании по добыче* должны следовать *передовому опыту* в области заключения контрактов, режима работы и оплаты.

Принципы (Уровень 2)

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Принцип 1: Использование природных ресурсов страны должно быть спланировано таким образом, чтобы гарантировать *наибольшую социальную и экономическую выгоду* для своего народа. Для этого необходим *комплексный подход*, в котором каждая стадия цепочки решений продумана и рассмотрена.

На правительствах стран, владеющих природными ресурсами, лежит ответственность распоряжаться ресурсами на благо нынешних и будущих граждан. При разумном управлении доходами от добычи ископаемых можно уменьшить нищету, стимулировать экономический рост и развивать экономику, таким образом поддерживая устойчивое процветающее будущее. Однако, чтобы реализовать данную концепцию, правительствам стран с большими запасами ископаемых необходимо сформулировать, внедрить и отслеживать выполнение детальных программ и политик в различных сферах, включая финансовый режим и режим лизинга, социальные и экономические меры и государственные планы по развитию. При управлении ресурсами и формулировании политики следует руководствоваться принципами обеспечения *наибольшей социально-экономической прибыли* для нынешних и будущих граждан, включая справедливое распределение ресурсов. Необходимо также принять решения по поводу того, как обеспечить (используя государственные или частные компании) возможности и приток капитала, необходимые для эффективного освоения ресурсов.

Последовательность тех или иных решений правительств в отношении добычи ископаемых может рассматриваться как цепочка. Первое звено в указанной цепочке – это оценка геологического потенциала страны и принятие решений относительно времени освоения, если освоение в принципе необходимо. Затем, если рассматривается освоение, правительства должны сформулировать финансовые, контрактные и нормативные сроки. Далее, до того как начать работу над проектами, правительства должны удостовериться, что действуют режим контроля и политика управления доходами. Необходимо принять решения об использовании государственных доходов с целью уменьшения нищеты и для экономического развития, включая инвестирование в инфраструктуру, здравоохранение и образование, выбор должен быть сделан между потреблением и инвестированием. Подобные решения должны также учитывать негативные побочные эффекты, связанные с инвестированием в сектор ресурсов (например, услуги разведки и добычи или высококачественная обработка) и расширением экономики в других секторах.

Кроме общих сложностей управления ресурсами и вероятности неумелого управления, ***цепочка решений по добыче имеет проблему «слабого звена».*** Слабое или порванное звено в цепочке отрицательно сказывается на возможности для правительств получать доходы и эффективно их использовать. Например, если не началась разведка залежей ископаемых или ее масштаб был ограничен по

причине проблем установления прав на разведку, государство может никогда не узнать всего объема ресурсов. Плохо структурированные концессии могут привести к тому, что прибыль окажется незначительной. Аналогично, если решения о государственных расходах не верны, правительства могут получить высокие доходы, но впоследствии растратить полученные средства на неправильно выбранные проекты или субсидии неконкурентных секторов производства. Таким образом, правительства обязаны тщательно обдумать все стадии цепочки решений.

Принцип 2: Успешное управление природными ресурсами подразумевает предоставление правительством отчетности информированной общественности..

Успешное управление ресурсами требует от правительства наличия политической воли, способности и возможности принять трудные и комплексные решения, а также эффективно их реализовать. Управление ресурсами будет более стабильным в тех случаях, когда решения подвергаются критике со стороны хорошо информированной общественности, и когда лица, принимающие решения, могут быть призваны к ответу. Добываемые ископаемые являются достоянием общества,¹ и решения относительно их разработки и использования должны быть предметом обсуждения широких слоев населения. **Прозрачность во всей цепочке решений просто необходима.**

Эффективное управление ресурсами подразумевает наличие в правительстве представителей граждан, которые несут ответственность за решения и выбор той или иной политики. Предоставление отчета информированной общественности может уменьшить неразумное управление доходами от ресурсов. Хорошо информированная общественность, способная действовать, может принимать участие в конструктивном обсуждении формирования политики и правительственном контроле за имеющимися ресурсами. Благодаря общественной критике должностные лица могут быть призваны к ответу при злоупотреблении властью в целях личной выгоды.

Граждане лучше всего способны призвать к ответу правительства и компании в том случае, когда **они сами, их представители в парламенте и гражданско-общественных организациях**² **хорошо информированы и имеют возможность и свободу действий** для получения информации. Все более широко принимается тот факт, что граждане имеют право получать доступ к информации о деятельности правительства и использовании общественных ресурсов. Данный принцип закреплен в международных документах, включая Всемирную декларацию прав человека, Декларацию Рио-де-Жанейро, Орхусскую конвенцию и Руководящие принципы ОЭСР для многонациональных предприятий (2008 г.). Широкая международная поддержка и участие государства в Инициативе прозрачности добывающего сектора (ИПДС) выдвинули принцип права общественности на информацию о платежах и доходах от добычи. Все большее количество стран принимают так называемые законы о свободе доступа к информации, подразумевающие в той или иной форме то, что вся правительственная информация является общественной за исключением случаев, особо оговоренных законом. Кодекс МВФ надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере определяет четкие правила для всех правительственных участников по поводу информирования общественности об использовании общественного достояния и в особенности природных ресурсов.

¹В большинстве стран природные ресурсы, особенно подземные минералы, считаются собственностью государства, а значит, и достоянием общества.

² Понятия гражданское общество и общественные организации упоминаются здесь в самом широком смысле: совокупность гражданских и общественных организаций и учреждений, которые формируют основу функционирующего общества.

Помимо раскрытия информации, правительства должны усвоить **прозрачные процессы** для формирования и внедрения политики ресурсов, заключения контрактов, налогообложения, сбора и управления доходами и принятия решений о расходах. Решения по ресурсам связаны с долгосрочными обязательствами. Они будут заслуживать больше доверия, если граждане будут понимать их мотивацию. Законодательный надзор – наиболее важная часть установления правительственной подотчетности. Любые концессии, отклоняющиеся от стандартных законодательных условий, должны быть представлены на рассмотрение законодательным органам и одобрены ими. **Граждане только тогда могут быть уверены в том, что процесс добычи ископаемых осуществляется правомерно, когда они о нем информированы.**

Информированному обществу необходимо информированное правительство как на национальном, так и на региональном уровнях. **Правительства должны иметь возможности и обладать способностью принимать эффективные решения по поводу добычи ископаемых.** В некоторых случаях, особенно при обнаружении новых залежей ископаемых, правительствам может не хватать опыта в формировании эффективной политики и ее внедрении на различных стадиях цепочки принятия решений, включая сбор и предоставление информации. Подобный переходный дефицит может быть компенсирован комбинацией создания потенциала и/или заимствованием опыта у надежного источника или учреждения.

Прозрачность и наличие информации влечет за собой другие прямые выгоды для разработки политики. **Прозрачность может улучшить эффективность и результативность политики правительства.** Требование раскрытия информации для общественности может улучшить качество информации, собранной и обрабатываемой правительством. Это позволяет таким органам, как министерство финансов, министерство энергетики и природных ресурсов, а также экологическим и нормативным органам эффективнее выполнять свою работу. Надежные и часто повторяемые данные могут облегчить для правительств задачу планирования и управления своим бюджетом, а также помочь в осуществлении долгосрочных планов по развитию. Там, где режим добычи ископаемых открыт для общественности, существует меньшая вероятность того, что последующие правительства внесут самовольные и необдуманные изменения в режим добычи ископаемых страны. Прозрачность также снижает стоимость капитала.³

Помимо наличия информации необходимо активное гражданское общество, которое обладает свободой и способностью призывать правительства и компании к отчету. Создание потенциала в гражданском обществе требует баланса и долгосрочной перспективы. Правительства и компании по добыче ископаемых могут играть определенную роль в предоставлении ресурсов и возможностей, чтобы помочь гражданско-общественным организациям утвердить себя и развить некоторые навыки. Однако конечной целью является создание

³Исследование МВФ о финансовой прозрачности обнаружило, что «финансовая прозрачность ассоциируется с более высоким рейтингом кредитоспособности, уступая даже контролю за соблюдением различных экономических принципов». «Финансовая прозрачность и экономические последствия», Фархан Хамид. Рабочий документ МВФ, декабрь 2005 г.

обособленных и независимых гражданских обществ. Правительства должны позволять гражданскому обществу, особенно прессе и электронным СМИ, **действовать свободно**, без давления и преследований. Известно, что правительства играют определенную роль в назначении гражданско-общественных представителей для участия в дискуссиях заинтересованных сторон. В целях повышения уровня доверия гражданское общество должно быть свободным, чтобы назначать этих представителей независимо. Гражданское общество должно оставаться независимым от правительства.

И последнее – граждане могут наблюдать за управлением природными ресурсами там, где продуманы соответствующие меры наказания при злоупотреблении властью. Эти меры наказания должны быть оговорены законом как на национальном, так и на международном уровнях. Применение этих мер потребует наличия сильной политической воли и возможностей. Расхищение природных ресурсов – уголовное преступление, и обвиненные в нем должны быть призваны к ответу.

ЦЕПОЧКА РЕШЕНИЙ ДЛЯ ВЛАДЕЛЬЦЕВ РЕСУРСОВ

Правительства должны принимать решения на всех стадиях освоения ресурсов – от определения сроков обнаружения и добычи до инвестирования доходов и ускорения экономического развития и диверсификации. Следующие восемь принципов обращены к ключевым моментам принятия решений в этой цепочке. Необходимо обдумать каждое звено этой цепочки, чтобы избежать проблемы «слабого звена» и реализовать возможность преобразования природных активов в процветание для всех.

