

2016

ЖУРНАЛ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ, МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ОРГАНИЗАЦИЙ, ПРАКТИКУЮЩИХ ЮРИСТОВ И ДРУГИХ ЛИЦ,  
ЗАНИМАЮЩИХСЯ ВОПРОСАМИ ПРОДВИЖЕНИЯ РЕФОРМ  
В ОБЛАСТЯХ КОММЕРЧЕСКОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА  
В СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

## ЖУРНАЛ «ПРАВО НА ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА»



ЕВРОПЕЙСКИЙ БАНК РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ

### Государственная политика Монголии в минерально- сырьевой отрасли

и ее проведение в интересах  
устойчивого развития страны

стр. 68

### Авторы статей

Питер Д. Кэмерон, Франс Смок,  
Ивор Иштук, Яцек Кубас, Эндрю Мичелмор,  
Йонас Мoberг, Пол Моффатт, Андреа Морару,  
Ч. Отгочулуу, Виктор Понсфорд,  
Эрик Расмунсен, Анастасия Родина,  
Стефани Уормсер

### Выпускать облигации или не выпускать?

Реформирование сферы обращения  
балансовых ипотечных облигаций в странах  
Центральной и Восточной Европы

стр. 10



ТЕМАТИЧЕСКИЙ  
РАЗДЕЛ:  
ПРИРОДНЫЕ  
РЕСУРСЫ  
И УСТОЙЧИВОЕ  
РАЗВИТИЕ





## ● О ЕБРР

Своими инвестиционными операциями ЕБРР меняет жизнь людей и среду их обитания в странах от Центральной Европы до Центральной Азии, а также в странах Западных Балкан, Южного и Восточного Средиземноморья. Делая упор на взаимодействие с частным сектором, мы вкладываем средства в реализацию проектов, ведем диалог по вопросам государственной политики и даем технические рекомендации, способствуя продвижению инновационных процессов, становлению устойчивых, открытых и рыночных экономик.

## ● О ЖУРНАЛЕ

Правовая реформа – одно из уникальных направлений деятельности ЕБРР. Проводимые в этой связи мероприятия нацелены на разработку правовых норм, создание институтов и привитие культуры, от которых зависит динамичное функционирование ориентированной на рынок экономики. Издаваемый ежегодно в рамках Программы правовой реформы, журнал «Право на этапе перехода» освещает новые веяния в правовой сфере региона операций ЕБРР, и авторы его статей, делаясь накопленным опытом, стремятся придать импульс обсуждению проблем правовой реформы в странах с переходной экономикой.

## СОДЕРЖАНИЕ



ТЕМАТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

# ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

2

ЛОРА ТУК

Предисловие

## ОБЩИЙ РАЗДЕЛ

4

ФРАНС СМОК

**Неработающие кредиты:** устранение препятствий, возникающих в нормативно-правовой сфере

10

АНДРЕА МОРАРУ

ЯЦЕК КУБАС

ИВОР ИШТУК

**Выпускать облигации или не выпускать?**  
Реформирование сферы обеспеченных облигаций в странах Центральной и Восточной Европы

24

СТЕФАНИ УОРМСЕР

Реформирование отрасли энергетики Египта

32

ВВЕДЕНИЕ

34

ПОЛ МОФФАТТ

**Устойчивое развитие и ресурсодобывающий сектор:** важность четко сформулированной государственной политики, наличия определенных законов и надежно работающих институтов

46

ЭРИК РАСМУССЕН

**ЕБРР как партнерство, созданное для решения проблем ответственных инвесторов, вкладывающих капитал в освоение природных ресурсов**

52

ПИТЕР Д. КЭМЕРОН

**Отрасль природных ресурсов как оплот устойчивого развития:** увязка фактора устойчивости с процессами развития добывающей отрасли

62

ЭНДРЮ МИЧЕЛМОР

**Получение результатов от недропользования:** как развивающиеся страны могут преодолеть «ресурсное проклятие» путем совершенствования систем управления и повышения уровней прозрачности

68

Ч. ОТГОЧУЛУУ

**Государственная политика Монголии в минерально-сырьевой отрасли и ее проведение в интересах устойчивого развития страны**

80

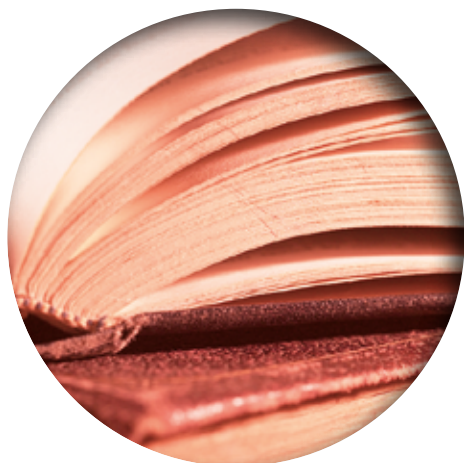
ЙОНАС МОБЕРГ, ВИКТОР ПОНСФОРД

**Роль Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях в целях достижения их устойчивого развития**

86

АНАСТАСИЯ РОДИНА

**Сжигая газ впустую:** снижение объемов сжигания попутного нефтяного газа в факелах в целях совершенствования систем управления в области недропользования







Лора Тук

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящем выпуске журнала «Право на этапе перехода» основное внимание уделяется теме природных ресурсов, и особенно теме минерального сырья, что актуально для нашего времени, когда страны всего мира вынуждены жить в условиях затянувшегося периода низких цен на товары сырьевой группы.

В организациях группы Всемирного банка мы взаимодействуем со многими странами развивающегося мира, экономика которых во многом зависит от доходов добывающих отраслей их промышленности. Примерно в 30 странах с доходами низкими и ниже средних на долю этого сектора приходится как минимум 20% общего объема экспорта и как минимум 20% доходов государственного бюджета. В восьми таких странах на долю ресурсодобывающего сектора приходится более 90% общего объема экспорта и 60% общего объема доходов государственного бюджета. Все эти страны оказываются в особо уязвимом положении при сохранении низких цен на товары сырьевой группы. Эта проблема усугубляется тем обстоятельством, что разведка и добыча нефти, газа и минеральных ресурсов вызывают повышенный риск загрязнения окружающей среды, устранением последствий которого страны зачастую вынуждены еще долго заниматься после прекращения ресурсодобывающей деятельности. При отсутствии тщательно отлаженных систем управления добыча ресурсов может порождать конфликты, стать причиной разгула коррупции и бегства капиталов, повышения уровней неравенства.

Как свидетельствует опыт нашей работы, страны, сумевшие избежать ресурсного проклятия и извлечь пользу из деятельности добывающего сектора, характеризуются наличием грамотно отлаженных систем управления, предусматривающих проведение аналогичного политического курса на обеспечение эффективного функционирования бюджетно-налоговых режимов и макроэкономической стабилизации; развитие специализированного потенциала государственного управления в нефте-, газо- и ресурсодобывающих отраслях; осуществление капиталовложений в инфраструктуру, развитие человеческого потенциала и институциональных структур. Например, в Малайзии доходы от нефте- и газодобычи вкладываются в сферы образования и подготовки квалифицированных кадров. Согласно принятому в Бразилии в 2013 году Закону «О нефти» 75% сумм платежей за недропользование направляется в сферу образования. Доходы от нефтедобычи в Бразилии также идут на финансирование системы здравоохранения страны. Такой подход позволяет превращать ресурсную ренту в активы длительного пользования, которые обеспечивают процессы долговременного, равноправного и устойчивого развития страны. Важнейшее значение для проведения такого политического курса имеет неизменная – даже в условиях низких цен – приверженность страны принципам эффективного управления, когда она стремится избежать так называемой «гонки на дно» (отмена ограничений и снижение нормативов государ-

ственного регулирования), которая может стать приманкой для возвращения инвесторов в страну сегодня, но завтра грозить ей губительными последствиями.

Работа таких международных организаций, как группа Всемирного банка и ЕБРР, а также реализация таких глобальных инициатив, как Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях, позволяют странам укрепить системы управления их ресурсодобывающими отраслями. С течением времени мы убедились в том, что вместе с повышением уровней прозрачности и подотчетности четко продуманный политический курс и доверие к институциональным структурам способствуют привлечению к этим отраслям и поддержанию интереса со стороны инвесторов. Надежное функционирование в них систем управления надежно привлекает к ним участников этой отраслевой деятельности.

В настоящем выпуске журнала «Право на этапе перехода» содержится множество уроков и идей, которые можно применять во многих богатых ресурсами странах. В условиях переживаемого нами сегодня периода низких цен на товары сырьевой группы они имеют важное значение.



ЛОРА ТУК  
ВИЦЕ-ПРЕЗИДЕНТ  
ДЕПАРТАМЕНТ УСТОЙЧИВОГО  
РАЗВИТИЯ  
ВСЕМИРНЫЙ БАНК



Франс Смок

# НЕРАБОТАЮЩИЕ КРЕДИТЫ: УСТРАНЕНИЕ ПРЕПЯТСТВИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В НОРМАТИВНО- ПРАВОВОЙ СФЕРЕ

В настоящей статье рассматриваются имеющиеся в нормативно-правовой сфере препятствия на пути решения проблем, связанных с неработающими кредитами (НРК). В ней подчеркивается, что борьба с большими объемами НРК должна быть сосредоточена лишь на устранении препятствий, имеющих в режимах правового регулирования неплатежеспособности и взыскания задолженности. Устранение возникающих в нормативно-правовой сфере препятствий на пути решения проблем, связанных с НРК, требует гораздо более масштабного и всеобъемлющего подхода, в обязательном порядке охватывающего все отрасли права.



## ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Проблемы, связанные с образованием больших объемов НРК, занимают одно из первых мест в повестке дня многих стран с формирующимися рыночными экономиками. В результате возникшего в 2008 году финансового кризиса многие страны, особенно страны Центральной и Юго-Восточной Европы<sup>1</sup>, по-прежнему сталкиваются с большими объемами НРК. Как свидетельствуют проведенные исследования, наличие больших объемов НРК оказывает серьезное влияние на процессы банковского кредитования, экономического восстановления стран и, в конечном итоге, на процессы их экономического роста<sup>2</sup>. Результаты опубликованных за последние несколько лет многочисленных исследований демонстрируют тесную связь между объемами НРК и ростом объемов кредитования и величины ВВП. Один из авторов составленного в рамках реализации Венской инициативы документа для обсуждения<sup>3</sup> так подытоживает последствия возникновения НРК:

«... Сдерживание темпов экономического восстановления из-за образующихся НРК может происходить по двум главным каналам. Во-первых, банки, отягощенные грузом НРК, не имеют благоприятных возможностей для предоставления новых кредитов. Во-вторых, заемщики с непомерным грузом долгов утрачивают стимулы к вложению своего капитала и вместо перенаправления его тем, кто может задействовать его с большей отдачей, предпочитают держать этот капитал при себе».

Как свидетельствуют результаты недавнего обсуждения этих вопросов в МВФ, решение проблемы НРК в Европе должно базироваться на следующих трех основополагающих факторах<sup>4</sup>:

- «...усиление пруденциального надзора в целях создания для банков стимулов к списанию или реструктуризации обесценившихся кредитов, включая принятие мер по выделению резервов на более консервативных началах и установление временных рамок реструктуризации НРК, образовавшихся в портфелях банков...»;
- проведение реформ в целях усиления режимов взыскания задолженности и правового регулирования отношений неплатежеспособности. Следует поощрять введение режимов реструктуризации задолженности во внесудебном порядке и расширение каналов доступа к информации о должниках;

Хорошим примером

согласованного подхода

к решению проблемы НРК

(на международном уровне)

служит Венская инициатива,

которая позволяет привлечь

государственный и частный

секторы к обсуждению

и вопросов, связанных

с решением проблемы НРК,

а также к рассмотрению

эффективных путей

устранения НРК.



## АВТОР

ФРАНС СМОК

ЮРИСТ

ЕБРР

Эл. почта: SmokF@ebrd.com

- развитие рынков купли-продажи проблемных долгов путем совершенствования рыночной инфраструктуры и в отдельных случаях с привлечением компаний по управлению активами (КУА) в целях ускоренного задействования таких рыночных механизмов».

Здесь важно отметить взаимосвязанность всех этих составляющих, что требует рассматривать их в комплексе. Хотя решение проблемы НРК – это в первую очередь задача каждого из пострадавших от них банков, из-за потенциально пагубных последствий хронического существования больших объемов НРК для всей экономики той или иной страны решение связанных с НРК проблем требует расширения масштабов и согласованного принятия мер со стороны государственных органов, регуляторов, международных финансовых организаций и частного сектора. Это вызывает необходимость в применении многодисциплинарного подхода, и эффективного решения проблемы НРК можно добиться, только лишь применяя для этого весь комплекс имеющихся мер.

Хорошим примером согласованного подхода к решению проблемы НРК (на международном уровне) служит Венская инициатива<sup>5</sup>, которая позволяет привлечь государственный и частный секторы к обсуждению, в том числе и вопросов, связанных с решением проблемы НРК, а также к рассмотрению эффективных путей устранения НРК. В национальном плане Сербия стала одной из тех стран, которая подходит к решению данной проблемы весьма всесторонним и систематическим образом<sup>6</sup>.

## УСТРАНЕНИЕ ИМЕЮЩИХСЯ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ ПРЕПЯТСТВИЙ НА ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ НРК

За последние несколько лет, как представляется, многие страны сосредоточили основное внимание на мерах по устранению правовых препятствий, имеющих в режимах регулирования сфер неплатежеспособности и взыскания задолженности (важность этого подчеркивается, например, в изложении второго основополагающего фактора МВФ). Несмотря на очевидность того обстоятельства, что неэффективность режимов регулирования отношений неплатежеспособности представляет собой одно из наиболее часто возникающих и серьезных правовых препятствий на пути действенного решения проблемы НРК, мы вместе с тем не должны упускать из поля зрения другие области права, которые также могут оказать негативное влияние на процесс решения проблемы НРК. Как показывают результаты проведенных МВФ исследований, степень обеспокоенности общим состоянием судебной системы в целом выше степени обеспокоенности состоянием неплатежеспособности юридических и физических лиц<sup>7</sup>. Это наблюдение свидетельствует о том, что проблема наличия правовых препятствий носит гораздо более широкий и системный характер. В этом отношении действие

По мнению многих специалистов, перевод НРК на другое лицо для банков представляется более целесообразным вариантом, поскольку они должны, в первую очередь, заниматься своей основной деятельностью.

второго основополагающего фактора в предложении МВФ следовало бы распространить на все области права, где могут присутствовать препятствия на пути эффективного решения проблемы НРК (некоторые из этих областей права приведены в настоящей статье).

В целях выявления всех правовых препятствий на пути решения проблемы НРК в той или иной конкретной юрисдикции необходимо провести подробный и всесторонний анализ действующей в ней правовой системы. Без проведения такого анализа можно упустить из вида то или иное, но не столь явно выраженное препятствие на пути решения проблемы НРК. Такой анализ нельзя проводить исключительно в камеральном порядке, но обязательно с выездом на места, например, для проведения собеседований с представителями банков, инвесторов, консалтинговых компаний и других авторитетных организаций.

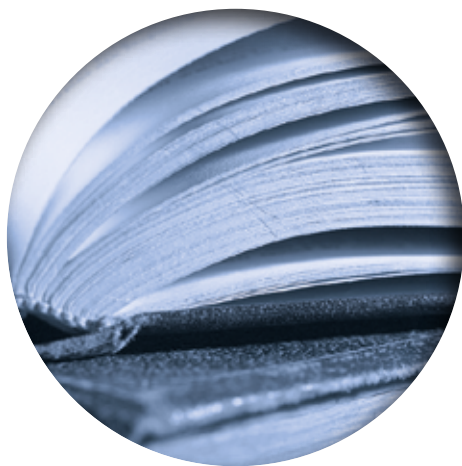
## КЛАССИФИКАЦИЯ ПРЕПЯТСТВИЙ ПО КАТЕГОРИЯМ

Как указывалось выше, проблема НРК представляет собой сложную задачу, требующую многодисциплинарного подхода к ее решению с привлечением разнообразного экспертного потенциала (например, нормативного, налогового, бухгалтерского, правового, финансового, банковского). В целом решать проблему НРК тот или иной банк может двумя способами:

- внутреннее решение проблемы НРК. Банки могут задействовать несколько способов решения проблемы НРК, не вынося их за пределы банка (например, привлекая для этого специалистов из своих отделов по работе с задолженностью, используя методику аутсорсинга). Главной особенностью применения этого способа решения проблемы является то, что НРК остаются на балансе банков;
- перевод части или всего портфеля НРК на другое (юридическое) лицо. Банк переводит свой портфель проблемных кредитов в целях снятия со своего баланса «плохих» кредитов, например, продав их на рынке, переводя их на баланс специализированного юридического лица<sup>8</sup>. Этот способ предусматривает заключение любых видов соглашений о распределении рисков<sup>9</sup>.

По мнению многих специалистов, перевод НРК на другое лицо для банков представляется более целесообразным вариантом, поскольку они должны, в первую очередь, заниматься своей основной деятельностью, не отвлекаясь на решение проблем НРК. При рассмотрении этих двух возможностей мы могли бы разбить нормативно-правовые препятствия на две категории:

- препятствия на пути решения проблем НРК *per se*. К этой (первой) категории относятся те нормативно-правовые препятствия, которые отрицательно сказываются на решении проблемы НРК независимо от того, какая из организаций (банк, инвестор, компания по управлению активами) в данный момент занимается ее решением;
- препятствия, возникающие на пути перевода НРК из одного банка на баланс другой организации. К этой (второй) категории относятся те нормативно-правовые препятствия, которые затрудняют совершение сделки по переводу НРК из банка на баланс другой организации, а также препятствия, которые затрудняют функционирование организации, взявшей НРК на свой баланс.



Во многих европейских странах (особенно в странах Юго-Восточной Европы) рынки проблемных долгов характеризуются отсутствием ликвидности и практически не функционируют.

### ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ НРК *PER SE*

Данная категория препятствий затрагивает все организации, занимающиеся решением проблемы НРК. В целом вошедшие в эту категорию правовые препятствия, как правило, находят свое проявление в режимах регулирования отношений неплатежеспособности и взыскания задолженности (например, так называемое «проталкивание», нехватка ускоренных процедур банкротства, наличие недостатков в режимах регулирования деятельности управляющих по делам о несостоятельности). В прошлые годы именно эти виды препятствий<sup>10</sup> привлекали к себе больше внимания со стороны властей различных европейских государств, что вполне объяснимо, поскольку совершенствование законодательства, регулирующего отношения неплатежеспособности, является практически одной из предпосылок эффективного решения проблемы НРК.

### ПРЕПЯТСТВИЯ, ЗАТРУДНЯЮЩИЕ ПЕРЕВОД НРК НА ИНОЕ ЛИЦО

Этот тип препятствий редко возникает в режимах регулирования сфер неплатежеспособности и взыскания задолженности. Как правило, большинство из этих препятствий носит нормативный характер (например, обеспечение конфиденциальности данных, требования к лицензированию). Вместе с тем в других областях (например, в гражданско-процессуальных нормах, законах, регулирующих договорные отношения) могут иметься положения, затрудняющие перевод НРК на другие лица.

<sup>1</sup> Например, Болгария, Венгрия, Греция, Кипр, Румыния, Сербия, Словения и Хорватия (более подробные сведения об объемах НРК в разных странах см. по адресу: <http://data.worldbank.org/indicator/FB.AST.NPER.ZS> (по состоянию на 8 января 2016 года)).

<sup>2</sup> Например, N. Klein (2013 год), Non-Performing Loans in CESEE: Determinants and Impact on Macroeconomic Performance, Международный валютный фонд, Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>3</sup> G. Impavido, C. Kligen и Y. Sun (2012 год), рабочая группа по координации деятельности европейских банков в рамках реализации Венской инициативы в области НРК в странах Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, стр. 23 (см. по адресу: <https://www.imf.org/external/region/eur/pdf/2012/030112.pdf> (по состоянию на 8 января 2016 года)).

<sup>4</sup> S. Aiyar и др. (2015 год), A Strategy for Resolving Europe's Problem Loans, подготовленный МВФ документ для обсуждения, Вашингтон, округ Колумбия.

<sup>5</sup> Более подробно см. по адресу: <http://vienna-initiative.com/> (по состоянию на 8 января 2016).

<sup>6</sup> Более подробно см. по адресу: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategija%20kreditu/2%20NPL%20Strategija%20\(eng\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategija%20kreditu/2%20NPL%20Strategija%20(eng).pdf) и [http://www.nbs.rs/internet/english/55/npl/action\\_plan.pdf](http://www.nbs.rs/internet/english/55/npl/action_plan.pdf) (по состоянию на 8 января 2016 года).

<sup>7</sup> S. и другие авторы (2015 год), Strategy for Resolving Europe's Problem Loans, Записки по технической истории вопроса, стр. 17 (на английском языке).

<sup>8</sup> Еще одним и, возможно, редко применяемым вариантом является следующий: банк преобразует себя непосредственно в компанию по управлению активами (например, Hypo-Alpe-Adria Bank International AG).

## РАЗВИТИЕ РЫНКОВ ПРОБЛЕМНЫХ ДОЛГОВ И ПРЕПЯТСТВИЯ ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА

Во многих европейских странах (особенно в странах Юго-Восточной Европы) рынки проблемных долгов характеризуются отсутствием ликвидности и практически не функционируют. На путях участия инвесторов в этих рынках стоят многочисленные и разнообразные препятствия (нормативно-правовые, налоговые, бухгалтерские и ценовые пробелы).

Правовые препятствия не просто затрудняют решение проблемы НРК как таковой, но и тормозят процессы развития рынков проблемных долгов. Плохо развитая правовая система не только становится препятствием для решения проблемы НРК в силу медленного и неэффективного функционирования режимов правового регулирования сфер взыскания задолженности и неплатежеспособности, но в своем сочетании эти оба вида правовых препятствий могут стать преградой на пути развития рынков проблемных долгов. Таким образом, в целях создания благоприятных условий для развития рынков проблемных долгов необходимо заняться устранением этих обоих видов нормативных препятствий, а именно: инвестор, вкладывающий капитал в НРК, должен провести анализ состояния обеих категорий препятствий, имеющихся в конкретной правовой системе, и на основании такого анализа принять решение о том, станет ли он участником этого конкретного рынка и какую цену он готов заплатить за приобретение конкретного проблемного кредита/портфеля таких кредитов. Как представляется, элементарный анализ свидетельствует о том, что цена кредита обусловлена первой категорией препятствий в большей степени, чем второй, а вторая категория препятствий обуславливает принятие инвестором решения об участии или отказе от участия в таком рынке.

Одним из эффективных решений проблемы НРК, как это широко признано, является привлечение к этому компаний по управлению активами, и, кроме того, участвовать на рынке инвесторы будут, скорее всего, через компанию того или иного вида по управлению

активами. Кроме того, функционирование таких компаний наталкивается на целый ряд препятствий. Такого рода препятствия могут рассматриваться как подвид препятствий, затрудняющих процесс перевода НРК на иные лица, или их можно также отнести к отдельной (третьей) категории препятствий<sup>11</sup>.

## ЗАПРЕТ НА ПРИМЕНЕНИЕ ОБРАТНОЙ СИЛЫ ПРАВОВЫХ НОРМ

На мой взгляд, запрет на применение обратной силы правовых норм еще больше затрудняет процесс устранения правовых препятствий. В целом запрет установлен на применение законов *ex post facto* (также и в режимах регулирования гражданско-правовых отношений), а это означает, что некоторые из изменений, внесенных в законодательную базу (особенно изменения, внесенные в право договоров), не будут оказывать значительного воздействия на существующие на сегодня объемы НРК. В некоторых случаях у законодателя могут возникнуть трудности с внесением изменений, которые повлияли бы на уже сложившиеся взаимоотношения между кредитором и заемщиком, поскольку некоторые законодательные изменения могут влиять только на правоотношения, возникающие в будущем.

## ИССЛЕДОВАНИЯ, ПРОВЕДЕННЫЕ ЕБРР

С учетом сложности проблемы НРК различные структурные подразделения ЕБРР в настоящее время активно работают над вопросами, связанными с этой темой. Важную роль в решении этих задач играет отдел правовой реформы ЕБРР, который занимается различными аспектами проблемы НРК. Недавно силами ЕБРР было проведено два подробных аналитических исследования препятствий, связанных с НРК, с привлечением к этой работе экспертов из числа международных и местных специалистов:

- в Венгрии был подготовлен обширный отчет с отражением в нем всех относящихся к проблеме НРК препятствий;

<sup>9</sup> Применяя данный способ, первоначальный кредитор остается стороной заключенного им кредитного договора со всеми правами и обязательствами в отношении заемщика, а «покупатель» приобретает прямые права только в отношении кредитора, но никаких прав в отношении заемщика. Такого рода сделка также известна под названием «синтетическая купля-продажа» и получила более широкое распространение в Германии и Франции.

<sup>10</sup> В технических записках МВФ об истории данной проблемы (от сентября 2015 года) приведен перечень европейских стран, внесших за прошедшие годы изменения в свое законодательство, регулирующие отношения неплатежеспособности.

<sup>11</sup> По классификации Ли Цяньфэня правовые препятствия разбиваются на две категории: препятствия на первичных рынках и препятствия на вторичных рынках (т.е. препятствия, связанные с функционированием компаний по управлению активами). См. Li Jiangfeng (2013 год), Non-performing loans and asset management companies in China: Legal and Regulatory Challenges for Achieving Effective Debt Resolution and Recovery, факультет межгосударственного права Пекинского университета, Пекин.

<sup>12</sup> Т.е. кредитование физических лиц.

<sup>13</sup> M. Ebner (2014), Schoenherr Lawyering Guide: Non-performing loans, 2nd edition, Schoenherr, Vienna. ([http://www.schoenherr.eu/uploads/bx\\_news/RZ\\_NPL\\_Guide\\_new\\_18072014\\_online\\_D.pdf](http://www.schoenherr.eu/uploads/bx_news/RZ_NPL_Guide_new_18072014_online_D.pdf) (по состоянию на 8 января 2016 года)).

- в Сербии проведено аналитическое исследование препятствий, связанных с продажей/переводом НРК.

В ходе проведенных ЕБРР аналитических исследований выявлен ряд интересных примеров препятствий, которые можно отнести ко второй категории.

### ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ

В законодательстве некоторых стран содержатся положения, разрешающие перевод кредита только на определенные виды юридических лиц, получивших лицензию на оказание финансовых услуг (например, Венгрия). До завершения такой сделки потенциальный покупатель кредита должен подать заявку на приобретение этой лицензии. Процесс ее приобретения может растянуться на несколько месяцев (в Венгрии это до 180 дней).

В Сербии, например<sup>12</sup>, выданные физическим лицам кредиты, можно переуступить только иному юридическому лицу, являющемуся лицензированным в Сербии банком. Поскольку инвесторы, вкладывающие капитал в проблемные долги, как правило, не являются банковскими организациями, данная норма может становиться препятствием на пути развития рынка купли-продажи проблемных кредитов.

### ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

Согласно действующему в Сербии гражданско-процессуальному законодательству в случае изменения истца в ходе судопроизводства у ответчика нужно получить на это согласие. Позиция Апелляционного хозяйственного суда Сербии заключается в том, что до продажи НРК возбужденное судопроизводство должно быть завершено. При продаже НРК в ходе судебного процесса покупатель такого кредита в конечном итоге проиграет дело.

### ДОГОВОРНОЕ ПРАВО

Одну из норм, которая может оказать негативное влияние на процесс развития рынка купли-продажи НРК в Сербии, можно найти в Кодексе

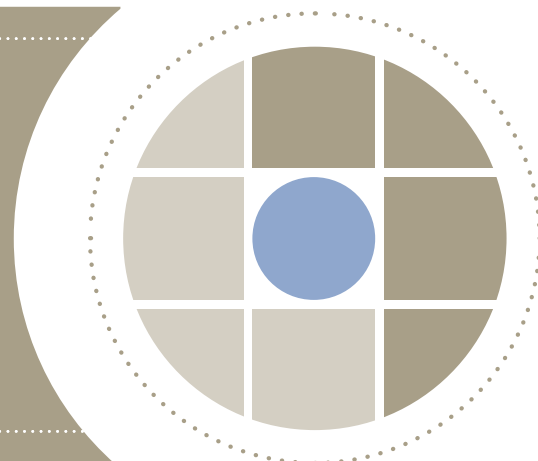
обязательственного права Сербии, согласно которому капитализация причитающихся к уплате процентов разрешается только банкам при переводе кредитов; сторона-покупатель (не являющаяся банком) не сможет взимать проценты с суммы капитализированных процентов. Это препятствие, скорее всего, не будет влиять на решение инвестора стать участником рынка или приобрести конкретный кредит, но может сказаться на цене кредита и подавляет стимулы к развитию рынка купли-продажи проблемных долгов.

### ЗАЩИТА ДАННЫХ

В ряде стран (например, в Австрии)<sup>13</sup> отмечалось наличие препятствий, связанных с защитой данных. Во многих странах (например, в Сербии) режимами регулирования вопросов защиты данных явным образом не предусматривается освобождение сделок с НРК от обязательств по обеспечению конфиденциальности данных. Применение этих норм серьезно тормозит процесс развития рынка купли-продажи проблемных долгов, поскольку инвесторы не могут провести требуемые комплексные обследования, позволяющие им осуществить оценку потенциального вложения капитала.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наличие больших объемов НРК отрицательно сказывается на темпах экономического роста. Эффективное решение проблемы НРК требует согласованного подхода государственных органов, международных финансовых организаций и частного сектора. Важно, чтобы каждая страна провела всесторонний анализ состояния ее нормативно-правовой базы в целях выявления всех имеющихся там препятствий, затрудняющих эффективное решение проблемы НРК. Страны не должны упускать из своего поля зрения нормативно-правовые препятствия, затрудняющие процесс перевода НРК на иные лица и, в особенности, тормозящие развитие рынков купли-продажи проблемных кредитов.





Балансовые обеспеченные облигации представляют собой долговые инструменты средней и длительной срочности. Они не являются секьюритизацией, хотя и обеспечиваются активами, и в течение более чем 250-летней истории их обращения в Европе невыполнения обязательств по ним установлено не было. Балансовые обеспеченные облигации составляют сердцевину финансовых традиций континентальной Европы, играя центральную роль в стратегиях привлечения средств финансирования и представляя собой эффективный способ фондирования ипотечных кредитов. Они характеризуются двойной защитой (двойное право регресса), которым наделяются держатели этих облигаций, обособлением активов, служащих обеспечением облигаций, в динамично управляемом пуле обеспечения и действием режимов строгого регулирования и надзора.

До 2008 года балансовые обеспеченные облигации не считались привлекательной темой для обсуждения в Лондонском Сити. Это объяснялось главным образом простотой их схемы, что сегодня стало их самым большим преимуществом. После разразившегося в 2008 году финансового кризиса и вызванного им подрыва доверия к ипотечным ценным бумагам/ценным бумагам, обеспеченным активами, стратегическое значение балансовых обеспеченных облигаций как инструмента привлечения долгосрочных средств фондирования было признано во всем мире. В настоящее время балансовые обеспеченные облигации играют важную роль на развитых рынках капитала, способствуя эффективному распределению капитала, а также, в конечном счете, экономическому развитию и выходу из экономического кризиса.

Эти преимущества и новые обстоятельства не могли остаться незамеченными властями стран операций ЕБРР. Признавая потенциальную ценность обеспеченных облигаций для банковского сектора стран операций (который зачастую зависит от поступления средств от материнских организаций) и развития в них рынков капитала, многие из стран операций ЕБРР начали «поднимать» тему балансовых обеспеченных облигаций. Они уже ввели в действие или в настоящее время работают над введением в действие и (или) обновлением содержания своего законодательства в сфере обеспеченных облигаций. На данном этапе новые законы, регулирующие эту сферу, уже приняты в Польше, Турции и Румынии, в то время как такие страны, как Хорватия, находятся в процессе введения в действие соответствующих законов, а в Венгрии уже действует требование



1



2



3

## АВТОРЫ

**1** АНДРЕА МОРАРУ  
СТАРШИЙ БАНКИР  
ДЕПАРТАМЕНТ ФИНАНСОВЫХ  
ОРГАНИЗАЦИЙ/СТРАХОВЫХ  
И ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ  
ЕБРР  
Эл. почта: morarua@ebrd.com

**2** ЯЦЕК КУБАС  
ВЕДУЩИЙ ЮРИСТ  
ОТДЕЛ РАЗВИТИЯ  
НАЦИОНАЛЬНЫХ ВАЛЮТ  
И РЫНКОВ КАПИТАЛА  
ЕБРР  
Эл. почта: kubasj@ebrd.com

**3** ИВОР ИШТУК  
ВЕДУЩИЙ ЮРИСТ  
ЕБРР  
Эл. почта: istuki@ebrd.com

о том, что 15% объемов фондирования ипотечных кредитов должно быть обеспечено выпуском балансовых обеспеченных облигаций.

В настоящей статье мы рассматриваем законы, регулирующие сферу обеспеченных облигаций в странах операций ЕБРР, и приводим примеры из практики трех стран ЕБРР: а именно Польши, Румынии и Хорватии. Польша представляет собой интересный пример – это крупная страна с относительно хорошо развитыми рынками капитала, но без реально действующего рынка балансовых обеспеченных облигаций, что вызвано главным образом тем обстоятельством, что в ней единственными организациями, которым разрешается осуществлять эмиссию балансовых обеспеченных облигаций,

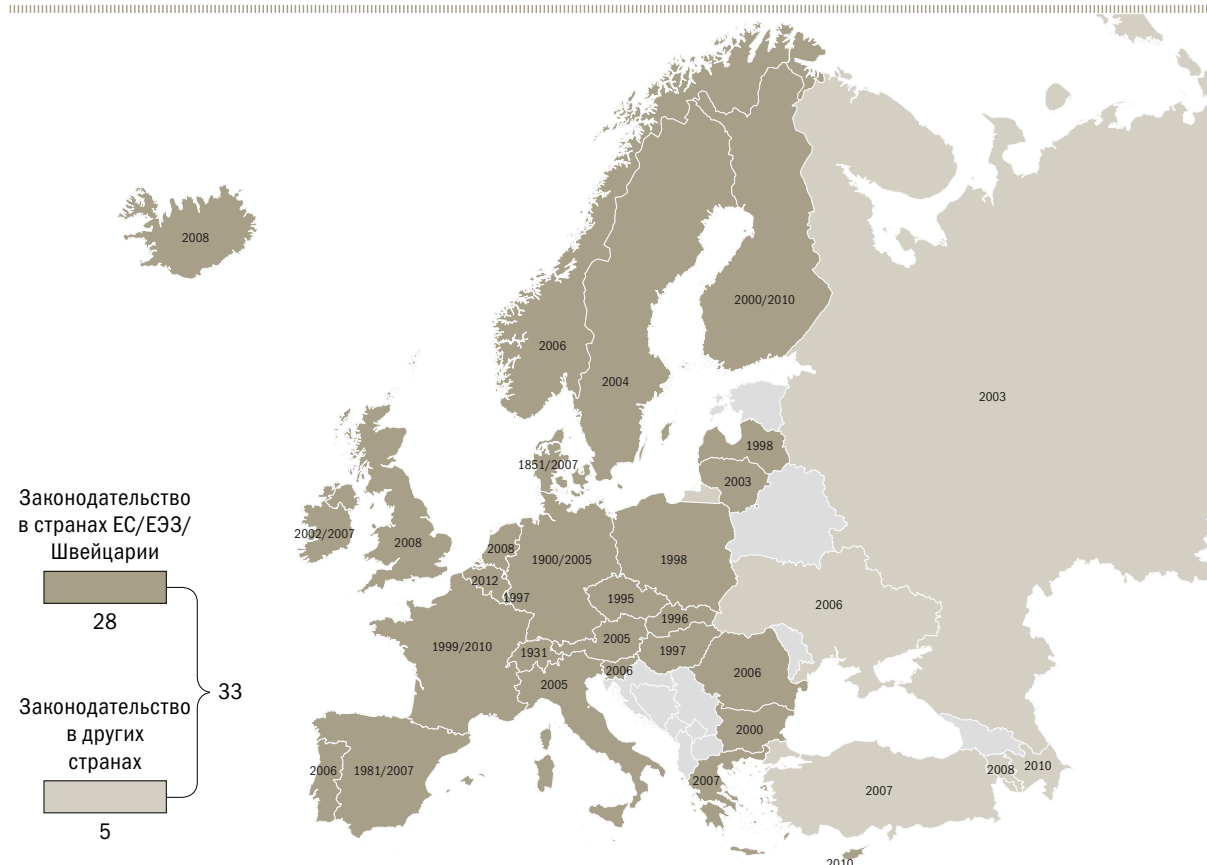
являются специализированные ипотечные банки. В Румынии балансовые обеспеченные облигации не выпускались с момента принятия в 2006 году Закона «О балансовых обеспеченных облигациях», который в настоящее время подвергается серьезному пересмотру в целях устранения проблем, возникших у заинтересованных эмитентов и потенциальных инвесторов. А Хорватия является одной из двух стран – членов ЕС, в которой пока еще отсутствует режим регулирования сферы балансовых обеспеченных облигаций.

