



Сабит БАГИРОВ

В 1971 году с отличием окончил Азербайджанский институт нефти и химии им.Алибаева (нынешнее Нафтового Академия). В период с 1971 года по 1992 год работы на разных должностях в Госкомитете АЗНЕФТЕХИМФАИШ. Руководил реализацией проектов автоматизированного проектирования нефтяного оборудования и автоматизированного управления процессами производства.

В период с 1992 по 1993 год работал на должности Государственного Советника Азербайджанской Республики по стратегическим программам и президенту Государственной Нефтяной Компании.

В период с 1993 по 1994 год работал на должности руководителя отдела Высшей Аттестационной комиссии при президенте страны.

С 1995 года является руководителем Центра Экономических и Политических Исследований. Также занимает должности президента Общественного Фонда Содействия Развитию Предпринимательства и Рыночной Экономики.

В период с 1995 по 2002 год неоднократно выполнял различные экспертные функции по вопросам нефти и газа в Каспийском регионе.

Участник многих международных конференций. Автор множества публикаций.

Сабит Багиров. НЕФТЬ АЗЕРБАЙДЖАНА: доходы, расходы и риски

НЕФТЬ АЗЕРБАЙДЖАНА: доходы, расходы и риски (взгляд из 2007)

Сабит Багиров



НЕФТЬ АЗЕРБАЙДЖАНА: доходы, расходы и риски (взгляд из 2007)

Сабит Багиров

В книге дается информация о подписанных Азербайджаном нефтяных контрактах, описываются источники нефтяных доходов страны и их основные получатели, рассматриваются расходы аккумулируемых в Государственном Нефтяном Фонде Азербайджана нефтяных доходов, анализируются риски потерь части доходов и возможные пути их снижения. В книге изложены также сведения об участии Азербайджана в международной Инициативе Прозрачности в Добывающей Промышленности и предложены ряд возможных направлений дальнейшего развития этой инициативы в стране.

Книга подготовлена и издана благодаря поддержке Центрально-Европейского Университета.

ISBN

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
1. Нефтяные контракты Азербайджана	18
1.1. Причины и краткая история подписания контрактов	19
1.2. Основные условия контрактов	29
1.3. Виды доходов страны в азербайджанских контрактах	55
1.4. Адреса поступления доходов	55
2. Нефтяные доходы страны	58
2.1. Прошлые доходы	58
2.2. Ожидаемые доходы	67
3. Расходы правительства	77
4. Факторы риска неэффективного управления нефтяными доходами	83
▪ Отсутствие у правительства опыта по управлению крупными доходами	84
▪ Несовершенство законов	86
▪ Зависимость судебной власти от исполнительной	87
▪ Зависимость законодательной власти от исполнительной	88
▪ Слабость механизмов борьбы с коррупцией ..	89
▪ Слабость демократических институтов	91
▪ Слабость гражданских организаций	92

▪ Слабость независимых СМИ.....	93
▪ Конфликт интересов ГНКАР в СРП	97
5. Есть ли резервы в совершенствовании правовых норм?	99
5.1. Правовые нормы, регулирующие государственную службу	100
5.2. Правовые нормы, регламентирующие деятельность ГНФАР	126
5.3. Правовые нормы, регулирующие расходы бюджетных средств	134
5.4. Правовые нормы, регулирующие расходы средств внебюджетных фондов	136
5.5. Правовые акты, регламентирующие деятельность гражданских организаций	137
5.6. Правовые акты, обеспечивающие свободу доступа к информации	138
6. Инициатива прозрачности и ее роль в снижении рисков потерь	140
6.1. Начало инициативы в Азербайджане	140
6.2. Участие гражданского общества.....	141
6.3. Меморандум о взаимопонимании	151
6.4. Роль ИПДП в снижении рисков потерь нефтяных доходов	157
6.5. Возможно ли совершенствование азербайджанской версии ИПДП?	160
7. Заметки для дорожной карты	162
Библиография	173
Приложение	179

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

АБР	– Азиатский Банк Развития
АМОК	– Азербайджанская Международная Операционная Компания
АР	– Азербайджанская Республика
АЧГ	– месторождение Азери-Чыраг-Гюнешли
БТД	– нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан
БТЭ	– газопровод Баку-Тбилиси-Эрзерум
ГНКАР	– Государственная Нефтяная Компания Азербайджанской Республики
ГНФАР	– Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики
ГФСЗ	– Государственный Фонд Социальной Защиты
ЕБРР	– Европейский Банк Реконструкции и Развития
ИПДП	– Инициатива Прозрачности в Добывающей Промышленности
МБ	– Мировой Банк
МВФ	– Международный валютный Фонд
МПЭ	– Министерство Промышленности и Энергетики
НПО	– Неправительственная Организация
НС	– Наблюдательный Совет

-
- ОЭСР – Организация Экономического Сотрудничества и Развития
- СМИ – Средства Массовой Информации
- СП – Счетная Палата
- СРП – Соглашение о Разделе Продукции
- США – Соединенные Штаты Америки
- ШД – месторождение Шах-Дениз
- AZM – азербайджанская денежная единица до ее деноминации в 2006
- AZN – азербайджанская денежная единица после ее деноминации в 2006
- DFID – Департамент Международного Развития правительства Великобритании
- USAID – Агентство Международного Развития правительства США
- USD – валюта США

ВВЕДЕНИЕ

Данная книга посвящена вопросам выработки эффективной политики управления доходами от разработки нефтегазовых ресурсов Азербайджана. Книга содержит результаты проведенных автором в 2005-2006 годах исследований по проекту *«Азербайджан: проблемы хорошего управления в добывающей промышленности и механизмы эффективного общественного мониторинга»*, выполненному при поддержке Центрально-Европейского Университета (г.Будапешт) и Института Открытого Общества.

Актуальность темы данного исследования обусловлена тем, что как показывает мировой опыт, часто природные ресурсы оборачиваются проклятием для страны владелицы. «Это проклятие природных ресурсов является результатом взаимодействия двух факторов. Первый – это неправильная экономическая политика, часто являющаяся прямым результатом легких доходов, которые приводят как к извлечению ренты, так и уменьшению требований о проведении экономических реформ. Вторым фактором является «голландская болезнь», которая ведет к снижению производства в других секторах экспортных товаров».¹

¹ Использование нефтяного богатства: пример Азербайджана. Джон Уэйкман-Линн, Чонира Атурупане, Стефан Даннингер, Коба Гвенетадзе, Нико Хобдари, Эрик Ле Борн. Международный Валютный Фонд, 2004

Азербайджан издревле известен своими нефтегазовыми богатствами. Промышленная добыча нефти началась здесь в 1848 году. Первый нефтяной бум страна пережила в последней четверти 19-го столетия, завершив это столетие с уровнем добычи нефти, равным половине мировой добычи. Нефтяная промышленность вот уже более века является ведущей отраслью экономики (краткая информация о нефтяной промышленности страны приводится в Приложении).