Принцип 3: Финансовая политика и договорные условия должны гарантировать получение государством наибольшей выгоды от ресурсов при условии привлечения необходимого инвестирования для извлечения этой выгоды. При долгосрочной добыче полезных ископаемых необходимы политика и контракты, которые смогут гарантировать стабильность в условиях изменяющихся и неопределенных обстоятельств.

Характеристики крупных проектов, связанных с природными ресурсами – их продолжительность, требование масштабности и капитала, социальное и экономическое влияние, специализированная и требующая больших затрат технология, подверженность риску товарного рынка – означают, что наиболее эффективное развитие может происходить при сотрудничестве с партнерами, которые обладают значительными финансовыми ресурсами и необходимыми техническими навыками и навыками управления. Чтобы привлечь таких партнеров, при этом гарантируя что ресурсы страны будут оплачены в полной мере, необходимо тщательно продумать **финансовую и лицензионную политику или сроки контрактов.**

Тщательно продуманные финансовые режимы должны позволить правительствам иметь свою долю доходности и минимальный поток прибыли на всех стадиях производства. Это означает, что режим должен содержать налог на стоимость или физический базис, связанные с производством, и тариф, связанный с рентабельностью. Последнее может быть достигнуто благодаря налогу на прибыль корпораций или подоходному налогу предприятий, возможно по специальной ставке сектора ресурсов и в сочетании с дополнительными налогами по причине чрезвычайно высоких доходов. Обеспеченность правовой защитой и управление могут быть усилены, если данные финансовые элементы связаны, где это возможно, с переменными измеримыми и поддающимися проверке показателями, такими как мировые цены.

Альтернативой налогу на стоимость/системе подоходного налога является использование возможностей долевого распределения добычи, особенно распространенного в нефтедобывающей промышленности, где полезная мощность «разделяется» между инвестором и правительством. Возможности долевого распределения добычи могут быть продуманы с целью обеспечения минимального потока доходов на всех стадиях производства путем ограничения уровня возмещения затрат. Они также могут предоставить форму прогрессивного

подходящего налога благодаря использованию R-факторов и других средств, изменяющих распределение полезной мощности между инвестором и правительством.

Финансовая стабильность и изменяющиеся обстоятельства. При долгосрочной капиталоемкой природе крупных проектов по природным ресурсам правительствам необходимо обеспечить инвесторов стабильной средой, которая предоставит разумную возможность получения ожидаемых доходов. Кроме того, инвесторы должны быть ограждены от конфискационных действий правительства. Договорная стабильность может быть усилена положениями, которые отвечают *изменяющимся обстоятельствам* – как прогнозируемым, так и непредсказуемым – с целью сохранения соразмерного баланса между сторонами, уменьшая стимул пересмотра условий или резкого изменения правительством правил финансирования применимо к существующим инвесторам. Если правительство предлагает некую форму гарантий по договору относительно налогообложения или платы за право разработки, оно должно удостовериться, что данные условия ограничены, при этом государство располагает свободой регулирования других сфер, таких как труд, безопасность жизнедеятельности, экология, безопасность, права человека, с помощью общеприменимой правовой нормы. Это особенно важно, учитывая долгосрочную природу многих контрактов по ресурсам.

Влияние общества и экологии. Проекты оказывают влияние на общество и экологию. Также может наблюдаться влияние наследия предыдущей разработки природных ресурсов или какой-либо другой деятельности в данном регионе. Хорошо продуманные положения и условия договора должны четко определить природу данных влияний, как избежать или смягчить их и как компенсировать пострадавших от оставшихся рисков. Ответственность за влияние наследия должна быть четко оговорена. Типичными инструментами являются базисные исследования для определения текущего положения, исследования о влиянии разработки и положения о ликвидации последствий и прекращении в конце срока реализации проекта.

Управление и технология. Эффективная добыча природных ресурсов подразумевает применение технологии и возможностей управления, которые правительство может запрашивать у партнеров. Выдача лицензий должна сопровождаться демонстрацией таких возможностей, и там, где объявляется тендер, он должен быть открыт только для тех субъектов, которые продемонстрировали наличие таких способностей или доступ к ним.

Распределение риска. Проекты по природным ресурсам подвержены многочисленным рискам: будущие цены на товары, неопределенность в отношении качества и количества ресурсной базы, развитие технологии, цены на производство, а также внешнее и внутреннее развитие политики. Такие риски должны быть оценены и объяснены. Обычно инвесторы лучше всего справляются с производственными и рыночными рисками, так как они лучше способны управлять ими или контролировать их; правительства должны отвечать за политический риск. Даже если инвестор лучше всего может ответить за риск, правительства и инвесторы должны принимать в расчет политические представления, если в

будущем распределение риска может привести к ситуациям, в которых инвестор получает несоразмерную прибыль.

Знакомство с инвестором. Правительства и инвесторы создают долгосрочные отношения, и важно, чтобы правительство знало, с кем оно работает, а инвестор обладал техническими возможностями, способностями управления и финансирования с целью выполнения обязательств. Инвесторы должны раскрыть информацию о лицах или компаниях, которые *прямо или косвенно* пользуются правом управления или имеют бенефициарный интерес. Эти требования должны соблюдаться на протяжении всего срока инвестирования.

Четкие правила и прозрачность. Правительства и инвесторы обычно лучше выполняют свои функции, если есть четкие правила, применимые ко всем инвесторам в подобных условиях. Прозрачность и единые правила помогают добиться того, что действующие лица знают о недискриминационном характере отношений, они помогают уменьшить вероятность коррупции и могут редуцировать запрос на особое обращение со стороны отдельных инвесторов. Единообразие не означает, что новые проекты должны соблюдать те же самые правила или положения договора, что и предыдущие проекты. Стратегия, правила и контракты, касающиеся новых проектов, должны отражать актуальные правительственные приоритеты и уроки, усвоенные из предыдущих проектов, а также текущую экономическую ситуацию.

Администрирование. Лицензирование, режим финансирования и политика договоров должны учесть эволюцию административной функции правительства. Аудит играет решающую роль на всех этапах, включая первоначальные стадии, когда несутся убытки, которые впоследствии уравниваются будущими доходами. Необходимо рассмотреть возможность использования внешних аудиторов, если собственная административная функция находится в стадии укрепления. Требование аттестации у должностных лиц высшего звена инвестиционных компаний относительно полезной мощности, финансовой информации и соответствующих сделок сторон может помочь соблюдению законодательных требований. Администрированию может также помочь измерение ключевых параметров относительно измеримых и поддающихся проверке переменных, например, мировых цен.

Правовое обеспечение. По причине долгосрочной природы инвестирования и длительной природы отношений между правительством и инвестором, контракты и режимы должны иметь гибкие механизмы решения конфликтов и приспособления к изменяющимся обстоятельствам. Если конфликты не могут быть разрешены на деловом уровне, правительствам и инвесторам необходимо иметь четкие средства судебной защиты. Если государственные юридические учреждения не кажутся адекватными, необходимо предоставить доступ к международному арбитражу для инвестора, относящегося к другой стране, и указанных акционеров.

Принцип 4: Конкуренция в заключении контрактов и прав на развитие может быть эффективным механизмом в обеспечении ценности и целостности.

Правительства могут заключать контракт с третьей стороной, включая частные компании и компании, принадлежащие государству, на разных этапах во время добычи ископаемых. Такие контракты должны гарантировать полную стоимость для государства-собственника недр и его граждан, в то же время предоставляя стимул для привлечения инвестиций и гарантируя эффективное освоение и производство. Добыча полезных ископаемых особенно сложна в плане составления контракта. Есть многочисленные неопределенности в плане геологии, затрат, технологий, цен на ископаемые, возможностей фирм и кадровых ресурсов на местном рынке.

Правительства испытывают ряд трудностей, начиная с гарантии проведения работ по освоению и добыче на разумных условиях для обеспечения доверия и стабильности обязательств по договору, в то же время сохраняя гибкость перед лицом изменяющихся обстоятельств. Правительствам необходим жесткий механизм, с помощью которого можно добиться желаемой ценности и значительной добычи; часто наиболее желанными инструментами для распределения прав являются конкурентоспособный тендер и аукционы. Однако правительства также испытывают некоторые ограничения, особенно если количество жизнеспособных конкурентов небольшое; в таком случае собственники ресурсов могут выбрать другую стратегию.⁴

Существует несколько ключевых принципов, которые применимы к различным типам механизмов, включая конкурентоспособный тендер, режимы, основанные на лицензировании и системы распределения, основанные на переговорах:

- i. **Условия должны быть оговорены в законодательных актах или регулирующих положениях** как можно подробнее. Описание политики в законе увеличивает вклад и поддержку общественности, усиливает стабильность для инвесторов, гарантирует единый режим и уменьшает шансы ведения двойной игры и побочного бизнеса. Это может также увеличить доход для правительства путем уменьшения неопределенности.
- ii. **До подписания договоров необходимо предоставить общественности как можно больше информации, а сами договора должны стать публичными.** Это относится также к финансовому режиму, в котором будут работать фирмы. Это также относится к геологической информации; общедоступные находки предварительных исследований наверняка окажутся полезными для конструкторских бюро в процессе тендера. Социальные и экологические условия должны тоже стать достоянием общественности. Надежные и хорошо продуманные модели контрактов, которые подверглись детальному юридическому анализу представляют собой

⁴Например, страны могут создать долгосрочное стратегическое партнерство с отдельной компанией или консорциумом. В таком случае конкуренция между несколькими сторонами может оказаться нецелесообразной.