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ ИНСТРУМЕНТА «БАЛАНСОВАЯ ОБЕСПЕЧЕННАЯ ОБЛИГАЦИЯ»

Балансовая обеспеченная облигация – это прежде всего выпущенная банком долговая ценная бумага, внесенная в его баланс. Характерной особенностью балансовой обеспеченной облигации является предлагаемая инвесторам ее двойная защита (двойное право регресса) с помощью особого пула активов, служащих предметом обеспечения обязательств по погашению облигаций. Активы, которые могут входить в пул как предмет обеспечения, прописываются в национальном законодательстве (их определения в основном соответствуют перечню допустимых активов, приведенному в Регламенте требований

**Балансовая обеспеченная облигация – это прежде всего выпущенная банком долговая ценная бумага, внесенная в его баланс.**

#### ДИАГРАММА 1 СТРАНЫ, ГДЕ ПРИМЕНЯЮТСЯ ЗАКОНЫ О БАЛАНСОВЫХ ОБЕСПЕЧЕННЫХ ОБЛИГАЦИЯХ



к капиталу, в котором конкретно перечисляются балансовые обеспеченные облигации, которые допускаются к преференциальной оценке весовых коэффициентов капитала для банков стран Евросоюза), а также являются объектом прямого и специального надзора, осуществляемого в целях защиты интересов держателей балансовых обеспеченных облигаций. К активам, которые, как правило, служат покрытием, относятся ипотечные и государственные кредиты. Рассматривались возможности включения в их категорию других активов, например, законодательством Турции предусматривается использование выданных малым и средним предприятиям (МСП) кредитов в качестве предмета обеспечения данных облигаций. Вместе с тем, по мнению Европейской службы банковского надзора (ЕСБН) и Европейского совета по обеспеченным облигациям, балансовые обеспеченные облигации должны обеспечиваться либо ипотечными, либо государственными кредитами, с тем чтобы не допустить обесценения бренда этого класса облигаций. В ходе работы над Союзом рынков капитала ЕС это нужно будет либо подтвердить, либо вновь вернуться к рассмотрению этого вопроса<sup>2</sup>.

Стоит подчеркнуть, что балансовые обеспеченные облигации отнюдь не представляют собой какой-то экзотический финансовый инструмент и в обычных условиях делового оборота, с точки зрения их держателей, они мало чем отличаются от любых иных обеспеченных или необеспеченных облигаций, выпущенных той или иной кредитной организацией. Эмитент этих облигаций платит проценты и основную сумму их держателям таким же образом, как он это делает в отношении иных обеспеченных или необеспеченных облигаций.

Их ошибочная трактовка, получившая широкое распространение, как правило, в странах, где еще не разработаны законы или не сформированы рынки балансовых обеспеченных облигаций, вызвана тем, что их путают с различными другими схемами осуществления секьюритизации. В то время как схемы построения обоих видов инструментов могут в определенных ситуациях оказаться весьма схожими (в т. ч. при применении специального юридического лица или СЮЛ для создания и обособления пула, например, ипотечных кредитов как средства обеспечения облигаций и для выпуска облигаций), при анализе прав и обязанностей эмитентов и инвесторов схожесть этих инструментов заканчивается на уровне схем их построения, и дальше между ними начинают проявляться различия.

В отличие от секьюритизированной облигации балансовая обеспеченная облигация – это внесенное на баланс компании обязательство эмитента, подкрепленное специально созданным для этого предметом его обеспечения (пулом ипотечных кредитов), сформированным в интересах держателей облигаций. При применении схемы балансовых обеспеченных облигаций формирование пула активов и его обособление от конкурсной массы эмитента осуществляются исключительно в целях

В отличие от секьюритизированной

облигации балансовая обеспеченная

облигация – это внесенное на баланс

компании обязательство эмитента,

подкрепленное специально созданным

для этого предметом его обеспечения

(пулом ипотечных кредитов),

сформированным в интересах

держателей облигаций.

предоставления инвесторам гарантии возвратности вложенных ими средств в случае наступления несостоятельности эмитента, в то время как схема секьюритизации применяется в целях устранения рисков для эмитента (путем снятия их с баланса эмитента навечно). Балансовые обеспеченные облигации являются также инструментами «полного регресса», а это означает, что в случае задействования пула ипотечных кредитов в качестве обеспечения (при наступлении несостоятельности эмитента) активы пула будут опустошены еще до полного погашения выпущенных облигаций, а применительно к остаточной стоимости этих облигаций их держатели оказываются в положении *pari passu* с другими общими кредиторами несостоятельного эмитента, в то время как в случае типичной секьюритизации этого бы не произошло, поскольку в этой ситуации осуществить право регресса в отношении инициатора кредитования (оригинатора) было бы невозможно.

### ПРЕИМУЩЕСТВА ПРИМЕНЕНИЯ БАЛАНСОВЫХ ОБЕСПЕЧЕННЫХ ОБЛИГАЦИЙ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ТИПА

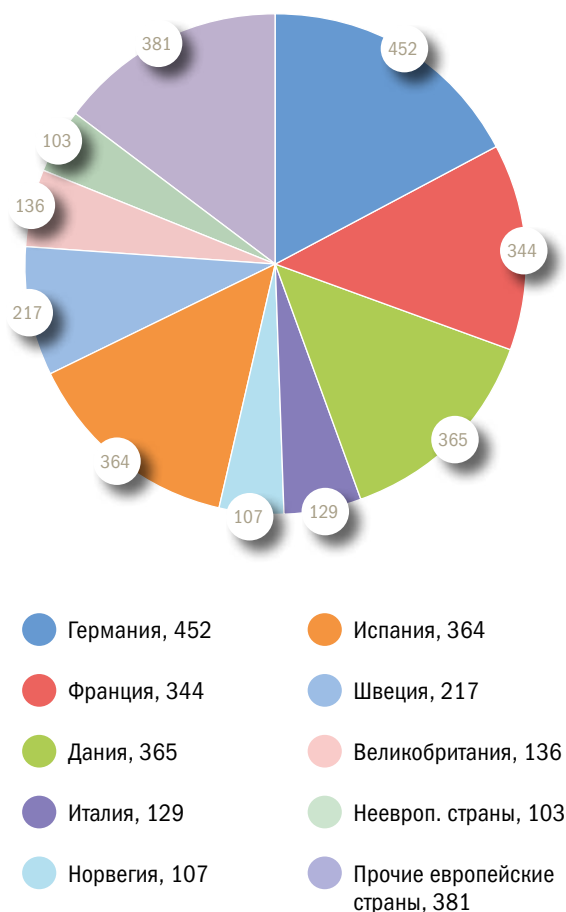
Балансовые обеспеченные облигации в перспективе могут дать ряд крупных преимуществ в развитии экономики переходного типа. Позволяя банкам финансировать долгосрочные активы затратноэффективным способом, причем с более точным соотношением со сроками данных активов (и, таким образом, устраняя риски появления пробелов в балансах) и относительным отсутствием их привязки к собственному кредитному рейтингу (что открывает доступ на рынки в условиях возникновения системных

стрессов), балансовые обеспеченные облигации способствуют стабилизации банковской системы. Это особенно проявляется в регионе стран операций ЕБРР, где банки очень часто прибегают к привлечению средств фондирования у своих материнских компаний, т.е. у итальянских или немецких банков. Венская инициатива II призывает к уменьшению объемов такого фондирования и поиску отечественных источников средств фондирования.

С учетом того обстоятельства, что эти балансовые обеспеченные облигации можно обеспечить портфелем высококачественных ипотечных активов, обычно с отношением размера кредита к стоимости актива на уровне 80% и с применением жестких норм контроля, они будут способствовать совершенствованию механизмов, инициирующих кредитование. Они не дают возможности инициатору кредитования переносить любой из кредитных рисков на третью сторону и, таким образом, стимулируют внедрение устойчиво и ответственно функционирующих процессов кредитования.

## ДИАГРАММА 2

НЕПОГАШЕННЫЕ ОБЪЕМЫ БАЛАНСОВЫХ ОБЕСПЕЧЕННЫХ ОБЛИГАЦИЙ В МЛРД. ЕВРО



Многие из категорий отечественных инвесторов, например, страховые компании и пенсионные фонды, иногда могут оказаться в тисках узкого выбора активов с фиксированным доходом, и балансовые обеспеченные облигации могут стать для них жизнеспособной, стабильной, ликвидной и долгосрочной альтернативой в плане возможностей диверсификации как кредитных рисков, так и рисков утраты ликвидности.

Кроме того, балансовые обеспеченные облигации могут стать затратоэффективным источником поступления иностранных инвестиций, давая возможность национальным банкам привлекать иностранный капитал по сниженной стоимости и в перспективе в более крупных объемах, чем любые иные способы привлечения финансирования. В дополнение к созданию благоприятных условий для притока иностранных инвестиций в тех случаях, когда национальные банки привлекают средства на отечественных рынках, они неизбежно создают благоприятные условия для становления в своих странах ликвидных и высококачественных рынков капитала.

## РЕЖИМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БАЛАНСОВЫХ ОБЕСПЕЧЕННЫХ ОБЛИГАЦИЙ В ЕВРОПЕ

Схемы балансовых обеспеченных облигаций составляются согласно требованиям национальных законодательств. Законодательством ЕС не предусмотрено создание всеобъемлющего режима правового регулирования выпуска балансовых обеспеченных облигаций. Вместо этого в законодательстве ЕС прописаны определенные критерии (главным образом в Регламенте требований к капиталу, статья 129), а для инвесторов, приобретающих указанные выше облигации, установлены преференциальные нормативы осуществления капиталовложений в балансовые обеспеченные облигации, которые удовлетворяют этим критериям<sup>3</sup>.

В сентябре 2015 года Европейской комиссией для целей проведения консультаций был опубликован документ, в котором рассматривается возможность принятия в рамках инициативы по созданию Союза рынков капитала правового акта о балансовых обеспеченных облигациях с охватом им всего Евросоюза. Вместе с тем специфика положения в разных странах Евросоюза делает весьма маловероятной перспективу введения в действие такого нормативного акта в среднесрочном плане, а то и вообще.

Это происходит из-за того, что на территории ЕС балансовые обеспеченные облигации регулируются самым разным образом, а издержки, вызванные правовой неопределенностью и изменениями рыночной конъюнктуры, вероятно, перевесят преимущества унификации подхода к решению этого вопроса. В некоторых юрисдикциях эмитенты данных облигаций применяют положения договорного права и иные аспекты национальных правовых систем для составления схемы и организации конкретного

выпуска балансовых обеспеченных облигаций, добиваясь при этом, чтобы он отвечал минимальным из действующих в ЕС (если это актуально) или иным применяемым стандартам (чтобы инвестиционная операция отвечала установленным требованиям), а также оправдывала ожидания инвесторов. Выпуск балансовых обеспеченных облигаций на договорных началах и при отсутствии специальных правовых норм, регулирующих балансовые обеспеченные облигации, можно реально осуществить лишь в тех юрисдикциях, где определенные конкретные элементы, обычно присущие этому классу облигаций, надежно подкрепляются действующим законодательством и где накоплен обширный багаж правовой практики, подтверждающей возможность приведения таких схем в исполнение (например, в Англии и Уэльсе).

Большинство стран континентального права выступают за разработку специальных законодательных актов и правовых норм, регулирующих выпуск балансовых обеспеченных облигаций. Для этого, как правило, в интересах формирования режима правового регулирования этих облигаций необходимо провести ряд нормативно-правовых мероприятий. В первичном законодательстве обычно дается определение понятия «балансовые обеспеченные облигации» в рамках той или иной юрисдикции с изложением прав и обязанностей сторон по их выпуску; устанавливается модель структуры (схемы); устанавливаются надзорные и регулятивные функции, позволяющие регулятору принимать соответствующие постановления, и устраняются все имеющиеся препятствия на пути формирования выбранной схемы. В подзаконных актах, как правило, прописываются критерии, которые при их соблюдении обеспечивают соответствие выпускаемых балансовых обеспеченных облигаций желательным рыночным стандартам, служащим стимулами для привлечения инвесторов, например «формам передовой практики», как они определены ЕСБН в Европейском союзе. В дополнение к критериям соответствия установленным требованиям в постановлениях регулятора, как правило, прописываются пруденциальные правила защиты прав всех заинтересованных сторон и финансовая система в общем. Наконец, законодатель должен гарантировать правильность регулирования балансовых обеспеченных облигаций различными законами и подзаконными актами об инвесторах (например, законами о пенсионных фондах), т.е. отнесение этих облигаций к тому классу активов, который адекватным образом отражает низкую степень их риска и характеристики их ликвидности.

### КАКИЕ МОДЕЛИ СТРАНЫ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР ВЫБИРАЮТ ДЛЯ ВЫПУСКА БАЛАНСОВЫХ ОБЕСПЕЧЕННЫХ ОБЛИГАЦИЙ?

Говоря в общем, в настоящее время в Европе применяются четыре модели составления схем эмиссии балансовых обеспеченных облигаций. В зависимости

от выбранной модели требуется провести анализ различных аспектов содержания национальных законов и, возможно, внести в них изменения, чтобы эти схемы работали на практике. Это включает такие вопросы, как передаваемость кредитных договоров, приведение переданных другим лицам ипотечных прав в принудительное исполнение, обособление пула ипотечных активов в случае несостоятельности эмитентов, признание прав на доверительное управление или формирование аналогичных схем агентских услуг, установление очередности удовлетворения требований и правил возможного зачета требований различных заинтересованных лиц и т.д.

При применении «балансовой модели» банки выпускают облигации, обеспеченные пулом активов, сохраняемых на балансе, но в «обособленном» (изолированном) от других кредиторов виде на случай наступления несостоятельности. Как правило, пул обеспечения заносится в так называемый «реестр обеспечения». В закон об общей несостоятельности вносятся изменения для учета особых прав кредиторов по балансовым обеспеченным облигациям в случае наступления несостоятельности, например, для защиты их интересов назначается одна из сторон и (или) в положения о процессе общей несостоятельности вносятся конкретные поправки. В некоторых юрисдикциях пул обеспечения приобретает юридическое лицо при наступлении несостоятельности. Эта модель часто применяется в тех случаях, когда в законодательство о несостоятельности можно внести соответствующие изменения в интересах четкого обособления активов и в порядке отступления от нормальных процессуальных положений о несостоятельности. Такая схема применяется, например, в Германии и Испании.

При применении «модели специального банка» выпуском облигаций занимается специальный банк, прошедший регистрацию и находящийся в 100-процентной собственности обычного коммерческого банка. Специальный банк регулируется и капитализируется как обычный банк, но его деятельность строго ограничена процессами инициирования выдачи отвечающих установленным требованиям активов (или их приобретением у его материнской организации), а фондирование происходит в форме выпуска балансовых обеспеченных облигаций. Как правило, избыточное обеспечение производится за счет поступления как капитала, так и субординированного кредита от материнской организации. Создание данной модели – дело более хлопотное, но она обеспечивает более высокую степень правовой определенности прав собственности на активы в тех случаях, когда внесение изменений в законодательство о несостоятельности сопряжено с трудностями.

При применении типовой модели СЮЛ банк производит выпуск необеспеченных облигаций. Параллельно с этим он обособляет пул обеспечения в защищенном от банкротства СЮЛ, которое выдает гарантию

производства платежей, причитающихся по данным облигациям. Пул обеспечения, который служит основой выдаваемой гарантии, строится на принципах возобновляемости входящих в него активов. Платежи производятся СЮЛ только в случае дефолта банка-эмитента по выпущенным им облигациям. Эта модель применяется, как правило, при наличии юридических технологий, позволяющих без труда осуществлять переход прав выгодоприобретателя по активам на СЮЛ.

При применении так называемой «агентской модели» группа банков имеет в своей коллективной собственности юридическое лицо, которое предоставляет им кредиты (или приобретает выпущенные ими облигации), обеспеченные пулом активов, и привлекает финансирование для приобретения этих облигаций на рынке их обращения. Эта простая модель применяется в ряде ее модификаций, ни одна из которых не получила широкого распространения.

Выбор той или иной модели в той или иной юрисдикции в конечном итоге обусловлен сочетанием ряда факторов, таких как сложившаяся правовая традиция, соответствие действующим нормам данной юрисдикции, обременительность внесения требуемых изменений в нормативно-правовую сферу, а также принципиальная позиция, занятая регулятором. В некоторых странах, например в Греции, даже дается возможность делать выбор из ряда моделей.

Как уже отмечалось, помимо выбора модели схемы и пересмотра правовых норм, чтобы они отвечали ее применению, законодатель и (или) регулятор также обязаны составить набор постановлений, в которых будут прописаны банковские активы, допускаемые к внесению в пул активов, служащих обеспечением

(например, ипотечные кредиты, кредиты малым и средним предприятиям и т.д.). В этих постановлениях также нужно прописать так называемые критерии соответствия установленным требованиям с указанием минимальных пределов отношения суммы кредита к стоимости актива<sup>4</sup>, методики расчета стоимостной ценности активов в пуле<sup>5</sup>, частотности и методики переоценки их стоимости, обращения с обесцененными активами и т.д. К другим аспектам, подлежащим регулированию, относятся меры смягчения кредитных рисков<sup>6</sup>, требования к смягчению рыночного риска путем заключения договоров о свопах ценных бумаг, наличие и характеристики замещающих активов, различные правила составления отчетности для регулятора и инвестора, требования к получению разрешительных документов и решений, а также правила ведения мониторинга.

В любом случае конечная цель введения или изменения законодателем нормативно-правовой базы, регулирующей балансовые обеспеченные облигации, должна заключаться в создании такого режима, который будет гарантировать, что указанные облигации, выпущенные согласно этим правилам, удовлетворяют запросы инвесторов с точки зрения рыночных соображений (их ликвидности, стабильности, прозрачности), а также с точки зрения нормативных требований к капиталу (привилегированный режим).

## ПОДДЕРЖКА ЕБРР КУРСА РЕФОРМ В СФЕРЕ БАЛАНСОВЫХ ОБЕСПЕЧЕННЫХ ОБЛИГАЦИЙ

ЕБРР активно участвует в процессах развития в странах своих операций рынков размещения балансовых обеспеченных облигаций. Он оказывает поддержку этим процессам, применяя для этого весь имеющийся у него инструментарий: i) диалог с государственными ведомствами стран, ii) техническое сотрудничество и iii) инвестиции. С точки зрения переходного процесса ЕБРР считает, что развитие рынков обращения балансовых обеспеченных облигаций сулит двойную выгоду: это способствует развитию на местах рынков капитала путем расширения диапазона имеющихся сегодня методов их финансирования, а также стабильному и ответственному кредитованию жилья.

В следующем разделе этой статьи мы рассмотрим новые моменты, появившиеся в области действующих в странах операций ЕБРР законов в сфере балансовых обеспеченных облигаций, на примере трех юрисдикций ЕБРР, которые относительно недавно уже взяли или в настоящее время берут курс на реформирование своих систем правового регулирования сферы балансовых обеспеченных облигаций и в которых ЕБРР играет роль консультанта. Этими странами являются Польша, Румыния и Хорватия.

ЕБРР активно участвует в процессах развития в странах своих операций рынков размещения балансовых обеспеченных облигаций. Он оказывает поддержку этим процессам, применяя для этого весь имеющийся у него инструментарий: диалог с государственными ведомствами стран, техническое сотрудничество и инвестиции.

## ПОЛЬША

В силу действия различных факторов созданный в Польше рынок обращения балансовых обеспеченных облигаций так и не получил дальнейшего развития, несмотря на сложившуюся там благоприятную рыночную конъюнктуру. Это вызвано действием главным образом двух факторов: i) устареванием нормативно-правовой базы (Закон «Об ипотечных облигациях и ипотечных банках» от 1997 года) и ii) применением модели балансовых обеспеченных облигаций, согласно которой выпускать обеспеченные облигации разрешалось/разрешается только ипотечным банкам, в то время как более 95% ипотечных кредитов предоставлялись не ипотечными, а универсальными банками. Действующая в стране нормативно-правовая база нуждалась в обновлении и приведении в соответствие с международными стандартами. Объемы непогашенных балансовых обеспеченных облигаций в Польше были ниже этих показателей в Венгрии и в соседних Словакии и Чехии. В целях создания данного рынка его участники, Министерство финансов и ЕБРР совместно разработали новую нормативно-правовую базу для регулирования сферы балансовых обеспеченных облигаций в Польше.

В результате проведенной ими работы в стране появилось новое законодательство, регулирующее сферу балансовых обеспеченных облигаций. 24 июля 2015 года парламентом Польши была одобрена поправка к действовавшему в стране правовому акту в области регулирования балансовых обеспеченных облигаций – Закону «Об ипотечных облигациях и ипотечных банках». В законодательство Польши по вопросам несостоятельности (банкротства) также были внесены изменения, которые вступили в силу 1 января 2016 года и позволят значительно увеличить объемы выпуска в Польше балансовых обеспеченных облигаций, поскольку последние представляют собой более перспективный для банков способ наращивания базы их долгосрочного фондирования. Указанные изменения, кроме того, стали первыми в Европе, предусматривающими использование так называемой «сквозной» системы (суть которой будет разъяснена более подробно ниже).

Как уже указывалось, балансовые обеспеченные облигации в Польше разрешается выпускать только специализированным ипотечным банкам (в настоящее время лицензией на это обладают всего лишь три из них), из которых только два банка реально выпускают обеспеченные облигации (Pekao Bank Hipoteczny SA и mBank Hipoteczny SA). Банк PKO Bank Hipoteczny является самым молодым из ипотечных банков, но он планирует выпустить свою первую партию балансовых обеспеченных облигаций в начале 2016 года.

В 2016 году ситуация с выпуском в Польше балансовых обеспеченных облигаций, как ожидается, будет меняться в связи с эталонным выпуском новых для Польши облигаций, номинированных в злотых и евро, а также в связи с подачей новыми обеспеченными



банками заявок на получение лицензий для совершения таких операций.

Изменения в законодательстве Польши о балансовых обеспеченных облигациях по-прежнему составлены в довольно традиционной форме. Разработанное под влиянием немецкого законодательства законодательство Польши предусматривает возможность обеспечения облигаций этого класса ипотечными кредитами или заимствованиями государственного сектора. Ипотечные кредиты, выданные населению, могут служить залоговым обеспечением облигаций этого класса в максимальном размере до 80% стоимости предмета обеспечения в виде недвижимости (отношение суммы кредита к стоимости актива). Применительно к ипотечным кредитам, выдаваемым не населению, отношение размера кредита к стоимости актива

составляет 60%. Ипотечным банкам не разрешается инициировать выдачу или получение балансовых ипотечных кредитов с отношением размера кредита к стоимости актива на уровне более 100%. Предметом обеспечения таких облигаций в государственном секторе могут быть заемные средства, выданные или гарантированные центральными органами государственной власти или центральными банками стран – членов Европейского союза, либо Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), за исключением тех стран, которые в настоящее время находятся в процессе реструктуризации своей внешней задолженности или завершили ее в последние пять лет. Доля замещающих активов, которые могут состоять из средств в денежной форме, депозитов в центральных банках или заемных средств государственного сектора, которые можно использовать в качестве обычного обеспечения, ограничены максимальным пределом в 15% объема обеспечения, необходимого для покрытия непогашенных балансовых обеспеченных облигаций. В пул активов, используемых в целях обеспечения, можно также вносить производные финансовые инструменты, применяемые для целей хеджирования.

Органом финансового надзора Польши должен быть назначен независимый контролер состояния пула обеспечения по каждому эмитенту балансовых обеспеченных облигаций. Главная задача этой контролирующей инстанции заключается в обеспечении соблюдения эмитентом требований к покрытию, предусмотренных режимом правового регулирования сферы балансовых обеспеченных облигаций. Кроме того, согласно нынешним требованиям этого режима регулирования, номинальный минимум собственного капитала эмитента должен составлять 10%. Это минимальный предел, и банки, рассчитывающие повысить свой рейтинг, должны будут соблюдать прогнозируемые требования рейтинговых агентств, которые могут установить нормативы собственного капитала эмитента на уровнях от 20% до 30%. Общий номинальный объем непогашенных балансовых обеспеченных облигаций не должен превышать сорокакратного объема собственного капитала эмитента.

Что происходит при наступлении несостоятельности ипотечного банка и что такое так называемая сквозная система?

При наступлении несостоятельности эмитента облигаций пула обеспечения и балансовые обеспеченные облигации снимаются с его баланса и поступают в распоряжение управляющего, назначаемого судом по делам о несостоятельности и представляющего права держателей данных облигаций. Сроки погашения всех этих непогашенных облигаций автоматически продлеваются на 12 месяцев. Продолжается уплата процентов по непогашенным балансовым обеспеченным обязательствам, как это конкретно прописано

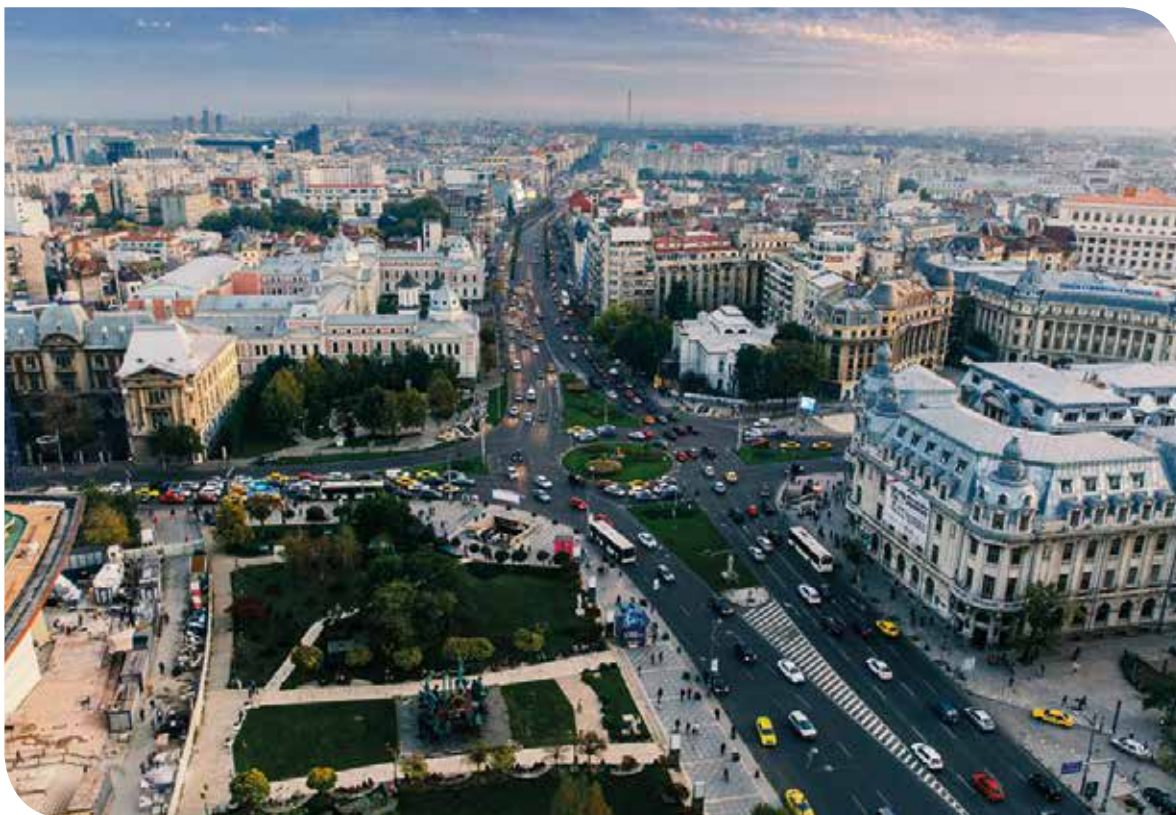
в условиях и положениях, касающихся данных облигаций.

В трехмесячный срок с момента объявления несостоятельности эмитента облигаций управляющий по делам о несостоятельности проводит проверку остатка средств в пуле обеспечения для определения того, достаточны ли объемы пула обеспечения для удовлетворения всех требований, вытекающих из наличия непогашенных балансовых обеспеченных облигаций. Если проверка дает положительный результат, проводится проверка на ликвидность пула обеспечения для определения того, достаточен ли его объем для удовлетворения всех требований, вытекающих из наличия непогашенных балансовых обеспеченных облигаций с продленными сроками их погашения. Если проверка на ликвидность также дает положительный результат, требования держателей балансовых обеспеченных облигаций удовлетворяются согласно предусмотренным для этого положениям и условиям с учетом автоматического продления сроков погашения этих облигаций на 12 месяцев. В последующем проверки на ликвидность проводятся каждые три месяца, а проверки остатков средств в пуле – раз в шесть месяцев.

При отрицательных результатах проведенной проверки на ликвидность сроки погашения всех непогашенных балансовых обеспеченных облигаций продлеваются на три года после наступления установленной даты погашения последнего из находящихся в пуле активов. Держателям балансовых обеспеченных облигаций производятся выплаты в соразмерных суммах по сквозной системе. То же самое применяется в случае, если проверка остатка средств в пуле активов дает отрицательный результат. Предусмотрена возможность созыва собраний держателей облигаций для вынесения большинством в две трети голосов решения о необходимости ликвидации пула активов и распределения полученной выручки среди держателей балансовых обеспеченных облигаций вместо выплаты им сумм по сквозной системе.

В дополнение к этому выпускаемые в Польше балансовые обеспеченные облигации отвечают требованиям статьи 52(4) Директивы об обязательствах по коллективному инвестированию в обращающиеся ценные бумаги и Регламента требований к капиталу, приведенным в статье 129. Таким образом, выпускаемые в Польше обеспеченные облигации могут быть отнесены к преференциальной категории весовых коэффициентов риска согласно указанному Регламенту.

Что касается повышения рейтинга, то, как считают крупнейшие рейтинговые агентства, новая нормативно-правовая база должна предусматривать более высокие уровни максимального повышения рейтингов по сравнению с действующими сегодня максимальными уровнями их повышения на две–три степени. 2016 год может стать годом балансовых обеспеченных облигаций, выпускаемых в Польше.



## РУМУНИЯ

В целях создания законодательной базы, отвечающей нормам передовой практики, в сентябре 2015 года парламентом Румынии был принят новый закон о балансовых обеспеченных облигациях. Этот новый Закон заменил закон № 32/2006, который страдал массой недостатков и так и не нашел применения. В этом новом законе: i) определение понятия «балансовые обеспеченные облигации» соответствует положениям законодательства ЕС, в том числе положениям Директив о требованиях к капиталу и об обязательствах по коллективному инвестированию, а также ii) прописаны базирующиеся на нормах «передовой практики» рекомендации об осуществлении банковского надзора в формулировках, опубликованных Европейской службой банковского надзора. Как ожидается, на выпускаемые в Румынии балансовые обеспеченные облигации не будет распространяться действие положений о вовлечении держателей облигаций (bail-in) в процессы реструктуризации долговых обязательств и финансового оздоровления банков<sup>7</sup> согласно Директиве о восстановлении платежеспособности и финансовом оздоровлении банков по аналогии с тем, как это делается в других странах – членах Европейского союза.

Согласно этому новому закону, коммерческие банки Румынии получили возможность выпускать балансовые обеспеченные облигации, обеспеченные

Согласно этому новому закону, коммерческие банки Румынии получили возможность выпускать балансовые обеспеченные облигации, обеспеченные пулом выданных коммерческим организациям и населению ипотечных кредитов, которые обособляются от баланса банка при наступлении его несостоятельности.

пулом выданных коммерческим организациям и населению ипотечных кредитов, которые обособляются от баланса банка при наступлении его несостоятельности. Данная схема обеспечивает инвесторам двойную систему защиты их интересов: во-первых, они наделяются правом регресса применительно к эмитенту облигаций и, если эмитент утрачивает возможность исполнять взятые им обязательства по выпущенным обеспеченным

облигациям, инвесторы получают доступ к потоку наличности, поступающей от ипотечных кредитов. Организацией, отвечающей за регулирование балансовых обеспеченных облигаций и надзор за ними, в том числе в вопросах дефолта эмитента после выпуска облигаций, а также за составление проектов подзаконных актов, выступает Национальный банк Румынии.

В новом законе прописаны специальные нормы, нацеленные на уменьшение сумм обеспечения и степени риска рефинансирования, хотя в зависимости от механизмов хеджирования рисков, инвесторы, вкладывающие средства в балансовые обеспеченные облигации, по-прежнему могут быть подвержены действию курсовых рисков.

В то время как при расчете размеров обеспечения максимальная величина отношения суммы кредита к стоимости актива при выдаче ипотечных кредитов населению установлена на уровне 80% (60% применительно к объектам недвижимости коммерческого назначения)<sup>8</sup>, рассматривается возможность установления размеров обеспечения ипотечного кредита на уровне всего лишь 60% рыночной стоимости недвижимости. Это дополнительно введенное требование усиливает защиту интересов инвесторов, поскольку оно защищает их от падения рыночной стоимости объектов недвижимости. В этих условиях эмитентам облигаций нужно будет вносить в пул активов дополнительные объемы ипотечных кредитов, с тем чтобы получить положительные результаты проверок на надежность этих пулов. Еще одно положение, нацеленное на снижение степени риска обеспечения, связано с требованием к эмитенту облигаций вносить в пул активов и держать там только работающие кредиты (с просроченностью не более 15 дней)<sup>9</sup>, что намного улучшает положение дел по сравнению с предыдущим законом (в котором допускалась просроченность кредитов свыше 60 дней) и дает дополнительную защиту инвесторам в случае ухудшения макроэкономической ситуации. В новом законе прописаны положения, защищающие инвестора от риска ликвидности. Установленный законом минимальный объем собственного капитала составляет 2% в чистой приведенной стоимости, но с помощью программы выпуска балансовых обеспеченных облигаций собственный капитал можно задействовать в более крупных объемах<sup>10</sup>. Эмитенты обязаны представить доказательства, что они смогут выполнить данные требования в условиях кризиса. В дополнение к наличию у эмитентов минимальных объемов собственного капитала от них потребуются пройти проверку на соблюдение сроков погашения обязательств. Эмитенты должны обеспечить, чтобы в течение следующих 180 дней разница между входящими и исходящими потоками наличности в ежедневном режиме покрывалась имеющимися ликвидными активами<sup>11</sup>. В целях дальнейшей защиты от риска ликвидности закон разрешает составлять схему выпуска балансовых обеспеченных облигаций по принципу условной сквозной системы или «мягкой пули», устраняя, таким образом, возможность

автоматического предъявления долга эмитента облигаций к досрочному погашению при наступлении несостоятельности эмитента.

В законе не прописаны какие-либо минимальные требования, относящиеся к курсовым рискам, которые могут угрожать возникновением у инвесторов валютных рисков. Эмитентам облигаций разрешается вносить в пул обеспечения производные финансовые инструменты, но выбор наиболее эффективно функционирующей схемы остается за эмитентом.

## ХОРВАТИЯ

В настоящее время в Хорватии отсутствует специальный режим регулирования балансовых обеспеченных облигаций, что создает непреодолимые препятствия для потенциальных эмитентов этих облигаций, поскольку такие типовые элементы, как обособление и перевод находящихся в пуле обеспечения или обособление имущества при наступлении несостоятельности эмитента, действующей сегодня в стране нормативно-правовой базой не предусмотрены. В результате инкорпорирования в законодательство страны законодательства ЕС некоторые из разделов законодательства Хорватии действительно содержат упоминание балансовых обеспеченных облигаций или ссылки на них<sup>12</sup>, но без определения этого понятия и формирования всеохватывающей нормативно-правовой конструкции. Одновременно с этим, как представляется, участники рынка стали обращать внимание на возможность выпуска в стране балансовых обеспеченных облигаций и (или) вложения в них капитала, а также занялись анализом такой возможности.