В настоящее время страна переживает второй нефтяной бум, являющийся результатом крупных инвестиций в нефтеразработку в рамках подписанных страной нефтяных контрактов. Всего за период с 1994 по 2006 годы правительством страны подписаны 26 контрактов. Два из них предусматривают разработку нефтяных и газовых ресурсов месторождений Азери-Чыраг-Гюнешли (АЧГ) и Шах-Дениз (ШД).

Добыча первой нефти с АЧГ началась в 1997 году. Но это были небольшие объемы нефти. В тот период еще не был построен основной экспортный нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан (БТД), а имеющиеся два нефтепровода Баку-Новороссийск и Баку-Супса не позволяли существенно повысить объемы добычи нефти. Крупномасштабная разработка супергигантского месторождения АЧГ началась с 2006 года. В этом же году началась добыча природного газа с супергигантского месторождения природного газа Шах-Дениз.

Извлечение запасов нефти и газа с этих месторождений сулит стране огромные доходы. Проведенный в 1-ом разделе книги анализ коммерческих

условий подписанных Азербайджаном контрактов показал, что доходы, получаемые страной, различаются по видам и размерам. В этом разделе описаны причины и краткая история подписания первого нефтяного контракта. Здесь приводится список всех подписанных правительством Соглашений о Разделе Продукции (СРП), анализируются основные положения контрактов и в том числе те, где описаны коммерческие условия. В частности, в этом разделе анализируются: 1) условия возмещения операционных и капитальных затрат и также затрат на финансирование, 2) порядок раздела прибыльной нефти между государством и подрядчиком, 3) правила определения цены на углеводородные ресурсы, 4) порядок выплаты налогов, 5) условия выплаты бонусов, 6) вопросы управления проектом и другие важные положения контрактов. На основе анализа этих положений определен перечень видов доходов (прибыльная нефть, налоги, бонусы и другие) Азербайджана и выявлены госорганы (нефтяной фонд, госбюджет, государственный социальный фонд), куда стекаются соответствующие доходы.

Оценки объемов ожидаемых доходов даются во второй части второго раздела книги. Проведенные автором расчеты показывают, что только от контракта по месторождению Азери-Чыраг-Гюнешли в период до 2025 года в страну поступит доходов около 150 млрд. USD при цене на нефть в \$45/баррель. При ценах на нефть в \$60/баррель кумулятивные доходы страны к 2025 году могут превзойти 200 млрд. USD. При этом, в пиковые годы разработки месторождений (2008-2012 годы) доходы страны могут составить 15-20 млрд.USD ежегодно. Заметим, что в 2005 году

государственный бюджет страны составлял около 4.3 млрд. USD.

Проведенные расчеты ожидаемых доходов по АЧГ в период до 2025 года выполнены на основе ряда предположений, касающихся графиков инвестиций и добычи углеводородов, объемов эксплуатационных расходов на один баррель добываемой нефти, стоимости транзита нефти и других. Расчеты выполнены для ряда различных значений цен на сырую нефть от \$18 до \$60 за баррель. Для этих значений цен рассчитаны доходы нефтяного фонда, государственного бюджета и ГНКАР в период до конца срока действия контракта, т.е. включая 2024 год.

Анализ подписанных контрактов и правовых актов, касающихся государственного Нефтяного Фонда показал, что основным получателем нефтяных доходов является именно этот орган. ГНФАР был создан в конце 1999 года в целях предотвращения отрицательных влияний огромных нефтяных доходов на экономику страны и снижения риска голландского синдрома. Другая важная функция ГНФАР – это накопление валютных доходов для будущих поколений.

В третьем разделе книги анализируются направления расходов нефтяных доходов. Азербайджан начал получать доход от подписания контрактов еще до начала добычи нефти в ноябре 1997 года. Это были бонусы, выплаченные иностранными компаниями за подписание контрактов и даже за предоставление эксклюзивных прав на стадии переговоров. Бонусы начали выплачиваться с 1992 года. Эти деньги сыграли важную роль для экономики Азербайджана в период с 1992 по 1999 годы, в частности для покрытия дефицита бюджета, решения ряда неотложных социальных

проблем, а также для валютных интервенций с целью поддержки курса национальной валюты. Расходы из Государственного Нефтяного Фонда Азербайджанской Республики (ГНФАР) начались с 2001 года. Анализ направлений расходов нефтяных денег показывает, что ряд государственных органов оказываются вовлеченными в эти процессы и естественно чиновники этих органов несут ответственность за эффективное использование поступающих в их распоряжение рентных доходов. В частности, трансферты из ГНФАР в государственный бюджет и также деньги, выделяемые на социальные нужды беженцев и вынужденных переселенцев, попадают в различные государственные органы и именно здесь подвергаются риску частичного нецелевого и неэффективного расходования.

Расходы денег из Нефтяного Фонда в 2001 году составили 4059 миллионов AZM (0.82 млн. USD)². В 2006 году - 998.9 миллионов AZN (1105.4 млн. USD)³. В 2001-2006 годы деньги из нефтяного фонда тратились на: 1) улучшение положения беженцев и вынужденных переселенцев; 2) финансирование доли Азербайджана в проекте нефтепровода БТД; 3) трансферты в госбюджет; 4) строительства водопровода из зоны Огуз-Габала в Баку; 5) перестройки оросительной системы Самур-Абшерон; 6) финансирование уставного капитала Государственной Инвестиционной Компании (ГИК); 7) управление самого ГНФАР. Программа расходов из средств ГНФАР на 2007 год предусматривает финансирование тех же направлений

² Годовой отчет ГНФАР, 2001.

http://www.oilfund.az/download/az/2001_az.pdf

³ Годовой отчет ГНФАР, 2006.

http://www.oilfund.az/download/OilfundAz_2006.pdf

расходов что и в 2006 году за исключением проекта БТД и ГИК.

Большая часть расходов нефтяных денег из ГНФАР в 2004-2006 годах направлялась прямо в государственный бюджет. Аналогичное запланировано и на 2007 год. Следует заметить, что нефтяные доходы госбюджета этими трансфертами не ограничиваются. В бюджет поступают также налоги с прибыли подрядчика и также подоходные налоги с персонала. Кроме того, бюджет страны традиционно пополняется за счет налогов, выплачиваемых ГНКАР. Благодаря нефтяным деньгам расходы из госбюджета в 2006 году превзошли уровень 2005 года на 77 %⁴. План бюджетных расходов 2007 года превышает уровень 2006 года на 67%⁵. Как показывает анализ, благодаря нефтяным доходам в последние годы растут расходы бюджета на: 1) управление (рост числа госслужащих, их зарплаты и пенсий), 2) государственные инвестиции, 3) социальные нужды и 4) армию.