здоровую основу для тендера. Трансляция и открытый доступ СМИ к тендеру или аукциону добавляет прозрачности и помогает установить легитимность конечного результата, особенно там, где освоение имеет национальное значение. Социальные и экологические условия должны также стать достоянием общественности.

Конкурентоспособные механизмы размещения предпочтительны по ряду причин:

- i. **Правительство может находиться в невыгодном положении с точки зрения информации**, не имея достаточной информации о технических характеристиках и, возможно, имея незначительный опыт в ведении сложных переговоров или не имея его совсем, что является характерной чертой сектора ресурсов. Благодаря аукционам и конкурентоспособным механизмам тендеров правительствам нет необходимости знать истинную ценность прав для обеспечения полной стоимости на них. Конкуренция между фирмами, которые являются экспертами в техническом и финансовом плане, обеспечивает возможность предложить максимальную ценность правительству, которому может не доставать экспертной информации по сравнению с участниками тендера.
- ii. **Использование правильно организованных аукционов может уменьшить шанс недобросовестности** со стороны чиновников, которая создает почву для протекционизма и злоупотреблений.
- iii. **Последующие аукционы могут обеспечить еще большую ценность для правительств.** Изначальные раунды заявок могут раскрыть частную информацию об истинной стоимости соседних участков.

Конкурентоспособный тендер может быть достигнут путем создания инструментов распределения прав или контрактов. Аукционы являются одним из таких инструментов, но они могут варьироваться – от простых переговоров между единственным покупателем и продавцом до конкурентных рынков с многочисленными продавцами и покупателями. Преимущества конкурентоспособного тендера увеличиваются, если соблюден ряд предусловий, включая предоставление информации по геологии региона, присутствие компетентных участников тендера и физическую безопасность в плане лицензий.

Процесс правительственного распределения контрактов среди конкурирующих фирм должен быть тщательно организован. Техническая экспертиза, потенциал и финансовые возможности могут быть важными критериями тщательного и жесткого отбора. Истинные собственники-бенефициары фирмы и источники их средств должны быть известны. Должны существовать строгие правила, которые будут препятствовать чиновникам отдавать предпочтение тем компаниям, в которых они, их родственники или доверенные лица имеют финансовые интересы. В тех случаях, когда это возможно, **аукционы должны быть предпочтительным вариантом по причине как прозрачности, так и гарантии получения максимальной ценности.** Тип аукциона или механизм распределения могут различаться в зависимости от типа ископаемых и геологических условий.

Во время стратегического анализа вариантов составления контракта или процесса, предшествующего тендеру, может стать ясно, что аукцион вряд ли будет

успешным, либо потому, что структура индустрии предполагает небольшое количество участников тендера или по причине особых местных факторов. В таких случаях стратегическое партнерство может стать закономерным вариантом. Однако при отсутствии дисциплины открытого конкурентного процесса могут понадобиться особые усилия, чтобы обеспечить и продемонстрировать прозрачность и выравнивание интересов сторон договора.

Сам аукцион должен быть тщательно продуман как в плане отбора переменных тендера (например, ставка роялти, доля производства, рабочая программа или налог на доходы), так и в плане организации процесса аукциона. Переговоры после заявок должны быть сведены к минимуму; это возможно благодаря четким и прозрачным условиям торгов, включая тщательно продуманные модели контрактов.

- i. **Конкурентный тендер должны проходить при наличии измеримых или поддающихся проверке переменных тендера.** Это гарантирует сравнение и оценку заявок. Кроме того, последующая передача переменных тендера может находиться под наблюдением и может быть приведена в исполнение. Если тендер имеет место в сфере переменных, которые трудно измерить или проверить, шансы ведения двойной игры и злоупотреблений могут увеличиться.
- ii. **Конкуренция не обязательно должна быть только по цене, хотя конкуренция в слишком большом количестве переменных разрушает прозрачность, увеличивает административные расходы и может привести к нежелательным последствиям.** Например, если идет торг по такому показателю, как уровень производства, последующий уровень добычи и связанных с ним влияний экономики не зависит от правительства. В любом случае конкуренция должна происходить на основе четких и прозрачных правил, таким образом снижая возможность секретных сделок и злоупотребления полномочиями.
- iii. **Конкуренция в тендере может быть усилена наличием надежной первоочередной геологической информацией.** Правительства не должны распределять права на добычу до получения информации по освоению. Такой вид деятельности может быть оформлен договором напрямую или принят как общественное благо. Доноры могут поддерживать государства в приобретении данных геологического исследования до распределения прав на добычу. Права и полномочия тех, кто проводил разведывательные работы или предоставил геологическую информацию, должны быть понятны с самого начала процесса.

Конкуренция и механизмы конкурентного тендера причастны к различным типам размещения и различным задействованным участникам:

- i. **Бартерные сделки или продажа с принудительным ассортиментом должны быть размещены прозрачно и на конкурентной основе, чтобы обеспечить максимальную ценность.** Например, особенно в странах с низким доходом, часто принято включать в обязательства инвесторов

требование о предоставлении социальных льгот, таких как жилье, образование, здравоохранение, обучение или требование об инвестициях в соответствующую структуру. При условии четкого объяснения таких требований в положении или в процессе торгов они не должны помешать правительству осознать выгоды конкуренции. Более трудные ситуации возникают в случае инфраструктурных сделок между правительствами, когда правительство-собственник ископаемых должно предоставить привилегированный доступ компаниям других стран. Таким сделкам обычно не хватает прозрачности, и их трудно оценить. Правительства, избравшие этот путь, должны тщательно проанализировать выгоды инфраструктуры и ценность, полученную от ресурсов, чтобы удостовериться, что после подведения баланса они все еще присутствуют. Распространенная ловушка заключается в том, что доступ к ресурсам оговаривается строгим коммерческим контрактом, в то время как сделки между правительствами базируются на договорных обязательствах высокого уровня, которые не защищены иском.

- ii. **Возможно, есть некие преимущества в разделении контракта на отдельные части.** Некоторые виды деятельности, такие как ограниченные сейсморазведочные работы и интерпретация их данных, могут быть оформлены самостоятельным договором отдельно от распределения прав освоения. С самого начала должно быть понятно, какие присутствуют выгоды сфер компетенции на каждой стадии отдельного процесса, чтобы они могли быть четко отражены в конкуренции между фирмами. В некоторых горнодобывающих сферах конкуренция между инвесторами исторически имеет место во время освоения или на стадии разведочных работ, где дальнейшее развитие регулируется существующими финансовыми и другими положениями. Хотя это может представлять собой приемлемую форму конкурентной модели, где существуют адекватные органы финансовых и других структур, обсуждение условий после разведки тет-а-тет с инвесторами не приведет к адекватной прозрачности или конкуренции.
- iii. **Конкуренция в операциях по транспортировке и переработке и предоставление услуг разведки и добычи также важны для достижения ценности и эффективности в процессе добычи.** Это может включать уклонение от предоставления права добычи сырья внутреннему рынку по цене ниже международной. Правительства должны принять меры, чтобы гарантировать прозрачность, открытый доступ и честную конкуренцию в процессе снабжения, что также должно включать понимание истинного бенефициарного владения и источников финансирования у компаний, которые участвуют в тендере. Правила конкуренции должны равным образом применяться как к частным, так и к государственным компаниям.

Принцип 5: Проекты по использованию ресурсов могут оказывать существенное положительное или негативное влияние на экономику страны, экологию и общество в целом, что должно быть идентифицировано, исследовано, рассчитано, уменьшено или компенсировано на всех стадиях проекта. Решение о добыче должно быть тщательно взвешено.

По причине месторасположения, природы и зачастую масштаба проекты по освоению ресурсов могут оказывать значительное влияние на местную экономику, окружающую среду и общество. Правительства обязаны учитывать это, планируя любые действия по разведке или освоению ресурсов. При принятии решений по разведке или освоению ресурсов необходимо **четко представлять все возможные последствия для местной экономики, окружающей среды и общества**, обычно после проведения стратегической оценки или изучения влияния проекта. Эти последствия должны быть учтены при принятии решения, добывать ресурсы или нет. Участие общественности должно быть частью этого процесса. В некоторых случаях стоит отсрочить инвестирование до тех пор, пока не усовершенствуется технология или не будут лучше изучены последствия с учетом новых данных. Оценка последствий должна быть доступна общественности. Если принято решение об инвестировании, то необходимо отслеживать **влияние на экологию и обществ** течение всего срока реализации проекта согласно с планом минимизации или смягчения возможных неблагоприятных последствий.

Побочные результаты влияний на общество, экономику и экологию будут ощутимы для населения, проживающего в регионе, где ведется освоение или разведка. Решение об освоении или разведке может представить новые прямые экономические и социальные возможности, связанные с развитием промышленности и услуг по природным ресурсам. Это могут быть возможности трудоустройства или увеличившееся количество товаров и услуг. Новая транспортная инфраструктура, а также усовершенствование услуг по обучению, образованию, здравоохранению и т.д. может ускорить развитие местной общины или регионов. Это потребует дальновидного планирования по использованию пространства и земли от местного, регионального и государственного правительств с тем, чтобы направлять освоение в соответствии с одобренными структурными планами и стратегиями.