Именно поэтому правительство Хорватии решило принять закон о балансовых обеспеченных облигациях, с помощью которого можно будет устранить возникшие узкие места и ввести в действие положения о введении минимальных нормативов согласно критериям соответствия установленным требованиям, прописанным в Регламенте требований к капиталу.

Согласно первоначальным планам правительства страны, выпускаемые в Хорватии балансовые обеспеченные облигации будут представлять собой долговые ценные бумаги, выпускаемые обычными коммерческими банками и обеспечиваемые пулом кредитов, в котором кредиты обеспечены ипотекой без перехода прав собственности на залогодержателя или передачей доверенному лицу прав собственности на недвижимость заемщика (ипотека с переходом права собственности на залогодержателя).

Как представляется, в случае с Хорватией предпочтение будет отдано схеме внесения балансовых обеспеченных облигаций в баланс, поскольку данная модель устраняет необходимость в официальной передаче кредитов, процесс которой в условиях местной специфики будет довольно

затруднен. Необходимость в передаче будет возникать только в случае дефолта банка-эмитента (или вероятности наступления дефолта), что может произойти только в исключительных обстоятельствах. С этой точки зрения данная модель представляется самой простой в плане ее применения и требует самого минимума мероприятий. В дополнение к этому, с точки зрения инвесторов, данная модель вполне четко подразумевает, что всю полноту ответственности за показатели функционирования этих облигаций несет банк-эмитент облигаций, и этот факт нельзя упускать из виду в законах развивающихся стран о балансовых обеспеченных облигациях. Вместе с тем даже при применении этой относительно однозначной схемы был выявлен ряд проблем, являющихся крупными или потенциальными камнями преткновения, проблем, которые предстоит решать в интересах создания эффективно функционирующего правового поля для выпуска балансовых обеспеченных облигаций в Хорватии.

В нынешней правовой обстановке определенные требования работников обанкротившегося банка, требования центрального банка страны, обеспеченные вклады и требования агентства по страхованию вкладов имеют очередность удовлетворения выше очередности удовлетворения требований держателей облигаций при наступлении

несостоятельности эмитентов этих облигаций. Таким образом, понадобится формирование новой нормативно-правовой базы, содержащей четко и конкретно сформулированные правила, предусматривающие обособление активов пула для отделения их от остальной конкурсной массы эмитентов, чтобы избежать коллизии требований со стороны этих категорий кредиторов. В частности, новый режим регулирования должен быть сформирован с учетом вынесенных ЕСБН рекомендаций об осуществлении банковского надзора на принципах «передовой практики», а также требований, изложенных в статье 52(4) Директивы об обязательствах по коллективному инвестированию, которой при наступлении банкротства эмитента предписывается направлять активы пула в первую очередь на погашение тела облигаций и уплаты накопившихся процентов по ним.

В целях сохранения пула обеспечения в рабочем состоянии и дальнейшего обслуживания облигаций после наступления несостоятельности их эмитента в любых новых законодательных актах необходимо устранить имеющиеся сегодня правовые препятствия путем применения простого и однозначного метода передачи активов из пула обеспечения облигаций управляющему, что станет правовой и эффективно функционирующей системой защиты от претензий



других необеспеченных кредиторов, а также возможностью обращать взыскание на предмет обеспечения в случае дефолта заемщиков – участников пула активов, служащих обеспечением.

В дополнение к этому функционирование действующего сегодня режима правового регулирования, как представляется, чревато риском возникновения задержек с производством платежей по обеспеченным облигациям в условиях несостоятельности их эмитента (объявление моратория на производство платежей или принятие аналогичных мер), в том числе в условиях финансового оздоровления банка, когда агентство по страхованию вкладов в целях защиты обеспеченных (застрахованных) вкладов имеет право осуществлять передачу таких вкладов, выступающих обеспечением в портфеле обеспечения, без передачи других активов, прав и обязательств, или передавать, конвертировать активы в денежной форме, права и обязательства без передачи вкладов другим лицам. В новом законодательстве следует пояснить, что меры, принятые в рамках действия режима финансового оздоровления банка, не должны быть препятствием на пути производства платежей держателям облигаций из средств пула активов, служащих обеспечением. Помимо решения проблем очередности удовлетворения требований из средств пула обеспечения, новое законодательство должно также ограничить или запретить производство зачетов, возможности для которых в настоящее время имеются у заемщиков по входящим в состав пула кредитам в целях удовлетворения их требований к эмитенту облигаций. Как вариант, в новом законодательстве необходимо предусмотреть модель формирования избыточного обеспечения, в которой этот риск производства зачетов будет учтен в достаточной мере.

В дополнение к правилам, создающим благоприятные условия для выпуска балансовых обеспеченных облигаций и введения системы правовой защиты прав держателей этих облигаций в Хорватии, также потребуются прописать права и обязанности управляющего пулом активов, служащих

- 1 Источник: Европейский совет по обеспеченным облигациям.
- 2 [http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/covered-bonds/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/covered-bonds/index_en.htm) (по состоянию на 12 января 2016 года)
- 3 Положения, относящиеся к регулированию обеспеченных облигаций в Европейском союзе, можно найти также и в других нормативных актах ЕС, например в статье 52 Директивы 2009/65/ЕК от 13 июля 2009 года, в которой прописаны инвестиционные лимиты и критерии приемлемости обязательств по коллективному инвестированию капитала в обращающиеся ценные бумаги.
- 4 Согласно Регламенту ЕС о требованиях к капиталу (575/2013), этот максимум составляет 80%.

- 5 Например, рыночная стоимость, стоимость привлечения ипотечных кредитов и т.д.
- 6 Как правило, путем отдачи распоряжений о замене обесценившихся активов и создании избыточного обеспечения.
- 7 Директива ЕС о восстановлении платежеспособности и финансовом оздоровлении банков (2014/59/ЕС) принята в рамках ряда проведенных ЕС реформ в банковской сфере в интересах преодоления финансового кризиса и закладывает базовый режим оздоровления терпящих крах финансовых организаций. Для этого она дает регуляторам набор инструментов, включая право реструктуризации долга, предусматривающее вовлечение держателей облигаций в процессы их списания и (или) конвертации) (bail-in) определенных долговых обязательств в собственный капитал организации, терпящей финансовый крах.

обеспечением, установить нормы отчетности и критерии соответствия установленным требованиям согласно упомянутому выше Регламенту требований к капиталу и внедрить режим надзора.

В целях функционирования режима целевого надзора за обращением балансовых обеспеченных облигаций Национальный банк Хорватии должен быть наделен правами на осуществление этого надзора. Если это будет сделано в соответствии с нормами передовой практики ЕСБН, потребуется получение в компетентной инстанции разрешения на реализацию данным эмитентом программы выпуска балансовых обеспеченных облигаций в соответствии с четко сформулированными и в достаточной мере детально прописанными критериями получения такого разрешения, а также в целом с разъяснением обязанностей и прав компетентной инстанции. Предстоящий год будет многообещающим в плане разработки в Хорватии программы выпуска балансовых обеспеченных облигаций и развития в стране рынка капитала в целом.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как представляется, балансовые обеспеченные облигации в настоящее время приобретают все больше популярности в регионе операций ЕБРР, что нашло свое отражение в активизации законотворческой деятельности в различных странах его операций. Развитие рынка обращения балансовых обеспеченных облигаций сулит много выгод, которые можно в целом разбить на три основные категории в зависимости от их эмитентов, инвесторов и (или) системной перспективы.

Применительно к финансовым организациям эти облигации являются действенным источником привлечения долгосрочных средств фондирования по обоснованной стоимости их приобретения, что может привести к удешевлению для приобретателей из числа физических лиц стоимости приобретаемых ими ипотечных кредитов. В средне- и долгосрочных планах балансовые обеспеченные облигации оказывают

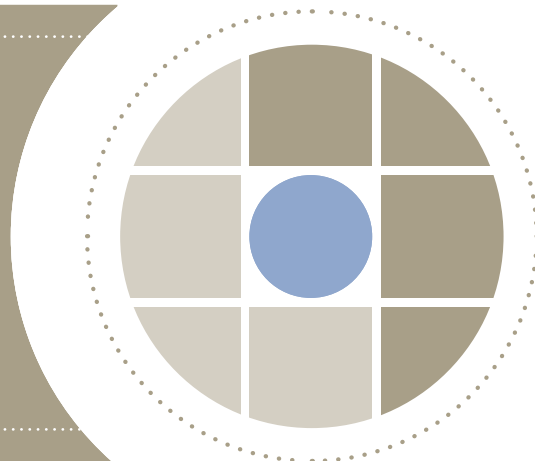
свое влияние на развитие первичного рынка ипотечного кредитования, поскольку критерии гарантированного размещения этих ценных бумаг требуется привести в соответствие с передовыми международными стандартами, что сулит выгоду приобретателям этих бумаг из числа физических лиц. В конечном итоге, первичный рынок ипотечного кредитования будет функционировать более устойчиво.

Применительно к инвесторам эти инструменты обеспечивают им оптимальную защиту, поскольку их обращение осуществляется под контролем регулятора и рейтинговых агентств. Многие из отечественных инвесторов, находящихся сегодня в тисках относительно узкого выбора активов, дающих им фиксированный доход, таким образом получают в свое распоряжение ценный инструмент диверсификации как кредитных рисков, так и рисков ликвидности. Как ожидается, балансовые обеспеченные облигации должны в будущем стать ликвидными и долгосрочными финансовыми инструментами с высоким рейтингом, приемлемыми для применения пенсионными фондами и страховыми компаниями на местах.

Кроме того, балансовые обеспеченные облигации способствуют развитию рынков капитала на местах, поскольку эти финансовые инструменты будут котироваться на местных биржах и облегчать процессы создания ликвидных, высококачественных рынков облигаций.

Как свидетельствуют все эти характеристики обеспеченных облигаций в сочетании с благоприятной рыночной конъюнктурой для развития рынка размещения этих облигаций, на вопрос, поставленный в начале настоящей статьи, возможный ответ – положительный. Да, безусловно, «эти облигации нужно выпускать».

- 8 Статья 18/4 нового закона о балансовых обеспеченных облигациях.
- 9 Статья 18 (1) (f) нового закона о балансовых обеспеченных облигациях.
- 10 Статья 13 (1) нового закона о балансовых обеспеченных облигациях.
- 11 Статья 13 (4) нового закона о балансовых обеспеченных облигациях.
- 12 Инвестиционные фонды открытого типа, предусмотренные Законом «О размещении ценных бумаг путем открытой подписки»; Закон «О финансовом оздоровлении»; различные подзаконные акты о нормативах достаточности капитала кредитных организаций и инвестиционных компаний.





Стефани Уормсер

# РЕФОРМИРОВАНИЕ ОТРАСЛИ ЭНЕРГЕТИКИ ЕГИПТА

В настоящее время в энергетике Египта разразился масштабный кризис. Страна ощущает нехватку энерго мощностей для удовлетворения растущих потребностей потребителей, и это приводит к регулярным сбоям в подаче электроэнергии и серьезно сказывается на состоянии государственных финансов. Для социально-экономического развития Египта требуется обеспечить непрерывность и надежность работы систем электроснабжения. Как следствие этого правительство страны взяло курс на развитие возобновляемой энергетики и стало привлекать частный сектор к выработке энергии из возобновляемых источников. Правительством страны проведен ряд реформ в целях стимулирования конкуренции на рынке электроэнергии.



## ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ КРИЗИС

Стремительно растущий рост на электроэнергию, вызванный действием меняющихся демографических факторов и процессов урбанизации вместе с широким применением низкоэффективных электроприборов, особенно кондиционеров воздуха, превысил уровни внутренней добычи газа, а также мощности энергосистем и генерирования электроэнергии, что привело к регулярному образованию дефицита электроэнергии и веерным отключениям ее. В то время как Египту требуется наращивать объемы его энерго мощностей, объемы добычи газа и нефти, необходимые для выработки электроэнергии на ТЭС, сократились. В 2014 году Египет перестал быть экспортером природного газа и превратился в его чистого импортера. Параллельно с этим данная отрасль несет большие технические потери электроэнергии при ее

В то время как Египту

требуется наращивать объемы

его энерго мощностей, объемы

добычи газа и нефти,

необходимые для выработки

электроэнергии на ТЭС,

сократились.



## АВТОР

СТЕФАНИ УОРМСЕР  
СТАРШИЙ ЮРИСТ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ДЕПАРТАМЕНТ  
ЕБРР

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

генерировании, передаче и распределении, а также в результате ее хищения, отсутствия охраны ее источников в отдаленных районах страны, старения и эксплуатации загрязняющих природу энергоустановок, плохо налаженной в этой области финансовой отчетности государственных энергопредприятий. Эти факторы отрицательно сказываются на состоянии энергомощности, ведут к повышению затрат на генерирование, передачу и распределение электроэнергии, а действующие сегодня тарифы на электроэнергию не позволяют добиться окупаемости этих затрат. Вследствие этого правительству страны приходится выделять значительные средства на субсидирование отрасли энергетики. Это приводит к истощению бюджетных ресурсов государства, порождает угрозу для функционирования экономики Египта в отсутствие надежного электроснабжения населения и промышленности страны.

Для преодоления возникшего энергетического кризиса правительство страны обратило свое внимание на возобновляемые источники энергии и привлечение к решению этой задачи частного сектора.

#### ДИАГРАММА 1

##### ПРОИЗВОДСТВО ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ В ЕГИПТЕ



Источник: Электроэнергетический холдинг Египта, статистика Компании, Годовой отчет за 2014 год.

### ВОЗОБНОВЛЯЕМАЯ ЭНЕРГЕТИКА: НАДЕЖНОЕ РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ДЛЯ ЕГИПТА

В сфере генерирования энергии в Египте доминирующее положение занимают тепловыгодные электростанции (работающие на нефти и газе), на долю которых приходится примерно 89% общего объема выработки энергии.

Египет богат ресурсами солнечной энергии, а в Суэцком заливе (особенно в заливе Эль-Зейт) сосредоточены некоторые из богатейших в мире ресурсов ветровой энергии. Освоение этих обильных ресурсов ветровой и солнечной энергии сможет способствовать увеличению мощности выработки энергии и снижению зависимости страны от импорта природного газа (необходимого для традиционной выработки электроэнергии). Помимо уменьшения зависимости страны от использования углеводородов развитие возобновляемой энергетики станет для Египта средством защиты от волатильности цен на товары сырьевой группы. Использование ветровой и солнечной энергии позволяет обеспечить в определенной мере диверсификацию процессов выработки электроэнергии, поскольку в настоящее время примерно 89% электроэнергии Египта вырабатывается с применением ископаемых видов топлива и главным образом электростанциями, работающими на газе. Кроме того, ветровая и солнечная энергии представляют собой чистые источники энергии с малыми или практически нулевыми объемами выбросов парниковых газов и небольшими или нулевыми последствиями для состояния окружающей среды. Важное значение для таких гидродефицитных стран, как Египет, имеет то обстоятельство, что для работы ветровых и солнечных электростанций необходимо очень небольшое количество воды либо вода совершенно не нужна. Эти

Использование ветровой и солнечной энергии позволяет обеспечить в определенной мере диверсификацию процессов выработки электроэнергии, поскольку в настоящее время примерно 89% электроэнергии Египта вырабатывается с применением ископаемых видов топлива и главным образом электростанциями, работающими на газе.



электростанции легко строить, и их эксплуатация не сопряжена с большими рисками. В частности, солнечные фотоэнергетические установки можно вводить в эксплуатацию гораздо быстрее, чем теплоэлектростанции. Благодаря определенному эффекту масштаба, получаемому в результате крупносерийного производства, совершенствования конструкций ветродвигателей и панелей с солнечными батареями, а также применению новых технологий, выработка электроэнергии как из ветровой, так и из солнечной энергии в плане производственных издержек является на сегодняшний день конкурентоспособной в сравнении с другими формами выработки электроэнергии. Отсюда следует, что при наличии огромных запасов таких располагаемых природных ресурсов и сегодняшних затрат на их применение в электрогенерации, ставших конкурентоспособными в сравнении с затратами на выработку электроэнергии с применением ископаемых видов топлива, руководство Египта вполне закономерно взяло курс на развитие ветровой и солнечной электроэнергетики.

О принятии общенациональной стратегии развития возобновляемой энергетики было объявлено в решении Высшего совета по энергетике в феврале 2008 года. В ней поставлена масштабная задача: обеспечить к 2020 году (контрольный срок) выработку 20% потребляемой электроэнергии из возобновляемых источников. Здесь речь идет главным образом о ветровой и в меньшей степени гидроэлектрической

энергии. Указанная стратегия реализовывалась на ряде государственных ветроэлектростанций, с одной стороны, а с другой – с привлечением частного застройщика к строительству, владению и эксплуатации 250-мегаваттной ветроэлектростанции в заливе Эль-Зейт. Из-за возникших в стране политических и экономических потрясений реализация данных проектов была отложена, но в Суэцком заливе в районе Зафарана была запущена в эксплуатацию 600-мегаваттная государственная ветроэлектростанция, а в ноябре 2015 года в заливе Эль-Зейт заработала 200-мегаваттная государственная ветроэлектростанция. В 2014 году данная стратегия подверглась пересмотру, в результате чего появился Закон № 203, утвержденный указом президента страны от 21 декабря 2014 года (Закон «О возобновляемой энергетике»). Бывшее министерство электроэнергетики было переименовано в министерство электро- и возобновляемой энергетики, что стало свидетельством возросшего значения возобновляемой энергетики в стратегии правительства, нацеленной на преодоление энергетического кризиса.

Контрольные объемы выработки электроэнергии, установленные на уровне 20%, в результате принятия Закона «О возобновляемой энергетике» изменениям не подверглась. В странах Ближнего Востока и Северной Африки эти контрольные цифры развития возобновляемой энергетики стали самыми высокими после объемов Саудовской Аравии.

## ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА К УЧАСТИЮ В ВЫРАБОТКЕ ЭНЕРГИИ ИЗ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

В целях преодоления энергетического кризиса и увеличения электрогенерирующих мощностей правительство страны пошло по пути создания стимулов для привлечения частного капитала к реализации проектов возобновляемой энергетики в Египте.

В результате принятого на государственном уровне решения о постепенном уменьшении вмешательства государства в процессы электрогенерирования в стратегии Египта была поставлена цель повысить роль в этих процессах представителей частного сектора путем приобретения ими в собственность и финансирования электростанций. Руководством Египта приняты меры по привлечению частного сектора к разработке проектов развития возобновляемой энергетики тремя разными способами:

- участие в реализации проектов развития ветровой и солнечной электроэнергетики на условиях «строительство, владение и эксплуатация», вынесенных на конкурс Электропередающей компанией Египта (ЭПКЕ), выступающей в качестве оптового покупателя электроэнергии по долгосрочному договору купли-продажи электроэнергии, согласно которому частный застройщик строит, берет в свое владение и эксплуатирует указанную электростанцию и продает ЭПКЕ вырабатываемую на ней электроэнергию;
- введение льготных тарифов, гарантирующих частным застройщикам сбыт выработанной из возобновляемых источников электроэнергии по фиксированному цене в течение 25 лет (солнечная электроэнергия) или 20 лет (ветровая электроэнергия) во исполнение взятого ЭПКЕ обязательства покупать электроэнергию по фиксированному тарифу, причем гарантия для этих целей предоставляется Арабской Республикой Египет в лице ее министра финансов;
- торговые проектные объекты по выработке возобновляемой энергии, находящиеся в собственности и эксплуатации частных разработчиков, поставляющих свою продукцию в энергосистему, но продающие ее коммерческим и промышленным потребителям по заключенным с ними двусторонним договорам.

## УЧАСТИЕ ЕБРР

ЕБРР активно выступает в поддержку реализации этих инициатив, которые по указанным выше причинам отвечают планам ЕБРР в области развития устойчивой энергетики, а также задачам развития частного сектора путем привлечения Банком большого числа

игроков из частного сектора. Как следствие этого, ЕБРР вложил много ресурсов в эту программу с начала 2015 года, причем делал это в различных формах.

ЕБРР развернул масштабный диалог с государственными ведомствами Египта, проводя для этого семинары-практикумы, конференции, встречи и неофициальные переговоры с руководством страны в целях формирования договорной базы и нормативных положений, регулирующих функционирование внедряемых в качестве стимула льготных тарифов (программа введения льготных тарифов), которые стали применяться в 2014 году для производства 4 ГВт ветровой и солнечной электроэнергии (около 4 300 МВт только на первом этапе, из которых 2 000 МВт приходится на ветровую и 2 300 МВт – на солнечную электроэнергию).

Кроме того, ЕБРР профинансировал краткосрочную программу консультирования в рамках технического сотрудничества в контексте созданного для стран ЮВС механизма ведения диалога с государственными ведомствами по проблемам повышения эффективности ресурсопользования в целях составления дополнительных положений кодекса о высоковольтных сетях электропередачи для учета специфики работы солнечных фотоэнергетических установок.

В дополнение к этому ЕБРР в настоящее время выступает спонсором конкурса на строительство в Ком Омбо 200-мегаваттной солнечной электростанции с помощью разработанного для Южного и Восточного Средиземноморья Механизма подготовки проектов на принципах государственно-частных партнерств (ГЧП). Указанный консультационный механизм был создан решением ЕС в целях оказания поддержки органам государственной власти в странах ЮВС в областях подготовки, снабжения и реализации инфраструктурных проектов на началах государственно-частного партнерства. В рамках данного механизма правительству Египта оказываются юридические, технические и финансовые консультационные услуги на сумму 1,5 млн. евро в целях подготовки проекта ГЧП в Ком Омбо.

Кроме того, ЕБРР оказывает поддержку в долгосрочном развитии возобновляемой энергетики, предоставляя для этого более 2 млн. евро из фондов технического сотрудничества на проведение стратегической экосоциальной оценки проекта в связи со второй очередью развития района Восточного Нила. Данный район, как планируется, станет площадкой для будущего развития возобновляемой энергетики после полного использования потенциала залива Эль-Зейт и района Бенбан.

Наконец, ЕБРР выдаст до 500 млн. долл. США на финансирование ряда проектов развития возобновляемой солнечной энергетики в рамках реализации первой очереди введения льготных тарифов в качестве стимулов.

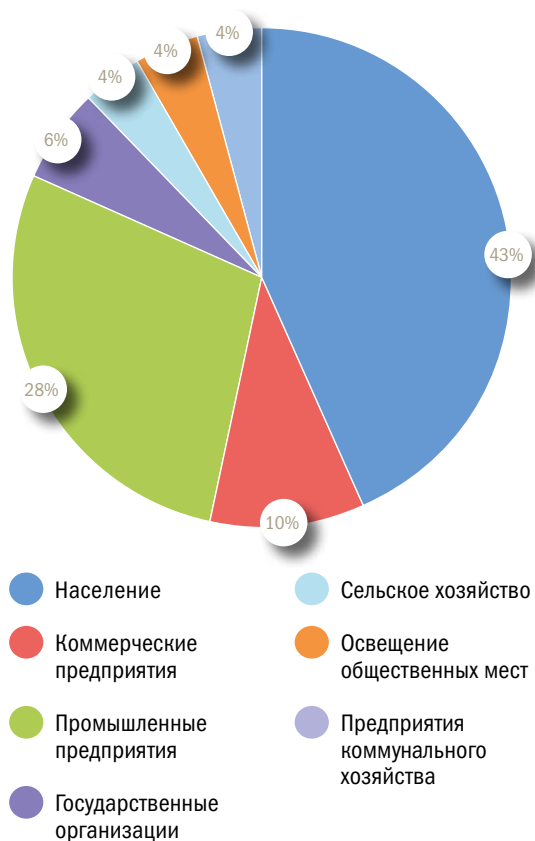
## ВНЕДРЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ

Правительство Египта не только приветствует привлечение частного сектора к развитию возобновляемой электроэнергетики, но также провело целый ряд реформ для создания частному сектору более благоприятных в инвестиционном плане условий. К числу этих мероприятий относятся разработка «дорожной карты» по постепенному введению элементов конкуренции на рынке купли-продажи электроэнергии, пересмотр действующих здесь мандата и полномочий регулятора, разукрупнение электропередающей компании/монопольной организации, закупающей электроэнергию оптом, а также реструктуризация тарифов и системы субсидирования.

Единый закон № 87 «Об электроэнергии» от 7 июня 2015 года, утвержденный указом президента страны, вводит в правовой оборот широкую концепцию частичного дерегулирования действующего в стране рынка купли-продажи электроэнергии и внедрения на нем отдельных элементов конкуренции.

### ДИАГРАММА 2

#### ПОТРЕБЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ В ЕГИПТЕ В РАЗБИВКЕ ПО ВИДАМ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ



Источник: Электроэнергетический холдинг Египта, статистика Компании, Годовой отчет за 2014 год.

В рамках действующей сегодня в Египте модели рынка одного покупателя с применением вертикально интегрированной производственно-сбытовой системы поставок электроэнергии, охватывающей ее выработку, передачу, распределение и снабжение, первым шагом на этом пути стало внедрение конкуренции в областях генерирования и поставок электроэнергии, в то время как ее передача и распределение будут и далее осуществляться естественными государственными монополиями, не подвластными стихии рынка на данном этапе.

В реальности в стране будут сосуществовать два рынка. Доступ на конкурентный рынок будет открыт только отвечающим установленным требованиям потребителям («потребители, отвечающие установленным требованиям»), которые будут наделены правом закупать электроэнергию по двусторонним договорам купли-продажи у: i) электрогенерирующей компании по своему выбору или ii) уполномоченных на это поставщиков электроэнергии (трейдеров) («уполномоченные поставщики») по своему выбору. Несмотря на отсутствие определения понятия «потребитель, отвечающий установленным требованиям» в Законе «Об электроэнергии» и необходимость дать ему определение в подзаконных актах, как мы понимаем, оно должно распространяться на потребителей из числа промышленных и коммерческих предприятий, административных и государственных организаций, а не из числа населения. У последних или у потребителей, не отвечающих установленным требованиям, не будет иной альтернативы, кроме как закупать требуемую им электроэнергию на регулируемом рынке ее купли-продажи согласно ряду типовых договоров и по фиксированным тарифам, утвержденным действующим в Египте Агентством по регулированию отрасли электроэнергетики и защите прав потребителей.

Несмотря на нечеткость формулировки, как считают некоторые специалисты, долгосрочная цель правительства страны заключается в формировании рынка, на котором инвесторы возьмут на себя риск генерирования энергии в отсутствие каких-либо заключенных договоров купли-продажи электроэнергии или связанных с ними договорных обязательств по купле-продаже электроэнергии с гарантией, предоставленной министерством финансов. Государство будет постепенно выходить из отрасли электрогенерирования, а число государственных электростанций будет сокращаться по мере вывода их из эксплуатации или их приватизации. В качестве первого шага руководство Египта ставит своей целью создание рынка с большим числом участвующих в нем генерирующих предприятий и поставщиков, соответственно ведущих друг с другом конкурентную борьбу. Не ясно, рассматривается ли на данном этапе возможность проведения полномасштабной либерализации данного рынка, на котором также будет вводиться конкуренция не только в областях генерирования и поставок электроэнергии и при полном разукрупнении производственно-сбытовой системы.

## ПЕРЕСМОТР МАНДАТА И ПОЛНОМОЧИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

В Законе «Об электроэнергии» уточнены функции и полномочия ЭПКЕ. Находившееся ранее в государственной собственности дочернее предприятие Электроэнергетического холдинга Египта (ЭЭХЕ), вертикально интегрированного в производственно-сбытовую систему, ЭПКЕ пройдет процесс разукрупнения с переходом ее в собственность отдельного владельца, что даст ей определенную степень независимости от всех других коммунальных предприятий – участников производственно-сбытовой системы. Действуя в качестве оператора электропередающей системы, ЭПКЕ по-прежнему сохраняет за собой монопольные права на передачу электроэнергии и управление работой сетей. Выступая в качестве единственного покупателя, она будет нести основную ответственность за снабжение электроэнергией не отвечающих установленным требованиям потребителей, а также за временное снабжение электроэнергией потребителей, отвечающих установленным требованиям (по договорам купли-продажи, заключенным на шестимесячный срок). ЭПКЕ будет выступать контрагентом по договорам купли-продажи электроэнергии, которые будут заключаться с частными электрогенерирующими компаниями в связи с введением льготных тарифов в качестве стимулов и реализацией проектов на началах «строительства-владения-эксплуатации».

Благодаря принятию Закона «Об электроэнергии» Агентство по регулированию отрасли электроэнергетики, выступающее в качестве регулятора данной отрасли, получило больше независимости в своих действиях. Для обеспечения общего надзора за данной отраслью и ее регулирования указанное Агентство выдает лицензии и утверждает тарифы на продажу электроэнергии не отвечающим установленным требованиям потребителям, а также тарифы для всех потребителей на использование энергосистемы и электрораспределительных сетей.

Кроме того, Законом «Об электроэнергии» предусматривается создание на рынке нового оператора в форме самостоятельно действующего подразделения ЭПКЕ, обладающего свободой действий в выполнении своих административно-финансовых функций. ЭПКЕ будет заниматься регулированием вопросов энергоснабжения и подачи заявок на заключение договоров поставки мощностей, а также будет отвечать за ведение бухгалтерского учета и производство расчетов.

Новыми лицами в этой отрасли являются уполномоченные поставщики, представляющие собой юридические лица, получившие лицензии у Агентства по регулированию для совершения сделок купли-продажи электроэнергии или оказания связанных с этим услуг от имени и за счет производителей, распределительных организаций и потребителей электроэнергии. В подзаконных актах, как планируется, будут более подробно прописаны функции и статус уполномоченных поставщиков с указанием их прав и обязанностей.

В 1986 году было создано Управление по новым и возобновляемым источникам энергии (УНВЭ) как государственное агентство, отвечающее за развитие отрасли возобновляемой энергетики. Несмотря на то, что оно подчинено министерству энергетики и возобновляемой энергетики, оно действует независимо от ЭЭХЕ и других находящихся в собственности государства электроэнергетических компаний. Указанное управление консультирует по вопросам установления контрольных цифр развития возобновляемой энергетики, составления стратегии и формирования нормативной базы.

В 2014 году в компетенции УНВЭ были внесены изменения, и Агентство по регулированию возложило на него расширенные функции по развитию отрасли возобновляемой энергетики в форме i) его участия в реализации проектов развития возобновляемой энергетики, осуществляемых как самостоятельно, так и в сотрудничестве с третьими сторонами; ii) продажи третьим сторонам электроэнергии, произведенной в результате реализации таких проектов; iii) создания акционерных обществ (компаний) как самостоятельно, так и на партнерских началах с другими организациями в целях разработки таких проектов и эксплуатации завершенных проектных объектов. В дополнение к этому УНВЭ выступает владельцем и арендодателем участков государственной земли, отведенных на цели создания ветровых и солнечных электростанций в связи с выполнением программы по введению льготных тарифов в качестве стимулов.

## ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ТАРИФООБРАЗОВАНИЯ И СУБСИДИРОВАНИЯ В ОТРАСЛИ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ

Либерализация отрасли энергетики и допуск в нее частных и независимых производителей электроэнергии требует внесения необходимых изменений в систему тарифообразования, в том числе в систему субсидирования отрасли, с тем чтобы придать ей привлекательность в глазах частных инвесторов и обеспечить в ней конкуренцию надлежащим образом. Без проведения таких реформ фактические затраты на выработку энергии из возобновляемых источников в сравнении с действующими сегодня субсидируемыми тарифами для потребителей лишают торговые проекты в этой области экономической привлекательности.

Кроме того, проведение реформ требуется для облегчения финансового бремени ЭПКЕ как покупателя возобновляемой энергии в рамках, в частности, выполнения программы введения льготных тарифов с их фиксированными ставками со сроками действия 25 лет (для солнечной энергии) и 20 лет (для ветровой энергии).

Законом «О возобновляемой энергетике» предусматривается создание механизма участия конечных потребителей или потребителей, отвечающих установленным требованиям, в оплате производственных издержек. Установленная в процентном отношении доля издержек на производ-

ство возобновляемой энергии будет оплачиваться определенной категорией ее конечных потребителей, поскольку последние будут обязаны приобретать квоту электроэнергии из возобновляемых источников по установленному для нее тарифу. Эта категория конечных потребителей, а также размеры квоты будут определяться ежегодно кабинетом министров страны по рекомендации министерства электроэнергетики и возобновляемой энергетики. Этот механизм позволит обеспечить привлечение достаточных объемов финансирования на покрытие расходов ЭПКЭ на закупку энергии из возобновляемых источников.

Кроме того, Законом «О возобновляемой энергетике» предусматривается, что каждый мегаватт-час энергии, выработанной из возобновляемых источников, даст право на получение свидетельства о происхождении энергии, которым можно торговать самостоятельно. Для формирования системы выдачи «зеленых сертификатов» в законодательство потребуется внести дополнительные положения. До того как заработают механизмы конкурентного рынка, а отвечающие установленным требованиям потребители смогут выбирать для себя соответствующих поставщиков электроэнергии, конечные потребители, обязанные участвовать в оплате издержек на выработку электроэнергии из возобновляемых источников, также получат возможность сдавать эквивалентные объемы торгуемых сертификатов происхождения энергии в качестве альтернативы покупке квоты электроэнергии, выработанной из возобновляемых источников.

Процесс постепенной либерализации сектора генерирования и распределения электроэнергии, предусмотренный Законом «Об энергетике», позволит также провести одновременно с этим либерализацию системы тарифообразования, оставив процесс тарифообразования в электроэнергетике во власти рыночной стихии.

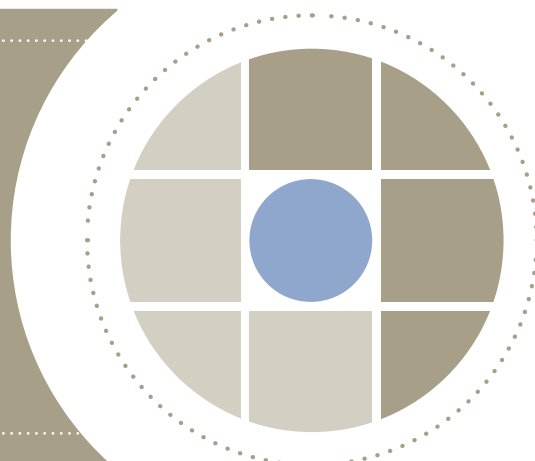
В июле 2014 года была принята всеобъемлющая программа реформирования системы субсидирования отрасли электроэнергетики, предусматривающая принятие мер по повышению в течение пяти лет тарифов на электроэнергию до уровней, отражающих реальную стоимость электроэнергии для потребителей.

## «ДОРОЖНАЯ КАРТА» ПОЛНОМАСШТАБНОЙ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ РЫНКА?

В Законе «Об электроэнергии» предусмотрены лишь общие рамки постепенной либерализации рынка купли-продажи электроэнергии. Для дальнейшего решения вопросов уже запланированного разукрупнения энергосистемы общего пользования с разбивкой ее на ряд генерирующих компаний и поставщиков, совершающих торговые сделки друг с другом или иными участниками рынка в условиях конкуренции на оптовом рынке, планируется принятие подзаконных актов в форме либо указов правительства, либо постановлений регулятора. В этой связи требуется четко определить сроки проведения этой реформы с указанием основных этапов ее проведения и внедрения конкуренции.

Вместе со строгим регулированием ценообразования в интересах этих сетей потребуется установить объективно и прозрачно действующие правила эксплуатации электропередающих и электrorаспределительных сетей конкурентами на рынке, не допуская при этом каких-либо проявлений дискриминации. Еще одним важным элементом хорошо функционирующего и прошедшего процесс либерализации рынка является обеспечение независимости действий его регулятора. В условиях оптового рынка регулирование должно быть нацелено на предотвращение случаев злоупотребления монопольным положением его участников, что подрывает конкуренцию на рынке. В условиях розничного рынка регулирование должно обеспечивать баланс интересов поставщиков и потребителей.