Все эти расходы объясняются правительством необходимостью решения задач экономического роста, развития ненефтяного сектора и регионов, улучшения социального положения населения и обеспечения обороноспособности страны в условиях конфликта с соседней Арменией. Однако, темпы роста расходов настолько высоки, что экономика страны испытывает

⁴ http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/020.shtml#t20_1

⁵ В 2006 году бюджетные расходы составили 3790123.6 тысяч манат, http://www.maliyye.gov.az/download/news/01.06.2007_GANUN-2006.pdf План бюджетных расходов в 2007 году равен 6314900.0 тысяч манат, http://www.maliyye.gov.az/download/news/01.06.2007_Qanun-2007%20-%20MM.pdf

перегрев, который проявляется в укреплении национальной валюты и росте инфляции.

Очевидно, что управление нефтяными деньгами в каждой конкретной стране имеет свою специфику. Вместе с тем, также очевидно, что в любой стране управление нефтяными доходами включает фазы как планирования расходов, так и их реализации. И на каждой из этих фаз могут иметь место потери, обусловленные различными причинами. Список этих причин и связанных с ними рисков потерь, очевидно, весьма длинный. Наиболее значимые риски потерь в Азербайджане, обсуждаются в четвертом разделе книги. Проведенные исследования, включающие: анализ существующих правовых актов и решений принимаемых правительством, беседы с местными и иностранными экспертами и с правительственными чиновниками, фокус-группы, изучение опыта других стран позволили составить следующий список основных причин возможных потерь или неэффективного использования части поступающих в страну нефтяных доходов:

- отсутствие у правительства достаточного опыта по управлению крупными доходами;
- несовершенство законов;
- зависимость судебной власти от исполнительной;
- зависимость законодательной власти от исполнительной;
- слабость демократических институтов;
- слабость гражданских организаций;

-
- слабость независимых СМИ;
 - конфликт интересов ГНКАР в СРП.

Каждый из этих факторов обсуждается в исследовании. Особо тщательно анализируются положения ряда законов и нормативных актов, прямо или косвенно создающие риски потерь части нефтяных доходов. В частности, в пятом разделе книги обсуждаются правовые акты, регламентирующие деятельность ГНФАР, законы регулирующие государственную службу государственные закупки и деятельность Счетной Палаты страны, антикоррупционные правовые акты и законы о доступе к правительственной информации и государственной тайне. Важность анализа наряду с правовыми актами, регулирующими деятельность ГНФАР также и перечисленных выше законов, обусловлена тем, что часть нефтяных доходов поступает в бюджет страны и далее расходуется различными правительственными структурами. В исследовании предпринята также попытка ответить на вопрос есть ли резервы совершенствования законодательства, могущие снизить риски неэффективного использования нефтяных доходов? Как показали исследования, такие резервы есть.

В июне 2003 года, на конференции ИПДП в Лондоне, Азербайджан присоединился к этой инициативе и стал одной из пилотных стран. В шестой главе книги делается попытка ответить на вопрос: какие перспективы открывает участие в ИПДП в плане снижения рисков потерь части нефтяных доходов? Анализ опыта внедрения ИПДП в стране позволяет сделать следующие выводы:

-
- благодаря данной инициативе общество информируется о получаемых страной нефтяных доходах;
 - открывается перспектива для гражданского общества по мониторингу ресурсных доходов и их расходов;
 - гражданское общество получает стимул для собственного развития.

В шестой главе рассмотрена также возможность развития азербайджанской версии ИПДП. Здесь показывается актуальность расширения отчетности компаний и правительства, поскольку ряд вопросов, интересующих гражданское общество остаются без ответа.

Наконец, в последнем седьмом разделе книги обсуждается ряд рекомендаций по снижению рисков потерь части нефтяных доходов, включающие совершенствование правового пространства, повышение заинтересованности гражданского общества в мониторинге процессов управления нефтяными доходами и усиление потенциала гражданских объединений и СМИ по мониторингу нефтяных доходов и расходов.

Совершенствование правового поля в котором происходит управление нефтяными доходами предлагается осуществить путем замены существующих разрозненных нормативных актов специальным новым законом о Нефтяном Фонде и управлении нефтяными доходами. Данный закон предлагается построить на основе следующих принципов:

-
- эксклюзивное право парламента на принятие решений о расходовании средств ГНФАР;
 - эксклюзивное право парламента на ограничения по хранению и размещению средств ГНФАР;
 - отказ от концепции бюджета ГНФАР, включающего кроме расходов на обеспечение деятельности фонда, также и расходы средств фонда на различные государственные проекты и программы;
 - распределение части нефтяных доходов среди граждан;
 - адресное использование средств ГНФАР;
 - создание парламентской комиссии по наблюдению за инвестиционной политикой ГНФАР;
 - назначение исполнительного директора ГНФАР парламентом страны по представлению президента;
 - допустимость привлечения иностранных менеджеров для реализации портфельных инвестиций ГНФАР и размещения его средств.

Повышение заинтересованности гражданского общества в мониторинге процессов управления нефтяными доходами является важнейшим фактором хорошего управления нефтегазовыми доходами. Правительство, оглядывающееся на гражданское общество будет более ответственным в принимаемых решениях. Сегодня, многие

граждане страны еще не осознали своей сопричастности к нефтегазовым доходам. Как свидетельствуют проводимые опросы, отношение многих к этим доходам как к чему-то чужому, принадлежащему не им, а чиновничьему классу. Изменить ситуацию могут только масштабные, охватывающие многие слои населения кампании, имеющие циклический характер, как минимум на протяжении нескольких лет. Заинтересованность граждан в отслеживании нефтяных доходов могут усилиться и при их частичной - прямой раздаче среди населения страны.

Книга не претендует на охват всех вызовов, возникающих в связи с нефтяными доходами. Здесь, например, не затрагиваются проблемы возможных макроэкономических последствий, рецидивов голландского синдрома, торможения процессов демократизации и институциональных реформ и другие вопросы, весьма интересные и безусловно достойные тщательного изучения. Автор к сожалению был ограничен рамками исследования и объемом этой книги.

Автор выражает признательность Центрально-Европейскому Университету, Институту Открытого Общества за поддержку исследований, нашедших отражение в данной книге, а также профессору Алану Дойгу за весьма ценные советы, касающиеся методологии исследований.