Часто те, кто находятся в непосредственной близости к процессу добычи, несут непропорциональный груз социальных, экономических и экологических затрат по добыче. Когда граждане терпят подобные убытки, их претензии могут быть компенсированы услугами, инфраструктурой или дивидендами. На самом деле при отсутствии четкого обязательства предоставить разумную компенсацию за эти убытки, а также соразмерное участие в предоставлении благ государству местные общины склонны саботировать процесс добычи.

Необходимо провести консультации с местными общинами и широкой общественностью до начала освоения. Декларация ООН «О правах коренных народов» требует заручиться заблаговременным, добровольным и

информированным согласием коренного населения. Всемирный Банк требует заручиться «заблаговременным, добровольным и информированным согласием» для выдачи кредита под проекты по добыче. Добровольные Экваториальные принципы призывают к заблаговременной, добровольной и информированной «консультации». Международный совет по горному делу и металлам также подчеркивает необходимость консультаций, но отмечает возрастающее давление превратить получение согласия в норму. Предпосылкой для заблаговременного информированного согласия будет удовлетворительная способность граждан и гражданского общества участвовать в содержательных переговорах и дебатах. Права собственности местной общины должны быть четко оговорены в законе. В целом, задействованные общины должны получить выгоду в результате добычи ископаемых.

Правительство несет ответственность за определение экологических стандартов и соблюдение их выполнения, а также за установление требований местной общины о компенсации. Они могут быть установлены со ссылкой на международные стандарты, такие как Экваториальные принципы,⁵ которые приняты представителями коммерческого капитала при финансировании проектов добычи и МФИ. При определении стандартов правительством и контроле за их соблюдением расходы на минимизацию последствий, предотвращение и компенсацию являются частью экономических затрат проекта и должны быть учтены. Воздействие на женщин должно быть установлено и учтено отдельно и четко в процессе принятия решения.

Обеспечение безопасности для проектов может оказать негативное влияние на права человека, если частные и государственные подразделения безопасности используют излишнюю силу. С юридической стороны проектов необходимо продумать надежные меры безопасности и механизмы в случае нарушения прав человека.

Инвестору удобнее всего контролировать и минимизировать последствия ущерба для экологии ущерба во время работы, и он скорее всего эффективнее других сможет провести утилизацию во время закрытия проекта. Требование о проведении непрерывной утилизации во время работы скорее всего будет целесообразным и поможет избежать более крупных обязательств при закрытии проекта. Если частные компании ответственны за минимизацию последствий ущерба для экологии и закрытие проекта, важно обеспечить государственному и местному руководству, а также гражданскому обществу ***возможность наблюдать и обеспечивать соблюдение*** обязательств и кодекса поведения компании. Условно-депозитные счета могут быть эффективным инструментом гарантии покрытия расходов на утилизацию.

Принимая решение об одобрении либо неодобрении проекта и о времени его начала, правительство должно учитывать экономические выгоды как на местном, так и на государственном уровне, помимо учета социальных и экологических

⁵ Экваториальные принципы (ЭП) – это произвольный набор стандартов для определения, оценки и управления социальным и экологическим риском при финансировании проектов.

влияний. В некоторых случаях и в некоторых районах может быть уместным ограничить или запретить развитие проекта. Зачастую подобные ограничения касаются районов существенной экологической или культурной значимости на государственном или международном уровне, или районов особой ценности в плане сельского хозяйства, рыболовства, водных ресурсов или коренного населения.

Наличие кустарной разработки месторождений ископаемых может создать ряд трудностей для правительства и инвесторов, но при умелом управлении это может способствовать локальному развитию. Правительства должны стремиться зафиксировать и урегулировать эти виды деятельности с целью содействия положительному влиянию проекта и смягчения негативных последствий.

Принцип 6: Компании по добыче ископаемых, принадлежащие государству, должны работать открыто и быть рентабельными в условиях конкуренции.

Некоторые страны, добывающие ископаемые, обращаются за помощью к предприятиям в частном секторе, чтобы развить свою ресурсную базу целиком или по частям.

Государственные компании могут быть использованы для развития внутренней мощности и поддержки развития внутренних связей между ресурсным и другими секторами. Эти задачи могут быть целесообразными в определенный момент экономического развития, но государственное предприятие должно адаптироваться к изменениям в экономической сфере. Успешные компании характеризуются ограниченной сферой деятельности, профессиональным управлением и установкой стать коммерчески рентабельными.

Государственные добывающие компании (ГДК) могут предоставить стране эффективный механизм для накопления собственного опыта и профессионализма в сфере добычи ресурсов. Кроме того, правительство может осуществлять непосредственный контроль за темпом освоения ресурсов, гарантированной поставкой или для достижения государственных задач, включая развитие вспомогательных и перерабатывающих отраслей. Исторически ключевой предпосылкой успеха ГДК было обязательство сохранять способность и профессионализм чемпиона страны на международном уровне с помощью либо постоянного усовершенствования навыков, либо конкуренции на мировой арене. Однако многие общенациональные компании показали плохие результаты. Кроме того, инвестиции в ГДК могут ограничить диверсификацию и усилить зависимость государства от сектора добычи ресурсов, когда основные правительственные поступления⁶ зависят от сектора добычи ресурсов, и таким образом подвержены изменениям в зависимости от цены на ресурс.

⁶Бюджетные поступления плюс прибыль от государственных предприятий.

ГДК могут вести успешную, эффективную и прибыльную деятельность. Лучше всего эффективность достигается благодаря положениям, которые защищают от внедрения недобросовестной практики, что ведет к плачевным результатам. Способы уменьшения вероятности такого внедрения включают, но не ограничиваются следующим:

- i. Структурирование компаний с тем, чтобы решения были понятны и предусматривали проверку рынка. Любая защита государственных компаний должна быть четко определена и ограничена по времени с тем, чтобы уменьшить риск злоупотребления привилегированным положением.
- ii. Управление собственностью в рамках такого коммерческого отношения, как пакеты акций. ГДК должны быть основаны в соответствии с необходимым коммерческим кодексом с тем, чтобы отличать их от других государственных агентств, которые основаны с целью преследования задач нефинансового характера.

Прозрачность может быть достигнута при организации государственной компании как отдельного правового субъекта с четко установленными полномочиями и задачами, где совет управляющих и правление независимы от правительства. Общественный надзор и контроль могут быть усилены следующим:

- i. счета государственных учреждений должны соответствовать международным стандартам и проходить проверку международного аудита;
- ii. любые доли частной собственности и сделки между владельцами этой доли должны быть четко выделены;
- iii. государственные компании так же, как и компании в частном владении, должны обнародовать информацию;
- iv. парламент или другие организации должны осуществлять регулярный и систематический надзор.

Целью учреждения компании должно быть стремление получить максимальную прибыль, открыто и честно конкурируя с другими компаниями. Конкуренция может выступать как дисциплинарный механизм по отношению к эффективности государственной компании и правительству в целом и являться критерием измерения производительности. Открытая и эффективная конкуренция также может быть наилучшим средством охраны правопорядка в плане материально-технического обеспечения. Конкуренция усиливается, если государственное предприятие работает в том же бюджетном режиме, включая плату за право разработки недр, что и частный инвестор в этом или другом секторах.

Государственное предприятие должно конкурировать как в плане затрат, так и результатов. Новые инвестиции и дополнительные расходы на производство обычно осуществляются в ущерб других производственных программ или за счет увеличения общего государственного долга (долг государственного предприятия плюс государственный долг). Все инвестиции должны оцениваться соизмеримо с затратами государственных фондов.

ГДК не должны нести расходы по выполнению нормативных функций. Конфликты интересов между коммерческими и общественными интересами могут возникнуть в том случае, когда одна и та же сторона несет расходы в погоне за прибылью и нормативные расходы.

Когда позволяет институциональный потенциал, правительство должно отстранить государственную компанию по добыче ресурсов от лицензирования, технического и нормативного надзора, возложив эти функции на независимые правительственные организации. Если данные функции возложены на государственную компанию, можно уменьшить конфликт интересов и лучше наблюдать за ним, если некоммерческие функции отделены и подвергаются контролю и отчетности.

ГДК должны находиться в стороне от правительственной деятельности, включая такие общественные функции, как распределение субсидированной добычи. В том случае, если данная задача доверена государственным добывающим компаниям, правительственный и законодательный контроль и надзор можно улучшить, если государственная компания подробно и отдельно отчитывается о расходах на осуществленные компанией общественные программы, включая эквивалентные бюджетные расходы таких программ. Эти расходы также должны быть учтены в бюджете и национальных счетах.

Принцип 7: Доходы от добычи ископаемых должны, в первую очередь, способствовать устойчивому всеохватывающему экономическому развитию путем предоставления возможности и поддержки высокого уровня инвестирования в стране.