Нацеленность работы правительства может сдвинуться в сторону реализации государственной политики. Это реже приводит к возникновению конфликтов интересов в тех случаях, когда государство перестает действовать в качестве главного собственника, инвестора и контролера организаций, являющихся участниками производственно-сбытовой системы в отрасли электроэнергетики, особенно в условиях оптового генерирования электроэнергии и розничного снабжения ею.







# ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящем номере журнала «Право на этапе перехода» рассматривается проблематика природных ресурсов и их вклад в обеспечение устойчивого развития. С чувством большого удовлетворения отмечаем получение широкого диапазона материалов, подготовленных разными авторами и организациями, работающими как в странах операций ЕБРР, так и за их пределами.

В статье Пола Моффатта анализируется важность четко сформулированных векторов государственной политики и правовой определенности, а также надежно функционирующих организаций для обеспечения устойчивого развития. В ней подчеркивается, что эти особенности, как уже было доказано, играют фундаментальную роль в привлечении и сохранении интереса и внимания со стороны инвесторов. Отмечая роль ЕБРР как нацеленного на решение проблем партнера ответственных инвесторов, вкладывающих капитал в освоение природных ресурсов, Эрик Расмуссен рассказывает о том, каким образом ЕБРР сумел завоевать доверие и признание у своих партнеров благодаря своему опыту и прагматизму в оказании помощи инвесторам, вкладывающим капитал в освоение природных ресурсов, в областях координации и разрешения целого ряда проблем, связанных с деятельностью большого числа самых разных инвесторов по реализации проектов в сложных условиях.

В материале, полученном от профессора Питера Кэмерона, раскрываются и анализируются четыре основных проблемы, с которыми сталкиваются правительства стран в обеспечении устойчивого развития добывающих отраслей своей промышленности сегодня – эти проблемы касаются процессов развития,

охраны окружающей среды, социальной сферы и управления.

В статье Эндрю Мичелмора рассказывается об опыте работы Международного совета по горному делу и металлам во многих странах его операций, чтобы таким образом извлечь из него уроки, которые можно было бы применить в богатых ресурсами странах с переходной экономикой.

В актуальной статье Ч. Отгочулуу из монгольской компании «Эрденес» раскрывается, в частности, содержание новой государственной политики Монголии в минерально-сырьевой отрасли, рассматриваются вопросы ее проведения в целях устойчивого экономического развития на благо страны и ее граждан.

В статье Йонаса Моберга и Виктора Понсфорда основное внимание уделяется вопросам реализации Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях, рассматривается принципиально важная роль, которую эта инициатива может сыграть в обеспечении устойчивого развития ресурсодобывающей отрасли.

Наконец, в своей статье Анастасия Родина исследует еще один аспект управленческой деятельности в области недропользования – аспект, который является предметом активного сотрудничества между ЕБРР и Всемирным банком: как меры по уменьшению объемов факельного сжигания попутного нефтяного газа позволяют улучшить положение дел с управлением деятельностью этого сектора.





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 рудокоп 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.

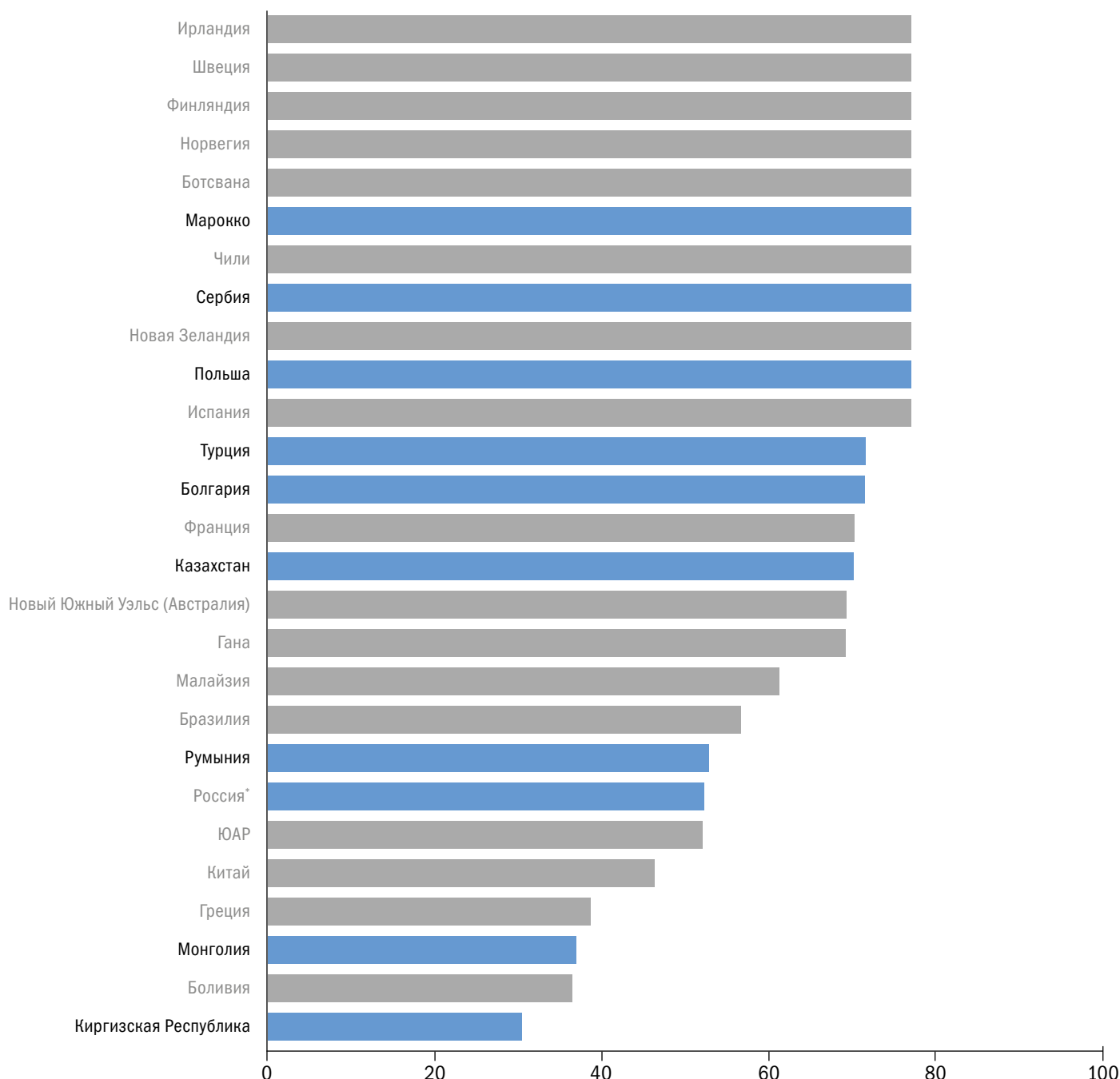
## ОПЫТ РАБОТЫ РЕСУРСДОБЫВАЮЩЕГО СЕКТОРА В СТРАНАХ МИРА

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 (ИПВГП) 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. ИПВГП 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 приобретают 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 закрытии.

*(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 платежах 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-овом 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.africapanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013\\_APR\\_Equity\\_in\\_Extractives\\_25062013\\_ENG\\_HR.pdf](http://www.africapanel.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 зиждилась 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 начиналась 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.

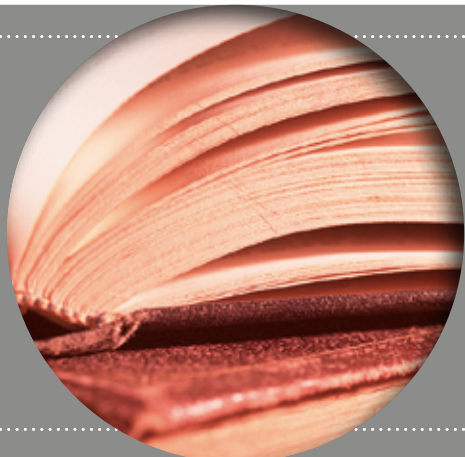
**Различия в фактическом содержании первичного законодательства.** В реальном содержании первичного

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 Грино 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.

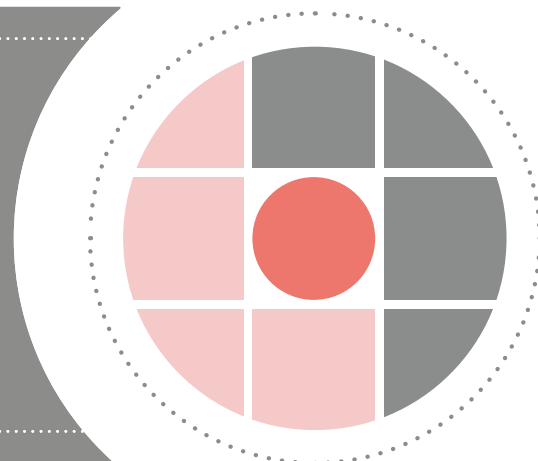
*Отделение функций разработки государственной политики от функций регулирования.* Государство выступает в роли органа, занимающегося разработкой государственной политики, определяя правила игры и направления деятельности ресурсодобывающего сектора. Применение этих правил и проведение государственной 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://eti.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).





Эрик Расмуссен

# ЕБРР КАК ПАРТНЕРСТВО, СОЗДАННОЕ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ОТВЕТСТВЕННЫХ ИНВЕСТОРОВ, ВКЛАДЫВАЮЩИХ КАПИТАЛ В ОСВОЕНИЕ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Принимая практическое участие в процессах недропользования, ЕБРР выполняет возложенный на него как на организацию мандат по оказанию содействия в обеспечении устойчивости инвестиций и распространению передовых форм практики в области освоения природных ресурсов.



В долгосрочном плане инвестиции в нефтегазовую и горнодобывающую промышленность по-прежнему имеют убедительное обоснование. Природные ресурсы будут и далее составлять основу промышленного производства в мире и производственно-сбытовых систем, удовлетворяющих растущий спрос на них в результате увеличения численности населения, получаемых им доходов и масштабов урбанизации. Кроме того, природные ресурсы являются крупным фактором, способствующим социально-экономическому развитию в ряде стран операций ЕБРР, где местное население зачастую получает немалую выгоду от деятельности нефтегазовой и горнодобывающей промышленности. Вместе с тем потенциальные выгоды от ресурсной зависимости обусловлены тем, насколько ответственно ведется освоение природных ресурсов и осуществляется контроль за распоряжением получаемых от них доходов в течение продолжительного периода. Как свидетельствует опыт прошлых лет, процессы добычи минеральных ресурсов могут порождать неблагоприятные экономические, экологические и социальные последствия, приводить к усилению макроэкономической нестабильности, уменьшению стимулов к вложению средств в физический и человеческий капитал, а также ослаблять институциональные структуры и механизмы управления. Богатые ресурсами страны зачастую становятся жертвами отсутствия равноправия, коррупции и наличия мощных олигархических группировок.

В настоящее время в регионе операций ЕБРР действующие в областях экологии, здравоохранения, техники безопасности и в социальной сфере стандарты применяются в разной степени. Принимая практическое участие в процессах недропользования, ЕБРР выполняет возложенный на него как на организацию мандат по оказанию содействия в обеспечении устойчивости инвестиций и распространению передовых форм практики в области освоения

Природные ресурсы обычно ассоциируются с добычей или сбором ресурсов в необработанном виде.

В контексте настоящей статьи к природным ресурсам относятся добываемые нефть, газ и металлические

руды. На сегодняшний день в реализацию

165 операций по добыче нефти, газа и металлов

ЕБРР вложил около 7 млрд. евро (90% этой суммы уже освоено). Текущий объем операционного портфеля

данных активов оставляет примерно 2 млрд. евро

из которых около 10% вложено в акции.



## АВТОР

ЭРИК РАСМУССЕН  
ДИРЕКТОР  
ОТДЕЛ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ  
ЕБРР  
Эл. почта: RasmussE@ebrd.com

природных ресурсов. Кроме того, ЕБРР действует и на макроуровне, проводя диалог по вопросам государственной политики в странах, которые либо испытывают нехватку требуемых законодательных норм, либо не располагают надлежащими процедурами по приведению их в исполнение. Диалог по институциональным аспектам политического курса сфокусирован на мерах совершенствования экологических и социальных стандартов, механизмов управления и обеспечения прозрачности, налаживания взаимодействия с заинтересованными сторонами, укрепления энергобезопасности и уменьшения размеров так называемого углеродного следа путем повышения показателей энергоэффективности (например, путем уменьшения объемов сжигания попутного газа в факелах) и перехода на более экологически чистые виды топлива.

Кроме того, ЕБРР наладил взаимодействие с ответственными инвесторами, применяющими в своей операционной деятельности методы надлежащего корпоративного управления и передовые формы практики, которые обобщены в планах мероприятий в областях экологии, гигиены труда, техники безопасности и в социальной сфере (ПЭСМ) и содержание которых доводится до сведения заинтересованных сторон, затрагиваемых деятельностью инвесторов. Кроме того, ЕБРР

выступает в поддержку налаживания конструктивных производственных отношений и надлежащего управления хозяйственной деятельностью. В частности, ЕБРР оказал помощь ряду стран в разработке механизмов реализации Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО), которая стала глобальным стандартом обеспечения прозрачности и отчетности в добывающей промышленности. Помимо этого, ЕБРР выдвигает строгие требования к обнародованию сведений о бюджетных отчислениях с доходов, полученных в результате реализации финансируемых проектов (так называемый принцип «Публикуй, что платишь»).

ЕБРР учитывает то обстоятельство, что работающие в секторе недропользования инвесторы сталкиваются с серьезными вызовами. Уже сегодня факторы капиталоемкости, цикличности производственных процессов и изменения климата в данной отрасли требуют наличия надежных балансов и мощного организационно-штатного потенциала в целях их выживания в длительной перспективе. Более того, портфели работающих в секторе недропользования инвесторов в значительной мере состоят из активов в виде объектов добывающей промышленности и производственно-сбытовых систем, расположенных в отдаленных районах и странах с развивающимися рынками. Вместе с тем страны с развивающимися

## ПРИМЕР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕБРР В ОБЛАСТИ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ С УПОРОМ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ИПДО

Стандарты ИПДО в измененной редакции начали действовать в мае 2013 года, и Монголия наряду с Казахстаном и Албанией стала одной из первых стран, которые подготовили свою годовую отчетность на основе этих новых стандартов ИПДО. Последними, в частности, предусматривается разделение в обязательном порядке потоков поступающих доходов на уровне регионов и проектов, что требует наличия в аппаратах региональных (областных) администраций значительного административно-исполнительного потенциала. Представители ИПДО планируют подтвердить выход Монголии на соблюдение стандартов ИПДО в 2016 году. В ответ на это ЕБРР в настоящее время оказывает горнодобывающей промышленности Монголии техническую помощь в целях распространения сведений об ИПДО среди населения страны. Проведение мероприятий в области технического сотрудничества будет конкретно нацелено на оказание поддержки организациям гражданского общества, работающим в горнодобывающей отрасли и ставящим своей целью обеспечить прозрачность ее деятельности. Такие организации ГО играют принципиально важную роль в распространении среди местного населения сведений об ИПДО и работе горнодобывающей промышленности. Необходимость в оказании помощи организациям ГО была отмечена в годовом отчете за 2014 год о реализации ИПДО в Монголии, в котором рекомендовано усилить работу и финансирование в области проведения тренингов для организаций гражданского общества, подготовки бухгалтерских кадров для компаний, а также, в целом, пропаганду ИПДО среди местного населения более доступным для его понимания образом.

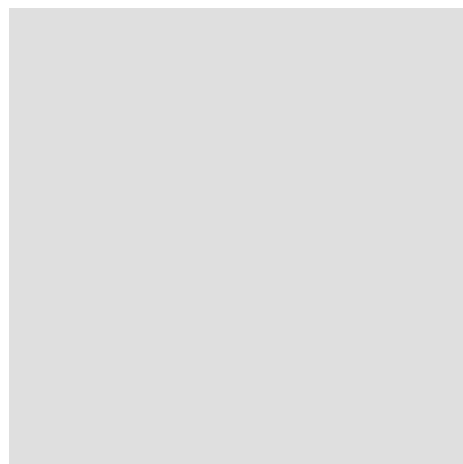


рынками, многие из которых относятся к региону операций ЕБРР, также являются фактором повышения степени рископодверженности инвесторов, вызванного среди многих прочих факторов слабостью режимов правового регулирования и институциональных структур в этих странах.

Основное внимание в этой короткой статье уделяется рассмотрению того, как инвесторы справляются с рисками, порождаемыми слабостью режимов правового регулирования и институциональных структур. Данная проблема лежит в основе возникших сегодня противоречий между потребностями инвесторов в объективной, нейтральной и честной работе институциональных структур с соблюдением установленных правил, с одной стороны, и деятельностью олигархических кругов в принимающих странах, с другой. Даже в тех случаях, когда принцип верховенства закона восторжествовал после вековых отношений кумовства и семейственности между главами кланов, все еще не изжиты остаточные проявления той угрозы, что выбранные руководители могут воспользоваться возможностью, чтобы обратить вспять процессы перехода на рельсы демократии. Более того, кризисные явления в экономике и финансах, тормозящие поступление доходов в государственные бюджеты, зачастую порождают призывы к ренационализации

главных видов природных ресурсов или повышению взимаемых налогов. Таким образом, перед работающим в секторе недропользования инвестором в странах со слабыми институциональными структурами и режимами правового регулирования встает следующий вопрос: в какой степени принимающая страна (или регион) действует как «правовое государство», правовая система которого создает равные условия для всех, за исключением руководства принимающей страны, и что можно сделать, чтобы правила инвестирования определялись принципами верховенства закона, с тем чтобы руководство принимающей страны получило мощный стимул, не позволяющий ему уклоняться от соблюдения правил, распространяющихся на всех остальных, в том числе и на инвесторов, работающих в секторе недропользования.

В юрисдикциях со слабыми режимами правового регулирования и институциональными структурами работающий в секторе недропользования инвестор может столкнуться с целым рядом актов вмешательства в его деятельность, лишаящих его прав и возможностей контролировать и эксплуатировать активы в производственно-сбытовой системе. Главную угрозу представляют действия государственных организаций (например, региональных администраций, федеральных министерств, агентств и государственных



предприятий). Акты вмешательства с их стороны зачастую перекрывают инвестору каналы доступа к государственным объектам инфраструктуры и сферы услуг. Степень серьезности этих актов колеблется, начиная с отсутствия у местного чиновника возможностей для выдачи запрашиваемых технических свидетельств и кончая незаконным отзывом уже выданных разрешительных документов и попытками вымогательства. Как утверждают компании, занимающиеся страхованием рисков, перечислить подобные случаи можно «до бесконечности».

С тем чтобы смягчить последствия актов вмешательства в свою деятельность инвесторы стремятся защитить свои интересы, оформляя для этого множество проектных документов, повышая свой потенциал и активность в решении возникающих проблем. Имеющийся у ответственного и законопослушного инвестора потенциал решения проблем при работе в секторе недропользования обусловлен главным образом наличием у него средств и рычагов влияния.

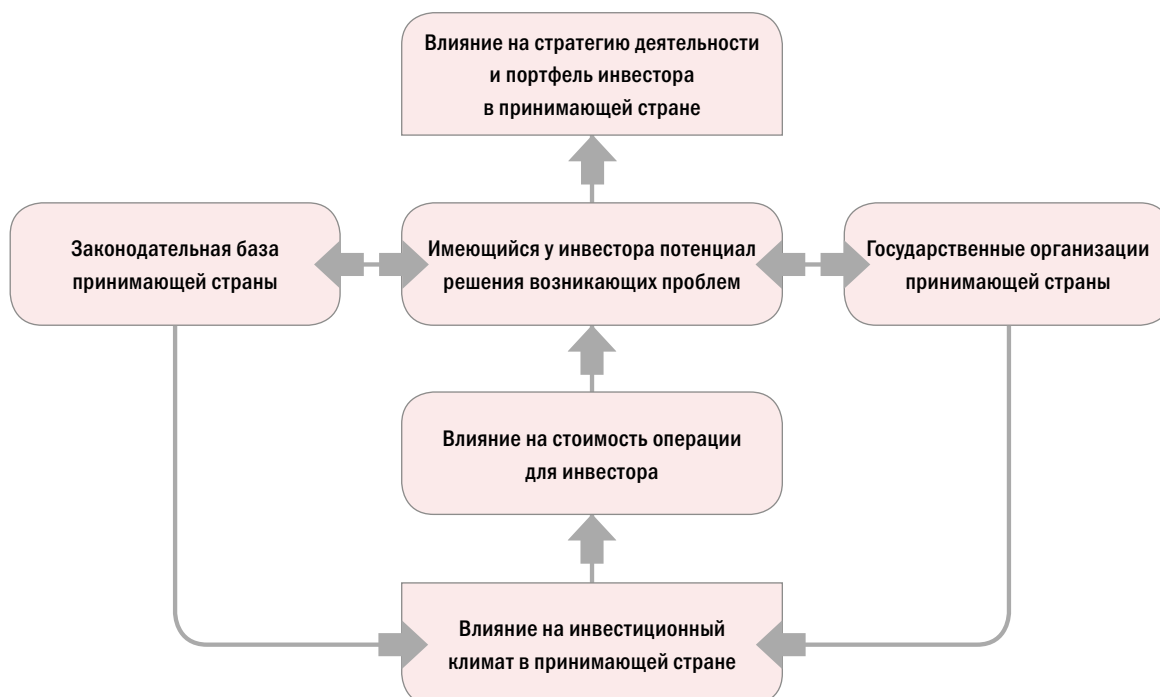
(i) К таким средствам относятся наличие квалифицированной рабочей силы, информационно-управленческих систем, сметных средств на непредвиденные расходы, внешних заинтересованных сторон, оказывающих поддержку, и налаживание взаимоотношений на местах.

(ii) Переговорный вес, который обусловлен главным образом степенью доходности того или иного актива для правительства принимающей страны (например, показатели экономического эффекта), а также тем,

в какой степени инвестор проявляет честность, прозрачность и стойкость в своих действиях как контрагент, который в конечном итоге в состоянии приостановить свою деятельность на местах. Переговорный вес инвестора может быть очень значительным в тех случаях, когда объект инвестиционной операции имеет принципиально важное значение для репутации, наполняемости бюджета или энергобезопасности принимающей страны.

Имеющийся у инвестора потенциал решения возникающих проблем имеет важное значение для успешного проведения операций в районах с неблагоприятным инвестиционным климатом. Сложный состав проектной документации требует непрерывного мониторинга и обновления, что по своей сути требует от финансовых контролеров, юристов и сотрудников по надзору за соблюдением норм деловой этики минимального потенциала решения возникающих проблем. Вместе с тем в случае ухудшения состояния режима правового регулирования и институциональных структур, что становится тормозом инвестиционных процессов, для решения этих вопросов необходимо привлечь гораздо больше ресурсов. По мере усиления вмешательства государства в деятельность инвестора имеющийся у него потребный потенциал решения возникающих проблем потребует дополнять все новыми ресурсами до тех пор, пока затраченные на это средства не скажутся на доходности вложенного им капитала и не побудят его произвести переоценку стратегии своей деятельности в принимающей стране. Эта проблема для инвестора может обостриться, если он

#### ДИАГРАММА 1. ИМЕЮЩИЙСЯ У ИНВЕСТОРА ПОТЕНЦИАЛ РЕШЕНИЯ ВОЗНИКАЮЩИХ ПРОБЛЕМ





привлекает значительные объемы нужного ему финансирования на рынках капитала. Ухудшение состояния делового климата в принимающей стране или обвинения в противоправности действий инвестора могут серьезно сказаться на котировке его акций и как следствие этого сузить его возможности по привлечению финансирования. Результатом этого может стать приостановка его операционной деятельности или продажа полностью либо частично вложенных им инвестиционных средств в целях корректировки состава портфеля его активов, как это показано на диаграмме 1.

Наличие потенциала решения возникающих проблем имеет важное значение как фактор, обеспечивающий успешную деятельность ответственного инвестора, который делает ставку на долгосрочный характер его инвестиций стратегического значения в условиях инвестиционного климата, корни которого уходят в эпоху авторитарного правления. В своей деятельности инвестор, как правило, будет сталкиваться с острыми политическими рисками и неоднозначностью темпов и направлений деятельности руководства страны, проведения правовых и институциональных реформ. Таким образом, инвестору придется разработать инвестиционную схему, которая обладала бы очень мощными и законными стимулами для обеспечения того, чтобы местное руководство и далее оставалось благожелательно настроенным контрагентом, сохраняло согласованную долю прибыли, причитающуюся правительству страны, и продолжало соблюдать стандарты и процедуры, изложенные в ПЭСМ и ИПДО. С учетом серьезного характера политических рисков инвестор, как правило, будет ставить своей целью добиться их распределения в связи с проводимой им инвестиционной операцией и застраховать их в максимально возможной мере. Именно в этом отношении ЕБРР может оказать помощь проектной компании инвестора, обеспечивая диверсификацию источников его финансирования, предоставляя ему средства финансирования на сроки, совпадающие со

сроками службы активов, и, таким образом, оказывая поддержку в укреплении его баланса кредитным рычагом, отвечающим поставленной цели. Располагая в принимающей стране (или регионе) постоянным представительством и портфелем инвестиционных активов, ЕБРР имеет все возможности для оказания помощи инвестору в ведении им диалога с государственными органами страны и в случае необходимости предоставления технической помощи стране в вопросах реализации ИПДО и применения передовых норм практики в областях экологии, гигиены труда, техники безопасности, в социальной сфере и налаживании взаимодействия с заинтересованными сторонами. У государственных институтов, корни которых уходят в эпоху авторитарного правления, как правило, мало возможностей для внедрения четко разработанных, объективно и предсказуемо функционирующих систем регулирования в качестве основы для привлечения инвесторов, приверженных принципам надлежащего корпоративного управления, реализации ИПДО, применению передовых норм практики в ПЭСМ и надежно функционирующих процедур взыскания долгов.

**Наличие потенциала решения возникающих проблем имеет важное значение как фактор, обеспечивающий успешную деятельность ответственного инвестора, который делает ставку на долгосрочный характер его инвестиций стратегического значения в условиях инвестиционного климата, корни которого уходят в эпоху авторитарного правления.**

**ТАБЛИЦА 1** УПРОЩЕННЫЕ ПРИМЕРЫ, ИЛЛЮСТРИРУЮЩИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ СИТУАЦИИ И РЯД ВОЗМОЖНОСТЕЙ ОКАЗАНИЯ ПОДДЕРЖКИ СО СТОРОНЫ ЕБРР

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Общее отношение руководства принимающих стран к вопросам регулирования                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Верховенство права                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Верховенство закона                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | АВТОКРАТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ ПРАВЛЕНИЯ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ПОЛУДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ ПРАВЛЕНИЯ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>Добыча полезных ископаемых в значительной своей части нацелена на обслуживание семейных кланов, которые зачастую наследуют места в органах государственной власти и организациях.</li><li>Выборы работают слабо и иногда носят чисто формальный характер. Деятельность государственных организаций переплетена с деловыми интересами семейных кланов. Организации вмешиваются в работу НПО и стремятся дестабилизировать их.</li><li>Диалог с инвесторами как реакция на их инициативы ведется неопытными и незаинтересованными в нем чиновниками.</li><li><b>Одним из главных сдерживающих факторов</b> в условиях сложившегося инвестиционного климата является наличие больших политических и репутационных рисков контрагентов. Смена руководящих элит может сопровождаться вспышками межклановой борьбы, насилия и захвата активов.</li></ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>Добыча полезных ископаемых находится в режиме ручного управления ею избранными органами государственной власти, сформированными правящей политической партией. К местным и международным НПО отношение терпимое, если они занимают политически нейтральные позиции.</li><li>Правительство эффективно налаживает связи с инвесторами в интересах развития богатых природными ресурсами отдаленных районов своих стран, испытывающих нехватку крупных инвестиций.</li><li>Имеются рынки купли-продажи объектов инфраструктуры и рынки услуг, но они обладают незначительным потенциалом из-за недофинансирования.</li><li><b>Одним из главных сдерживающих факторов</b> в условиях сложившегося инвестиционного климата является риск вмешательства государственных организаций с целью добиться вопреки желаниям инвесторов перезаключения сделок, считающихся слишком привлекательными.</li></ul> |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | ЕБРР может участвовать в распределении рисков, оказывать помощь в разработке ПЭСМ, оказывать поддержку в ведении диалога с государственными ведомствами и выступать участником системы раннего предупреждения по вопросам репутационно-этического характера и действий государства.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ЕБРР может участвовать в распределении рисков и привлечении капитала, оказывать поддержку МСП и помощь в разработке ПЭСМ, действовать в качестве «системы охранной сигнализации» и посредника при вмешательстве государства.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | АДХОКРАТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ ПРАВЛЕНИЯ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ ПРАВЛЕНИЯ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>Свободно избранное правительство смело держит курс на реформирование промышленности в целях освоения значительного потенциала природных ресурсов.</li><li>Торги на получение лицензий в области недропользования и системы стимулирования инвестиций носят прозрачный характер.</li><li>Диалог правительства с инвесторами часто ведется по принципу «услуга за услугу» при заключении ими сделок. На инвесторов оказывается давление, чтобы добиться от них локализации их производств и взятия обязательств по финансированию непрофильных направлений деятельности, что может способствовать укреплению репутации правительства.</li><li><b>Одним из главных сдерживающих факторов</b> в условиях сложившегося инвестиционного климата является наличие риска проявления ксенофобских настроений, если экономические преобразования не оправдывают ожидания населения. Инвесторов могут обязать поддерживать высокие показатели занятости и взимать с них повышенные суммы налогов в условиях экономического спада.</li></ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"><li>Правительство представляет собой коалицию умеренных политиков, ставящих своей целью повышение жизненного уровня граждан в регионах, обладающих природными ресурсами, и увеличение объемов налоговых поступлений от недропользования.</li><li>Диалог с инвесторами по вопросам государственной политики ведется очень квалифицированно и системным образом в интересах внедрения норм передовой практики.</li><li>В целях наращивания потенциала и повышения эффективности поощряются развитие предпринимательства на рынках услуг и создание государственно-частных партнерств (ГЧП).</li><li>Проводимые торги на присуждение лицензий в области недропользования и меры стимулирования инвестиций носят прозрачный характер. Применяются прошедшие проверку и вызывающие доверие процедуры арбитражного производства и взыскания долгов.</li><li><b>Одним из главных сдерживающих факторов</b> в условиях сложившегося инвестиционного климата является активизация конкурентной борьбы и рост цен на приобретаемые активы, а также доходности государственной доли. Очень высокие постоянные издержки ведут к обесценению активов в условиях экономического спада.</li></ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
| ЕБРР может участвовать в распределении рисков и привлечении капитала, оказывать помощь в составлении ПЭСМ и поддержку в проведении диалога с государственными ведомствами, вкладывать капитал в МСП и оказывать помощь в оценке политических перемен.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ЕБРР может заниматься привлечением акционерного капитала, оказывать помощь в разработке ПЭСМ, а также поддерживать местных партнеров и объекты инфраструктуры.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
| Ниже                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Выше                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
| Способность государственных организаций принимающих стран применять (т.е. осуществлять разработку, надзор за исполнением и обеспечивать исполнение) законодательство, нацеленное на применение стандартов передовой практики в процессе реализации ПЭСМ и ИПДО.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |

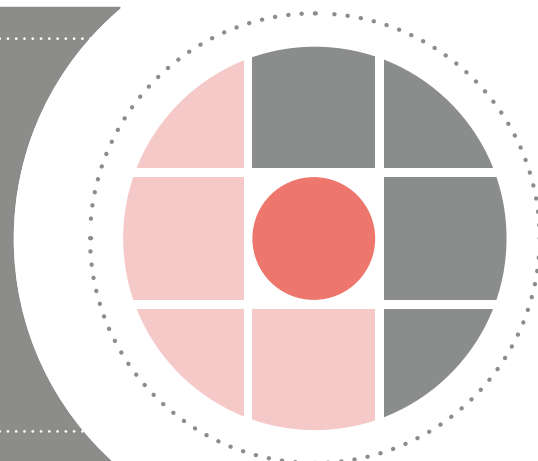


Действуя в условиях инвестиционного климата, в основе которого лежат принципы демократии, инвесторы зачастую применяют целый ряд параллельных и сложно выстроенных совместных предприятий в целях использования налаженных партнерских отношений для наращивания объемов и диверсификации состава их глобальных портфелей активов. ЕБРР зачастую выступает одной из немногих финансирующих организаций, предоставляющей долгосрочное проектное финансирование с ограниченным правом регресса в формах вхождения в акционерные капиталы, мезонинного и (или) синдицированного долгового финансирования.

Одновременно с этим ЕБРР может дополнить имеющийся у инвестора потенциал решения возникающих проблем возможностями своего присутствия в данной стране, специалистами и связями с местными компаниями. Присутствие ЕБРР на местах позволяет ему оказывать поддержку процессам развития транспортной, энергетической и водной инфраструктуры, а также создания систем сбора и утилизации отходов и иных объектов и услуг с добавленной стоимостью, имеющих принципиально важное значение для разработки проектов. Более того, ЕБРР также оказывает помощь странам крупных производителей энергоносителей, обеспечивая диверсификацию их экономик путем привлечения инвесторов в другие отрасли.

Только в целях иллюстрации в таблице 1 приведен целый ряд упрощенных основных характеристик инвестиционных ситуаций, а также примеры возможного оказания со стороны ЕБРР помощи в наращивании имеющегося у ответственных инвесторов потенциала решения возникающих проблем.

В итоге ЕБРР удалось завоевать доверие у своих партнеров и признание накопленного им опыта и его прагматического подхода в вопросах оказания инвесторам, вкладывающим капитал в освоение природных ресурсов, помощи в целях согласования и разрешения целого ряда проблем, связанных с действиями разнообразных и многочисленных заинтересованных сторон – участников реализации проектов (т.е. действиями партнеров по участию в акционерных капиталах, банков, поставщиков, конкурентов, профсоюзов, НПО, судебных инстанций, СМИ и т.д.), а также в целях разработки средств формирования поведенческих установок руководства и государственных организаций принимающих стран. Таким образом, ЕБРР располагает всеми возможностями для налаживания в целях решения возникающих проблем партнерских отношений с ответственными инвесторами, работающими в регионе его операций.