Автор благодарен также Миклошу Маршалу, Фарде Асадову, Светлане Цалик за рекомендации, благодаря которым состоялась данная работа.

1. НЕФТЯНЫЕ КОНТРАКТЫ АЗЕРБАЙДЖАНА

В этом разделе анализируются подписанные Азербайджаном нефтяные контракты. Это делается с целью ответить на вопросы: какие виды доходов имеет страна от контрактов и куда стекаются эти доходы (включая государственные и частные структуры)? Автор данного исследования имел возможность проанализировать 24 из 26⁶ подписанных контрактов. Доступ к текстам 24 контрактов был получен благодаря депутатам парламента, которым автор выражает свою признательность. После подписания контракты ратифицируются в парламенте, поэтому депутаты имеют эти тексты. Хотя после ратификации контракты принимают силу закона и поэтому должны быть доступны для граждан страны, вместе с тем, реально доступными являются лишь контракты по двум месторождениям: АЧГ и ШД. Они размещены на вебсайте BP⁷. Заметим, что на правительственных вебсайтах тексты контрактов отсутствуют. Раскрытие названных двух контрактов было условием выделения кредитов подрядчикам контракта по АЧГ под строительство нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан. Немалую роль в этом

⁶ Два контракта пока не переданы на ратификацию в парламент

⁷ <http://subsites.bp.com/caspian/ACG/Eng/agmt1/agmt1.pdf>
http://subsites.bp.com/caspian/SHA/Eng/agmt1/SD%20PSA_final.pdf

сыграли и международные неправительственные организации.

В ходе представленных в данной книге исследований были проанализированы также ряд документов⁸, регламентирующих деятельность национальной компании ГНКАР, а также протоколы⁹ по налогообложению, подписанные между правительством и подрядчиком АЧГ.

Данный раздел содержит описание:

- причин подписания нефтяных контрактов;
- основных условий контрактов;
- видов доходов Азербайджана, предусмотренные в контрактах;
- получателей нефтяных доходов.

1.1. Причины и краткая история подписания нефтяных контрактов

Либерализация, начавшаяся в конце 80-х годов прошлого столетия в СССР создала определенные возможности для привлечения иностранных инвестиций. Объявленная советским руководством политика перестройки, изменение климата взаимоотношений с

⁸ Положение. <http://www.socar.gov.az/regulation-en.html>

Указ президента АР. <http://www.socar.gov.az/decree-en.html>

⁹ <http://taxes.gov.az/qanun/psa.shtml>

западом, рост приглашений иностранных инвесторов и богатство СССР природными ресурсами не могли не привлечь внимания транснациональных нефтяных компаний. И, после 70-летнего перерыва, представители этих компаний стали появляться в богатых нефтяными ресурсами регионах СССР, включая Азербайджан.

Причиной интереса к Азербайджану стали обнаруженные еще в 1985-1987 годах месторождения «Чираг» и «Азери», а так же наличие в стране развитой нефтепромышленной инфраструктуры. Поскольку большая часть этих месторождений располагалась в глубоководной части Каспия, их разработка требовала больших капиталовложений, новых технологий и техники, чего было лишено государство, находившееся в тяжелом экономическом положении. По этой причине и также с учетом проявляемого иностранными компаниями интереса к участию в разработке каспийских углеводородных ресурсов, советское правительство в январе 1991-го года объявило тендер по месторождению «Азери»¹⁰. В этом тендере приняли участие такие известные компании, как *BP* (в альянсе со *Statoil*), *Amoco* и *Unocal*. Итоги тендера были подведены летом 1991 года, и победителем объявлена американская компания *Amoco*. Вместе с тем, правительство приняло решение привлечь к участию в проекте разработки месторождения Азери и другие компании. Таким образом, было положено начало созданию консорциума под руководством *Amoco*, в который вошли альянс *BP/Statoil* и

¹⁰ Решение № 2525 от 18-го января 1991-го года, о проведении Тендера, было совместно принято Кабинетом Министров Азербайджанской Республики и Министерством Нефтяной и Газовой Промышленности СССР.

компаниям *Unocal*, *McDermott*, *Ramco*. Консорциуму было предложено разработать Технико-Экономическое Обоснование и проект нефтяного контракта.

В октябре 1991-го года была восстановлена независимость Азербайджанской Республики. Ее правительство приняло решение о продолжении переговоров с иностранными компаниями по совместному использованию нефтяных месторождений. Потому что нефть была единственным ресурсом, который мог бы в больших количествах быть предложен Азербайджаном на мировом рынке и принести серьезные доходы. Эти доходы могли бы обеспечить в стране макроэкономическую стабильность и стать основным средством выведения экономики из состояния упадка. Другим, не менее важным фактором было желание усилить финансовые возможности Азербайджана, как воюющей страны.

Сотрудничество с иностранными компаниями одновременно обещало молодому независимому государству некоторые политические дивиденды. Так, гарантия Азербайджаном учета экономических интересов ведущих государств мира, в определенном смысле могла сыграть позитивную роль в получении Азербайджаном их поддержки в разрешении Карабахского конфликта.

Первому правительству независимого Азербайджана не удалось завершить переговоры с иностранными нефтяными компаниями, поскольку в мае 1992-го года внутриполитические процессы привели к смене власти в стране. Однако, учитывая политические и экономические интересы государства, новое правительство решило продолжить переговоры с иностранными компаниями и

пошло даже дальше в этом направлении, приложив усилия к расширению масштаба участия компаний в совместной разработке нефтегазовых ресурсов. Был дан «зеленый свет» к подготовке контракта по месторождению «Азери», было продолжено обсуждение возможностей подписания соглашений и по другим месторождениям. 7-го сентября 1992-го года были подписаны соглашения с альянсом *BP/Statoil* по месторождению «Чираг» и перспективной структуре «Шах-Дениз», а 1-го октября – соглашение с альянсом *Pennzoil/Ramco* о подготовке технико-экономического обоснования и проектов контракта по месторождению «Гюнешли». Эти соглашения отражали ряд обязательств нефтяных компаний. Например, сразу после подписания соглашения с *BP/Statoil*, этот альянс выплатил азербайджанскому правительству бонус в размере 30-ти миллионов американских долларов. А альянс *Pennzoil/Ramco* взял на себя обязательство по установке системы сбора и доставки на берег более 1-го млрд. кубометров газа, ежегодно выбрасываемого в атмосферу при эксплуатации месторождений «Нефтяные камни» и «Гюнешли».