Доходы от добычи ископаемых *по своей природе ограничены по времени*; природные активы будут истощены. Поэтому даже когда у граждан имеются острые нужды, если доходы от добычи потребляются, а не инвестируются, наступающее вследствие этого повышение *уровня жизни может не сохраниться*. Если доходы используются для устойчивого повышения уровня жизни, значительная их часть должна быть инвестирована за пределами сектора добычи, например, в материально-техническую базу, общественную и экологическую инфраструктуру, включая образование, здравоохранение, трассы, железные дороги и порты. Страны с низким доходом, особенно те, в которых не удовлетворены острые нужды, также наверняка будут иметь ряд *возможностей увеличения роста* экономики благодаря внутренним инвестициям. Всеобъемлющий рост увеличивает количество рабочих мест и доходы семей и является необходимым условием стабильного уменьшения нищеты. Рост также приводит к постепенному накоплению налоговых поступлений из секторов, не связанных с добычей, что может способствовать увеличению расходов бюджета на социальные нужды.

Чтобы оставаться эффективным и постоянным, такой рост требует *поддерживаемого высокого уровня инвестиций* в течение продолжительного времени. Количество инвестиций, которое государство может продуктивно поглотить («поглотительная способность»), в любое время может быть ограничено его кадровыми ресурсами и административной мощностью, а также его материально-технической базой. Многие страны, богатые ресурсами, имеют низкий уровень инфраструктуры, компетенции и производительности труда. Это, в свою очередь, создает малообещающий климат для частных инвестиций. Например, частные инвестиции в производство электроэнергии могут быть невыгодными, потому что транспортная инфраструктура слишком плохо развита, чтобы поддерживать компании, которые были бы верными покупателями энергии. Инвестиции в сельское хозяйство могут быть слабыми из-за недостатка загородных дорог, ирригации или знания соответствующих технологий. Значительное увеличение государственных доходов создает *возможность порвать замкнутый круг слабых частных инвестиций*. Одновременно увеличивая частные инвестиции для удовлетворения различных нужд, можно увеличить доход от частных инвестиций, что представляет собой стимулирующую активность.

Однако, поскольку неудовлетворенные нужды могут быть разнообразны, *соответствующие частные инвестиции принимают различные формы*, далеко не все считаются инвестициями в материальные ценности. Помимо материально-технической базы, расходы на кадровые ресурсы – например, образование и здравоохранение – и другие дополнительные инвестиции, как например, направленные на улучшение государственной администрации, могут быть выгодными сами по себе, принося высокий общественный доход. Однако, они также выполняют важную функцию улучшения климата для инвестиций и дополняют частные инвестиции, увеличивая доход от капитала.

Для стран с низким доходом внутренние инвестиции предпочтительны по сравнению с иностранными инвестициями. Для стран с высоким доходом, таких, как Норвегия, может оказаться уместным создать фонд социального благосостояния, чтобы поддержать будущие поколения, но эта стратегия не подходит для стран с низким доходом. Странам с низким доходом не хватает **капитала**, жизнеспособной **инфраструктуры**, **государственных услуг и товаров**, включая услуги системы здравоохранения и образования. Уместно исправить эти недостатки. Последовательность инвестиций должна быть обращена к этим ограничениям на ранней стадии с тем, чтобы способствовать более скорым темпам будущих инвестиций и роста.

Страны, которые испытывают товарный бум и имеют высокий уровень международного долга, могут с пользой применить непредвиденную прибыль для погашения долгов. Уменьшение долга не усиливает проблемы внутреннего поглощения, улучшает кредитоспособность страны и интерес со стороны инвесторов и, что самое важное, уменьшит стоимость капитала для внутреннего частного сектора за счет воздействия на размер процентной ставки.

В то время как главной задачей является *постоянный* рост, граждане многих стран, богатых ресурсами, испытывают острые нужды. Они в настоящий момент намного беднее, по сравнению с тем, какими скорее всего будут они сами и их дети в будущем. Таким образом, уместно использовать некоторую часть доходов от добычи для немедленного улучшения уровня жизни.

Одним из механизмов предоставления благ, связанных с доходами от добычи, могут быть прямые условные и безусловные денежные переводы или выплата «дивидендов». Прямые переводы могут помочь обойти трудности, связанные с расходами, и ограничения мощности, а также могут помочь преодолеть ограничения рынка кредитов для физических лиц. Подобные дивиденды признают тот факт, что граждане являются, в конечном счете, собственниками ресурсов. Более того, переводы гражданам могут улучшить подотчетность и усилить общественный интерес к тому, как расходуется прибыль. Чтобы ощутить выгоду, прямым переводам не обязательно полагаться на полный поток доходов от добычи. Однако следует отметить, что многие страны, богатые ресурсами, не имеют достаточной государственной администрации, чтобы распределять доходы между физическими лицами с оптимальными затратами. Эта практика может сопровождаться большими затратами. Кроме того, отдельные граждане могут быть менее компетентны по сравнению с правительствами в принятии оптимального решения по инвестированию по причине несостоятельности рынка и его непостоянства.

Механизмы совершения переводов гражданам критически важны, особенно если государственная администрация и инфраструктура социальной защиты недоразвиты. Недавнее исследование показывает, что условные денежные переводы могут быть эффективным каналом распределения денег семьям граждан. Альтернативные механизмы распределения, такие как субсидирование внутренней цены избранного товара или соответствующих продуктов, таких как

бензин, менее желательны как способ увеличения расходов домашних хозяйств. Тем не менее такие механизмы широко распространены. Использование субсидий на товары стимулирует расточительное потребление и может потворствовать контрабанде и развитию параллельных рынков. В период высоких мировых цен потери экспортной выручки и макроэкономическая ноша внутренних субсидий может оказаться неприемлемой. Кроме того, дистрибутивная направленность таких субсидий обычно отсутствует или невозможна, что ведет к неправильным дистрибутивным последствиям, часто несовместимыми с более широкими задачами правительства, такими как снижение уровня бедности и перераспределение. Предпочтительной и менее затратной может быть форма прямых или целенаправленных переводов.

Программы по расходам должны быть сформулированы с осторожностью, и особое внимание должно быть уделено непостоянству доходов от добычи и тому факту, что расходы обычно трудно вернуть обратно. Подобные программы должны быть разработаны в рамках контекста среднесрочного прогноза расходов, который должным образом оценит их внутреннее постоянство и влияние экономики. План расходов и сбережений и его выполнение должен быть полностью открытым, проанализирован и одобрен законодательными органами, общественность должна также понять и поддержать его.

Принцип 8: Эффективное использование доходов от добычи ресурсов подразумевает *постепенные внутренние траты и инвестирование*, а также *ровный характер* тем, чтобы учесть неустойчивость доходов.

Доходы от добычи могут сильно колебаться, меняясь в зависимости от освоения новых залежей, изменения цен и финансовых ассигнований. Эффективное использование доходов предполагает **плавные расходы** постепенно наращиваемые инвестиции и ассигнования. Постепенное наращивание скорее всего будет необходимым с тем, чтобы гарантировать качество государственных расходов и избежать нежелательных макроэкономических последствий.

При планировании бюджета очень важно учитывать непостоянство объема доходов и цен на товары, что было особенно очевидным во время финансового кризиса, который начался в 2007 г. Подобной модели внутренних затрат можно добиться, если откладывать часть доходов в течение периодов высоких доходов, храня излишки в «фонде стабилизации» и используя отложенные доходы в течение периодов низких доходов. Придание равномерности может быть обеспечено ограничением иностранных займов или регулированием уровня истощения ресурсов. Активы, удерживаемые в целях стабилизации, выполняют иную функцию в отличие от функции долгосрочных активов для «будущих поколений», и управление ими может быть организовано соответствующим образом. Однако оба вида активов могут храниться в комбинированном фонде, включающем портфель различных холдингов.

Сумма, откладываемая в фонд, должна храниться в международных финансовых активах. Если правительство полагается на внутренние сбережения, оно смягчит собственные траты во время периодов непостоянства, например, в период низких цен, только тем, что передаст сокращение доходов от добычи отечественным фирмам и домохозяйствам, поскольку это ликвидирует внутренние сбережения. Лучшей стратегией для правительства будет сгладить государственные расходы за счет иностранных денежных активов, избегая неблагоприятного воздействия для отечественных фирм и домохозяйств, когда запасы истощены. Данная стратегия может быть более эффективной, если обеспечить открытость и учитывать ответную реакцию действующих лиц частного сектора.

Стабилизация или фонды «будущих поколений» не должны организовываться с целью борьбы с большими экономическими спадами – объем, необходимый для смягчения удара по экономике во время таких событий, окажется малоэффективным и не позволит стране выдержать остаток бизнес-цикла.

Смягчение государственных расходов при непостоянстве доходов имеет свои последствия как для **масштаба накопления иностранных активов, так и для их структуры**. Хотя не стоит задача основать исключительно долгосрочный фонд, менее ликвидные активы должны составлять значительную часть накоплений во время периодов бума (по крайней мере до тех пор, пока не образовался существенный последний резерв холдингов). Необходимо будет продать инвестиции во время периодов низких мировых цен на товары, что может совпасть по времени с мировым кризисом и низкими ценами на активы. Поэтому фонд стабилизации должен включать в себя часть инвестиций в умеренно ликвидной

форме и часть инвестиций в форме, не сильно зависящей от изменчивости стоимости. Эффективность можно усилить, если существуют понятные правила и директивы, которые инициируют накопление и снятие активов, где любые отклонения должны обсуждаться публично и проходить через формальные процедуры.