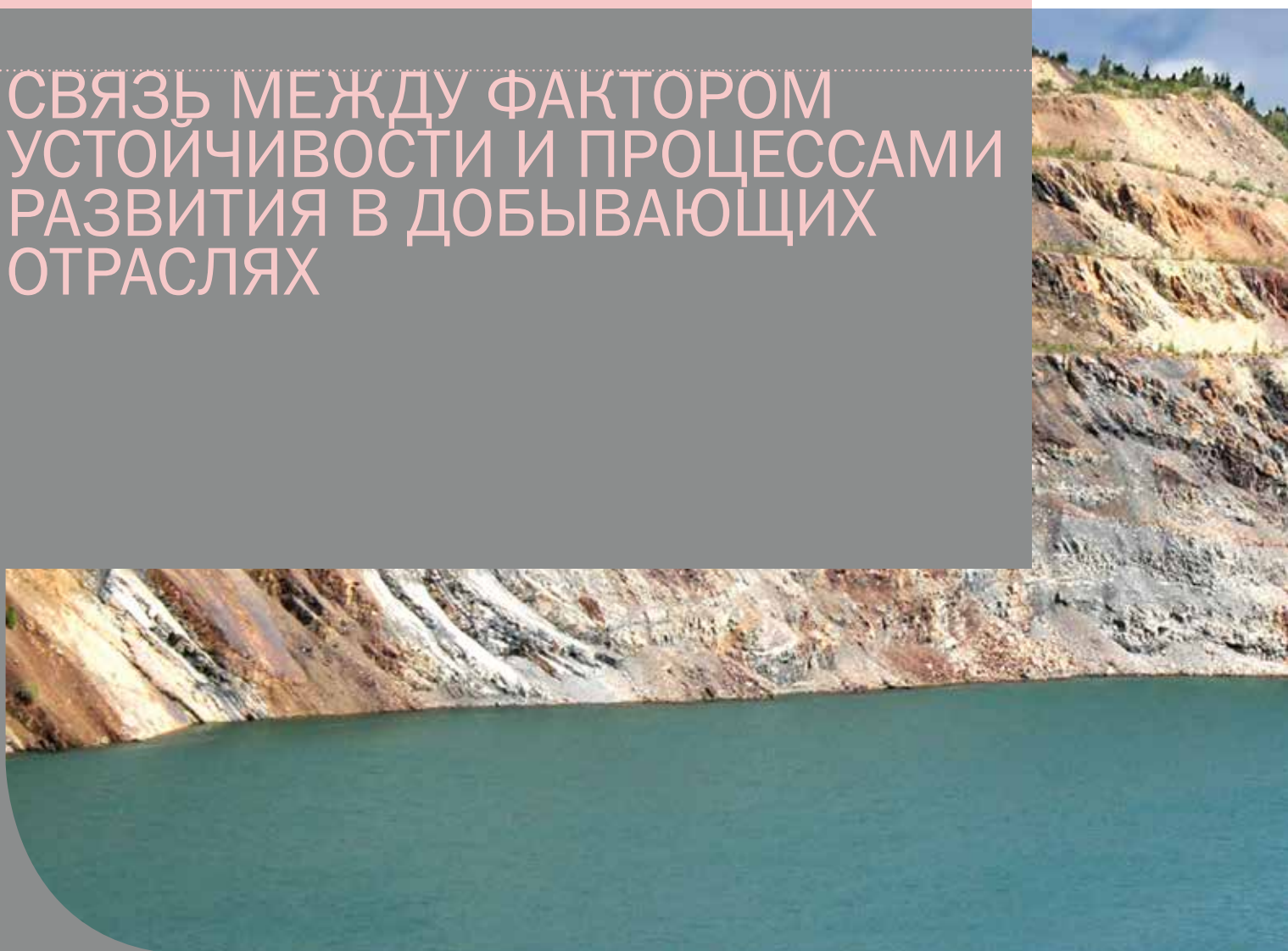




Питер Д. Кэмерон

# ОТРАСЛЬ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ КАК ОПЛОТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

## СВЯЗЬ МЕЖДУ ФАКТОРОМ УСТОЙЧИВОСТИ И ПРОЦЕССАМИ РАЗВИТИЯ В ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЯХ



В настоящей статье рассматриваются четыре ключевые задачи обеспечения устойчивости в добывающих отраслях (ДО), стоящие сегодня перед правительствами стран, и, в частности, анализируется задача в области развития<sup>1</sup>. Эти четыре главные задачи изложены ниже.

1. Как правительствами стран решается задача разработки и проведения государственной политики, обеспечивающей получение положительного и устойчивого эффекта от осуществляемых капиталовложений в плане обеспечения экономического роста и развития (вопрос, касающийся процессов развития)?
2. Как можно разработать государственную политику, нацеленную на минимизацию и смягчение экологических издержек и (или) рисков, сопровождающих принятие решения о развитии горнодобывающих и (или) углеводородных отраслей промышленности (вопрос, касающийся состояния окружающей среды)?



## АВТОР

ПИТЕР Д. КЭМЕРОН  
ДИРЕКТОР  
ЦЕНТР ПО ВОПРОСАМ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ  
В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ, НЕФТИ  
И МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ  
УНИВЕРСИТЕТ ДАНДИ  
Эл. почта: [p.d.cameron@dundee.ac.uk](mailto:p.d.cameron@dundee.ac.uk)

3. Как нужно осуществлять контроль за социальными издержками и рисками развития горнодобывающих и (или) углеводородных отраслей промышленности (вопрос, касающийся социальной сферы)?
4. Как получаются, используются и распределяются выгоды от обеспечения устойчивости (вопрос, касающийся подотчетности или систем управления)?

### ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ ПРОЦЕССОВ РАЗВИТИЯ

Помимо поступления прямых доходов от сектора ДО его развитие может приносить дополнительные выгоды экономике страны благодаря связям этого сектора с другими отраслями промышленности. Сектор ДО может выступать катализатором процессов создания рабочих мест, борьбы с нищетой, преодоления зависимости стран от получаемой ими помощи и установления прямых и обратных связей<sup>2</sup>. Первое может стать средством поддержки, оказываемой местным или общенациональным малым и средним предприятиям (МСП) в нахождении ими своего места в производственно-сбытовых системах инвесторов и в процессах формирования ресурсонезависимых кластеров промышленных предприятий. Последнее сопряжено с принятием мер по переработке ресурсов или использованию их в целях создания промышленных предприятий на местах. В частности, выступая в качестве рычага развития инфраструктуры (таких ее объектов, как автотрассы, железные дороги, системы водо- и электроснабжения) в тех условиях, где ощущается серьезная нехватка таких объектов, сектор ДО может открыть возможности для создания новых производственных предприятий, в том числе по экспорту сельскохозяйственной продукции и туризму. Если бы это было, пусть даже единственным, обоснованием мер по оказанию поддержки в развитии ДО в странах с низкими и средними доходами, оно стало бы самым убедительным. Можно утверждать, что данный вопрос привлекает к себе сегодня самое пристальное внимание со стороны обсуждающих его специалистов.

В большинстве случаев для эффективного проведения государственной политики в области устойчивого развития принципиально важное значение будут иметь меры по укреплению систем управления, институтов, законов и нормативных материалов.

### ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Развитие как горнодобывающих, так и углеводородных отраслей промышленности сопряжено с возникновением рисков, но одновременно с этим благоприятно влияет на состояние окружающей среды, а это неизменно сопряжено с определенными издержками. В XXI веке сложилось гораздо более полное представление о важности заблаговременного планирования с целью максимизации получаемых выгод, смягчения возникающих рисков и установления контроля за последствиями деятельности в секторе ДО для состояния окружающей среды. Обилие инструментариев, инструкций и стандартов свидетельствует как о понимании этих проблем, так и об уверенности в том, что выполнение подготовительной деятельности на предпроектном этапе может иметь положительные последствия. Например, снижение уровня бедности может дать положительный природоохранный эффект. Вместе с тем, несмотря на увеличившийся багаж знаний, вопрос, касающийся состояния окружающей среды, по-прежнему представляет собой огромный вызов, особенно при добыче полезных ископаемых в требующих особого обращения или охраняемых природных зонах, например, в зонах влажных тропических лесов или коралловых рифов (или в экологически уязвимых зонах, например в районах, испытывающих на себе все возрастающее воздействие климатических изменений, подверженных засухам и наводнениям или с уже истощенными запасами природных ресурсов в результате проведенных в них ранее геологоразведочных или добычных работ). Слишком часто случаются разливы нефти с перевозящих ее танкеров, из трубопроводов или нефтяных колодцев и утечки газа в процессах извлечения минерального сырья, даже несмотря на значительное совершенствование применяемых технологий и принимаемые в соответствующих отраслях промышленности масштабные меры по предотвращению таких случаев. Причиненный урон может иметь долговременные, и, возможно, необратимые последствия.

### ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

Последствия развития сектора ДО для местного населения, коренных народов, женщин и детей в настоящее время осознаются гораздо лучше, чем раньше, но по-прежнему требуют от государственных деятелей, определяющих политический курс в этой сфере, а также от тех, кто отвечает за реализацию этого курса, решительных действий, которые претворялись бы в меры по предупреждению и устранению этих последствий. Существует опасность того, что государственная политика, проводимая в секторе ДО, будет ущемлять интересы уязвимых и обездоленных слоев общества, которые по определению не могут оказывать большого влияния на разработку самой государственной политики. По



указанным выше проблемам наблюдается рост объемов научно-исследовательских материалов. В этих областях компании и инвесторы в целом часто идут в передовых рядах, распространяя рекомендательные материалы, инструментарию и стандарты через объединения или иные союзы, создаваемые в этих отраслях. Эти материалы не могут обладать силой закона, но, как правило, принимаются в виде норм передовой практики.

### ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ

В большинстве случаев для эффективного проведения государственной политики в области устойчивого развития принципиально важное значение будут иметь меры по укреплению систем управления, институтов, законов и нормативных материалов. Принципиальное значение имеют мероприятия по управлению и надзору, без которых государственная политика и планы не будут наполнены реальным содержанием. Получение согласия местного населения на проведение этих мероприятий требует создания механизмов проведения общественных слушаний и налаживания сотрудничества с населением. Именно в этом отношении самой острой проблемой может стать «получение от общества разрешения на ведение деятельности».

### РАЗЛИЧИЯ ВНУТРИ СЕКТОРА ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЕЙ

Для понимания причин возникновения проблем с обеспечением устойчивого развития и путей их возможного решения в секторе ДО необходимо иметь представление о сложившихся в нем различиях, среди которых выделяются три главных: различие между добычей углеводородов и горнорудной деятельностью, различие между социальными и экологическими последствиями и различие, где это целесообразно, между разными этапами жизненного цикла ведения конкретной деятельности. Добыча нефти, газа и горнорудная деятельность могут быть сопряжены с огромными различиями между их потенциальными экосоциальными последствиями и производственно-управленческими процессами. Что касается добычи нефти, то загрязнение из-за разлива нефти может вызвать большие проблемы, в то время как в горнорудной деятельности проблемы, связанные с добычей полезных ископаемых кустарным способом и в малых масштабах, имеют в равной степени важное значение, но отличаются от проблем, возникающих в нефтегазовой отрасли. Также могут различаться, причем иногда очень значительно, экологические и социальные проблемы, вызываемые развитием сектора ДО. Применительно к некоторым проблемам они характеризуются наличием иных акторов, применяемых инструментов, нормативных положений, рекомендаций и аналитических материалов. Эти и иные

различия возникают также в зависимости от этапа жизненного цикла реализуемых в добывающих отраслях проектов.

## ПОЧЕМУ ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ РАЗВИТИЯ, ПРИОБРЕЛ ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ?

Среди стран с уже доказанным и перспективным обилием полезных ископаемых, организаций гражданского общества и доноров растет понимание того, что помимо поступления прямых доходов от сектора ДО его развитие может приносить дополнительные выгоды для экономики страны благодаря связям этого сектора с другими отраслями. Несмотря на то, что необходимость вмешательства государства для оказания поддержки широкомасштабным процессам экономического роста – идея не новая, такое вмешательство в плане его степени и видов с течением времени превратилось в государственную политику, нацеленную на формирование подобных связей. Центральная идея здесь заключается в том, что в длительной перспективе диверсифицированная экономика окажется эффективней экономики, замкнутой в узкие рамки экспорта полезных ископаемых.

Имеются три вида мероприятий, позволяющих направить растущий сектор ДО на достижение целей в области развития, занимающих важное место в развернувшихся сегодня дискуссиях по проблемам закона и государственной политики.

## ПРИМЕНЕНИЕ МЕСТНЫХ РЕСУРСОВ

Это направление государственной политики и применение закона для ее реализации в настоящее время считается одним из путей формирования полезных связей и накопления экономического капитала на общенациональном и субнациональном уровнях<sup>3</sup>. Крупные добывающие компании, ежегодно расходующие миллионы долларов на производство закупок, могут открыть серьезные для бизнеса возможности в области стимулирования процессов развития экономики на местах, если эти компании

готовы или имеют стимулы к включению местных МСП в свои производственно-бытовые системы. Во многих отношениях сектор ДО участвует в процессах создания рабочих мест в очень малых масштабах, но благодаря его косвенному и индуцированному влиянию на положение с занятостью в производственно-бытовых системах, а также предоставлению им услуг по сопровождению проектов можно увеличить ряды рабочей силы специализированного профиля. Это открывает окно возможностей, которое, тем не менее, требует внимания в плане устойчивого функционирования этой рабочей силы в длительной перспективе (например, когда закрываются производственные объекты).

## КАКИМ ОБРАЗОМ?

В принципе, правительства стран имеют возможность применять первичное законодательство в целях реализации взятого ими курса на применение местных ресурсов. На практике это делается в нефтегазовой промышленности и в гораздо меньших масштабах в горнодобывающей отрасли, где предпочтение отдается договорным формам работы. Примером из деятельности нефтегазовой промышленности является принятый в Нигерии в 2010 году Закон «О развитии применения местных ресурсов в нефтегазовой промышленности», действие которого распространяется на все сделки или операции, совершаемые или выполняемые в нефтегазовой промышленности Нигерии, а также на всех действующих в ней операторов. В законодательстве Нигерии поставлены четыре главные задачи:

- развивать навыки и умения коренного населения на всех участках производственно-бытовой деятельности в нефтегазовой промышленности;
- способствовать приобретению коренным населением прав собственности на активы и использованию принадлежащих ему активов в нефтегазовой промышленности;
- усиление мультипликационного эффекта мер по оказанию содействия в создании сервисных предприятий;

С точки зрения правительства страны, ставящей перед собой амбициозные цели, деятельность в секторе добывающих отраслей можно направить в интересах обеспечения экономического развития, которое может носить более масштабный и долговременный характер по сравнению с самой деятельностью, осуществляемой в секторе добывающих отраслей.



- разработка программ специализированной подготовки кадров и создание возможностей для устойчивого обеспечения занятости.

В число стран, в национальных законодательствах которых широко сформулированы положения о применении местных ресурсов в горнодобывающей промышленности, входят Зимбабве, Индонезия и Южная Африка. Согласно закону Индонезии «О горнодобывающей промышленности» (2009 год), компании обязаны в приоритетном порядке нанимать работников из местного населения, пользоваться товарами и услугами местного производства и после пяти лет производственной работы национальных компаний отчуждать иностранные доли в своем капитале. Положения данного закона уточняются в подзаконных нормативных актах. Далее в законе имеются положения, призванные стимулировать развитие процессов обработки и переработки продукции горнорудного производства в Индонезии с тем обещанием, что «степень требуемой обработки и переработки на месте продукции должна быть конкретно указана в правоприменительных подзаконных нормативно-правовых актах» (статьи 95–112 и 128–133).

### РЕСУРСЫ ДЛЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Развитие инфраструктуры играет ключевую роль в получении мультипликативного эффекта в национальной экономике от развития сектора ДО. Это может открыть возможности в других отраслях промышленности, в том числе в областях экспорта сельскохозяйственной продукции и туризма. Тем не менее бреши в инфраструктуре, отмеченные в странах от Монголии до Мозамбика, являются одним из основных узких мест, тормозящих экономический рост в развивающихся странах и странах с развивающимися рынками. Благодаря привлечению заемных средств на инвестиционные цели и разработке новых инициатив реализация крупных инфраструктурных проектов в секторе добывающих отраслей может привести к созданию или расширению масштабов принципиально важной инфраструктуры и позволит приступить к освоению потенциала регионального развития<sup>4</sup>. Сюда можно отнести электроснабжение,

автомобильные трассы, железные дороги, порты и информационно-коммуникационные системы. В практическом плане одним из важнейших вопросов является привлечение средств финансирования. В Африке этот вопрос приобрел особую актуальность из-за нехватки инфраструктуры и средств ее финансирования. Некоторые из новых инвесторов проявили желание вложить капитал в финансирование инфраструктуры (главным образом на проекты в областях гидроэлектроэнергетики, железных дорог) в обмен на получение прав на добычу полезных ископаемых и заключение контрактов по сделкам о выделении «ресурсов для инфраструктуры», а также на налаживание дипломатических связей с правительством конкретной принимающей страны. Некоторые из крупных сделок совершались в форме межправительственных соглашений, заключенных между Экспортно-импортным банком Китая и такими африканскими странами, как Демократическая Республика Конго, которые не имеют возможности давать достаточные финансовые гарантии в обеспечение взятых ими обязательств по кредитам. Суть этих сделок заключается в том, что ресурсы конкретной страны выступают в качестве предмета обеспечения процессов расширения масштабов производства, рационализации работы транспорта и повышения эффективности экспорта путем финансирования этих процессов.

Благодаря привлечению заемных средств на инвестиционные цели и разработке новых инициатив реализация крупных инфраструктурных проектов в секторе добывающих отраслей может привести к созданию или расширению масштабов принципиально важной инфраструктуры и позволит приступить к освоению потенциала регионального развития.

<sup>1</sup> В настоящей статье использованы материалы исследований, выполненных в рамках составления Справочника об источниках информации в области ДО ([www.eisourcebook.org](http://www.eisourcebook.org)) под руководством Центра энергетики, нефти, законодательства и политики в области недропользования при Университете Данди на средства гранта, выделенного Всемирным банком. Указанный справочник выйдет в свет в книжном издании под авторством Питера Кэмерона в середине 2016 года.

<sup>2</sup> Liebenthal и другие авторы (2005 год), *Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of the World Bank Group Experience*, Вашингтон, округ Колумбия, издание Всемирного банка, стр. 1 (на английском языке).

<sup>3</sup> “Local Content in the Oil and Gas Sector” (2013 год), Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия; “A Practical Guide to Increasing Mining Local Procurement in West Africa” (2015 год), Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия; A.M. Esteves, B. Coyne, A. Moreno, Local Content Initiatives: Enhancing the Subnational Benefits of the Oil, Gas and Mining Sectors” (2013 год), Институт управления природными ресурсами, Нью-Йорк: см. по адресу: [http://www.resourcegovernance.org/publications/fact\\_sheets/local-content-initiatives-enhancing-subnational-benefits-oil-gas-and-mining](http://www.resourcegovernance.org/publications/fact_sheets/local-content-initiatives-enhancing-subnational-benefits-oil-gas-and-mining)

## РЕСУРСНЫЕ КОРИДОРЫ

Каталитический эффект инвестиционных возможностей в области инфраструктуры может иметь как долговременный, так и региональный характер в форме создания многосударственных зон и так называемых «ресурсных коридоров». Идея этой инициативы пространственного развития заключается в противодействии анклавным (мелкомасштабным, местным, территориально ограниченным) последствиям, типичным для реализации проектов в углеводородной и горнорудной областях путем осуществления на коммерческих началах крупных капиталовложений в добычу нефти, газа и минерального сырья (с созданием необходимых объектов инфраструктуры, производства товаров и услуг), чтобы заложить фундамент для расширения возможностей роста и диверсификации экономики в районах проживания населения, на которых это будет непосредственно сказываться. Поставленная в рамках государственной политики цель заключается в создании жизнеспособного и диверсифицированного экономического пространства, *которое невозможно создать, полагаясь только лишь на рыночную стихию*<sup>5</sup>. Для этого необходимо иметь два ключевых элемента: построение жизнеспособной финансовой базы исходя из прогнозируемого увеличения объемов государственных доходов в результате деятельности сектора ДО и наращивание потенциала государственных ведомств, частного сектора и организаций гражданского общества в вопросах разработки и выполнения согласованных планов развития. Данный подход будет охватывать и районы с населением, которые окажутся затронутыми реализацией такого рода проектов.

Суть концепции создания «ресурсного коридора» состоит в том, что инвестиции в развитие портов, железных и автомобильных дорог могут стать катализатором процессов возникновения обеспечивающих и вспомогательных видов хозяйственной деятельности, создавая «ресурсные коридоры», пролегающие рядом с объектами инфраструктуры по добыче полезных ископаемых и углеводородного сырья<sup>6</sup>. С этим связано требование об облегчении третьим сторонам доступа к объектам такой инфраструктуры. Коллективное использование

этих объектов может положительно сказаться на достижении устойчивого экономического роста<sup>7</sup>.

Важно отметить различия в возможностях, которые создает добыча разного рода минерального сырья. Например, транспортировка бестарных грузов такого сырья, как уголь или железная руда требует строительства железных дорог, в то время как для добычи золота требуется наличие всего лишь автомобильных дорог, но при этом, соответственно, дополнительный доступ к источникам водоснабжения. Аналогичные различия возникают и в отношении спроса на энергоносители. Это окажет свое влияние на специфику спроса третьих сторон на каналы доступа к объектам инфраструктуры.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, с точки зрения правительства страны, ставящей перед собой амбициозные цели, деятельность в секторе ДО можно направить в интересах обеспечения экономического развития, которое может носить более масштабный и долговременный характер по сравнению с самой деятельностью, осуществляемой в секторе ДО. Это включает благотворные результаты, которые вполне могут иметь как региональный, так и национальный характер. В своем сочетании эти результаты становятся важным обоснованием мер по оказанию поддержки в развитии сектора ДО, несмотря на те сложности, которые это вызывает у правительств многих стран.

Основаниями для оптимизма по поводу вероятности успешного использования этих связей в государственной политике по вопросам развития служит изменившееся отношение инвесторов к этой сфере. Частные и иные корпоративные инвесторы принимают все более активное участие в продвижении процессов интегрированного устойчивого развития на местных и региональных уровнях, направляя свои капиталовложения на цели развития для осуществления преобразований в этой области. Одними из первых инициаторов этих процессов стали китайские компании, развернувшие свою работу в Африке. Вместе с тем профессиональные объединения работников

<sup>4</sup> В интересах развития инфраструктуры реализованы такие инициативы, как совместная инициатива Комиссии Африканского союза и Комиссии ООН для Африки: «Эксплуатация природных ресурсов в целях финансирования процессов развития инфраструктуры»; публикация Центра развития ОЭСР «Перспективы мирового развития» и «Руководящие принципы», в которых рассматривается тема инфраструктуры в связи с работой шахт и рудников. Также Международной финансовой корпорацией и Консультационной службой по вопросам создания инфраструктуры с помощью ГЧП были предоставлены следующие материалы: «Fostering the Development of Greenfield Mining-Related Transport Infrastructure through Project Financing» (2013 год), Вашингтон, округ Колумбия, DC, Всемирный банк, PPIAF.

<sup>5</sup> Данная тема рассматривается в Справочнике об источниках информации добывающих отраслей: Mtegha, P. Leeuw, S. Naicker и M. Molepo (2012 год), «Resources Corridors: Experiences, Economics and Engagement: A Typology of Sub-Saharan African Corridors», см. по адресу: <http://www.eisourcebook.org/cms/files/EISB%20Resources%20Corridors.pdf>. Здесь дается углубленный анализ случаев создания ресурсных коридоров в Мозамбике, Танзании и ДРК.

<sup>6</sup> Рассмотрение концепции создания «ресурсных коридоров» и анализ ряда примеров из практики их создания см. в работе H. Mtegha, P. Leeuw, S. Naicker и M. Molepo (2012 год). «Resources Corridors: Experiences, Economics and Engagement: A Typology of Sub-Saharan African Corridors», см. по адресу: <http://www.eisourcebook.org/cms/files/EISB%20Resources%20Corridors.pdf>



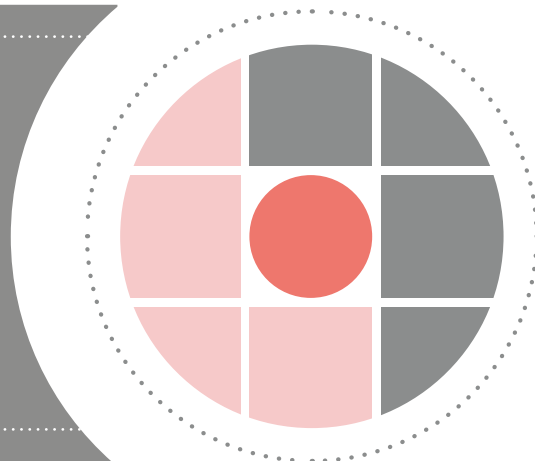
нефтегазовой и горнорудной отраслей по-прежнему очень активно занимаются разработкой рекомендаций, инструментариев и руководств для своих членов (и вместе с ними) в целях повышения уровней применения норм передовой практики в своей производственной деятельности, особенно в плане ее экосоциальных последствий.

Неучастие в этих процессах все больше и больше рассматривается инвесторами как ставящее под угрозу «полученное от общества разрешение на ведение деятельности». Синергетический эффект от капиталовложений, осуществляемых государственным и частным секторами, заключается в обеспечении того, чтобы реализуемые в бедных регионах проекты в секторе ДО способствовали оптимальному освоению потенциала развития на местах, в странах и регионах, затрагиваемых реализацией этих проектов. Это требует от данного сектора и правительств стран принимать участие в мерах по недопущению, смягчению и улучшению последствий причиненного экосоциального ущерба, а также, как минимум, в проведении общественных слушаний<sup>7</sup>. Нефтегазовые и горнодобывающие компании также могут продемонстрировать, что они следуют надлежащим нормам корпоративного гражданства, используя в своей деятельности местные источники и реализуя другие инициативы в интересах развития.

Синергетический эффект от капиталовложений, осуществляемых государственным и частным секторами, заключается в обеспечении того, чтобы реализуемые в бедных регионах проекты в секторе ДО способствовали оптимальному освоению потенциала развития на местах, в странах и регионах, затрагиваемых реализацией этих проектов.

<sup>7</sup> Рассмотрение этих вопросов см. в документе, подготовленном Колумбийским центром по устойчивым инвестициям при Колумбийском университете: P. Toledano, S. Thomashausen, N. Maenning и A. Shah (2014 год), "A Framework to Approach Shared Use of Mining-Related Infrastructure": см по адресу: [http://www.eisourcebook.org/cms/A%20framework%20for%20Shared%20use\\_March%202014\\_with%20CCSI%20logo.pdf](http://www.eisourcebook.org/cms/A%20framework%20for%20Shared%20use_March%202014_with%20CCSI%20logo.pdf)

<sup>8</sup> Примером этому служит диалог, налаженный между Всемирным советом по золоту, Всемирным банком и партнерами из организаций гражданского общества: «Золото для развития» (2012 год), материалы конференции. Основное внимание было уделено вкладу крупномасштабной деятельности в области золотодобычи в процессы социально-экономического развития с приведением примеров из опыта работы Танзании, Перу и Ганы; МСГМ подготовили ряд отчетов с обобщением его деятельности в этом отношении, например, доклад по вопросам управления в областях минеральных ресурсов и металлов до 2010 года (2012 год).





Эндрю Мичелмор

## ПОЛУЧЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ОТ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

КАК РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ  
МОГУТ ПРЕОДОЛЕТЬ  
«РЕСУРСНОЕ ПРОКЛЯТИЕ»  
ПУТЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ  
И ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЕЙ  
ПРОЗРАЧНОСТИ



В настоящей статье использован опыт работы Международного совета по горному делу и металлам (МСГДМ) во многих странах, с которыми он взаимодействует в целях извлечения уроков, которые можно было бы применить в богатых ресурсами странах с экономикой переходного типа в регионе операций ЕБРР.

Процветание ресурсодобывающих отраслей зачастую рассматривается как благо для развивающихся стран, создающее для них трамплин социально-экономического развития. Вместе с тем многим странам, обладающим завидными запасами полезных ископаемых, не удается добиться претворения этого преимущества в социально-экономический прогресс. Данная проблема, широко именуемая как «ресурсное проклятие», возникла, возможно, в результате действия ряда факторов, но все чаще ассоциируется с качеством управленческой деятельности в принимающих странах. Другими словами, чтобы страны могли обратить получаемые от недропользования доходы на цели улучшения своих социально-экономических условий, им требуется тщательно разработать и провести реформы в системах управления, повысить имеющийся у них потенциал<sup>1</sup>.

В 2013 году Институтом управления природными ресурсами стал применяться Индекс ресурсного управления (ИРУ), первоначально охвативший 58 богатых ресурсами стран мира. Указанный индекс был разработан для демонстрации необходимости применения форм надлежащего управления в отрасли недропользования в интересах успешного развития стран, обладающих обильными запасами нефти, газа и минерального сырья. ИРУ охватывает 15 зависящих от добычи полезных ископаемых стран Африки, из которых только три имеют отчасти удовлетворительно функционирующие системы управления недропользованием (Гана, Либерия и Замбия). В остальных странах управление добывающими отраслями поставлено либо плохо, либо с большими недостатками. Кроме того, специалистами МСГДМ было обследовано 8 зависящих



## АВТОР

ЭНДРЮ МИЧЕЛМОР  
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ  
ПО ГОРНОМУ ДЕЛУ И МЕТАЛЛАМ  
(МСГДМ)

Индекс ресурсного управления (ИРУ), первоначально

охвативший 58 богатых ресурсами стран мира,

был разработан для демонстрации необходимости

применения форм надлежащего управления в отрасли

недропользования в интересах успешного развития стран,

обладающих обильными запасами нефти,

газа и минерального сырья.

от добычи минерального сырья стран Африки, чтобы выяснить, коррелируются ли относительные показатели этих стран в Индексе ИРУ с достигнутыми ими результатами в области развития. Сравнительный анализ этих стран позволил выявить четко прослеживаемую связь, свидетельствующую о том, что недостатки в функционировании систем управления тесно коррелируются с более низкими результатами развития человеческого капитала, повышенной степенью уязвимости в условиях неустойчивости государств и более высокими уровнями восприятия коррупции.

Одним из самых серьезных рисков, связанных с экономическим развитием богатых ресурсами стран, является их чрезмерная зависимость от доходов, получаемых ресурсодобывающими отраслями. Капиталовложения в горнодобывающую промышленность могут стать стимулом для экономического роста и снижения уровня бедности в развивающихся странах, но порождают огромное количество вызовов в областях управления и экономического менеджмента. Как показывают результаты дальнейших исследований, проведенных МСГДМ во взаимодействии со специалистами Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и группы Всемирного банка, капиталовложения в горнодобывающую промышленность дают наибольший эффект в тех случаях, когда они сопровождаются проведением требуемых реформ в областях государственной политики и институционального развития, что свидетельствует о том, что при тщательной разработке курса реформ в области управления эффект от капиталовложений в горнодобывающую промышленность можно повысить как на национальном, так и на местном уровнях развития стран.

Согласно результатам исследования, проведенного в 2013 году Глобальным институтом им. Маккинзи<sup>2</sup>, за последние 20 лет резко возросло число стран, в которых добыча полезных ископаемых стала главной движущей силой их хозяйственной деятельности, и в настоящее время в число таких стран входят главным образом страны с низкими и средними доходами. В ответ на эти обостряющиеся вызовы донорские организации стали делать упор на совершенствование форм управления путем наращивания потенциала и создания надежно работающих институтов, а также путем стимулирования процессов повышения уровней прозрачности и подотчетности.

Особой проблемой для развивающихся стран является проблема налогообложения в области недропользования. Правительствам развивающихся стран в срочном порядке требуются налоговые поступления, с тем чтобы иметь возможность оплачивать товары, услуги и объекты инфраструктуры первой необходимости для своих граждан. Вместе с тем горнодобывающая промышленность — это капиталоемкая отрасль экономики, и на прохождение этапов горнодобывающего проекта от геологоразведочных работ до эксплуатации месторождений может уйти более 10 лет. Даже в тех случаях, когда рудник уже вошел в эксплуатацию, ему может потребоваться несколько лет, чтобы выйти на

уровень рентабельности, а компании — начать уплату налогов с прибыли предприятия. Правительствам стран трудно разрабатывать долгосрочные планы развития, когда им приходится удовлетворять столь остро стоящие перед ними потребности сегодняшнего дня. Эта проблема усугубляется имеющими принципиальное значение нестыковками временных рамок, в которых действуют горнорудные предприятия, рассматривающие свои шахты как объекты капиталовложений на перспективу от 30 до 100 лет, и правительство, которое могут ждать новые выборы уже через 3–5 лет, а за это время оно должно иметь возможность представить доказательства улучшения социально-экономического положения стран, с тем чтобы быть переизбранным.

В то время как горнорудные предприятия, как правило, приносят своим правительствам до 20% бюджетных доходов в странах с минерально-сырьевой экономикой и с доходами от низких до средних, эта цифра является всего лишь одним элементом вклада горнодобывающей промышленности в процессы социально-экономического развития. В свете результатов исследований, проведенных МСГДМ, в странах с минерально-сырьевой экономикой на долю горнодобывающей промышленности может, как правило, приходиться от 30% до 60% поступлений от экспорта и от 60% до 90% объемов поступающих в эти страны прямых иностранных инвестиций. В дополнение к этому, объемы доходов от деятельности инвесторов и правительств принимающих стран (в форме налогов и платы за право разработки природных ресурсов) в целом сопоставимы с этими уровнями, составляя от 15% до 20% от общих объемов денежных поступлений. Вместе с тем в общих объемах выручки горнодобывающего предприятия доля капитальных затрат и операционных издержек, как правило, составляет от 50% до 65%, которые идут на зарплату, инфраструктуру и закупки средств производства. При надлежащем использовании возможностей, открывающихся в результате таких инвестиций, и поддержке со стороны бюджетно-налоговых органов мультипликационный эффект может оказать преобразующее воздействие на результаты социально-экономического развития. Вместе с тем слишком часто вклад горнодобывающей промышленности в экономику стран сводится к узким рамкам поступлений от действующих налоговых ставок, которые подвержены волатильности при падении цен на товары сырьевой группы или накануне выборов в стране.

## ИНИЦИАТИВЫ МСГДМ

Инициатива Ресурсного фонда МСГДМ представляла собой рассчитанный на несколько лет научно-исследовательский проект, реализуемый под надзором независимой международной группы консультантов с 2004 года в сотрудничестве с ЮНКТАД и Всемирным банком. В рамках этой инициативы проведена оценка деятельности 33 стран с минерально-сырьевыми экономиками по целому ряду социально-экономических показателей. Затем была сформирована аналитическая база данных о Перу, Гане и Танзании для выявления

принципиально важных факторов успеха, позволивших некоторым странам с выгодой для себя использовать имеющиеся у них крупные залежи полезных ископаемых и при этом избежать «ресурсного проклятия». Как показала реализация этой инициативы, «ресурсное проклятие» не является неизбежным следствием капиталовложений в освоение минерального сырья: капиталовложения в горнодобывающую промышленность могут стать и становятся стимулом экономического роста, позволяют бороться с бедностью в общенациональных масштабах и на местах.

К числу этих трех принципиально важных факторов успеха относятся:

- благоприятный инвестиционный климат;
- обоснованные стандарты управления, применяемые в общенациональных масштабах;
- рационально выстроенные системы макроэкономического управления в странах.

Вместе с тем еще одним важным фактором также считается качество управления на субнациональном (региональном и местном) уровне. Кроме того, как свидетельствуют результаты проведенных исследований, компании не располагают достаточными силами, чтобы самостоятельно воспользоваться вытекающими из горнодобывающей деятельности выгодами в целях развития, ибо управлением выступает главным фактором, а налаживание партнерских отношений между множеством заинтересованных сторон для решения таких вопросов, как управление доходами или расширение экономических возможностей, позволяет заполнять бреши в производственных потенциалах компаний.

По результатам реализации данного проекта МСГДМ опубликовала материал под названием *Mining: Partnerships for Development (MPD) Toolkit*<sup>3</sup>. Применение это инструментария в той или иной стране углубляет наши представления об общем вкладе горнодобывающей промышленности в процессы устойчивого развития и борьбы с нищетой путем привлечения прямых иностранных инвестиций, экспорта продукции, получения доходов и лицензионных платежей, увеличения валового внутреннего продукта, прямого, косвенного и индуцированного обеспечения занятости, развития предприятий на местах, экономической диверсификации и повышения эффективности управления доходами.

Связанная с MPD работа МСГДМ нацелена на увеличение социально-экономического вклада горнодобывающей промышленности, что является конкретным и практическим способом избежать ресурсного проклятия. Это исходит из предпосылки, что вклад горнодобывающей промышленности в широкомасштабные процессы социально-экономического развития можно увеличить, налаживая для этого сотрудничество между компаниями, государственными ведомствами, местным населением и агентствами, занимающимися проблемами развития, особенно на местном уровне.

## РИСКИ И ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В СТРАНАХ С РАЗВИВАЮЩЕЙСЯ ЭКОНОМИКОЙ

Путь превращения ресурсного богатства в многолетнее процветание и повышение жизненного уровня граждан в богатых ресурсами странах преграждает целый ряд сложных факторов, связанных с проблемами управления и установками корпоративного поведения. Приверженность со стороны компаний и государственных ведомств цели обеспечения прозрачности является мощным средством борьбы с расхищением полученных доходов и перекосами в экономике, порожденными коррупцией.

Как следствие этого все члены МСГДМ обязаны оказывать поддержку в реализации Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)<sup>4</sup>, являющейся глобальным стандартом в вопросах внедрения принципов открытости и подотчетности в области недропользования. Благодаря инновационному характеру многостороннего подхода к взаимодействию с заинтересованными сторонами реализация данной инициативы ставит своей целью укрепить системы государственных органов и корпоративных структур, придать публичным дискуссиям более компетентный характер и укрепить доверие. По своей сути, это простой, но эффективный процесс: компании раскрывают информацию о произведенных ими платежах государству, в котором эти компании работают, а государство раскрывает информацию о платежах, которые он получил от них. Эти два набора цифр затем проходят независимую сверку и направляются в открытый доступ. Хотя реализация ИПДО не является своего рода панацеей от ресурсного проклятия, информация, содержащаяся в отчете о реализации ИПДО, и публичные дискуссии, стимулом для которых она выступает, могут своевременно дать толчок к реформированию сферы управления и, в конечном итоге, повышению эффективности процессов развития.