Свои предложения по месторождению «Чираг» и перспективной структуре «Шах-Дениз» альянс *BP/Statoil* должен был подготовить за 6 месяцев. А альянс *Pennzoil/Ramco* за 90 дней должен был подготовить свои предложения по реабилитации и последующему развитию месторождения «Гюнешли».

В октябре 1992-го года, учитывая единство структуры месторождений «Гюнешли», «Азери» и «Чираг», а также с целью экономии капитала и средств на разного рода

операции, ГНКАР приняла решение об изучении перспектив создания общей инфраструктуры, связанной с этими месторождениями. В ноябре с иностранными компаниями было подписано 5 меморандумов по созданию общей базы снабжения, общей сети подводных трубопроводов и терминалов, общего флота и общего экспортного трубопровода. В рамках этих меморандумов, были созданы рабочие группы, состоявшие из специалистов, которые должны были провести необходимые исследования и подготовить в трехмесячный срок свои технические предложения. Таким образом, начался процесс юнитизации названных трех месторождений.

В мае 1993-го года был подписан 6-ой меморандум о единой программе деятельности по месторождениям «Азери», «Чираг» и «Гюнешли». Наконец, 4-го июня 1993-го года Совет Директоров ГНКАР принял Декларацию о совместной разработке этих месторождений. Вот некоторые из основных положений, отмеченных в этом документе:

- основные цели предстоящего подписания нефтяного контракта – это продуктивная разработка нефтегазовых месторождений, обеспечение эффективности капиталовложений, минимизация затрат на эксплуатацию, максимизация доходов Азербайджана, развитие местного производства (использование местных товаров и услуг), максимальное использование местного научного и кадрового потенциала;
- доля участия ГНКАР равна 30%. На поиск и привлечение финансовых ресурсов,

соответствующих этой доле, ГНКАР дается 2 года;

- за каждый процент участия в контракте иностранные компании должны заплатить бонус в сумме 3 млн.долларов. Компания, принявшая условия Декларации должна выплатить одну треть этого бонуса в течение 10-ти дней, а остальные две трети – в течение тридцати дней после вступления в силу подписанного нефтяного договора;
- руководителем Комитета Совместного Управления будет представитель ГНКАР;
- право выбора оператора работ на контрактной территории будет принадлежать ГНКАР;
- в короткий срок будет создан Фонд Финансирования Плана Первоочередных Работ;
- все предыдущие соглашения, противоречащие положениям декларации, считаются утратившими силу.

Все компании, являвшиеся участниками будущего контракта, в течении недели приняли его условия и официально уведомили об этом ГНКАР.

В соответствии с договоренностями, достигнутыми в процессе переговоров, в конце июня ГНКАР и иностранные компании должны были приступить к процессу обсуждения взаимных коммерческих условий договора. Ожидалось, что

этот процесс займет один-два месяца, и после этого контракт будет готов к подписанию.

Однако в июне 1993-го года власть в стране снова сменилась. Новое правительство приняло решение о приостановке переговорного процесса, для того чтобы иметь возможность ближе с ним ознакомиться.

Впоследствии переговоры были возобновлены, и 20-го сентября 1994-го года между консорциумом иностранных нефтяных компаний и Азербайджаном был подписан первый международный нефтяной контракт (по совместной разработке месторождений «Азери» и «Чираг», а также глубоководной части месторождения «Гюнешли»), прозванный «Контрактом века». Вот перечень иностранных компаний, участвовавших в подписании этого договора: *BP* (Великобритания), *Amoco* (США), *Lukoil* (Россия), *Pennzoil* (США), *Unocal* (США), *Statoil* (Норвегия), *McDermott* (США), *Ramco* (Великобритания), *ТРАО* (Турция), *Delta Nimir* (Саудовская Аравия). Азербайджанское правительство в договоре было представлено ГНКАР. Отметим, что поскольку позже некоторые компании продали свои пайи, нынешний список компаний и их долей участия в контракте несколько отличается от первоначального.

В последующие годы Азербайджан подписал с иностранными компаниями ряд новых Соглашений о Разделе Продукции. В таблице 1.1 последовательно представлены все нефтяные контракты, подписанные Азербайджаном в период 1994-2006:

Таблица 1.1. Нефтяные контракты Азербайджана

N N	Даты подпи- сания и вступле- ния в силу	Названия месторож- дений	Доли участия ГНКАР и иностраннх компаний*, %
1	20.09.94 02.12.94	Азери- Чыраг- Гюнешли	ГНКАР (10); BP (34.1367); ChevronTexaco(10.2814); Lukoil(10.0000); Statoil(8.5633); ExxonMobil(8.0006); TPAO(6.7500); Devon Energy(5.6262); Itochu(3.9205); Amerada Hess (2.7213)
2	10.11.95 13.02.96	Карабах	ГНКАР (7.5); Lukoil (12.5); Devon Energy (30.0); Agip-Lukoil(45); Agip(5)
3	04.06.96 04.10.96	Шах-Дениз	ГНКАР (10); BP(25.5); Statoil (25.5); LukAgip(10); TotalFinaElf(10); OIEC(10); TPAO(9)
4	14.12.96 25.02.97	Дан Улдузу, Ашрафи	ГНКАР (20); BP(30); Unocal(25.5); Itochu(20); Delta(4.5)
5	13.01.97 13.06.97	Ленкорань- Дениз, Талыш- Дениз	ГНКАР (25); Elf(40); Total(10); DEMINEK(10); OIEC(10); PETROFINA(5)
6	03.07.97 05.12.97	Ялама	ГНКАР (40); LUKOIL(32.4); ARCO(27.6)
7	01.08.97 05.12.97	Апшерон	ГНКАР (50); Chevron(30); Total(20)
8	01.08.97 05.12.97	Нахчыван	ГНКАР (50); ExxonMobil(50)

N N	Даты подписа ния и вступлен ия в силу	Названия месторожд ений	Доли участия ГНКАР и иностраннх компаний*, %
9	01.08.97 05.12.97	Огуз	ГНКАР (50); ExxonMobil(50)
10	02.06.98 07.07.98	Кюрдаши, Араз- Дениз, Киргани- Дениз	ГНКАР (50); Agip(25); MITSUI (15); ТРАО (5); REPSOL (5)
11	20.07.98 01.12.98	Инам	ГНКАР (50); LASMO (12.5); BP (25); СТК (12..5)
12	20.07.98 18.12.98	Араз, Алов, Шарг	ГНКАР (40); BP(15); Statoil (15); ТРАО(10); Alberta Energy(5); ExxonMobil(15)
13	25.12.98 11.06.99	Атешгях, Янан Тава, Мугань-Д	ГНКАР (50); Japex(22.5); Inpex(12.5); Itochu(7.5); Telkoku(7.5)
14	02.06.98 13.11.98	Джануб- Гарб Гобустан	ГНКАР (20); CNPC(50.26); Commonwelth Oil & Gas(29.74)
15	21.07.98 20.11.98	Мурадхан- лы, Зардаб, Джафарли	ГНКАР (50); Ramco(50)
16	02.06.98 16.04.99	Кюрсанги, Гарабаглы	ГНКАР (50); Frontera Resousers(30); Delta-Hess(20)
17	27.04.99	Савалан, Далга, Лерик-Д, Дженуб	ГНКАР (50);ExxonMobil(30); ?(20)