Придание равномерности расходам также может нуждаться **взаймах** на рынках мирового капитала. Подобные займы могут быть особенно полезны в период между обнаружением ресурсов и притоком значительного объема доходов, во время которого характерно изначальное увеличение расходов. Правительства могут использовать эти займы с тем, чтобы способствовать предполагаемому увеличению частных инвестиций. Однако важно проявлять осторожность как на мировом, так и на национальном уровне. Следует проявлять осторожность во избежание увеличения стоимости капитала для частного сектора. Чтобы этого не случилось, частным займам следует предпочесть **международные**, как например заем у МБРР. Международный заем может помочь правительству в достижении задачи сбалансированных расходов.

В долгосрочной перспективе запас ресурсов должен быть использован для сокращения правительственного долга, а не для его увеличения.

Отсрочки, а значит и сглаживания расходов, также можно достичь, **снизив темп истощения ресурсов**. Если ископаемые оставлены в земле, согласно экономическим принципам, предполагаемый от них доход будет конкурировать с доходом от иностранных денежных активов. **Оставив ископаемые в земле, можно также уменьшить риск их растраты**, например, когда правительственные доходы направлены на финансирование по политическим целям, а не инвестируются во внутренние активы. Стоимость отсроченной стратегии освоения сопровождается мгновенной непопулярностью и отсрочкой **диверсификации портфеля общих активов** экономики. Такой диверсификации можно добиться, если добывать ресурсы и конвертировать их стоимость в портфель различных активов.

Принцип 9: Правительство должно использовать обилие ресурсов в качестве возможности увеличить *эффективность и стоимость государственных расходов* и дать возможность частному сектору ответить на структурные изменения в экономике.

Возможности постоянного роста, которые создаются за счет значительного увеличения государственных расходов, как например при новом притоке доходов от добычи, требуют эффективного распределения и контроля за расходами. Правительство должно очень внимательно относиться к влиянию макроэкономики на другие секторы экономики.

Правительства, которые ожидают увеличения государственных доходов за счет добычи, должны обратить особое внимание на проблему *качества государственных расходов*.⁷ Если были правильно расставлены приоритеты в государственных расходах, дополнительные расходы составят меньшую сумму по сравнению с текущими расходами, как в плане эффективности, так и в плане справедливости распределения. Ухудшение качества расходов может произойти по причине давления со стороны политической экономии: как только лоббистские группировки узнают об увеличении объема государственных расходов, они предпримут попытки извлечь из этого выгоду; «погоня за рентой». Если качество дополнительных государственных расходов низкое, доходы от добычи невозможно трансформировать в значительное повышение уровня жизни.

Решением проблемы низкого качества государственных расходов является признание того факта, что значительное увеличение государственных расходов также представляет собой возможность инновации систем расходов. В странах с низким институциональным потенциалом, возможно, будет легче с политической точки зрения ввести улучшенное, более жесткое управление на последующие расходы, чем реформировать существующие.

Инновация в системе государственных расходов предполагает выполнение двух четких задач: (а) целостность – избегать неправильного распределения и сведения к минимуму возможности коррупции; (б) качество – эффективность и справедливое распределение расходов.

В погоне за целостностью и качеством контрактной системы конкуренция может быть эффективным инструментом. Институциональный эквивалент аукциону по продаже прав добычи должен добиваться конкурсных торгов для всех государственных поставок.

Помимо конкурсных торгов, существуют другие системы, предназначенные для гарантии целостности. Решения, одобряющие расходы, должны быть публично доступны посредством опубликования планов бюджетов. Расходы, имевшие место, должны подвергаться тщательному анализу со стороны независимых аудиторов. Другие системы ставят своей целью, в основном, эффективность. Перед

⁷ Здесь под словом «качество» мы подразумеваем эффективность, справедливость распределения и продуктивность государственных расходов в целом – как текущих затрат, так и правительственных инвестиций.

утверждением сумма основных расходов должна сравниваться с возможными выгодами (анализ эффективности затрат). Впоследствии расходы должны быть оценены, а результаты отражены в отчетах и учтены на будущее.

Серьезное увеличение расходов за счет выручки от экспорта ресурсов имеет **макроэкономические последствия**, которые могут косвенно навредить секторам в конкуренции с экспортом ресурсов. Фирмы, занимающиеся другим видом экспорта, могут пострадать при изменении курса обмена, что делает их менее конкурентоспособными. Фирмы, производящие ходовые товары для отечественного рынка, например, фабричные производства, могут пострадать из-за стоимости труда и других затрат, которые увеличиваются по причине спроса в секторе ресурсов. Все эти эффекты носят название «голландская болезнь».

Средством от «голландской болезни» в какой-то степени может быть возмещение ущерба, нанесенного экспортерам другого вида и производителям суррогата импорта, путем снижения затрат. Чтобы добиться постоянства в этом, необходимо не субсидировать, а инвестировать в государственные задачи «общего плана», такие как здравоохранение, образование и инфраструктура, что принесет пользу всем секторам экономики и всем регионам страны.

Снизить вероятность «голландской болезни» можно также выравниванием низшей и высшей точек изменений цен на товары. Однако даже при выравнивании экономике придется приспособиться к периодическим внешним ударам. Это влияет на форму экономической политики, которая может, на первый взгляд, оказаться несвязанной с добычей ресурсов. Главной экономической характеристикой, которая способна улучшить устойчивость стран, богатых ресурсами, к сюрпризам погоды, является гибкость рынка труда. Поскольку страны с большим запасом ресурсов подвергаются особым ударам, государства должны определять приоритеты такой гибкости соответствующим образом. Это подразумевает тот факт, что политика социальной защиты в таких странах должна отличаться большим акцентом на прямой помощи домашним хозяйствам и мобильности занятости, а не на сохранении существующих рабочих мест.

Принцип 10: Правительство должно *содействовать инвестициям частного сектора* на национальном и местном уровнях в целях диверсификации, а также использования возможностей отечественного прироста стоимости.

Доход от добычи ископаемых может использоваться, чтобы поддержать создание рабочих мест и дохода в различных секторах. Возможности появляются за счет непосредственного стимула, который создается сектором ресурсов и наличием фондов благодаря доходам от добычи. Рабочие места и доход будут создаваться, главным образом, частным сектором, но правительство играет определенную роль в осуществлении этого. Инвестиции могут относиться к деятельности, связанной с ресурсами, по причине того, что **сектор ресурсов должен получать непосредственную выгоду от доход от экономической деятельности** после выплаты налогов и роялти. Но государства также должны убедиться, что секторы, не связанные с добычей ресурсов, имеют возможности для роста.

Правительство может принести пользу, создав климат для инвестиций и общественные блага, которые содействуют частным инвестициям. Это подразумевает устранение помех для частных инвестиций. Поскольку бум ресурсов ведет к структурным изменениям в экономике, особенно важно, что бизнес и нормативная среда поддерживают новые инвестиции и имеют гибкий подход, который позволит переместить капитал и рабочую силу в другие секторы экономики. Можно установить потенциальные помехи, например, в строительном секторе, и урегулировать их. Например, открытый доступ к международной торговле может помочь смягчить их.

Правительство может использовать стимулирующие факторы, нацеленные на конкретные секторы экономики или конкретные виды экономической деятельности. Подобное вмешательство оправдано при несостоятельности рынка, что помогает помешать или воспрепятствовать фирмам согласиться на инвестиции с потенциально высокой отдачей. Однако такая политика рискованна, примерами являются многочисленные «белые слоны» среди стран, богатых ресурсами. Если вводится такая политика, необходимо соблюдать следующие несколько принципов организации. Во-первых, **предполагается, что инвестиции должны быть коммерчески выгодными на протяжении долгого периода времени.** Инвестиции, которые не проходят по этому параметру, скорее всего, нейтрализуют, а не добавляют стоимость и будут истощать государственные фонды. Во-вторых, **правительственная поддержка должна относиться к успеху, а не к провалу.** Следует избегать пространственных стратегий поддержки. Поддержка должна установить правдоподобный критерий расторжения в случае продолжительной низкой продуктивности. Часто препятствием к этому является лоббирование со стороны заинтересованных групп, поэтому решения должны приниматься на высоком уровне и после консультации с широкими слоями населения – потребителями и налогоплательщиками, а также с учетом интересов производителей.

В избранных для развития секторах существуют внутренние противоречия между наращиванием ресурсов и диверсификацией экономики вместо того, чтобы

полагаться на минимальную ресурсную базу. Решения относительно этого зависят от конкретной страны, но существует ряд принципов.

- i. Если добытые ресурсы в непереработанном виде влекут за собой значительные транспортные расходы, вероятно, есть возможность инвестировать в последовательную переработку и создать добавочную стоимость. Возможно, это будет не самым лучшим вариантом по причине значительных затрат, зависимости от импортируемых навыков и оборудования и вероятности создания небольшого количества рабочих мест.
- ii. Могут присутствовать возможности направить производственные ресурсы на добычу ископаемых (вертикальное инвестирование), например, предоставление товаров и услуг, а также опыта и знаний партнерам по добыче ресурсов.
- iii. Если ресурсы являются ходовыми на мировом рынке (например, нефть и дорогостоящие минералы), то наилучшим вариантом будет, скорее всего, экспорт ресурсов и использование фондов на инвестиции в диверсификацию других секторов.

Решения об инвестировании в последовательную переработку должны основываться на оценке потенциала страны и долгосрочного сравнительного преимущества, включая вероятность выхода эффективности на мировой уровень или коммерческой рентабельности. Если ресурсы являются менее ходовыми (например, газ или недорогостоящие минералы) или скорее всего будут пользоваться значительным спросом на местном рынке, имеет смысл развивать секторы транспортировки и переработки. Особо следует упомянуть газ, поскольку он напрямую связан с производством электроэнергии, что является предпосылкой экономического развития. Он ассоциируется с меньшими капиталовложениями по сравнению с нефтью, углем, атомной и гидроэнергией, а также возобновляемыми источниками энергии.