Еще одной ключевой составляющей процесса обеспечения прозрачности в богатых ресурсами странах является раскрытие сведений о конечных выгодоприобретателях того или иного горнорудного предприятия. Это смягчает степень риска коррупции, особенно на этапе выдачи лицензий в цепочке

**Приверженность со стороны компаний и государственных ведомств цели обеспечения прозрачности является мощным средством борьбы с расхищением полученных доходов и перекосами в экономике, порожденными коррупцией.**

## Ответственно функционирующие государственные ведомства обязаны соблюдать высокие стандарты прозрачности, относящиеся к добывающим отраслям.

создания добавленной стоимости. При отсутствии сведений о конечных выгодоприобретателях компании могут, сами того не желая, оказаться партнерами или заключить договор с компанией или поставщиком, находящимся в собственности коррумпированного лица. Кроме того, сокрытие сведений о конечных выгодоприобретателях, как считается, позволяет чиновникам или связанным с ними лицами создавать фиктивные компании (компании-пустышки) в целях расхищения государственных средств. Как следствие этого, вошедшие в состав Международного правления ИПДО представители горнорудных и металлургических предприятий выступают за то, чтобы раскрытие сведений о выгодоприобретающих лицах было предусмотрено стандартом ИПДО.

Зачастую трения могут возникать из-за некорректного толкования содержания контрактов и недоверия среди заинтересованных сторон. В результате этого необходимо по мере возможности поощрять принятие мер по раскрытию содержания контрактов, лицензий и соглашений, регулирующих разведку и добычу полезных ископаемых. Это позволяет обеспечить прозрачность обязательств, взятых государственными ведомствами и компаниями, осветить достигнутые между богатыми ресурсами странами и компаниями договоры об участии в рисках и выгодах реализации того или иного проекта в течение всего его жизненного цикла.

## ВОЗМОЖНОСТИ ДОСТИЖЕНИЯ ПРОГРЕССА

Повышение показателей управления и прозрачности позволяет устранять риски и вызовы, возникающие в ресурсозависимых развивающихся странах. Это

расширяет возможности капиталоемких стран в финансировании процессов их развития, стимулировании притока государственных капиталовложений, оказании содействия в обеспечении экономического роста и социального развития.

Как уже упоминалось ранее, результаты собственных проведенных МСГДМ исследований показывают, что к факторам, способствующим тому, чтобы полученные на общенациональном уровне выгоды могли дойти до населения на местах, относятся следующие: применение рационально выстроенного общенационального режима макроэкономического управления и бюджетно-налогового регулирования минерально-сырьевой отрасли, обеспечение прозрачности получаемых доходов, участие в реализации и реализация ключевых международных инициатив, качество управления на субнациональных уровнях, а именно на уровне региональных и местных институтов.

Кроме того, успешность результатов зависит от качества сотрудничества между государственными ведомствами, компаниями, партнерами по вопросам развития и организациями гражданского общества в целях повышения эффекта отдачи от их деятельности. На субнациональном уровне, например, выполнение обещаний о расширении экономических возможностей и обеспечение равноправного социального развития зависят от имеющегося у институциональных структур потенциала стимулировать процесс перемен путем эффективного планирования, выполнения программ и проектов.

Некоторые из реформ в области управления приводят к изменениям в государственной политике, которые при неправильном их применении могут отрицательно сказаться на показателях деятельности данной отрасли и ее рентабельности для всех заинтересованных сторон, в том числе для правительств принимающих стран и местного населения. Например, глубокие перемены в функционировании бюджетных режимов, которые могут быть обусловлены желанием правительства той или иной страны обеспечить максимальный эффект социально-экономической отдачи от минеральных ресурсов для населения страны, могут привести к тому, что компании начнут сокращать





объемы капиталовложений и в отдельных случаях переводить свои рудники в режим консервации, если рентабельность их рудников окажется под угрозой.

Методы внесения изменений могут также приводить к злоумышленным отрицательным последствиям. Например, вносимые в государственную политику изменения можно квалифицировать как нецелесообразные, если они вносятся правительством принимающей страны без проведения в достаточных масштабах консультаций по ним и (или) в принудительном порядке, и в слишком сжатые сроки, не позволяющие отрасли приспособиться к ним. Реформы в сфере управления должны разрабатываться с учетом сдерживающих факторов и возможностей, имеющихся в тех или иных странах, а также с учетом факторов, оказывающих влияние на конкурентоспособность этих стран.

### МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ УРОВНЯ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРОЗРАЧНОСТИ

Ответственность за создание стимулов к повышению уровней управления и прозрачности возложена на государственные ведомства, горнорудные и металлургические компании, организации гражданского общества.

Ответственно функционирующие государственные ведомства обязаны соблюдать высокие стандарты прозрачности, относящиеся к добывающим отраслям, и это должно быть сопряжено с работой площадок,

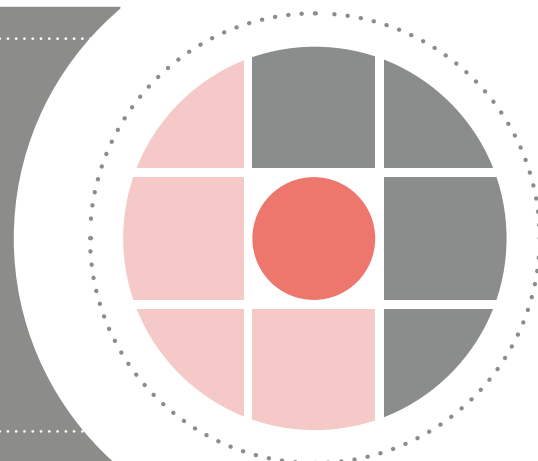
дающих возможность обсуждать раскрытую информацию. Важно, чтобы в этом процессе принимали участие все заинтересованные стороны, включая широкую общественность, что будет обеспечивать подотчетность государственных ведомств в вопросах распоряжения получаемых ими доходов и производимых ими расходов.

Кроме того, государственные ведомства должны не замыкаться в узких границах бюджетной проблематики, а привносить в нее такие другие элементы, оказывающие влияние на показатели конкурентоспособности, как уровни политических рисков и показатели качества инфраструктуры в интересах осуществления капиталовложений в минерально-сырьевую отрасль.

Обязанность принимать участие в процессах реформирования сферы управления возлагается на ведущие горнорудные и металлургические предприятия, что позволит сочетать законное желание правительств принимающих стран обеспечить максимальный эффект для этих стран от добычи минеральных ресурсов с законной потребностью этих предприятий осуществлять рентабельные в долгосрочной перспективе капиталовложения. Кроме того, горнорудные предприятия должны конструктивно выступать на соответствующих площадках по вопросам повышения уровней прозрачности доходов от минерального сырья, в том числе прозрачности систем управления, распределения и расходования, или прозрачности заключаемых ими на равных условиях договоров либо на индивидуальных, либо на коллективных началах.

Наконец, организации гражданского общества должны и далее выступать за проведение реформ в сфере управления, повышение уровней прозрачности в интересах увеличения для принимающих стран эффекта отдачи от развития горнодобывающей промышленности. Чтобы их усилия увенчались успехом, им необходимо наладить сотрудничество с государственными ведомствами, агентствами, занимающимися вопросами развития, и компаниями, оказывая поддержку процессам наращивания потенциала на общенациональном и субнациональном уровнях.

- 1 См. по адресу: [http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/rgi\\_2013\\_Eng.pdf](http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/rgi_2013_Eng.pdf)
- 2 См. по адресу: [http://www.mckinsey.com/insights/energy\\_resources\\_materials/reverse\\_the\\_curse\\_maximizing\\_the\\_potential\\_of\\_resource\\_driven\\_economies](http://www.mckinsey.com/insights/energy_resources_materials/reverse_the_curse_maximizing_the_potential_of_resource_driven_economies) (по состоянию на 15 января 2016 года).
- 3 См. по адресу: <http://www.icmm.com/mpd> (по состоянию на 15 января 2016 года).
- 4 См. по адресу: <https://eiti.org/> (по состоянию на 15 января 2016 года).





Ч. Отгочулуу

# **ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА МОНГОЛИИ В МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ ОТРАСЛИ И ЕЕ ПРОВЕДЕНИЕ В ИНТЕРЕСАХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**



## ОБЩИЙ ОБЗОР

В последнее время достижения в разработке государственной политики Монголии в минерально-сырьевой отрасли обеспечивают ориентацию курса правительства страны на улучшение показателей устойчивости капиталовложений путем поиска баланса между необходимостью оставаться привлекательным объектом приложения частного капитала в ближайшей и среднесрочной перспективе и желанием обеспечить средне- и долгосрочную устойчивость процессов экономического роста и процветания всех граждан страны. В настоящей статье рассматриваются предпринимаемые правительством страны инициативы и эффект их реализации, а также излагаются некоторые из задач, пока еще остающиеся нерешенными.

В 2014 году парламентом  
Монголии была утверждена  
новая государственная политика  
в минерально-сырьевой отрасли.  
Она предназначена служить  
основой для внесения  
дальнейших изменений  
в действующий сегодня  
Закон «О горнодобывающей  
промышленности» и другие  
законы в области  
полезных ископаемых.



## АВТОР

Ч. ОТГОЧУЛУУ  
УПРАВЛЯЮЩИЙ ДИРЕКТОР  
И ГЛАВНЫЙ ЭКОНОМИСТ  
ООО «ЭРДЕНЕС МОНГОЛ»  
УЛАН-БАТОР  
МОНГОЛИЯ

## НОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ ОТРАСЛИ

В 2014 году парламентом Монголии была утверждена новая государственная политика в минерально-сырьевой отрасли. Она предназначена служить основой для внесения дальнейших изменений в действующий сегодня Закон «О горнодобывающей промышленности» и другие законы в области полезных ископаемых. Заявленные цели государственной политики в минерально-сырьевой отрасли заключаются в следующем:

- укрепление процессов развития частного сектора;
- стабилизация состояния инвестиционной среды;
- совершенствование процессов инноваций в разведке, добыче и переработке минерально-сырьевых ресурсов;
- стимулирование процессов применения современных и экологически безвредных технологий;
- повышение показателей конкурентоспособности горнодобывающей отрасли Монголии на международной арене.

В указанной государственной политике констатируется, что минерально-сырьевая отрасль должна стать главной движущей силой расширения масштабов экономического развития Монголии. Как следствие этого в государственной политике изложены общие принципы, призванные стимулировать процессы устойчивого развития горнодобывающей промышленности страны на длительную перспективу, и предусмотрен режим соблюдения равноправия применительно к отечественным и иностранным инвесторам согласно законодательству страны. В дополнение к этому в ней ставится цель способствовать повышению уровней открытости и прозрачности в деятельности государственных ведомств и предприятий. Кроме того, в государственной политике содержится призыв к постепенному проведению приватизации государственных предприятий минерально-сырьевой отрасли.

В указанной государственной политике также ставится цель добиться совершенствования действующих сегодня правовых актов и норм в областях техники безопасности на производстве, разработки месторождений полезных ископаемых кустарным способом (артелями старателей), выдачи и передачи лицензий на разведку и добычу полезных ископаемых, оценки состояния месторождений минерально-сырьевых ресурсов, добычи золота и разрешения споров путем применения международных стандартов в этих областях.

Кроме того, правительство Монголии намерено принять отдельные законодательные акты в областях разведки и освоения залежей минерального сырья промышленного и общего назначения (например, песка). Если эти нормативно-правовые акты будут приняты, тогда местным органам государственной власти будет разрешено выдавать лицензии на добычу минерального сырья промышленного и общего назначения. Это будет способствовать строительству объектов инфраструктуры в сельской местности, устранил необходимость совершения работающими на местах компаниями длительных поездок в Улан-Батор, чтобы просто обивать там пороги кабинетов чиновников.

Минерально-сырьевая отрасль экономики Монголии стала основной движущей силой стремительного развития экономики страны: в настоящее время на эту отрасль приходится 18,6% ВВП и примерно 80% экспортируемой из страны продукции.

## ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ ОТРАСЛИ

|                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Соблюдение и защита прав заинтересованных сторон (гарантия сроков действия предоставленных прав)                                                                              |
| Оказание поддержки во внедрении современных технологических процессов, технологий и инноваций                                                                                 |
| Открытость, прозрачность и ответственность деятельности государственных органов и частных предпринимателей                                                                    |
| Оказание поддержки и стимулирование принятия мер в вопросах корпоративного управления                                                                                         |
| Недопустимость дискриминации по видам прав собственности (государственной по сравнению с частной и отечественной по сравнению с иностранной)                                  |
| Базы данных геологических изысканий и относящихся к этой отрасли промышленности должны быть открыты для общественности, что облегчит ей доступ к содержащимся в них сведениям |
| Внедрение передовых норм международной практики и стандартов в областях техники безопасности и гигиены труда на производстве                                                  |



### РОЛЬ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ ОТРАСЛИ И ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕЕ ВСЕОХВАТНОГО (ИНКЛЮЗИВНОГО) РАЗВИТИЯ

Минерально-сырьевая отрасль экономики Монголии стала основной движущей силой стремительного развития экономики страны: в настоящее время на эту отрасль приходится 18,6% ВВП и примерно 80% экспортируемой из страны продукции. В последние годы благодаря этой отрасли в Монголию пришло более 70% новых прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Она также играет все более важную роль в наполнении государственного бюджета, и на ее долю приходится примерно 30% государственных доходов.

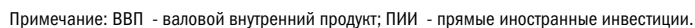
В экономическом плане Монголия превратилась в горнодобывающую страну, что вызвало значительные последствия в ее социально-культурной ткани. И в то время как Монголия входит в первую десятку стран по объемам имеющихся у нее разнообразных минерально-сырьевых ресурсов, руководящие органы страны пока еще не нашли оптимальных путей использования этого богатства страны в интересах повышения уровней ее процветания сбалансированным и в конечном итоге устойчивым образом. Несмотря на наличие многочисленных решений и разнообразных предложений, заимствованных из международного

опыта и касающихся целого ряда еще нерешенных страновой проблем, начиная от наращивания институционального потенциала и кончая распоряжением доходами от ресурсной ренты, убедительно звучит аргумент о том, что Монголии необходим подход, более полно отражающий ее специфику и адекватным образом учитывающий уникальность ее географического положения и путей ее развития.

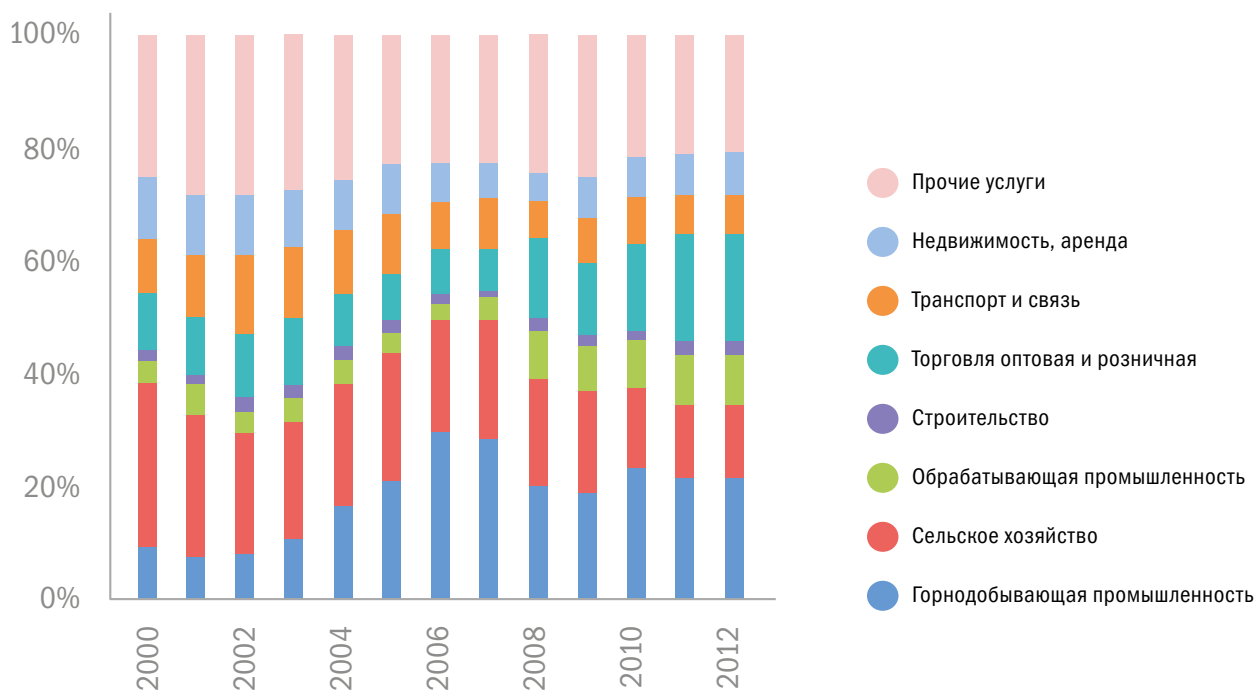
В этом плане, возможно, потребуется разработать подход, учитывающий уникальность положения Монголии: с 2009 года масштабы экономики Монголии увеличились трехкратно, главным образом благодаря огромным инвестициям в развитие ее медной и угольной отраслей промышленности. К сожалению, слишком мало свидетельств того, что эти потрясающие темпы экономического роста сопровождались проведением институциональных реформ, имеющих принципиально важное значение для обеспечения устойчивости темпов такого роста страны. Ключевые показатели, в том числе рейтинги экономической конкурентоспособности, показатели сферы управления и результаты исследований по вопросам коррупции, проведенных в аналогичные сроки, так и не улучшились, несмотря на ожидания.

Фактически, у Монголии возник ряд новых проблем, порожденных цикличностью взлетов и спадов в ее горнодобывающей промышленности в сочетании

### Доли вклада добывающей промышленности (%)



---



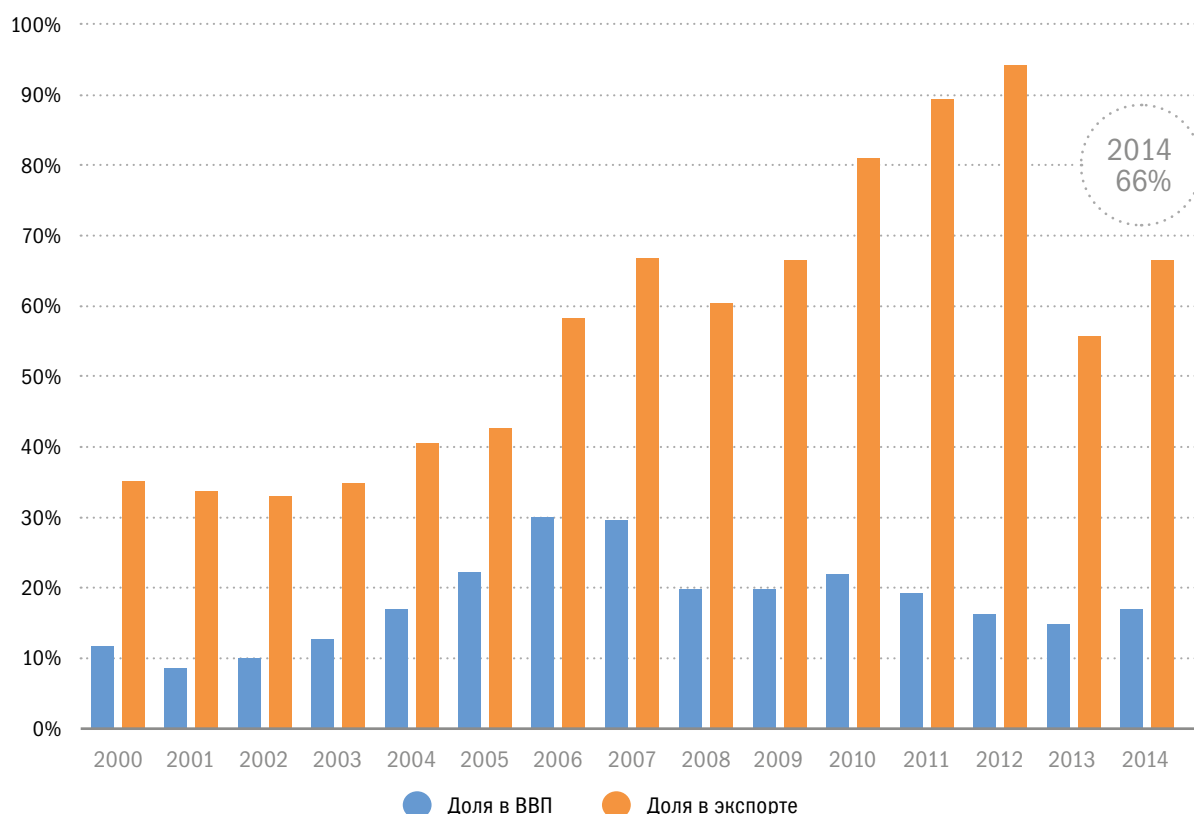
с динамизмом процессов демократизации страны. Проведение в 2008 и в 2012 годах парламентских выборов в Монголии сопровождалось протекционистскими настроениями и обещаниями денежных подачек для привлечения голосов избирателей, считавших себя стороной, не получившей адекватную выгоду от экономического роста страны, обусловленного развитием горнодобывающей промышленности. Такое поведение привело к усугублению дефицита государственного бюджета, нанесло еще больший урон состоянию платежного баланса страны. А это, в свою очередь, привело к разгону инфляции и оказанию возросшего давления на национальную денежную единицу – тугрик. В конечном итоге это усугубило макроэкономический дисбаланс и привело к подрыву искренних попыток диверсифицировать экономику Монголии, добиться ее всеохватного (инклюзивного) роста.

В целях обеспечения эффективной работы и устойчивого развития минерально-сырьевой отрасли Монголии реформы в ней должны проводиться на трех направлениях: i) наращивание институционального потенциала, ii) привлечение поддержки со стороны общественности, iii) активизация мер поддержки инвестиционных процессов со стороны государства. Каждое из этих направлений рассматривается по отдельности ниже.

## НАРАЩИВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА

После почти 70-летнего однопартийного правления в условиях социалистического государства Монголия в 1990 году мирным путем перешла к полупрезидентской форме парламентской демократии. В настоящее время парламент страны является главным органом, формирующим политический курс в минерально-сырьевой отрасли, и в силу этого оказывает огромное влияние на вектор ее развития. Однако парламент не единственный в стране орган, принимающий решения. Принимать нормативные акты может и правительство страны, которое также контролирует процесс выбора территорий, открываемых для разведки в них месторождений полезных ископаемых. А Министерство горнорудной промышленности отвечает за разработку государственной политики и направляет деятельность двух своих органов государственного регулирования: Агентство минеральных ресурсов Монголии (АМРМ) и Агентство по делам нефти Монголии (АНМ). В дополнение к выполнению ими их соответствующих регулятивных обязанностей АМРМ отвечает за выдачу лицензий на цели разведки и добычи полезных ископаемых, а АНМ отвечает за выдачу всех лицензий на разведку месторождений нефти и газа, а также за заключение соглашений о разделе продукции.

## ДИАГРАММА 3 ЗАВИСИМОСТЬ МОНГОЛИИ ОТ МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫХ РЕСУРСОВ



В 2014 году правительством страны был инициирован процесс внесения изменений в ряд действующих законодательных актов в целях либерализации минерально-сырьевой отрасли, устранения бюрократических препон на пути выдачи разрешительных документов и проведения переговоров по заключению контрактов. Несмотря на положительную оценку этих изменений к лучшему со стороны отечественных и иностранных инвесторов, сложившиеся в мире низкие цены на основные статьи сырьевого экспорта Монголии означали, что стране придется ждать, когда вложенные инвестиции принесут доход.

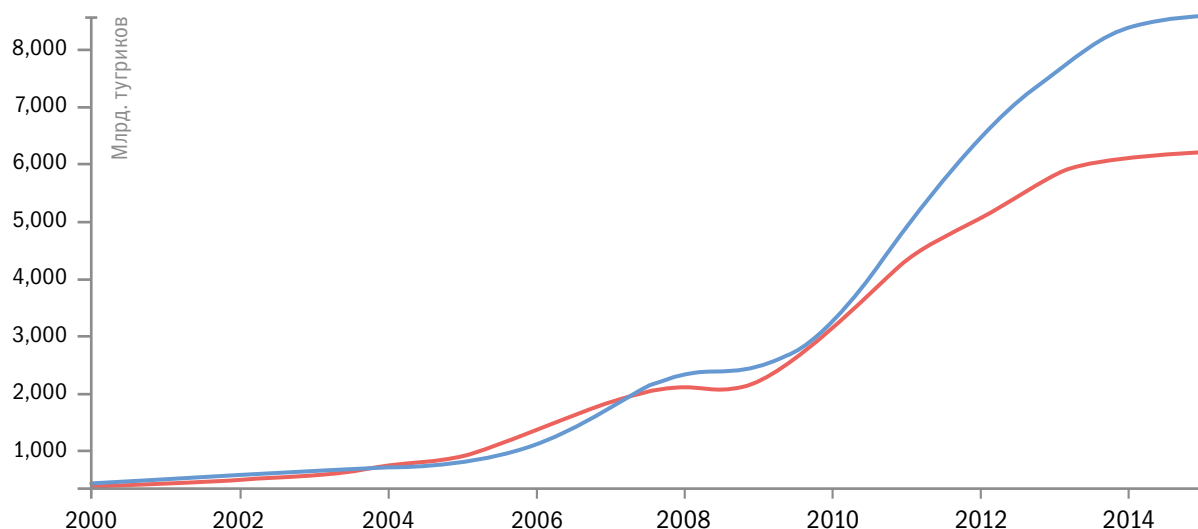
К числу целей, поставленных в последней редакции государственной политики в минерально-сырьевой отрасли, относятся увеличение объемов и повышение качества информации, вносимой в государственную базу данных геологических изысканий, чего правительство страны планирует добиться путем применения стандартных международных методик проведения геологических съемок и составления классификационных таблиц минерального сырья. В конце 2014 года Монголия стала членом Комитета по международным стандартам отчетности о запасах минерального сырья и, как следствие этого, приняла кодекс Объединенного комитета по рудным запасам

Австралазии. Данный кодекс регулирует классификацию результатов проведенных геологоразведочных работ, объемов минерального сырья и рудных запасов, ранее в Монголии применялась старая система классификации, разработанная геологами еще в советское время. Эксперты надеются, что приведение действующей в стране базы данных о геологических изысканиях в соответствие с международными стандартами и ежегодное обновление ее данных станет стимулом к активизации геологоразведочной деятельности со стороны частных компаний.

Несмотря на отсутствие пока еще каких-либо всесторонних исследований по проблемам институционального потенциала минерально-сырьевой отрасли Монголии, такие источники информации, как Индекс верховенства закона, составляемый организацией World Justice Project; издание Всемирного банка «Мировые показатели управления», отчет Всемирного экономического форума по вопросам глобальной конкурентоспособности и рейтинги, присваиваемые консалтинговой фирмой Behre Dolbear странам, имеющим наивысшие показатели по объемам их инвестиций в горнодобывающую промышленность, позволяют говорить о слабости поддержки,

#### ДИАГРАММА 4 РОСТ РАСХОДОВ И ДОХОДОВ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

- Совокупные расходы общегосударственных органов управления
- Доходы общегосударственных органов управления





оказываемой государственными ведомствами Монголии процессам развития деловой активности и создания благоприятных условий для осуществления устойчивых инвестиций. Несмотря на принятые правительством страны меры в рамках ее государственной политики в минерально-сырьевой отрасли по активизации взаимодействия государства с частным сектором, имеющиеся на сегодня данные свидетельствуют о том, что в этом отношении правительству страны предстоит сделать еще немало.

#### ПРИВЛЕЧЕНИЕ ПОДДЕРЖКИ СО СТОРОНЫ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Еще в большей степени положение дел усложняется тем обстоятельством, что горнодобывающая промышленность Монголии сегодня не может найти своего места в жизни страны. В стране реализуются такие проекты мирового класса, как проекты развития медных рудников Ою Толгой (ОТ) и Эрденет, а также целый ряд средних и малых рудников, включая некоторые из рудников, находящихся в незаконной эксплуатации старателями. Эти три категории рудников сегодня борются друг с другом за признание их в глазах общественности определяющим символом данной отрасли.

Такие крупные рудники, как ОТ, которые зачастую причисляются к категории «мегапроектов», в целом

финансируются иностранным капиталом и в своей работе соблюдают мировые стандарты техники безопасности и природоохранной практики. Результаты их работы оказывают огромное влияние на состояние экономики Монголии. Как следствие этого, их работа часто освещается в международной новостной прессе, что в свою очередь оказывает большое влияние на отношение внешнего мира к правительству Монголии и состоянию минерально-сырьевой отрасли страны в целом.

Между тем, средние шахты в целом не фигурируют в международной новостной прессе и не соответствуют международным стандартам, хотя в настоящее время в этом плане наблюдаются улучшения. Они служат антиподом незаконных и с малыми объемами добычи старательских артелей, работающих кустарным способом или, как их еще называют, «ниндзя» (прим. переводчика: что соответствует их названию «черные старатели» на современном русском). Несмотря на сезонность добычи минерального сырья старателями и отсутствие строгого надзора за ним со стороны государства, согласно произведенным расчетам, число работников на этих малых рудниках колеблется в диапазоне от 17 000 до 40 000. Несмотря на усилия государства, эти рудники находятся за пределами их досягаемости органами государственного контроля за техникой безопасности на производстве и соблюдением природоохранных норм.



Из-за ущерба, причиняемого экологии безответственными работниками рудников, особенно старателями-кустарями, и из-за того, что средства ресурсной ренты зачастую не доходят до населения на местах, многие из малых населенных пунктов выступают против развития горнодобывающей промышленности. Как показывают результаты опросов общественности, проведенных Министерством горнорудной промышленности, по общему мнению респондентов, минерально-сырьевая отрасль не приносит стране материальной пользы.

Вместе с тем, как показывают результаты исследований, проведенных неправительственной организацией Sant Maral Foundation, в отношении жителей страны к ресурсной ренте произошел перелом: все большее число респондентов отдает предпочтение осуществлению долгосрочных капиталовложений вместо прямого перевода средств, получаемых в результате распределения сумм ресурсной ренты. Согласно результатам этих исследований, общественность Монголии также в значительной мере и по-прежнему поддерживает масштабное участие государства в освоении запасов минерального сырья, которое считается имеющим стратегическое значение для государства, поскольку она рассматривает его как способ получения населением Монголии материальных выгод от его добычи.

В последние годы фактором, тормозящим темпы развития минерально-сырьевой отрасли Монголии, стали обусловленные конъюнктурными

соображениями популистские высказывания политических деятелей в сочетании с эпизодическими правонарушениями, допускаемые иностранными и отечественными горнорудными компаниями. В конечном итоге, только образованный круг избирателей может оказать помощь в создании политических условий, дающих возможность формировать государственную политику, направленную на обеспечение эффективного регулирования и устойчивого развития. Для этого государственные деятели должны признать, в какой мере социалистическое прошлое и традиции полукочевого образа жизни оказывают влияние на вектор политических дебатов, и принять стратегию коммуникации, позволяющую конструктивным образом и в масштабах всей страны вести обсуждение роли горнодобывающей промышленности в условиях новой экономики Монголии.

#### АКТИВИЗАЦИЯ МЕР ПОДДЕРЖКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА

В основу многочисленных задач, поставленных в государственной политике в минерально-сырьевой отрасли, положена необходимость создавать благоприятные условия для развития ответственно и прозрачно функционирующей отрасли добычи и переработки минеральных ресурсов, характеризующейся устойчивостью, ориентацией на экспорт и соблюдением современных международных стандартов.

Что касается разработки стратегически важных для страны месторождений минеральных ресурсов, то нынешняя цель государства заключается в совершенствовании форм сотрудничества с частным сектором и одновременно с этим механизмов контроля и надзора за состоянием этих месторождений. Хотя в государственной политике в минерально-сырьевой отрасли не указывается, каким образом это будет достигаться, в ней реально отражено стремление обеспечить эффективный контроль со стороны государства и местных органов управления за добычей полезных ископаемых. Сюда относятся вопросы контроля за взиманием соответствующих сборов и начислений, а также недопущение дублирования взимаемых начислений различными инстанциями государственного аппарата.

В дополнение к этому, в государственной политике в минерально-сырьевой отрасли поставлена цель наращивания потенциала Монголии в области вторичной переработки минерального сырья и осуществления других видов деятельности, создающих добавленную стоимость. Правительство страны надеется решить эту задачу путем введения налоговых и иных финансовых стимулов для реализации проектов на предприятиях, например, по производству угольного концентрата, коксующегося угля и химической продукции. К этому перечню проектов можно также подключить электростанции, работающие на угле, и предприятия по выработке жидких видов топлива или газа из бурого угля и топлива из нефтеносных сланцев.

Кроме того, государственной политикой в минерально-сырьевой отрасли предусматривается создание условий, которые позволят как инвесторам, так и местному населению получить более полное представление о социально-экономическом эффекте реализации горнорудных проектов путем проведения общественных слушаний по ним *до начала* горнорудной деятельности. Это соответствует нынешней редакции Закона «О минеральном сырье», в котором говорится о необходимости еще до начала работ по проектам заключать между инвесторами и местным населением прозрачно и инклюзивно составленных договоров по вопросам экономического развития на местах.

Несмотря на присоединение Монголии к реализации Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО), Монголия по-прежнему характеризуется слабыми показателями в разработанном организацией Transparency International Индексе восприятия коррупции, в котором в 2014 году она заняла 80-е место среди 175 стран (вместе с тем этот показатель лучше показателя 2012 года, когда страна заняла 95-е место). Одна из задач, которую страна будет решать в предстоящие годы, будет нацелена на обеспечение более широкой открытости договоров, заключаемых между государственными ведомствами и должностными лицами с частными компаниями.

Принципиально важное значение для обеспечения привлекательности Монголии в глазах горнодобывающих компаний также имеют вопросы формирования человеческого капитала. Несмотря на высокий образовательный ценз взрослого населения страны, частные компании, опрошенные сотрудниками Всемирного экономического форума, зачастую говорят о недостаточно высоких уровнях образования рабочей силы как об одном из основных препятствий на пути ведения бизнеса в Монголии. Обеспечение достаточно высоких уровней квалификации работников имеет особенно важное значение для успешной деятельности минерально-сырьевой отрасли, что требует укомплектования ее кадрами высококвалифицированных специалистов, способных выполнять работы по разведке или добыче сырья в стране в условиях ее часто сурового климата. В этих целях парламентом Монголии недавно была ратифицирована Конвенция Международной организации труда о безопасности и гигиене труда на шахтах, что было предусмотрено государственной политикой в минерально-сырьевой отрасли.

В указанной государственной политике также предусматривается создание Совета Монголии по вопросам государственной политики, в котором будут представлены позиции правительства, инвесторов, профессиональных объединений и общественности. Можно предположить, что указанный Совет будет оказывать поддержку в вопросах проведения государственной политики в минерально-сырьевой отрасли и давать рекомендации относительно возможных путей ее совершенствования. Это будет сделано по аналогии с созданным в 2014 году при Министерстве горнодобывающей промышленности Советом по государственной политике, который работает над совершенствованием форм диалога между государством и заинтересованными сторонами из частного сектора). Если указанное будет сделано, Совету по вопросам государственной политики будет также поручено обеспечивать правовую стабильность государственной политики в минерально-сырьевой отрасли в ходе намеченных на 2016 год парламентских выборов.