N N	Даты подписа ния и вступлен ия в силу	Названия месторожд ений	Доли участия ГНКАР и иностраннх компаний*, %
18	27.04.99 21.04.00	Зафар, Машал	ГНКАР (50); ExxonMobil(30); Conoco(20)
19	27.04.99 09.06.00	Падар и соседние структуры	ГНКАР (20); Moncrief Oil(80)
20	12.09.00 25.10.00	Мишовдаг, Келамедди н	ГНКАР (15); Moncrief Oil International Inc.(49.7); Petoil(35.3)
21	09.01.01 12.06.01	Зыг, Говсан	ГНКАР (50); Lukoil(50)
22	04.06.03 02.12.03	Пирсаат	ГНКАР (20); Şengli (50); İntersun(30)
23	29.09.04 29.04.05	Группа Бинагади	ГНКАР (25); AZEN(75)
24	18.06.04 29.04.05	Гарачухур	ГНКАР (25); Noble Sky(75)
25	05.11.04 29.04.05	Кюровдаг	ГНКАР (50); Caspian Energy Group(50)
26	16.08.05	Блок Сураханы	ГНКАР (25); Rafi Oil FZE (BƏƏ) (75)

** отмеченные здесь сведения о компаниях и их долях участия соответствуют моменту подписания контракта. Впоследствии, в ряде контрактов, некоторые компании частично или же полностью продали свои доли другим компаниям.*

Разведочные работы, проведенные по некоторым из перечисленных соглашений не дали позитивных результатов.

В упомянутых ниже перспективных структурах не было обнаружено коммерческих запасов углеводородов: Карабах, Дан-Улдузу, Ашрафи, Лянкяран-Дениз, Талыш-Дениз, Апшерон, Нахчиван, Огуз, блок Кюрдаши, Атешгях, Янан Тава, Мутан-Дениз, Зафар и Машаль. Это не значит, что в данных структурах вообще нет нефти и возможно, что со временем ГНКАР решит разрабатывать их самостоятельно. Это тем более вероятно, с учетом возрастающих цен на нефть.

1.2. Основные условия контрактов

Подписанные соглашения относятся к типу “Соглашений о Разделе Продукции” (СРП). Выбор этого типа соглашений объясняется тем, что по сравнению с Концессиями¹¹, СРП лучше обеспечивают право собственности государства на природные ресурсы. С другой стороны, Азербайджану было очень трудно отдать

¹¹ Концессия – первый в мировой практике вид нефтяного соглашения. Отличие концессии от других видов нефтяных соглашений состоит в том, что компания, становится владельцем всех запасов углеводородов, находящихся на данной территории. За это компания выплачивает стране «роялти» (налог на добычу полезных ископаемых) и подоходный налог. В такой ситуации «роялти» представляет собой определенный процент с объема полученного продукта. Этот процент меняется от 5-ти до 20-ти в зависимости от масштабов месторождения и прочих особенностей. Обычно его объем устанавливается в размере 12.5%. В Азербайджане концессии известны с древнейших времен и ранее назывались «Ильтизам».

предпочтение “сервисным” контрактам (как минимум в период подписания первых нескольких соглашений), которые также используются в мировой практике (как известно, такие контракты создают больше возможностей для повышения уровня доходов страны), поскольку этого не позволяли ограниченные финансовые возможности страны. А низкий уровень кредитного рейтинга Азербайджана, который только обрел свою независимость, мешал ему получить помощь от иностранных кредитных институтов на приемлемых условиях.

Любое международное нефтяное соглашение (включая азербайджанские контракты) – это консенсус интересов заказчика и исполнителя. Достичь этого консенсуса было непросто. Хотя Азербайджан старался подписывать договора с более выгодными для себя условиями, но в конце-концов был вынужден учитывать так же интересы и противоположной стороны.

Ниже дается краткая информация об основных условиях подписанных Азербайджаном контрактов.

Предмет контракта. В этом разделе соглашений указывается название нефтегазовых месторождений, подлежащих разработке с участием подрядчика, географические координаты контрактной территории и ее размеры.

Стороны контракта. В этом разделе соглашений указываются исполнители (подрядная сторона) контракта и

заказчиком. Степень участия каждой компании, характеризуется так называемой “долей интереса”. Доля интереса показывает, также, какой процент от прибыльной нефти, приходящейся на долю подрядчика переходит в собственность данной конкретной компании. На рис.1.1 представлены доли интереса компаний в контракте АЧГ в настоящее время¹². Как видим (см. табл 1.1) за время, прошедшее со дня подписания контракта произошли изменения в составе участников контракта. Такие изменения допускаются (с учетом определенных условий) во всех соглашениях, подписанных Азербайджаном.

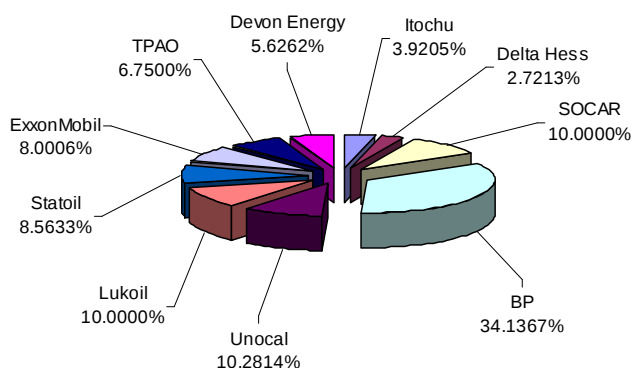


Рис. 1.1. Доли участия компаний в контракте по АЧГ

¹² <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=9006615&contentId=7037409>

Доля интереса компании указывает также на ее ответственность по финансированию проекта.

Срок действия контракта. За исключением контракта АЧГ в азербайджанских контрактах на разработку каспийских месторождений согласовываются три срока: 1) период разведки; 2) дополнительный период разведки; 3) период разработки и добычи. Период разведки, как правило, устанавливается равным трем годам и начинается со дня вступления контракта в силу.