Экономическая деятельность по снабжению сектора ресурсов (разведка и добыча) может предоставить рентабельные возможности для инвестирования. Потребуется полный спектр товаров и услуг от обеспечения питания и жилья до специализированного оборудования и геологического анализа. Поскольку местные компании скорее всего окажутся неконкурентоспособными в высокоспециализированных областях или не будут иметь достаточного потенциала, чтобы удовлетворить спрос на определенные услуги, могут присутствовать возможности наращивания потенциала в сотрудничестве с внешними партнерами. Роль правительства может заключаться в том, чтобы требовать от инвесторов использования местных поставщиков или других методов повышения конкурентоспособности местных компаний. Крупные инвесторы часто имеют доступ к технологиям, навыкам и стандартам, которые способны повысить конкурентоспособность местных фирм. В рамках торгов за концессии или после проведения переговоров правительство может выдвинуть инвесторам требование продумать использование местных поставщиков и передачу знаний.

Следует отметить, что закон, который обязывает расходовать часть инвестиций внутри страны, может привести к нежелательным и непредвиденным эффектам.

Это может включать в себя взяточничество, импорт продуктов без создания рабочих мест или добавочной стоимости на местном рынке, а также развитие местной промышленности, которая утратит свои конкурентоспособные свойства, как только исчезнет инвестор. В целом, законы, которые стимулируют долгосрочную конкурентоспособность имеют преимущество по сравнению с законами, которые стимулируют лишь краткосрочную закупочную деятельность.

Диверсификация экономики представляет собой выгодный план развития для многих стран с большими запасами ресурсов. Во многих случаях структурные изменения, связанные с обилием ресурсов в сочетании с большим наличием внутреннего капитала, создают возможности для диверсификации экономики путем освобождения ее от зависимости от ресурсов и ее укрепления на будущее даже после истощения ископаемых. Успешная диверсификация экономики скорее всего произойдет в результате частных инвестиций при поддержке правительственной политики и государственных инвестиций, а не попытки «выбрать победителей» или развивать отдельные индустрии помимо секторов ресурсов. В случае, когда сравнительное преимущество в индустрии последовательной переработки маловероятно, диверсификация экономики является предпочтительным вариантом использования увеличенного объема капитала.

ОБЯЗАННОСТИ ДРУГИХ ДЕЙСТВУЮЩИХ ЛИЦ

Принцип 11: Национальные правительства компаний по добыче и центры международного капитала должны требовать и обеспечивать использование передового опыта.

Все действующие лица международного сообщества играют важную роль в том, чтобы дать странам, богатым ресурсами, возможность использовать потенциал добытых ископаемых. Это включает в себя защиту, поддержку, контроль и внедрение мирового передового опыта.

Главным стартовым моментом является усиленная открытость в выплатах правительствам. Тем не менее компании и страны, которым они принадлежат, должны сыграть большую роль в том, чтобы настаивать на внедрении передового опыта, насколько это позволяет поток создания ценностей.

Сделки между правительствами, где конкурс не возможен, не должны негативно сказаться на аукционах и конкурсных процессах. Правительства, под чьей юрисдикцией находятся родительские компании предприятий по добыче ресурсов, часто действуют таким образом, что ослабляют разумное управление добычей ресурсов. Например, некоторые правительства использовали свое влияние, чтобы добиться выгодных для их компаний сделок, таким образом разрушая целостность бюджетной системы и процесса передачи прав добычи. Подобное превышение своей дипломатической власти привело к переговорам о налоговом соглашении и обсуждению торговли. Если правительства стран, богатых ресурсами, решили использовать **открытые процедуры**, такие как аукционы, для передачи прав по добыче, компании и правительства стран, где находятся родительские компании предприятий по добыче не должны использовать свое влияние, чтобы обойти или скомпрометировать эти процедуры.

Подобным образом **открытость потоков доходов от добычи** необходима для осуществления эффективного общественного контроля. Национальные правительства должны выдвинуть требование для родительских компаний и всех предприятий, находящихся под их юрисдикцией, отчитываться о выплатах правительству в форме, позволяющей обществу контроль. Кроме того, они должны поддерживать Инициативу прозрачности добывающего сектора (ИПДС) и соответствовать стандартам отчетности ИПДС. Уже наблюдается значительный прогресс в этой области, особенно в связи с Поправкой Кардена Люгара к требованиям отчетности (Cardin-Lugar Amendment's reporting requirements) для компаний, зарегистрированных в США. Но для того, чтобы сделать универсальной подобную открытость и выровнять игровое поле для компаний по добыче, национальные правительства должны поддерживать **международные бухгалтерские стандарты** отчетности о подобных выплатах, производстве и доходах между странами. Последнее также сделает более эффективной для стран-производителей администрацию налогов на ресурсы.

Международные финансовые институты (МФИ) и организации, выдающие кредит на экспорт для национальных правительств, а также агентства по страхованию политического риска представляют основную финансовую поддержку проектам по

добыче. Такие организации должны использовать систему рычагов (и техническую поддержку), чтобы помочь органам власти стран, добывающих ресурсы, соответствовать стандартам учета общественности, открытости, социальной и экологической защиты. МФИ и организации, выдающие кредит на экспорт, должны работать вместе, чтобы разработать общие стандарты во избежание «гонки уступок». Группа двадцати может сыграть здесь важную роль связующего звена.

За последние годы международная конкуренция за доступ к природным ресурсам усилилась, что создало возможности для «гонки уступок» за стандартами, особенно в странах, которые недостаточно интегрировались в международную систему. Конкуренция за доступ к природным ресурсам часто мотивируется экономическими доводами; однако очень вероятно, что экономические доводы подобной стратегии сильно переоценены. Ходовые товары обычно часто имеют близкие аналоги, которые можно купить на мировом рынке. Таким образом импортирующие страны могут просто заплатить по рыночной ставке, не заручившись гарантиями привилегированного доступа к добыче или оформления долгосрочных контрактов. Газо- и нефтепроводы между странами являются исключением, поскольку их фиксированная физическая природа ограничивает каналы поставки и отвода, хотя продукты могут быть отправлены на рынки других стран. Если правительства-собственники компаний по добыче признают тот факт, что конкуренция за доступ к взаимозаменяемым товарам не является *игрой с нулевым исходом*, существует возможность согласиться на минимальный набор международных стандартов, применяемых по отношению ко всем международным инвестициям в секторе добычи. Международное сообщество должно стремиться **улучшить стандарты, установленные международными органами**, одновременно **вводя существующие стандарты** в странах, которые не достаточно интегрировались в международную систему.

Главные финансовые центры должны помочь ограничить **утечку общественных ресурсов** через незаконные каналы, что распространено в странах, богатых ресурсами. Международные надзорные органы в крупных финансовых центрах должны следить за тем, чтобы банки, деятельность которых они регулируют, не совершали сделок с разграбленными активами. Соответствующие требования об осмотрительности для сделок, которые обоснованно могут быть заподозрены в уводе доходов от добычи от их должного использования, должны отличаться той же строгостью, как и требования относительно отмывания денег, полученных от торговли наркотиками и финансирования террористических организаций. Действующие лимиты на поток разграбленных активов в международной банковской системе требуют сотрудничества от всех финансовых центров, которые уже координируют свои действия в борьбе с финансированием наркотиков и терроризма через Группу по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег и Базельский комитет по банковскому надзору.

Согласованное смещение политики в сторону ужесточения мер, регулирующих незаконные финансовые потоки, координируемое Группой двадцати, имело бы огромное значение. Первые шаги по борьбе с волюнтаризмом уже были сделаны. Подобный успех следует закрепить. Компании по добыче заявляют, что наибольшие ограничения свободы в плане раскрытия информации исходят от

правительств стран, добывающих ресурсы. **Продуманное регулирование в добывающих странах** или международные бухгалтерские стандарты защитили бы компании от репрессалий или дискриминации и выровняли бы мировое игровое поле в индустрии.

Международные неправительственные организации должны выступать защитниками мирового передового опыта, лоббируя изменения в политике через непосредственный контакт с законодателями политики и повышая уровень общественной вовлеченности. Они могут следить за внедрением международной политики, призывая к ответу за свои действия правительства, фирмы и рынки капитала.

Наращивание потенциалов в странах, богатых ресурсами, правительствами-собственниками ресурсов, местными неправительственными организациями или отечественными компаниями по добыче является той сферой, куда международное сообщество может сделать значительный вклад. Можно предоставить ресурсы, провести обучение и поддержать персонал в обоих направлениях с целью развития навыков и институционального потенциала.

Принцип 12: Все компании по добыче должны следовать передовому опыту в плане заключения контрактов, режима работы и оплаты.

Компании должны осознать важность их «общественной лицензии на работу», предприняв определенные шаги **по внедрению международного мирового опыта помимо набора минимальных юридических требований**. Это не должно ограничиваться пассивным соблюдением норм. Это должно включать работу с правительствами и общинами, чтобы гарантировать получение благ обществом-собственником ресурсов и поддержку развития потенциала и передового опыта у партнеров.