## РЕКОМЕНДУЕМЫЕ МЕРЫ НА ПОСЛЕДУЮЩЕМ ЭТАПЕ

Сегодня экономика Монголии сильно зависит от добычи минерального сырья и его экспорта в Китай. Дальнейшая волатильность спроса (и как следствие этого цен) на это минеральное сырье означает, что для обеспечения устойчивых темпов экономического роста в долгосрочной перспективе Монголия обязана провести диверсификацию своей экономики и приступить к развитию тех отраслей своей промышленности, которые производят продукцию с большей добавленной стоимостью. Это потребует не только развития таких направлений деятельности, как переработка минерального сырья, но также и оказания поддержки таким другим отраслям экономики, как сельское хозяйство и текстильная

промышленность (например, кашемир), а также процесса диверсификации пунктов назначения своей экспортной продукции, помимо Китая.

Для достижения этой цели проделана значительная работа. В 2007 году Монголия объявила о начале процесса соблюдения ею протоколов, относящихся к ИПДО, в целях стимулирования притока в страну ПИИ, которые за последние десятилетия превратились в ведущий источник поступления капитала в горнодобывающую промышленность. Вместе с тем возникшие в последние годы споры по поводу заключенных инвестиционных договоров стали причиной того, что некоторые из инвесторов все более осторожно подходят к налаживанию своих отношений с Монголией. Признаком этого является то, что объем поступающих в страну ПИИ сократился с его пиковых значений 2011 года – 4,6 млрд. долл. США – до всего лишь 541 млн. долл. США в 2014 году (хотя это также было вызвано в не меньшей мере падением цен на товары сырьевой группы).

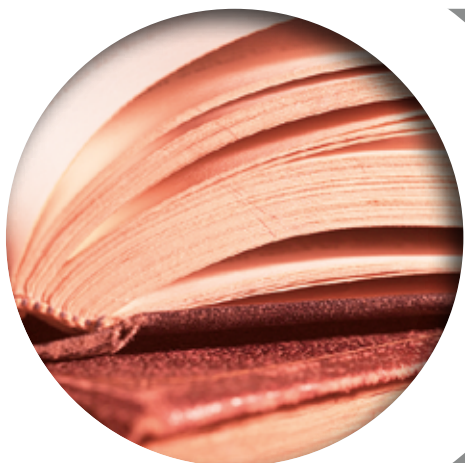
Чтобы дать толчок росту в минерально-сырьевой отрасли, Монголии нужна государственная политика, нацеленная на:

- анализ и улучшение состояния климата с целью притока иностранных инвестиций в горнодобывающую отрасль, уделяя особое внимание проблемам человеческого капитала, корпоративного управления, деловой этики и принципу верховенства права;
- соответствующее ориентирование лиц, определяющих политический курс, а также лиц, отвечающих за проведение реформ в минерально-сырьевой отрасли в интересах создания благоприятных условий как для притока ПИИ, так и для экспорта произведенной продукции, включая создание кластеров с участием многонациональных предприятий, монгольских горнорудных компаний, малых и средних предприятий (МСП), в целях стимулирования процессов передачи специализированных знаний;

- создание возможностей для повышения показателей добавленной стоимости в минерально-сырьевой отрасли;
- выявление возможностей для передачи технологий в минерально-сырьевой отрасли.

В дополнение к этому наращивание потенциала государственного аппарата в вопросах ведения им диалога с частным сектором и администрирования заключенных контрактов будет способствовать укреплению доверия со стороны иностранных инвесторов и созданию условий для проведения дальнейших реформ. Для определения степени прогресса на пути достижения экономической конкурентоспособности, прозрачности и стабильности политического курса страны директивные органы Монголии должны более внимательно относиться к рейтинговым исследованиям, проводимым такими международными организациями, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк и ВЭФ. В частности, ОЭСР разработала ряд рекомендаций для правительства страны относительно путей совершенствования структур производственно-хозяйственного и корпоративного управления на государственных горнорудных предприятиях.

Монголия добилась заметных результатов, создав свой Национальный Совет по вопросам профессиональной подготовки, деятельность которого стала стимулом для ведения между государством и частным сектором диалога, направленного на оказание помощи в обеспечении по каналам рынка труда квалифицированных работников со специальностями, востребованными в частном секторе. Этот Совет можно считать моделью информирования частным сектором правительства страны (и, в частности, Министерства горнорудной промышленности Монголии) в целях повышения сложности производственных процессов в минерально-сырьевой отрасли страны, и данная модель должна получить дальнейшее тиражирование. Важное значение для усиления эффективности действующей в стране системы разрешения споров





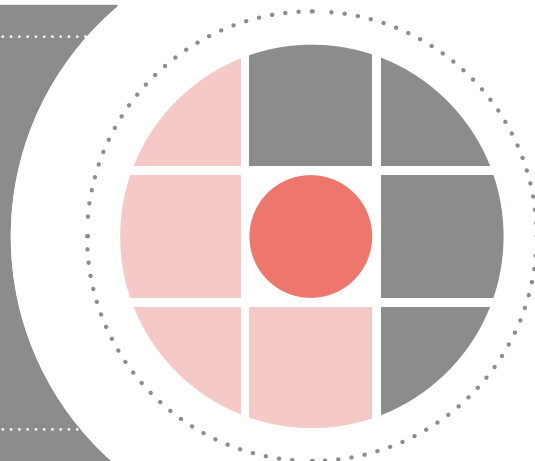
имеет и ведение диалога между государством и частным сектором.

Как уже упоминалось ранее, принципиально важное значение для возможностей страны привлекать инвестиции в ее минерально-сырьевую отрасль имеет надежность геологической информации. Вместе с тем наращивание геолого-изыскательского потенциала Монголии потребует привлечения средств для его финансирования и внимания к нему со стороны государственных органов, принимающих решения в этой области. Тем не менее под руководством Министерства горнорудной промышленности необходимо разработать общенациональный план проведения геологических изысканий, причем координировать эту работу со всеми заинтересованными государственными ведомствами (т.е. занимающимися областями водоснабжения, добычей минерального сырья промышленного назначения, нефти и газа, а также твердых минералов). Министерство в свою очередь должно привлечь на реализацию этого проекта средства технической помощи со стороны донорских организаций.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Монголия располагает потенциалом для достижения процветания страны благодаря освоению ее громадных запасов полезных ископаемых. Несмотря на то, что сейчас еще слишком рано судить об эффективности этой новой государственной политики в минерально-сырьевой отрасли, необходимо положительно отметить принятые правительством страны меры для либерализации минерально-сырьевой отрасли и создания стимулов для внедрения передовых норм международной практики.

Положительный эффект от этих реформ можно будет ощутить только с течением времени, поскольку сегодня замедление темпов экономического роста в Китае создало неблагоприятные на ближайшую перспективу условия для функционирования минерально-сырьевой отрасли Монголии. Тем не менее успешная разработка страной таких мегапроектов мирового класса, как проект развития медного рудника «Ою Толгой» служит свидетельством того, что Монголию ждет светлое будущее. Вместе с тем факторы политической нестабильности и недостаточности ее институционального потенциала по-прежнему затрудняют процессы привлечения Монголией иностранных инвестиций и повышения показателей ее конкурентоспособности на международной арене. Страна вполне способна преодолеть эти препятствия, но для этого всем заинтересованным в этом сторонам потребуются проявить твердую решимость и желание совместными усилиями добиваться реализации их общего видения процветания.





Йонас Моберг • Виктор Понсфорд

# РОЛЬ ИНИЦИАТИВЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ В ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЯХ В ДОСТИЖЕНИИ ИХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



Прозрачность в деятельности добывающих отраслей больше не является исключением из правил. Сегодня она становится нормой. Это относительно новая тенденция, и Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)<sup>1</sup> играет ведущую роль в оказании помощи правительствам стран, предприятиям и организациям гражданского общества в достижении этой цели. ИПДО прошла путь эволюции от мероприятий по сверке бухгалтерских данных до превращения ее в фактор, способствующий совершенствованию систем корпоративного и производственно-хозяйственного управления в добывающих отраслях на протяжении всего процесса создания в них добавленной стоимости, начиная от выдачи лицензий, ведения производственной деятельности и кончая распоряжением денежными средствами. Это особенно актуально в периоды относительно низких цен на товары сырьевой группы.



1



2

## АВТОРЫ

**1** ЙОНАС МОБЕРГ  
РУКОВОДИТЕЛЬ  
МЕЖДУНАРОДНОГО  
СЕКРЕТАРИАТА ИПДО  
RUSELØKKVEIEN 26, 0251  
ОСЛО, НОРВЕГИЯ  
Эл. почта: [secretariat@eiti.org](mailto:secretariat@eiti.org)

**2** ВИКТОР ПОНСФОРД  
СОТРУДНИК  
ИНФОРМАЦИОННОГО ОТДЕЛА  
МЕЖДУНАРОДНОГО  
СЕКРЕТАРИАТА ИПДО,  
RUSELØKKVEIEN 26, 0251  
ОСЛО, НОРВЕГИЯ

По состоянию на декабрь 2015 года в реализации ИПДО принимали участие 49 стран мира. Эти страны обязались следовать Стандарту ИПДО, составленному в форме 30-страничного документа с семью требованиями. Сутью этого глобального стандарта обеспечения прозрачности является раскрытие сведений о платежах, производимых нефтяными, газовыми и горнодобывающими компаниями, и встречное раскрытие государствами сведений о бюджетных поступлениях от этого. В результате пересмотра в 2013 году содержания данного Стандарта масштабы отчетности в рамках реализации ИПДО расширились в результате внесения в эту отчетность дополнительных сведений о заключенных контрактах и выданных лицензиях, роли государственных предприятий и контекстуальных сведений о формах управления деятельностью данного сектора, в том числе о применении в нем тех или иных законов. По тематике ИПДО опубликовано более 250 страновых отчетов со сведениями о более чем 1,7 трлн. долл. США налоговых и лицензионных платежей, которые теперь находятся в открытом доступе. В каждой из стран, участвующих в реализации ИПДО, действует национальная комиссия или представляющая целый ряд заинтересованных сторон группа, которая осуществляет надзор за реализацией ИПДО и переводит этот глобальный стандарт-минимум в плоскость внутренних преобразований, в которых заинтересованы сами страны. В этих 49 национальных комиссиях и группах работает около 1 200 человек,

представляющих государственные ведомства, компании и организации гражданского общества.

## СТАНОВЛЕНИЕ ИПДО

В конце 1990-х и начале нулевых годов внимание международной общественности было приковано к так называемому «ресурсному проклятию». Как подчеркивали ученые, журналисты и организаторы кампаний по развитию гражданского общества, потенциальное богатство природных ресурсов не реализовывалось и, что парадоксально, как правило, ассоциировалось с ростом нищеты, конфликтов и коррупции. Это стало причиной организации кампании, направленной на то, чтобы добиться от предприятий добывающей промышленности обнародования контрактов, заключенных ими с государственными ведомствами богатых ресурсами стран. На эту кампанию откликнулась корпорация «Бритиш петролеум», которая опубликовала данные сведения и, в свою очередь, получила ответную реакцию от правительств стран, недовольных этим ее односторонним решением.

В этот момент времени еще не оперившееся движение за повышение уровней прозрачности в добывающих отраслях могло бы просто заглухнуть. Компании выступали за объединение усилий в создании равных для всех условий, что потребовало бы от всех действующих в той или иной стране



## ПРАВОВЫЕ РЕФОРМЫ И РЕАЛИЗАЦИЯ ИПДО В СТРАНАХ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

В 2009 году к реализации ИПДО присоединилась Албания, чтобы добиться роста ее относительно слабо развитой добывающей промышленности. ИПДО стала реализовываться для расширения масштабов реформ в данном секторе путем разработки плана контроля за распоряжением доходами в целях устранения неформального отношения к этим вопросам в горнодобывающей промышленности, проведения проверки действовавшей в то время государственной политики в области трансфертов лицензионных платежей местным органам власти и включения сведений по гидроэлектроэнергетике в будущие отчеты о реализации ИПДО. Согласно законодательству страны, реализация ИПДО предусмотрена как в сфере горнодобывающей промышленности (закон от 2010 года), так и в сфере добычи углеводородов (закон от 2015 года). Опубликованный Албанией отчет о реализации ИПДО за 2013–2014 годы стал первым составленным какой-либо страной отчетом в рамках ИПДО с включением в него сведений о гидроэлектроэнергетике, на долю которой вместе с другими добывающими отраслями приходилось 7% ВВП страны.

Одной из первых стран, обязавшихся еще в 2003 году обеспечить реализацию ИПДО, стал Азербайджан. Реализация ИПДО отнесена к компетенции Государственного нефтяного фонда Азербайджана и занимает центральное место в проводимых им мероприятиях по соблюдению высоких стандартов управления и предоставлению сведений, которые раньше не подлежали обнародованию.

В 2013 году соответствовать требованиям ИПДО стал Казахстан, который в настоящее время принимает меры по решению таких новых проблем, как включение проблем обеспечения прозрачности в сферу деятельности государственных ведомств и составление отчетности по природоохранному аспектам. Реализация ИПДО была прописана в принятом в 2010 году Законе «О недропользовании». Благодаря отчетам о реализации ИПДО в обязанность действующих в стране компаний вкладывать средства в социальную сферу также были внесены изменения, направленные на централизацию каналов поступления этих доходов.

В 2007 году к реализации ИПДО присоединилась Киргизская Республика, чтобы стимулировать процессы разработки своих в недостаточных объемах используемых, но крупных месторождений угля и золота. В рамках реализации ИПДО Киргизская Республика в настоящее время проводит эксперимент с раскрытием сведений о выгодоприобретающих собственниках действующих в стране горнорудных компаний, выполняя таким образом предусмотренную законом обязанность владельцев лицензий на добычу полезных ископаемых по

обнародованию сведений об их выгодоприобретающих собственниках (Закон 2014 года «О недропользовании»).

Реализацией ИПДО Монголия занимается с 2006 года, и ее горнодобывающая промышленность вносит крупный вклад в развитие экономики страны. На долю только лишь проекта по развитию медных и золотых рудников «Ою Толгой», как ожидается, к 2020 году будет приходиться одна треть ВВП страны. Во всех провинциях и некоторых из аймаков (областей) Монголии уже сформированы занимающиеся проблематикой ИПДО на этих уровнях советы, которые благодаря действующей в Монголии системе электронной отчетности о реализации ИПДО получают данные для обсуждения вопросов управления деятельностью добывающих отраслей на местах.

Несмотря на наличие в Таджикистане значительных объемов природных ресурсов, данный сектор остается слабо развитым, и одной из главных причин присоединения страны к реализации ИПДО в 2013 году стало привлечение в страну инвестиций. В 2015 году Таджикистаном был подготовлен первый отчет о реализации ИПДО, в результате чего в стране проведена административная реформа, вылившаяся в составление справочника горнорудных предприятий. Кроме того, Таджикистан принял участие в эксперименте по раскрытию сведений о выгодоприобретающих собственниках в рамках реализации ИПДО.

В целях борьбы с коррупцией в добывающих отраслях и укрепления доверия к ним со стороны граждан в 2012 году к реализации ИПДО присоединилась Украина. Несмотря на дестабилизацию положения, вызванную военным конфликтом на востоке страны, Украина по-прежнему придает процессу реализации ИПДО приоритетное значение и подготовила свой первый отчет о ее реализации в 2015 году. В рамках борьбы с коррупцией в начале 2015 года в стране был принят закон, обязывающий компании публиковать сведения об их «выгодоприобретающих собственниках», т.е. о лицах, владеющих этими компаниями.

Прозрачность деятельности уменьшает степень риска для бизнеса. Кроме того, как убедились компании, реализация ИПДО способствует укреплению доверия к ним со стороны граждан.



компаний раскрывать данные сведения, с тем чтобы компании – сторонники идеи прозрачности не утратили из-за этого своих преимуществ в конкурентной борьбе.

Начала формироваться коалиция правительств, компаний и организаций гражданского общества на позициях обеспечения прозрачности равным для всех образом, исходящей как от правительств, так и от компаний. Все сходились на том, что совместная разработка в той или иной форме стандарта отчетности будет отвечать интересам всех сторон. На состоявшейся в июне 2003 года конференции был согласован текст заявления о принципах повышения уровней прозрачности платежей и доходов в добывающих отраслях, и так родилась ИПДО.

ИПДО является добровольной организацией в том смысле, что ее участниками выступают суверенные государства, приверженные цели реализации Стандарта ИПДО. Международное публичное право не наделяет организацию ИПДО полномочиями. Страна, принявшая решение стать участником реализации ИПДО, должна отвечать ряду требований, чтобы считаться соблюдающей принципы ИПДО. Большинство из 49 стран, участвующих в реализации этой инициативы, уже либо приняли законы, обеспечивающие ее реализацию, либо подзаконные нормативно-правовые акты в тех же целях.

ИПДО не является инициативой, делающей ее уникальной из-за большого числа заинтересованных в ее реализации сторон; в 2007 году в своем отчете перед Советом ООН по правам человека Джон Рагги привел ряд документально оформленных данных об «инициативах в новой форме, так называемого мягкого права, с участием в них многих заинтересованных сторон», которые он расценил как нарождающееся явление: «Эти инициативы могут казаться пока еще в основном экспериментальными формами складывающейся в мире практики добровольного административного нормотворчества и правоприменения, которая сложилась в ряде областей, где развитие межправительственной системы не поспевает за стремительными переменами в ожиданиях социума... Нормоустановительная функция мягкого права по-прежнему сохраняет свое важное значение в плане выкристаллизации нарождающихся норм жизни международного сообщества».

Как признавалось с самого начала, реализации одной лишь ИПДО будет недостаточно для проведения необходимых реформ. В последние годы во все большем числе стран принимались нормативные акты, обязывающие котирующиеся на биржах компании из добывающих отраслей промышленности отчитываться о производстве ими платежей государственным ведомствам. Здесь нужно особенно отметить принятый в Соединенных Штатах Закон Додда-Франка «О реформировании Уолл-стрит и защите прав потребителей», который в его 1 504-й поправке содержит положения, обязывающие сообщать о производстве таких платежей компаниями, получившими листинг согласно правилам Комиссии США по ценным бумагам и биржам. Аналогичные

правила были приняты и в других юрисдикциях, в том числе в Европейском союзе и Канаде. Несмотря на то, что данные положения дополняют содержание ИПДО, для получения гражданами страны – производителя этих ресурсов полного представления о получаемых их правительством доходов от добывающей промышленности необходимо обеспечить публикацию надежных сведений об этих доходах. В дополнение к этому ИПДО позволяет через национальные комиссии осуществлять надзор за этим внутри страны. Наличие требований к листингу, например, в Лондоне и Нью-Йорке, не ведет само по себе к обеспечению реальной в практическом плане прозрачности положения вещей для граждан стран, богатых природными ресурсами.

## ЭФФЕКТ ВОЗДЕЙСТВИЯ ИПДО

Каждая из трех групп заинтересованных в реализации ИПДО сторон по-разному оценивает эффект воздействия ИПДО и выгоды от ее реализации. Страны занимаются реализацией ИПДО по целому ряду причин, в том числе для борьбы с коррупцией, привлечения прямых иностранных инвестиций, повышения собираемости налогов и укрепления доверия со стороны их граждан. ИПДО реализовывалось многими путями, выбор которых определяется спецификой положения стран и уровнем их приверженности курсу реформ. Например, в Нигерии ИПДО была задействована в целях установления и взыскания причитающихся для внесения в государственный бюджет, но не дошедших до него платежей на сумму 4 млрд. долл. США. Как подчеркивалось выше, в ряде стран операции ЕБРР реализация ИПДО способствовала проведению реформ в добывающих отраслях, превращению этих традиционно работающих «в тени» отраслей в сектор, действующий открыто и под более строгим контролем.

Предприятия добывающей промышленности, из которых 90 крупнейших нефтяных, газовых и горнорудных компаний выступают за реализацию ИПДО, также имеют для этого целый ряд мотивов. Будучи инвесторами, вкладывающими свой капитал на длительные сроки, они заинтересованы в создании благоприятного для них инвестиционного климата, характеризующегося открытостью. Прозрачность деятельности уменьшает степень риска для бизнеса. Кроме того, как убедились компании, реализация ИПДО способствует укреплению доверия к ним со стороны граждан. Банки и институциональные инвесторы поддерживают ИПДО, поскольку ее реализация позволяет создавать открытые рынки и обеспечивать экономическое развитие. Реализация ИПДО позволяет выявлять финансовые нарушения и случаи нерачительного расходования средств, укреплять системы управления государственными финансами и создавать условия для расширения масштабов проводимых институциональных реформ.

Организации гражданского общества, которые зачастую объединяются под эгидой головной организации «Публикуй, что платишь», требуют обеспечить прозрачность как средство, обязывающее государственные ведомства отчитываться перед

обществом. Обеспечение прозрачности и участие в реализации ИПДО становится средством достижения конечной цели – получения обществом повышенного эффекта от освоения природных ресурсов.

Каждая из организаций, участвующая в реализации ИПДО, имеет своего представителя в ее правлении и выступает в поддержку стратегического развития и роста масштабов деятельности ИПДО как организации. Кроме того, ИПДО получает поддержку со стороны крупных международных финансовых организаций, являющихся главными источниками оказания технической и финансовой помощи многим странам, участвующим в реализации ИПДО. Например, вот уже в течение ряда лет ЕБРР оказывает политическую, финансовую и техническую поддержку в реализации ИПДО. В вопросах реализации этой Инициативы ЕБРР оказал помощь ряду стран. Например, техническая и финансовая поддержка со стороны ЕБРР позволила Монголии укрепить статус ИПДО в результате инкорпорирования ИПДО в законодательство страны. Кроме того, ЕБРР оказал поддержку в разработке систем онлайн-отчетности, расширив таким образом каналы доступа общественности к данным и внедрив механизмы обеспечения прозрачности в системы государственного управления. В более широком плане ЕБРР оказал поддержку в развитии добывающих отраслей промышленности Монголии в форме прямых капиталовложений и кредитов. Это имеет особое значение в условиях падения цен на товары сырьевой группы. Приверженность Монголии целям ИПДО и обеспечения прозрачности позволило привлечь инвестиционные средства от горнорудных предприятий.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ИПДО НУЖНА, НО ЕЕ НЕДОСТАТОЧНО

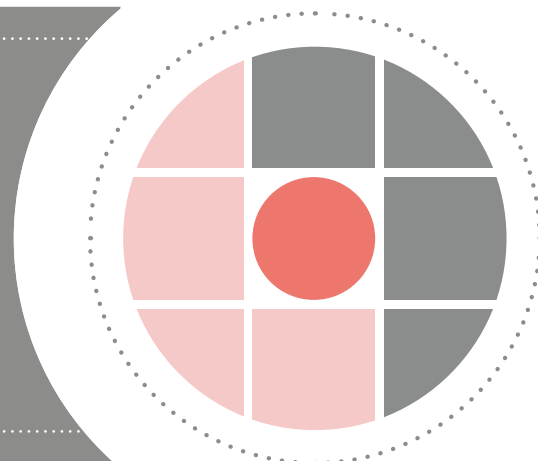
Реализация ИПДО идет всего лишь чуть больше десяти лет, но достигнуто уже немало: в системах управления данным сектором произошли улучшения. Достижением стало то, что за общий стол переговоров удалось усадить самые разные заинтересованные стороны; успехом увенчалась разработка Стандарта ИПДО, который сегодня применяется в 49 странах. Прозрачность в данном секторе все больше становится

реальностью. Все заинтересованные стороны сегодня должны объединить свои усилия для обеспечения использования каналов доступа к информации, а также для того, чтобы прозрачность вела к установлению отношений подотчетности. Информация о законах, контрактах, налоговых и лицензионных платежах должна лечь в основу дискуссий по вопросам дальнейшего проведения реформ и достижения улучшений. ИПДО должна перейти от составления отчетности к получению результатов. Еще одной задачей является инкорпорирование ИПДО в государственное законодательство и системы.

В последние годы в рамках реализации ИПДО и принятия иных мер стал возрастать интерес к сведениям о фактических собственниках действующих компаний. Эти сведения недоступны в слишком большом числе стран. В ряде стран, реализующих ИПДО, в том числе на Украине, начались эксперименты с составлением отчетности о правах собственности. В своем эпохальном решении от 2015 года правление ИПДО постановило, что сведения о выгодоприобретающих собственниках компаний теперь подлежат раскрытию в обязательном порядке. Вместе с тем выполнение требования о своевременном раскрытии сведений о выгодоприобретающих собственниках также проблематично. Для этого потребуются внести изменения в законодательства многих стран, наладить взаимодействие между множеством государственных ведомств. Некоторые из стран в настоящее время уделяют особое внимание положению дел в добывающих отраслях, в то время как другие рассматривают возможность внесения более широких изменений в законы о компаниях с охватом всех отраслей.

На фоне недавних колебаний в ценах на товары сырьевой группы и неопределенности перспектив в областях инвестиций, занятости и государственных доходов обеспечение прозрачности в добывающих отраслях становится еще более актуальной задачей, чем когда-либо ранее, с тем чтобы правительства и граждане стран могли компетентным образом принимать решения о выборе путей развития этих отраслей.

1 См. по адресу: [www.eiti.org](http://www.eiti.org)





Анастасия Родина

# СЖИГАЯ ГАЗ ВПУСТУЮ: СНИЖЕНИЕ ОБЪЕМОВ ФАКЕЛЬНОГО СЖИГАНИЯ ПОПУТНОГО НЕФТЯНОГО ГАЗА В ЦЕЛЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Попутный нефтяной газ (ПНГ) – это природный газ, который, как правило, присутствует в месторождениях сырой нефти и выбрасывается в атмосферу в процессе выхода нефти на поверхность земли (извлечение нефти). В то время как природный газ является независимым и нашедшим широкое применение ресурсом, в тех случаях, когда он сопровождает добываемую нефть, он становится менее привлекательным для применения и зачастую просто выбрасывается в атмосферу (сбрасывается), где его поджигают для рассеивания (сжигают в факелах).



Сброс ПНГ в атмосферу и особенно его факельное сжигание повсеместно считается серьезным проявлением расточительного отношения к данному ресурсу<sup>1</sup>. Хотя доля сжигаемого в факелах газа в сравнении с общим объемом добытого газа, согласно расчетам, составляет 4%, по сделанным оценкам, ежегодно она составляет примерно 110 млрд. кубометров газа, что достаточно для снабжения природным газом Германии и Франции, вместе взятых<sup>2</sup>, или всего Африканского континента<sup>3</sup> в течение года. Несмотря на наблюдаемый в последние годы скачок цен на газ, что должно повысить привлекательность ПНГ в плане перспектив его применения, реальные меры по сокращению объемов факельного сжигания ПНГ приняты всего лишь небольшой группой нефтедобывающих стран, а в большинстве стран, добывающих нефть, прирост объемов нефтедобычи разрешено сопровождать ростом объемов факельного сжигания ПНГ<sup>4</sup>.

Сброс ПНГ в атмосферу также является источником выбросов в нее парниковых газов (ПГ) в значительных объемах, что вызывает климатические изменения и причиняет иной существенный вред окружающей среде. Согласно расчетам, приведенным в докладе Глобального партнерства по сокращению объемов факельного сжигания газа (ГПССГ) и выполненным в рамках реализации под руководством Всемирного банка международной инициативы по сокращению объемов факельного сжигания ПНГ (что рассматривается более подробно ниже), объемы вредных выбросов, вызванных факельным сжиганием ПНГ в мире в 2012 году, составили 400 млн. тонн CO<sub>2</sub><sup>5</sup>. Таким образом, с учетом объемов выбросов использование ПНГ (например, его переработка и продажа на газовом рынке или его использование в качестве топлива на месторождениях; см. диаграмму 1 с более полным обзором положения дел) по мере возможности позволило бы удовлетворить крупные потребности в энергопотреблении, способствуя, таким образом, укреплению энергобезопасности стран и одновременно с этим минимизации вредных для состояния окружающей среды последствий добычи природных ресурсов. Кроме того, применение эффективно действующих механизмов по сокращению объемов факельного

Хотя доля сжигаемого в факелах газа в сравнении с общим объемом добытого газа, согласно расчетам, составляет 4%, по сделанным оценкам, ежегодно она составляет примерно 110 млрд. кубометров газа, что достаточно для снабжения природным газом Германии и Франции, вместе взятых, или всего Африканского континента в течение года.



## АВТОР

АНАСТАСИЯ РОДИНА  
ВЕДУЩИЙ ЮРИСТ  
ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КЛИМАТ  
И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ  
ЕБРР

Эл. почта: rodinaA@ebrd.com

сжигания ПНГ может стать стимулом к принятию мер по более рачительному ведению разведки природных ресурсов и потенциальным инструментом надлежащего управления в области развития добывающих отраслей.

К сожалению, несмотря на многие преимущества освоения добычи и утилизации ПНГ, на пути к эффективному снижению объемов факельного сжигания ПНГ стоит ряд препятствий. С учетом этого в настоящее время для устранения некоторых из них принимается ряд мер. Далее приведен обзор этих препятствий и инициатив, реализуемых правительствами стран и международными участниками, занимающимися данной проблематикой.

## ОСНОВНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ СНИЖЕНИЯ ОБЪЕМОВ ФАКЕЛЬНОГО СЖИГАНИЯ ПНГ

Бытует общее мнение о том, что 1 киловатт электроэнергии дешевле сэкономить, чем выработать. Несмотря на скудность экономических доказательств применимости такого рода расчетов к факельному сжиганию ПНГ, тот факт, что на практике ПНГ сегодня сжигается в факелах, а не утилизируется, свидетельствует о том, что по крайней мере в некоторых случаях нефтедобывающим предприятиям легче сжечь его таким образом, чем утилизировать<sup>7</sup>. С учетом этого становится ясно, что на пути снижения объемов факельного сжигания ПНГ стоит ряд препятствий. В частности, в ходе недавно проведенных исследований и обзоров, в том числе в Обзоре нормативных актов ГПССГ и Исследовании четырех стран<sup>8</sup>, установлен ряд таких препятствий, и они приведены ниже.

### ФАКТОРЫ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ И ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ

В то время как экономические соображения, как правило, выступают главным фактором принятия нефтедобывающей компанией, преследующей коммерческие цели в своей деятельности, решения о факельном сжигании ПНГ или использовании его

в коммерческих целях, значительная доля экономических факторов, как представляется, обусловлена технологической спецификой добычи ПНГ.

Несмотря на их сосуществование в природной среде, добыча и переработка сырой нефти и природного газа требуют применения разных технологий и оборудования, а также подключения к разным системам их перекачки и распределения. В дополнение к этому, ПНГ нужно с помощью специального оборудования переработать в природный газ до его прокачки и распределения через сеть газопроводов. Фактически, каждый вид использования ПНГ требует отдельного вида технологий или оборудования, будь то переработка ПНГ на продажу вместе с «обычным» природным газом, обратное закачивание его в нефтеносные пласты для повышения нефтеотдачи от них или использование его в качестве топлива на самых нефтепромыслах. Связанные с этим расходы, как то: на закупку, монтаж и техническое обслуживание оборудования, наем или подготовку работников, не говоря уже о выборе наиболее оптимального способа использования ПНГ, зачастую становятся несоразмерно больше расходов на годовые объемы извлекаемого ПНГ. Эта проблема приобретает все более острый характер на малых и средних нефтепромыслах. Последние, в реальности, получают все более широкое распространение<sup>9</sup>. Очевидно, что применение двух или более способов утилизации ПНГ одновременно ведет к соответствующему росту издержек производства. Эти факторы могут привести к тому, что потенциальное вложение капитала в мероприятия по снижению объемов факельного сжигания ПНГ превращается в дорогостоящее и малорентабельное предприятие, которое редко будет выглядеть привлекательно в глазах инвесторов, особенно в сравнении с более высокой нормой доходности от добычи сырой нефти.

Одной из недавних инициатив по борьбе с чрезмерными, как считается, издержками коммерциализации процессов добычи ПНГ предусматривалось образование кластеров средних и малых нефтепромыслов с использованием эффекта масштаба для обоснования капиталовложений в дорогостоящую технику и создание систем присоединения к газопроводным сетям. Здесь значительную роль играет фактор территориального размещения механизмов снижения объемов сжигания ПНГ в целом, поскольку удаленность объектов переработки ПНГ друг от друга и от объектов газовой инфраструктуры уменьшает привлекательность применения механизмов кластеризации. Налаживание между инвесторами, специализирующимися на финансировании объектов добычи ПНГ, партнерских связей может дать синергетический эффект применительно к выбору нужной модели вложения капитала и зачастую к решению проблем с выбором оборудования, а также способствовать преодолению противоречий (несыкочков) между основными направлениями производственно-хозяйственной деятельности<sup>10</sup>. В связи с этим характеристики местности на конкретных месторождениях приобретают особенно актуальное значение, поскольку равнинная местность, как можно полагать, облегчает прокладку линий присоединения к сетям.

В то время как экономические соображения, как правило, выступают главным фактором принятия нефтедобывающей компанией, преследующей коммерческие цели в своей деятельности, решения о факельном сжигании ПНГ или использовании его в коммерческих целях, значительная доля экономических факторов, как представляется, обусловлена технологической спецификой добычи ПНГ.



### ФАКТОРЫ СТРУКТУРНЫЕ И РЫНОЧНЫЕ

Прямое влияние на факельное сжигание ПНГ оказывает структура газовых рынков (например, степень их либерализации) в том плане, что она выступает фактором, определяющим коммерческую рентабельность конечной продукции, предназначенной для сбыта на рынках купли-продажи газа. Присутствие на газовом рынке естественной монополии, например, может отрицательно сказаться на рыночной рентабельности газа, полученного в результате переработки ПНГ. Неэффективность систем регулирования цен на газ, например установление их ниже рыночных, лишает сделки по сбыту газа коммерческой привлекательности, несмотря на рост цен на газ во всем мире.

Далее, различные собственники нефтепромыслов, эксплуатируемых сетей, объектов газопереработки и транспортной инфраструктуры создают для всех участников рынка разные стимулы к применению ими эффективно функционирующих технологий снижения объемов сжигания ПНГ, что может создать препятствия для продажи ПНГ на рынках. Эффективность мер по сокращению объемов факельного сжигания ПНГ может также быть подорвана отсутствием стимулов к этому из-за испытываемой в масштабах всей страны нехватки газопроводных и газораспределительных сетей или – в зависимости от конкретного случая – нехватки экспортных газопроводов. Более того, стратегическая роль добывающих отраслей в экономике многих стран зачастую приводит к тому, что основные операторы нефтяных промыслов, как минимум отчасти, находятся в государственной собственности или работают

совместно с государственным партнером. Это порождает двойственный характер интересов государства как партнера по добыче газа, с одной стороны, и как регулятора, с другой. Этот двойственный характер интересов государства проявляется еще в большей степени в тех случаях, когда оператор газовых сетей также имеет в составе участников его капитала государство. Разные страны решают эти проблемы по-разному в зависимости от специфики данной отрасли, структуры рынка и системы регулирования.

Еще одной относящейся к правам собственности проблемой, связанной с действием нормативно-правовых факторов, является проблема прав собственности на ПНГ. Как правило, важно, чтобы оператор нефтепромыслов был наделен всей полнотой необремененных прав собственности на ПНГ, что позволяет ему реализовывать на рынке имеющиеся у него активы по их коммерческой стоимости. Для выявления и освещения конкретных факторов, действующих в данной стране в этом отношении, полезно провести анализ состояния нормативно-правового режима, а также систем лицензирования и осуществления договорных отношений.

### ФАКТОРЫ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ

Как уже указывалось выше, главным фактором, определяющим принятие нефтедобывающей компанией решения о факельном сжигании ПНГ или поиска путей его утилизации, выступают экономические соображения. Тот факт, что в настоящее время значительная доля объемов ПНГ сжигается в факелах<sup>11</sup>, свидетельствует о том, что нынешние

условия не создают для операторов в достаточной степени экономических стимулов к вложению ими средств в снижение объемов ПНГ. Все перечисленные выше технологические, географические и структурные факторы приводят к тому, что капиталовложения такого рода обходятся очень недешево.

Помимо этих соображений нехватка требуемых стимулов и отсутствие соответствующих инвестиционных механизмов требуют от сторон тратить даже еще больше времени и средств на преодоление серьезных барьеров на пути поиска объектов для рентабельного вложения в них капитала. Как следствие этого, одним из путей, который мог бы способствовать усилению инвестиционного потенциала данной отрасли, является более активное распространение среди широкого круга потенциальных инвесторов информации об успешном применении инвестиционных моделей. Вместе с тем интересы в создании благоприятных условий для инвестиций и распространении информации должны быть сбалансированы с интересами защиты осуществляемых в настоящее время капиталовложений, в том числе с должным учетом конфиденциального характера используемых инвестиционных моделей и данных. Еще одним шагом в этом направлении является распространение информации о передовых формах практики и извлеченных уроках, и в настоящее время в этом отношении уже развернута масштабная работа в форме реализации таких международных инициатив, как ГПССГ<sup>12</sup>, которая рассматривается ниже.