Возможность продления периода разведки предусмотрена в контрактах и для этого оговариваются соответствующие условия. Согласно подписанным договорам дополнительный период разведки в азербайджанских контрактах различен: от одного года до трех лет.

Согласно контрактам, подписанным Азербайджаном, период разработки и добычи, как правило, равен 25-ти годам. Только в трех контрактах согласованы другие сроки: по месторождениям «Азери-Чираг-Гюнешли» и «Шах-Дениз» - 30 лет, а по месторождению «Нахчиван» - 35 лет.

В контракте АЧГ период разработки и добычи называется основным сроком. В этом контракте не оговаривается срок разведки, потому, что месторождения «Азери-Чираг-Гюнешли» были разведаны до подписания договора. Основной срок контракта начинается с момента его вступления в силу и длится 30 лет однако, согласно соглашению, в случае заинтересованности Сторон, его срок действия может быть продлен. Необходимость в этом может

возникнуть в том случае, если на упомянутой территории будут обнаружены новые запасы нефти.

Поакровая оплата. В период разведки подрядчик выплачивает поакровые. В трех ПСА предусмотрена ежегодная поакровая выплата в размере \$1200 за каждый квадратный км контрактной территории. В остальных контрактах размер поакровой выплаты составляет \$2000/кв.км в год. Максимальная контрактная территория выделена под разведочные работы по блоку перспективных структур Алов-Араз-Шарг. Здесь она равна 1400 кв.км. И размер годовой поакровой выплаты составляет \$2,800,000/год.

Права и ответственность сторон. В контрактах указываются права и ответственность Сторон. К примеру, подрядчик обладает эксклюзивными правами на проведение нефтегазовых операций на контрактной территории в рамках условий, обговоренных в контракте. Подрядчик так же обладает правом возмещения своих затрат и получения доходов. В контрактах так же определены некоторые запреты для подрядчика. Например, подрядчик не может заниматься на обговоренном участке какой-либо иной деятельностью, кроме нефтегазовых операций.

ГНКАР принимает на себя следующие основные обязательства:

- обеспечивать подрядчика всей геологической, геофизической, геохимической и технической

информацией, касающейся согласованной территории и нефтяных скважин;

- обеспечивать подрядчика всеми необходимыми условиями для осуществления им нефтегазовых операций (лицензии, таможенные документы, визы, лицензии на экспортно-импортные операции, средства связи, вид на жительство для иностранных рабочих, земельные участки и т.д.).

На подрядчика возлагаются следующие обязанности:

- обеспечивать необходимыми финансами все согласованные программы по нефтегазовым операциям;
- вести нефтегазовые операции с учетом принципов эффективности и безопасности, принятых в международной практике;
- для нефтегазовых операций использовать добытые углеводороды в минимальном количестве.

Правила возмещения расходов и раздела прибыльной нефти. На рисунке 1.2 показана общая для всех нефтяных контрактов схема раздела добытой нефти.

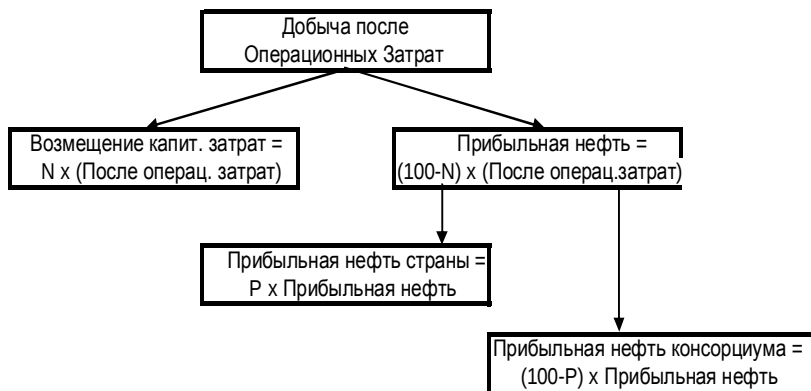


Рис. 1.2. Схема раздела добычи

На схеме: N – часть добытой нефти, направляемая на возмещение капитальных затрат инвестора (в процентах). Этот показатель согласовывается между сторонами контракта; P – доля Азербайджана в прибыльной нефти (в процентах).

Как видно из этой схемы, из добытой нефти сначала вычитается ее определенное количество, с целью возмещения эксплуатационных затрат (в зависимости от условий контракта, сюда могут быть включены так же и затраты периода разведки).

Согласно контрактам, для поддержания давления в пласте, подрядчик может бесплатно использовать часть добытой нефти.

Все расчеты ведутся поквартально.

В контрактах, заключенных Азербайджаном, показатель N не может превысить 50%. Нефтяные проекты требуют больших затрат капитала и в первый год проекта восполнить эти затраты невозможно, этот процесс может длиться несколько лет. Компании заинтересованы в том чтобы этот период длился как можно меньше, а это может потребовать использования значительной части добытой нефти именно на возврат вложенного капитала. С другой стороны, страна, являющаяся владельцем природных богатств, заинтересована с самого начала добычи заполучить как можно большую ее часть (причиной этого могут быть как финансовые затруднения, так и дефицит энергоресурсов в стране). Международный опыт показывает, что на возмещение капитальных затрат в первые годы затрачивается 25-70% добычи. В азербайджанских контрактах, на эти нужды может быть выделено не более 50% добытой нефти.

После того как из добытой нефти вычитается определенный объем для возмещения эксплуатационных расходов, а затем и капиталовложений, оставшаяся часть нефти является прибыльной. Эта нефть делится между Азербайджаном и подрядчиком.

Величина P, указанная на схеме 1.2, т.е. доля (в процентах) Азербайджана в прибыльной нефти определяется по специальной методологии, опирающейся на принцип консенсуса интересов между Азербайджаном и иностранными компаниями. Естественно, что во время переговоров каждая из сторон в вопросе раздела прибыльной нефти старается получить большую долю в этой нефти. Но, столкновение интересов сторон контракта, в

конце-концов вынуждает их соглашаться с неким, взаимноприемлемым вариантом. Подписание контракта становится возможным лишь в случае достижения консенсуса, который, может быть, отражает интересы одной из сторон в лучшей степени, чем интересы противоположной стороны. Причиной этого может быть большой профессионализм в ведении переговоров, умение более точно рассчитывать и делать прогнозы. Вообще, по достижению соглашения в вопросе раздела прибыльной нефти является самой напряженной и ответственной частью в процессе заключения нефтяного контракта.