Работая с правительством и обществом, компании должны практиковать **целостный, всеохватывающий и открытый подход**. Используя международный передовой опыт при оформлении договоров, организации производства и платежей, компании должны:

- i. соблюдать внешние правила, использовать передовой опыт и устанавливать соответствующие внутренние стандарты;
- ii. следить за соблюдением правил со стороны персонала и субподрядчиков;
- iii. соответствовать промышленным стандартам и правилам этики в бизнесе;
- iv. уважать права граждан.

Компании должны осознавать тот факт, что возможности правительства и общества-собственника ресурсов обеспечить ожидаемые блага от добычи ресурсов ограничены, по крайней мере, на начальной стадии, как и их возможности наблюдения за защитой общества и экологии. Сохранение этих ограничений вряд ли приведет к долгосрочному партнерству и может закончиться повторными переговорами, национализацией или насильственным выселением. Наоборот, компании должны **поддерживать наращивание местного потенциала и общественных институтов**, а также развитие промышленных стандартов, их саморегулирование, и добровольную отчетность. Правительства должны решить, какие требования к международному передовому опыту и наращиванию потенциала уместно включить в контрактные обязательства для компаний

Крупные нефтяные и горнодобывающие компании перенимают Инициативу прозрачности добывающего сектора (ИПДС) и работают над ее развитием. Ряд компаний по собственной инициативе обнародуют детали физических и финансовых операций между странами и предоставляют социальные услуги общинам, в которых они работают. Некоторые компании добровольно пытаются снабжать местные районы продуктами и услугами. Форма корпоративной социальной ответственности должна стать нормой, а не исключением для всех компаний сектора добычи.

Внутри секторов добычи уже предпринимается ряд добровольных усилий. Возможно, самым заметным из них является деятельность Международного совета

по горному делу и металлам (МСГДМ).⁸ МСГДМ провела исследование с целью определения стратегии и методов, которые могут увеличить экономическую выгоду от горного дела на местном и национальном уровне, признавая тот факт, что компании по добыче являются не пассивными игроками, а имеют возможность влиять на управление и экономические результаты за пределами процесса добычи.⁹ МСГДМ разработал программу устойчивого развития, определяя передовой опыт во всех видах горнодобывающей деятельности, начиная с решения о добыче, положений местного содержания, прозрачности доходов и заканчивая закрытием шахты и наведением порядка. Его члены приняли многообещающий набор обязательных принципов для процессов составления отчетов и страхования.

Также следует отметить усилия Организаций нефтяной промышленности (Международная ассоциация производителей нефти и газа) и МАКНЗОС (Международная ассоциация компаний нефтедобычи в защиту окружающей среды) в попытке стандартизировать передовой опыт среди их членов. Однако им все еще предстоит проявить инициативу, как это сделал МСГДМ. Подобная инициатива была бы радушно принята всеми ассоциациями, объединяющими компании по добыче и могла бы использовать этот Устав как программу действий.

В настоящее время формируется орган международного права и опыта, который предлагает раздвинуть границы корпоративной ответственности за пределы юридической лицензии и максимального увеличения доходов на короткий срок. Многие страны-члены ОЭСР поощряют корпоративную ответственность, которая понимается по-разному. Закон Дании обязывает крупные компании предоставлять отчет об их стратегиях корпоративной социальной ответственности. Закон о компаниях Великобритании требует от правления директоров «учитывать влияние рабочих процессов компании на местную общину и экологию». Следует принять меры и по отношению к инвесторам с долгосрочной перспективой. Такие крупные фонды, как например Норвежский пенсионный фонд, запрещают инвестирование в компании, которые не соблюдают международный кодекс и стандарты или отказываются использовать передовой опыт индустрии.

Деятельность по добыче ископаемых регулируется международными конвенциями и ООН, включая защиту окружающей среды, прав человека и охрану труда. Организация Объединенных Наций на протяжении длительного времени разрабатывала ряд принципов для прав человека и деловых предприятий при сотрудничестве делового сообщества. Определение «прав человека» организацией включает в себя экономические права и «право на развитие». Концептуальная программа действий, представленная специальным представителем Генерального секретаря по вопросам прав человека и деловых

⁸ МСГДМ – организация, состоящая из 19 ведущих компаний по горному делу и металлам, национальных и региональных ассоциаций по горному делу и ассоциаций мировых товаров: www.icmm.com

⁹ Смотрите, например, «Устойчивое развитие в секторе горного дела и металлов: пример партнерства на местном, национальном и мировом уровнях», Кэтрин Макфейл, Международный совет по горному делу и металлам, май 2008 г. и «Пакет средств разработки обеспеченности ресурсами. Проблемы природных богатств: использование обеспеченности ресурсами для поддержки устойчивого развития». Международный совет по горному делу и металлам совместно с ЮНКТАД и Мировым Банком. Сентябрь 2008 г.

предприятий Джоном Рагги, была единодушно одобрена Советом по правам человека и ведущими деловыми организациями, включая Международную торговую палату и МСГДМ. Рагги описывает обязанность уважать права человека как почти универсальную норму, которая существует независимо от обязанностей государства и вариантов национального закона. В некоторых районах заметны следы растущего принятия этой нормы.¹⁰

Благодаря взаимодействию многочисленных формальных и неформальных процессов формируется орган управления международными нормами и передовым опытом индустрии для индустрии добычи. Это включает в себя ИПДС, экологические стандарты и стандарты прозрачности, принятые международными финансовыми учреждениями для коммерческих проектов по добыче (Экваториальные принципы), принципы непринужденного и информированного согласия, Принципы добровольности в вопросах безопасности и прав человека, руководство для инвесторов и компаний, как например, оценка рисков проекта и общественная лицензия, разработанная «Дефицитными ресурсами».¹¹

¹⁰ Отчет Совета по правам человека ООН/HR/11/13, параграф 48.

¹¹ ООО Стратегия и анализ дефицитных ресурсов www.c-resource.com

Что такое Устав по использованию природных ресурсов?

Устав по использованию природных ресурсов – это глобальная инициатива, призванная помочь правительствам и обществу эффективно использовать возможности, предложенные природными ресурсами. Некоторые страны с одним из самых низких уровней жизни в мире имеют огромные запасы природных ресурсов – многие из которых еще не добыты. Это природное богатство может обеспечить выход из нищеты, главным образом, за счет огромного нетронутого богатства самих развивающихся стран, что снизит объем официальной помощи.

В прошлом возможности, предоставляемые природными ресурсами, упускались. Многие страны, богатые ресурсами, остались бедными, другие находятся в состоянии конфликтов и нестабильности. Оказалось, что передать опыт и практику тех стран, которым удалось избежать так называемого «проклятия ресурсами», довольно трудно. Природные ресурсы могут быть трансформативными, если они должным образом способствуют развитию. Осуществить это трудно. Цепочка решений – от разведки до расходования прибыли – длинная и сложная. Именно поэтому такой процесс часто оказывался неуспешным. Устав по использованию природных ресурсов представляет двенадцать принципов, помогающих в принятии решений и способствующих управлению природными ресурсами. Он поможет не упустить возможности, связанные с открытием новых ресурсов и товарным бумом, поскольку таких возможностей – и необходимости – развития, как в нынешнем поколении, может больше никогда не представиться.

Устав не имеет политической подоплеки или спонсорства.

Авторы Устава представляют собой группу независимых экспертов мирового уровня в области экономически устойчивой добычи ресурсов, созданную Полом Колье, директором Центра изучения экономики стран Африки при Оксфордском университете. Авторы входят в техническую группу Устава под председательством лауреата Нобелевской премии Майкла Спенса. Группа, которая в данный момент разрастается, продолжит ежегодно обновлять Устав новыми мнениями, отзывами и разработками.

Уставом руководит Наблюдательный комитет под председательством Эрнесто Зедилло, бывшего президента Мексики и директора Йельского центра по изучению глобализации. Среди других членов Наблюдательного комитета – Луиза Диого, бывшая премьер-министр Мозамбика, Абдлатиф Аль-Хамад, генеральный директор и председатель правления директоров Арабского фонда экономического и социального развития, Мо Ибрагим, мировой эксперт по мобильной коммуникации, филантроп и влиятельный мыслитель по вопросам развития и правления и Шенгман Занг, председатель «Ситигруп Азия-Пасифик» (Citigroup Asia-Pacific) и бывший директор Мирового Банка, ответственный за Китай.

Что делает Устав по использованию природных ресурсов уникальным? Это общая программа, описывающая трудности управления природными ресурсами. Он также является инструментом для граждан. У него есть возможность стать

международной конвенцией, но только если она составлена при участии многих и основана на научных исследованиях.

Устав подчеркивает важность открытости, но конечной целью является помощь в формировании мнения в странах, богатых ресурсами, которое предоставит динамичную силу для использования этой информации. Он содержит список рекомендаций и общих советов, а также ставит своей целью использовать данные указания, чтобы самостоятельно оценить соответствие его принципам. Однако в перспективе целью является не просто измерение и оценка, а изменение стратегий поведения. Целью Устава является информирование и предоставление прав тем, кто в действительности будет нести ответственность и тем, кто принимает решения. Только в хорошо информированном обществе, где консенсус достаточной глубины, ширины и продолжительности может быть достигнут, можно представить концепцию роли природных ресурсов в развитии. Устав действует по принципу необходимости такой концепции для обеспечения выхода из нищеты и формирования устойчивой, разнообразной и выгодной в широком смысле этого слова экономики на тот момент, когда все ресурсы будут истощены.