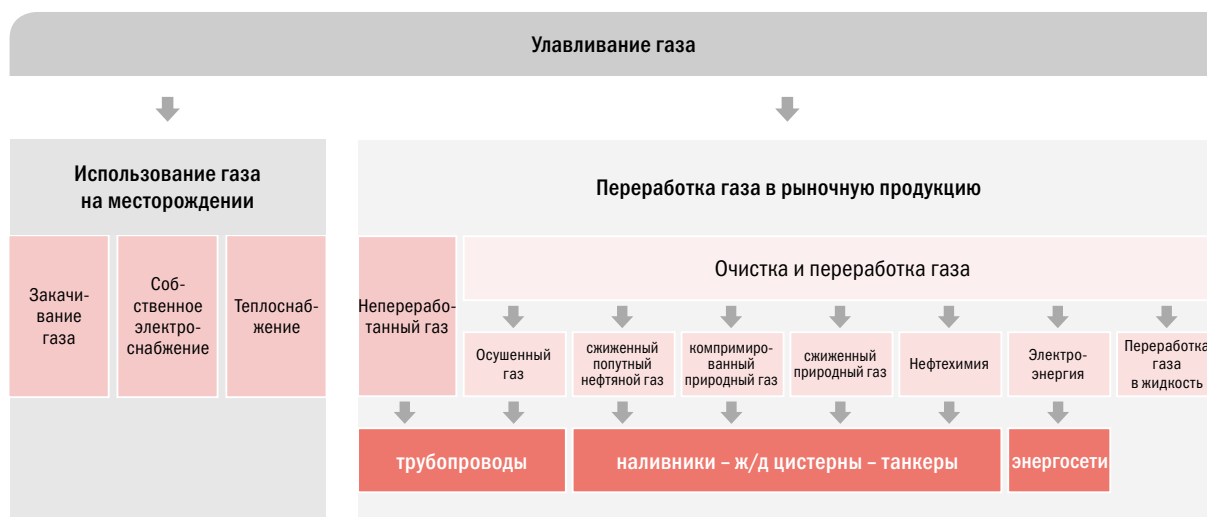
### НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ СРЕДА

Можно утверждать, что придание процессам использования ПНГ коммерчески рентабельного характера должно вести к созданию необходимых стимулов и решению проблемы снижения объемов факельного сжигания ПНГ. Вместе с тем инвестиционные возможно-

сти не превращаются в фактические инвестиции автоматически: на этом пути много препятствий и внешних факторов, оказывающих свое влияние. Это подчеркивает роль дополнительных, например, нормативно-правовых стимулов в вопросах создания благоприятных условий для осуществления капиталовложений в снижение объемов факельного сжигания ПНГ<sup>13</sup>. Наличие нормативно-правовой базы играет всеобъемлющую роль, подкрепляя все другие стимулы в том плане, что для обеспечения прозрачности, эффективности и полномасштабной исковой силы действующих механизмов их применение должно быть санкционировано соответствующим нормативно-правовым актом.

В обзоре международного опыта в области регулирования процессов факельного сжигания ПНГ, недавно опубликованном под эгидой ГПССГ и составленном на основе результатов анализа регулирования этой сферы в 44 нефтедобывающих странах как развитого, так и развивающегося мира, проводится четкое разграничение широко используемых видов инструментов, предназначенных для снижения объемов факельного сжигания ПНГ, между сферами государственной политики, с одной стороны, и нормативно-правовой деятельности, с другой<sup>14</sup>. Далее в этом докладе проводится разграничение между общим курсом государственной политики, нацеленной на повышение показателей эффективности ресурсопользования, и конкретными директивными мерами, нацеленными на снижение объемов сжигания ПНГ в факелах. Что касается директивных мер, установление целевых показателей, например показателей сокращения объемов факельного сжигания ПНГ, получило самое широкое распространение. Общеизвестно, что, хотя установление целевых показателей позволяет нагляднее представлять себе достижение долговременной цели, для обеспечения реального выхода на любые такие целевые показатели

### ДИАГРАММА 1 ОБЗОР ВАРИАНТОВ УТИЛИЗАЦИИ ПОПУТНОГО НЕФТЯНОГО ГАЗА





последние нужно подкрепить нормативно-правовыми мерами с указанием механизмов, исполнителей (ответственных сторон) и систем приведения их в исполнение, что позволит претворить эти целевые показатели в результаты, поддающиеся замеру.

Среди нормативно-правовых инструментов наиболее широкое распространение получили инструменты установления уровней или фиксации максимальных объемов факельного сжигания ПНГ<sup>15</sup>. В составленном ГПССГ Обзоре нормативной практики по вопросам снижения объемов факельного сжигания ПНГ нормы технического регулирования нефтяной промышленности обособлены от норм экономического регулирования сетевых предприятий. В то время как техническое регулирование предусматривает установление норм производственной деятельности данной отрасли в интересах достижения соответствующих целей в областях экологии, охраны труда и техники безопасности, экономическое регулирование сетевых предприятий осуществляется главным образом путем установления тарифов для естественных монополий и требует наличия независимо действующего органа регулирования (экономическое регулирование сферы разведки и добычи нефти не требуется из-за активной рыночной конкуренции, развернувшейся в этой области)<sup>16</sup>. Оба этих направления регулирования оказывают влияние на регулирование процессов факельного сжигания ПНГ. Поскольку факельное сжигание ПНГ входит составной частью в комплекс разведочно-добычных работ, оно зачастую является объектом такого же технического регулирования, как и нефтяная промышленность. Вместе с тем, когда речь

заходит о создании для предприятий стимулов к сокращению объемов факельного сжигания газа, тогда в этих процессах требуется задействовать экономические стимулы.

Отсутствуют убедительные свидетельства того, что лучше подходит для ПНГ: первичное или вторичное регулирование. Согласно Обзору ГПССГ, большинство из тех немногих стран, в которых ПНГ является объектом регулирования, предпочитает применять законодательные акты общего характера, где предусмотрены главным образом институциональные структуры, которые должны заниматься проблематикой факельного сжигания ПНГ, а также подзаконные акты, содержащие ряд подробно прописанных положений о регулировании этого процесса, и иногда принимаются не имеющие обязательной силы правовые положения (мягкое законодательство) в форме указаний или рекомендаций<sup>17</sup>.

Что касается способа правового регулирования, то в области ПНГ широко применяются два вида регулирования: нормоустановительное и обусловленное потребностями практической деятельности. Нормоустановительное регулирование предусматривает введение подробно прописанных специальных правил, устанавливаемых регулятором для операторов как в плане существа предъявляемых к ним требований, так и в плане того, как они будут операторами выполняться. Несмотря на имеющиеся плюсы – ясность формулировок и относительная легкость процесса отслеживания хода деятельности – этот подход вызывает необходимость в выполнении

большой подготовительной работы, не давая при этом гарантии получения искомых результатов, характеризуется отсутствием гибкости действий в плане учета каких-либо неожиданно возникших обстоятельств и требует наличия мощного правоприменительного потенциала. При применении подхода, обусловленного потребностями практической деятельности, контрольные показатели разрабатываются совместно с представителями отрасли и оператора, а затем представители отрасли выбирают способы достижения этих показателей и одновременно с этим обязаны доказывать, что ее представители выполняют достигнутые договоренности. Здесь тоже требуется наличие правоприменительного потенциала, хотя, вероятно, не понадобится задействовать столько средств, сколько при применении нормоустановительного подхода.

Как показывают полученные результаты исследований режимов правового регулирования процессов факельного сжигания ПНГ, включая Обзор нормативных актов ГПССГ и Исследование четырех стран, сконструировать эффективно функционирующую нормативно-правовую базу для регулирования процессов снижения объемов факельного сжигания ПНГ<sup>18</sup>, по-прежнему не удастся. В этой области отсутствуют международно признанные стандарты, и с учетом относительно юного возраста этой отрасли сегодня, вероятно, еще слишком рано говорить о применении в ней уже действующих стандартов передовой практики. Вместе с тем при рассмотрении соответствующей практической деятельности в различных странах можно говорить о появлении набора форм передовой практики. ГПССГ внесло, в частности, следующие рекомендации:

- i) формирование государственной политики с указанием той роли, которую меры снижения объемов факельного сжигания ПНГ должны играть в интересах достижения природоохранных целей в той или иной стране; ii) разработка соответствующих основных и подзаконных законодательных актов, наделяющих регуляторов правами для эффективного решения проблем факельного сжигания ПНГ; iii) обеспечение независимости, наделение специальными полномочиями и надлежащее укомплектование

кадрами органов регулирования; iv) необходимость во внедрении четко прописанных и эффективных производственных процессов факельного сжигания ПНГ; v) необходимость в четком определении обстоятельств, при возникновении которых операторы вправе сжигать ПНГ в факелах, заранее не запрашивая для этого разрешения у регулятора, и одновременно с этим в обеспечении прозрачности порядка подачи заявок и получения разрешительных документов; vi) применение эффективно действующих методик замера получаемых результатов и составления отчетности о них наряду с наличием у соответствующих субъектов надлежащих полномочий в области принудительного исполнения закона<sup>19</sup>.

Как уже рассматривалось выше, принципиально важное значение для коммерческой рентабельности технологий сжигания ПНГ имеет наличие надлежащим образом закрепленных прав собственности на него. В то время как факельное сжигание ПНГ обычно производится по договорам, регулирующим добычу сырой нефти (чаще всего по договорам концессий и соглашениям о разделе продукции), права собственности на ПНГ в таких договорах не всегда четко прописаны, что порождает проблемы с правами собственности на газ при его дальнейшем движении по газопроводной системе. Без надлежащим образом закрепленных прав собственности на ПНГ и распоряжения ими нефтедобывающее предприятие не имеет возможности передавать документально оформленные права собственности на этот газ другим лицам.

### ПОСЛЕДНИЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО СНИЖЕНИЮ ОБЪЕМОВ ФАКЕЛЬНОГО СЖИГАНИЯ ПНГ

Несмотря на то, что разведка нефтяных месторождений насчитывает многовековую историю, проблемы снижения объемов факельного сжигания ПНГ стали привлекать к себе внимание правительств и иных заинтересованных сторон относительно недавно. Самой масштабной из ряда международных инициатив в этой области является ГПССГ, представляющее собой государственно-частное партнерство, объединяющее

<sup>1</sup> Далее в настоящей статье проблема факельного сжигания ПНГ рассматривается как колоссальное расточительство этого ресурса и источник вредного воздействия на окружающую среду.

<sup>2</sup> Regulation of Associated Gas Flaring and Venting: A Global Overview and Lessons, Группа Всемирного банка (Обзор нормативных актов ГПССГ) (см. по адресу: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2004/07/16/000012009\\_20040716133951/Rendered/PDF/295540RegulationOfAssociatedGasFlaringAndVentingPublic1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2004/07/16/000012009_20040716133951/Rendered/PDF/295540RegulationOfAssociatedGasFlaringAndVentingPublic1.pdf)) (по состоянию на 13 января 2016 года), стр. 1 (на английском языке).

<sup>3</sup> См. <http://www.worldbank.org/en/programs/zero-routine-flaring-by-2030#7> (по состоянию на 13 января 2016 года).

<sup>4</sup> См. Обзор нормативных актов ГПССГ, стр. 1 (на английском языке).

<sup>5</sup> «Исследование по вопросам факельного сжигания попутного нефтяного газа в России, Казахстане, Туркменистане и Азербайджане», подготовленное под эгидой Европейского банка реконструкции и развития и ГПССГ (Исследование четырех стран) см. по адресу: <http://www.ebrd.com/downloads/sector/sei/ap-gas-flaring-study-final-report.pdf> (по состоянию на 13 января 2016 года) или по адресу: [http://siteresources.worldbank.org/INTGGFR/Resources/Associated\\_Petroleum\\_Gas\\_Flaring\\_Study\\_Russia\\_Kazakhstan\\_Turkmenistan\\_and\\_Azerbaijan\\_Final\\_Report\\_Carbon\\_Limits.pdf?resourceurlname=Associated\\_Petroleum\\_Gas\\_Flaring\\_Study\\_Russia\\_Kazakhstan\\_Turkmenistan\\_and\\_Azerbaijan\\_Final\\_Report\\_Carbon\\_Limits.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGGFR/Resources/Associated_Petroleum_Gas_Flaring_Study_Russia_Kazakhstan_Turkmenistan_and_Azerbaijan_Final_Report_Carbon_Limits.pdf?resourceurlname=Associated_Petroleum_Gas_Flaring_Study_Russia_Kazakhstan_Turkmenistan_and_Azerbaijan_Final_Report_Carbon_Limits.pdf) (по состоянию на 13 января 2016 года).

усилия правительств нефтедобывающих стран, государственных предприятий, крупных международных нефтедобывающих компаний, международных организаций и стран-доноров по устранению препятствий на пути к снижению объемов факельного сжигания ПНГ с помощью обмена практическим опытом и оказания содействия во внедрении более совершенных стандартов. ГПССГ было сформировано в 2002 году, и во главе с Всемирным банком в его составе сейчас насчитывается 18 стран (в их число входят такие крупные нефтепроизводители из состава стран операций ЕБРР, как Азербайджан, Казахстан, Россия<sup>20</sup> и Узбекистан, а также такие другие крупные нефтедобывающие страны мира, как Ирак, Кувейт и Катар), 13 крупных нефтедобывающих компаний (например, BP, Шелл, Эксонмобил, Нефтяная компания Кувейта и Тоталь) и три международных организации, оказывающие помощь в направлении вектора этой деятельности – ЕБРР, Европейский союз и Всемирный банк.

Одна из первых инициатив по обмену опытом и совершенствованию стандартов связана с внедрением добровольного стандарта факельного сжигания газа в мире и снижения объемов его сброса в атмосферу, разработанного ГПССГ в 2004 году. В этом стандарте содержатся указания о сокращении объемов факельного сжигания ПНГ и меры по его соблюдению, включая подготовку операторами планов извлечения попутного газа и составление соответствующими государственными ведомствами национальных планов по соблюдению этого стандарта с организацией последующих мероприятий по мониторингу хода деятельности в этой области и составлению отчетности о ней<sup>21</sup>.

С 2005 года международная борьба за снижение объемов факельного сжигания ПНГ стала вестись более активно благодаря началу реализации под эгидой ГПССГ и при поддержке со стороны Всемирного банка инициативы «За полное прекращение укоренившейся практики сжигания попутного газа к 2030 году». Поддержанная даже еще большим числом правительств, нефтяных компаний и организаций, занимающихся вопросами развития, чем число партнеров ГПССГ, данная инициатива ставит перед нефтедобывающими

странами масштабную задачу – ликвидировать практику факельного сжигания ПНГ к 2030 году<sup>22</sup>. Важно отметить, что одним из активных сторонников реализации инициатив<sup>23</sup> по снижению объемов факельного сжигания ПНГ выступает Организация стран – экспортеров нефти (ОПЕК), объединяющая в своих рядах крупные нефтедобывающие страны.

Попытки уменьшить объемы факельного сжигания ПНГ предпринимались отдельными странами, в том числе путем реформирования действующих у них нормативно-правовых режимов, но эффективность их усилий оказалась неоднозначной. Лишь очень немногим из них удалось добиться значительного снижения этих объемов благодаря реализации их собственных инициатив, причем наилучшие результаты в этом показали канадская провинция Альберта, Великобритания и Норвегия<sup>24</sup>.

### АКТУАЛЬНОСТЬ МЕР СНИЖЕНИЯ ОБЪЕМОВ ФАКЕЛЬНОГО СЖИГАНИЯ ПНГ И ПОЛОЖЕНИЕ С ЭТИМ В СТРАНАХ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

Из 20 стран мира с наибольшими объемами факельного сжигания ПНГ три страны – Россия, Казахстан и Египет – являются странами операций ЕБРР (см. диаграмму 2). Таким образом, оказание поддержки мерам по уменьшению объемов факельного сжигания ПНГ является одной из приоритетных задач для инвестиционной деятельности ЕБРР в отрасли энергетики и одним из приоритетов, установленным в таких программных документах стратегического значения, как Стратегия деятельности ЕБРР в области энергетики<sup>25</sup>. ЕБРР выступает одним из ключевых партнеров ГПССГ и содействует принятию мер по сокращению объемов факельного сжигания ПНГ как под эгидой ГПССГ, так и в рамках своей самостоятельной деятельности. В 2012 году ЕБРР выступил организатором форума ГПССГ, на котором рассматривались результаты деятельности ГПССГ за предыдущее десятилетие, истекшее после его создания в 2002 году. Кроме того, на форуме подчеркивалась необходимость

<sup>6</sup> Продажа переработанного ПНГ на рынках купли-продажи газа является всего лишь одним потенциальным способом утилизации ПНГ в коммерческих целях из числа других получивших широкое распространение способов, как-то: обратное закачивание этого газа в нефтеносные пласты для увеличения нефтеотдачи от них, использование газа на месте в качестве топлива. Избегать случаев аварийного сжигания газа невозможно, и далее мы будем говорить только об уменьшении объемов обычного факельного сжигания ПНГ (т.е. не в аварийных ситуациях).

<sup>7</sup> Имеется несколько способов утилизации ПНГ: переработка и использование его в качестве обычного природного газа или обратное закачивание его в нефтеносные пласты для увеличения нефтеотдачи от них. См., например, стр. 13 Обзора нормативных актов ГПССГ (на английском языке).

<sup>8</sup> См. сноску 5.

<sup>9</sup> См., например, Исследование четырех стран, стр. 10–11 (на английском языке).

<sup>10</sup> См., например, Исследование четырех стран, стр. 7 (на английском языке).

<sup>11</sup> Согласно ГПССГ, в 2012 году в факелах было сожжено 15% добытого ПНГ. См. по адресу: <http://www.worldbank.org/en/programs/zero-routine-flaring-by-2030#7> (по состоянию на 13 января 2016 года).

<sup>12</sup> См. по адресу: <http://www.worldbank.org/en/programs/gasflaringreduction> (по состоянию на 13 января 2016 года).

<sup>13</sup> См., например, Исследование четырех стран, стр. 7 (на английском языке).

<sup>14</sup> См., например, Обзор нормативных актов, стр. 4, 6 (на английском языке).

координации подходов правительств, частного сектора и международного сообщества с целью получения значимого эффекта от мер по снижению объемов факельного сжигания ПНГ, особенно в свете глобальной повестки дня в области изменения климата. Как уже отмечалось ранее, ЕБРР совместно с ГПССГ поручил провести анализ препятствий на пути привлечения инвестиций в четырех странах его операций – в Азербайджане, Казахстане, России и Туркменистане (Исследование четырех стран). Последний представил собой обзор положения дел с факельным сжиганием ПНГ, а также состояния государственной политики и режимов нормативного регулирования в этих четырех странах с указанием областей, где требуется принятие мер по сокращению объемов факельного сжигания газа на путях как диалога по вопросам государственной политики с органами власти в этих странах, так и использования инвестиционных возможностей. В частности, констатировалось, что, несмотря на экономическую рентабельность многих проектов по сокращению объемов факельного сжигания газа, из-за развернувшейся конкуренции за средства между нефтедобычей как профильной сферой и этими проектами последние не переходят в плоскость реальных инвестиционных операций. Необходимо рассмотреть перспективы решения этой проблемы путем налаживания партнерских отношений со специализированными внешними организациями в целях нахождения надлежащего баланса между стимулами и имеющимися средствами. Еще одним из ключевых результатов Исследования четырех стран является следующий: ключевой движущей силой привлечения инвестиций в исследованные страны является экономический эффект масштаба, что отражает мировую тенденцию. Пока малые и средние нефтепромыслы не могут обеспечить устойчивость объемов добываемого на них газа, решение проблемы рентабельности процессов извлечения ПНГ лежит на пути объединения таких промыслов в кластеры.

Совсем недавно ЕБРР приступил к расчетам объемов факельного сжигания ПНГ и коммерческих возможностей использования ПНГ в Египте

и намерен подготовить аналитический обзор имеющихся нормативных барьеров на пути факельного сжигания ПНГ в этой стране<sup>26</sup>. Как свидетельствуют результаты предварительной работы ЕБРР, к числу нормативных барьеров, подлежащих анализу, относится схема построения соглашений о разделе продукции (СРП), которые не позволяют операторам получить всю полноту прав собственности на добытый ПНГ и не дают компаниям больших стимулов к сокращению его объемов. Еще одной проблемой является регулирование цен на газ: установление цен на газ ниже рыночных не служит стимулом для компаний к вложению капитала в извлечение ПНГ. Проводимый в настоящее время аналитический обзор препятствий на пути вложения капитала в ПНГ идет параллельно с инвестиционными операциями по стимулированию рыночного спроса на этот газ и созданию стимулов для нефтедобывающих предприятий к рассмотрению перспективы снижения объемов факельного сжигания ПНГ. Одним из последних примеров этого – в ноябре 2015 года – является выдача ЕБРР кредита в сумме 40 млн. долл. США компании Merlon Petroleum El Fayum, независимой и действующей в Египте нефтегазовой компании, в целях оказания поддержки развитию нефтегазовой концессии этой компании в районе Эль-Файюм. В дополнение к средствам, вложенным в программу капиталовложений компании Merlon на цели развития действующих промыслов, повышения запасов месторождений и модернизации находящихся там производственных объектов, средства выданного кредита пойдут также на финансирование процессов извлечения ПНГ в коммерческих объемах<sup>27</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на то, что факельное сжигание газа остается все еще нерешенным вопросом в глобальной повестке дня природных ресурсов и изменения климата, как показывает недавний опыт, в области сокращения объемов факельного сжигания ПНГ удалось добиться определенных результатов. Эти

<sup>15</sup> Так, например, в недавно заключенных в России лицензионных договорах обязательный к соблюдению норматив утилизации газа составляет 95%. В Туркменистане операторам запрещается превышать установленный для факельного сжигания газа временной предел, составляющий 48 часов непрерывного сжигания и 144 часа в любой календарный месяц, за тем исключением, если это требуется из-за возникновения аварии или при получении на это разрешения соответствующего органа регулирования. См. Исследование четырех стран, стр. 14 и 35 (на английском языке).

<sup>16</sup> См., например, Обзор нормативных актов ГПССГ, стр. 6 (на английском языке).

<sup>17</sup> Обзор нормативных актов ГПССГ, стр. 6–7 (на английском языке).

<sup>18</sup> См., например, Исследование четырех стран, стр. 69 (на английском языке).

<sup>19</sup> См., например, Обзор нормативных актов ГПССГ, стр. 2–3 (на английском языке).

<sup>20</sup> В настоящее время новые инвестиционные операции ЕБРР в России не осуществляются. Таким образом, ЕБРР выполняет указания, данные ему в июле 2014 года большинством акционеров, которые приняли решение не рассматривать новые проекты для реализации в стране.

<sup>21</sup> См. по адресу: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/16/000012009\\_20040716140208/Rendered/PDF/295550GGF0a0pu1ship10no10401public1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/16/000012009_20040716140208/Rendered/PDF/295550GGF0a0pu1ship10no10401public1.pdf) (по состоянию на 13 января 2016 года).

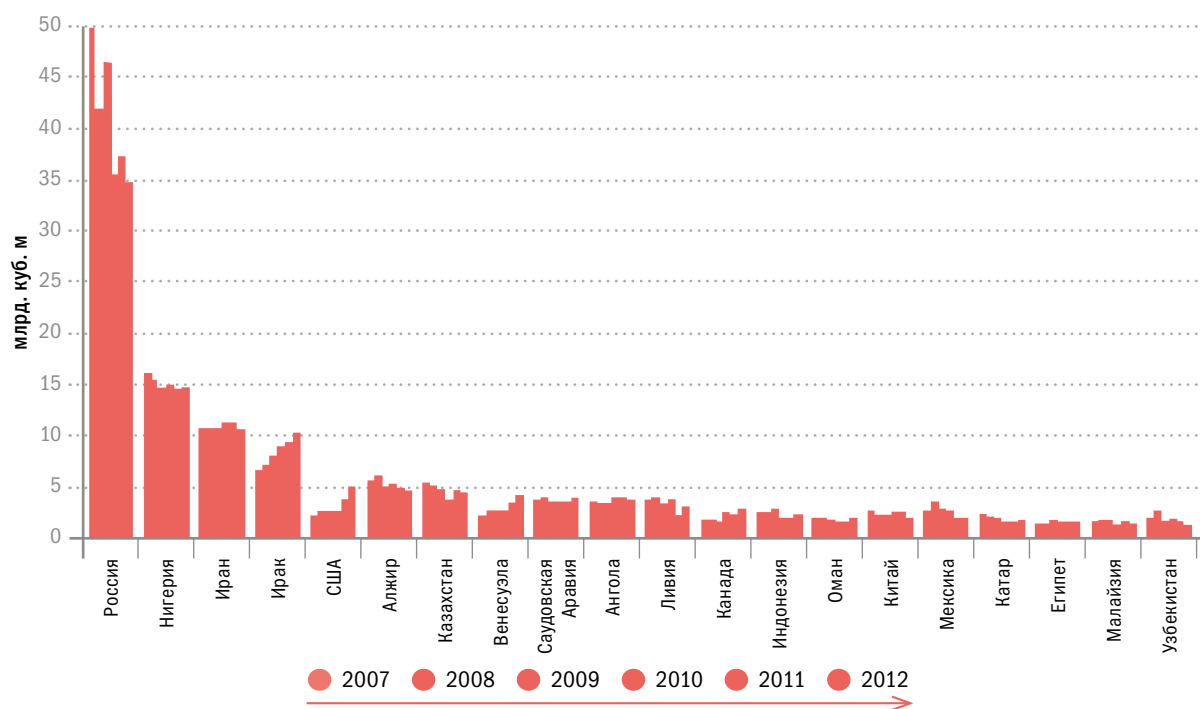
<sup>22</sup> См. по адресу: <http://www.worldbank.org/en/programs/zero-routine-flaring-by-2030> (по состоянию на 13 января 2016 года).

<sup>23</sup> См., например, по адресу: [http://www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/OB052015.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OB052015.pdf) (по состоянию на 13 января 2016 года), стр. 30–38 (на английском языке).

усилия, однако, необходимо активизировать, чтобы преодолеть следующие препятствия: высокую стоимость инвестиций в разработку технологических решений, нехватку объектов развитой инфраструктуры, регулирование цен на газ, а также слабость нормативно-правовых режимов и недостаточность уровней работы мониторинговых и правоприменительных механизмов. Ключевое значение для стабильного улучшения положения дел в области факельного сжигания ПНГ имеет непрерывность процессов оказания поддержки мерам по сокращению объемов факельного сжигания ПНГ как на уровнях государственной политики, в том

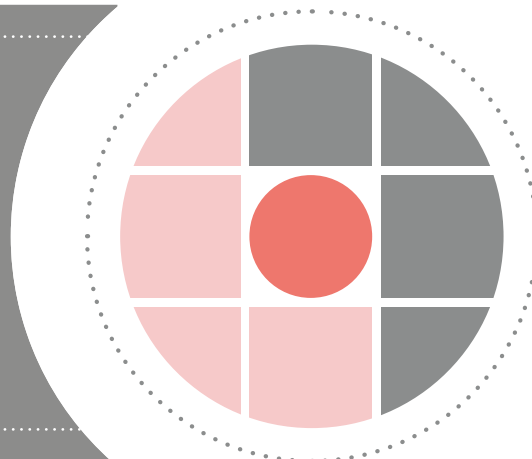
числе на экономическом и нормативно-правовом уровнях, так и на операционных уровнях со стороны всех задействованных здесь участников – государственных ведомств, нефтедобывающих компаний и международных партнеров. Обмен информацией и распространение передовых форм практики как в области реформ, так и в области инвестиционных операций будет способствовать достижению наглядных результатов.

#### ДИАГРАММА 2 ПЕРВАЯ «ДВАДЦАТКА» СТРАН, СЖИГАЮЩИХ ПОПУТНЫЙ ГАЗ



см. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Programs/Top%2020%20gas%20flaring%20countries.pdf>

- 24 См. Обзор нормативных актов ГПСРГ, стр. 2, 28–56 (на английском языке).
- 25 См., например, Стратегию деятельности в отрасли энергетики, документ Европейского банка реконструкции и развития, утвержденный решением Совета директоров на его заседании 10 декабря 2013 года и размещенный по адресу: <http://www.ebrd.com/downloads/policies/sector/energy-sector-strategy.pdf> (по состоянию на 13 января 2016 года), стр. 7 (на английском языке).
- 26 См. уведомление о закупках по адресу: <http://www.ebrd.com/work-with-us/procurement/pn-49812.html> (по состоянию на 13 января 2016 года).
- 27 <http://www.ebrd.com/news/2015/ebd-supports-gas-flaring-reduction-in-egypt.html> (по состоянию на 13 января 2016 года).



## Список сокращений

|       |                                                                        |        |                                                      |
|-------|------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------|
| АМРМ  | Агентство минеральных ресурсов Монголии                                | МВФ    | Международный валютный фонд                          |
| АНМ   | Агентство по делам нефти Монголии                                      | МСГДМ  | Международный совет по горному делу и металлам       |
| БВСА  | регион Ближнего Востока и Северной Африки                              | МСП    | малые и средние предприятия                          |
| ВЭФ   | Всемирный экономический форум                                          | МФК    | Международная финансовая корпорация                  |
| ГО    | гражданское общество                                                   | НРК    | неработающий кредит                                  |
| ГПССГ | Глобальное партнерство по сокращению объемов факельного сжигания газов | ОПР    | отдел правовой реформы                               |
| ГЧП   | государственно-частное партнерство                                     | ОЭСР   | Организация экономического сотрудничества и развития |
| ДО    | добывающие отрасли                                                     | ПГ     | парниковый газ                                       |
| ЕБРР  | Европейский банк реконструкции и развития                              | ПИИ    | прямые иностранные инвестиции                        |
| ЕС    | Европейский союз                                                       | ПНГ    | попутный нефтяной газ                                |
| ЕСБН  | Европейская служба банковского надзора                                 | ППР    | Программа правовой реформы                           |
| ЕСОО  | Европейский совет по обеспеченным облигациям                           | ПЧП    | «Публикуй, что платишь»                              |
| ИПВГП | Индекс показателей восприятия государственной политики                 | ПЭСМ   | план экологических и социальных мероприятий          |
| ИПДО  | Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях           | СЮЛ    | специальное юридическое лицо                         |
| ИУР   | Индекс показателей управления ресурсами                                | ЭД     | экономический департамент ЕБРР                       |
| КЗК   | Комиссия по защите конкуренции                                         | ЮВС    | Южное и Восточное Средиземноморье                    |
|       |                                                                        | ЮД     | юридический департамент ЕБРР                         |
|       |                                                                        | ЮНКТАД | Конференция ООН по торговле и развитию               |

## ОТДЕЛ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ ПРАВОВЫХ ЗНАНИЙ ЕБРР

Мишель Нуссбаумер  
Начальник отдела

Джиан-Пьеро Чинья  
Старший юрист, корпоративное управление

Пол Моффатт  
Старший юрист, регулирование  
инфраструктуры и конкуренция

Элиза Невядомска  
Старший юрист, госзакупки

Ким О'Салливан  
Старший юрист, приведение договоров  
в принудительное исполнение

Алексей Зверев  
Старший юрист, концессии и ГЧП

Кэтрин Бридж Золлер  
Ведущий юрист, несостоятельность  
и реструктуризация долгов

Весселина Харалампиева  
Ведущий юрист, энергетика

Ивор Иштук  
Ведущий юрист, доступ к источникам  
финансирования

Милот Ахма  
Ассоциат

Ольга Кройтор  
Ассоциат

## НОВОЕ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ

Информация о новых веяниях в законодательстве стран  
инвестиционных операций ЕБРР см. на сайте ЕБРР по  
адресу: [www.ebrd.com/law](http://www.ebrd.com/law)

## ЖУРНАЛ «ПРАВО НА ЭТАПЕ ПЕРЕХОДА»

Журнал «Право на этапе перехода» публикуется  
весной каждого года. Выходит на английском  
и русском языках по адресу:  
<http://www.ebrd.com/news/publications/newsletters>

Главный юрист ЕБРР  
Мари-Анн Биркен

Главный редактор  
Мишель Нуссбаумер

Редактор тематического раздела  
Пол Моффатт

Редактор, основатель журнала  
Джерард Сандерс

Подготовка к печати  
Дермот Дорли, Ойя Осман, Джейн Росс, Наташа Трелоар

Оформление и печать  
Гаель Аллиот, Юлия Алексеева, Даниел Келли

Перевод на русский язык  
Евгений Тихомиров

Редакция русского перевода  
Ольга Кройтор

Корректорская правка русского перевода  
Наталя Бинерт

Техническое обеспечение перевода  
Галина Каспарова, Оксана Чернецкая

Координатор перевода  
Наталя Бинерт

## Фотографии

|                                 |                                                                                                            |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EBRD/Dermot Doorly              | Обложка                                                                                                    |
| iStockphoto                     | Обложка, стр. 10, 17, 19, 21, 24,<br>27, 34, 35, 41, 46, 47, 48, 49, 51,<br>54, 57, 61, 62, 82, 86, 89, 91 |
| Hemera Technologies/Thinkstock  | стр. 1                                                                                                     |
| Ryan McVay/Getty Images         | стр. 4                                                                                                     |
| Tobias Helbig/iStockphoto       | стр. 31                                                                                                    |
| EBRD/Khasar Sandag              | стр. 39                                                                                                    |
| Kontar Csaba Attila/iStockphoto | стр. 49                                                                                                    |
| Ralf Hettler/iStockphoto        | стр. 53                                                                                                    |
| Wilfried Schmitz/iStockphoto    | стр. 63                                                                                                    |
| Carol Buchanan/iStockphoto      | стр. 67                                                                                                    |
| Oyu Tolgoi                      | стр. 68, 71                                                                                                |
| Dragan Trifunovic/iStockphoto   | стр. 76                                                                                                    |
| Michal Krakowiak/iStockphoto    | стр. 80                                                                                                    |
| Jordi Delgado/iStockphoto       | стр. 87                                                                                                    |

© Европейский банк реконструкции и развития, 2016 год

Все права защищены. Данное издание в любой его части  
запрещается воспроизводить или пересылать в любой форме  
и любыми средствами, в том числе методом фотокопирования  
и записи, без письменного разрешения правообладателя.  
Письменное разрешение также требуется получить на ввод любой  
части данного издания в любую систему поиска и хранения  
информации.

Журнал «Право на этапе перехода» отпечатан на экологически  
безвредной бумаге марки «GalerieArt Satin™» с нулевым  
содержанием хлора.

Напечатано в Англии в типографии «Park Communications»  
с использованием систем переработки утильсырья и макулатуры.

Номер 706 журнала «Право на этапе перехода», 2016 год (R, 1500)  
ISSN 1683-9161





Европейский банк реконструкции и развития  
One Exchange Square, London EC2A 2JN Соединенное Королевство  
Тел.: +44 20 7338 6000 Факс: +44 20 7338 6100  
С заявками на публикации обращаться: pubsdesk@ebrd.com

[www.ebrd.com/law](http://www.ebrd.com/law)

Журнал «Право на этапе перехода» издается юридическим департаментом ЕБРР на английском и русском языках. Его редакторы положительно расценивают направление им идей, материалов и писем, но при этом не берут на себя никакой ответственности в связи с ними. Просьба присылать материалы на имя Мишеля Нуссбаумера, юридический департамент, ЕБРР, One Exchange Square, London EC2A 2JN, Соединенное Королевство, или по электронному адресу: nussbaum@ebrd.com.

Содержание журнала «Право на этапе перехода» охраняется авторским правом и отражает мнения авторов статей, которые могут не совпадать с мнениями организаций, в которых работают данные авторы, юридических фирм, редакторов, юридического департамента ЕБРР или ЕБРР в целом. Содержание статей нельзя рассматривать в качестве юридических рекомендаций.



**Европейский банк  
реконструкции и развития**