С точки зрения раздела прибыльной нефти, нефтяные контракты, подписанные Азербайджаном, могут быть подразделены на две группы:

- контракты, в которых доли сторон в прибыльной нефти определяются в зависимости от значения одного из основных финансовых показателей иностранной компании, прямо называемого в тексте соглашения;
- контракты, в которых доли сторон в прибыльной нефти поставлены в зависимость от значения некоторого фактора R (см. ниже).

К первой группе контрактов относятся соглашения, подписанные по месторождениям «АЧГ» и «Атешгях - Янан Тава - Муган-Дениз». Все остальные контракты относятся ко второй группе.

Отметим, что по сути дела между этими двумя группами нет большой разницы, потому, что, в конечном

счете, в обоих случаях раздел прибыльной нефти осуществляется таким образом, чтобы показатель доходности компании был бы не ниже некоторого предела (ограничения со стороны акционеров компании).

В контракте по АЧГ раздел прибыльной нефти зависит от следующих факторов:

- от того реализуется или нет схема Ранней Добычи Нефти¹³;
- от расходов на транспортировку добытой нефти;
- от уровня возмещения капитальных затрат подрядчика.

Расчеты по возмещению расходов (эксплуатационных и капитальных) и разделу прибыльной нефти по контракту АЧГ проводятся каждый квартал. После того, как будет определен объем прибыльной нефти, вычисляется Реальная Норма Предельной Эффективности Капиталовложений (РНПЭК) на конец предыдущего квартала¹⁴, которая для подрядчика является очень важным финансовым показателем. В период Ранней Добычи Нефти на АЧГ, и при транспортных расходах не превышающих 3 долларов за баррель, прибыльная нефть делится согласно условиям, отраженным в табл. 1.2:

¹³ Согласно контракту, этому периоду добычи соответствует количество сырой нефти, безостановочно получаемой подрядчиком в течении 30-ти дней при эксплуатации платформы «Чираг-1».

¹⁴ Соответствующий метод расчета указан в контракте.

Таблица 1.2. Распределение прибыльной нефти

	Доля Азербайджана в прибыльной нефти, %	Доля Подрядчика в прибыльной нефти, %
РНПЭК < 16,75%	30	70
16,75% <= РНПЭК < 22,75%	55	45
22,75% <= РНПЭК	80	20

Раздел прибыльной нефти производится согласно этой таблице и в том случае, если добыча осуществляется не по схеме Ранней Добычи, а также, если общие затраты на транспортировку нефти не превышают 3-х долларов за баррель. По поводу прочих комбинаций вышеуказанных факторов, в договоре подробнейшим образом поясняются детали раздела прибыльной нефти. В худшем случае доля Азербайджана в прибыльной нефти может быть на % 5 ниже уровня, отмеченного в указанной таблице.

В остальных договорах, подписанных Азербайджаном раздел прибыльной нефти производится согласно показателю, который называется «R-фактор». Этот фактор вычисляется по следующей формуле:

$$R(n+1) = \frac{A(n)+B(n)+C(n)}{D(n)}$$

Здесь: $A(n)$ – кумулятивный объем капиталовложений, возмещенных к концу n -ого квартала; $B(n)$ – кумулятивный объем затрат на финансирования (проценты по кредитам), возмещенных к концу n -ого квартала; $C(n)$ – кумулятивная стоимость прибыльной нефти, полученной подрядчиком к концу n -ого квартала; $D(n)$ – кумулятивный объем капиталовложений к концу n -ого квартала.

Условия раздела прибыльной нефти в зависимости от значения R -фактора, в азербайджанских контрактах во многом схожи. В табл. 1.3 показаны условия раздела прибыльной нефти согласно R -фактору в контрактах по морским месторождениям.

Еще одной особенностью контрактов, подписанных Азербайджаном, является то, что в них отсутствуют какие-либо ограничения на размер прибыли подрядчика. Ни по максимуму, ни по минимуму. Т.е. в период контракта подрядная сторона проекта может заработать очень большую Чистую Текущую Стоимость (*Net Present Value*) и его Индекс Доходности (*PI – Profitability Index*) может быть намного выше, чем в других областях международного бизнеса. Отметим что подобные случаи достаточно часто встречаются в мировом нефтяном бизнесе.

Затраты на финансирование. Значительная часть финансовых средств используемых для осуществления подписанных соглашений, была привлечена из финансовых институтов в качестве кредита. Получение этих средств сопряжено с определенными затратами – банковскими процентами. Разумеется, компания-подрядчик включает эти

проценты в статью средств, затраченных для выполнения контрактных обязательств и компенсирует их за счет добываемой нефти. Поэтому Азербайджан заинтересован в том, чтобы кредит, получаемый компаниями-подрядчиками от банков, не был очень дорогим т.е., чтобы затраты на выплату процентов не были очень высокими, так как они будут возмещаться за счет Азербайджана. Обратим внимание на условия контракта по АЧГ, касающиеся затрат на финансирование. Здесь (в параграфе 11.4 соглашения) отмечается, что «затраты на финансирование в отношении невозмещенных капитальных затрат по каждому календарному кварталу по окончании каждого календарного квартала суммируются с сальдо невозмещенных капитальных затрат на данную дату и впоследствии возмещаются как капитальные затраты». Затраты на финансирование определяются путем умножения невозмещенных на начало квартала капитальных затрат на $\frac{1}{4}$ годового процента под капитальные затраты. Эта же схема применяется для возмещения эксплуатационных затрат.

Описанная схема вычисления затрат на финансирование одинакова в большинстве контрактов, подписанных Азербайджаном. Отличаются лишь годовые проценты.

В контракте АЧГ годовые проценты согласованы в размере $\text{Libor} + 4\%$, т.е., даже если годовой процент дороже или дешевле этого, при расчете затрат на финансирование будет использовано данное процентное условие. Такой же уровень процента применяется и в ряде других контрактах. Например, в контрактах по месторождениям «Шах-Дениз» и «Карабах».

Управление проектом. В контрактах, подписанных Азербайджаном, для осуществления соответствующих проектов, в течении 30-ти дней после начала разработки месторождения, предусмотрено создание Руководящего Комитета (РК). Вот перечень его основных функций:

- контроль над нефтегазовыми операциями;
- утверждение годового бюджета и программ;
- контроль над затратами;
- создание вспомогательных подкомитетов и контроль над их деятельностью;
- утверждение программ подготовки кадров;
- утверждение ликвидационных планов и работ.

Как правило, РК состоит из равного количества представителей ГНКАР и стороны Подрядчика. При голосовании, каждый из представителей обеих сторон обладает одним голосом. Глава РК избирается из числа представителей ГНКАР в РК. Заседания РК должны проводиться не реже двух раз в году. Годовые программы должны утверждаться за 3 месяца до наступления очередного года.

РК по контракту АЧГ был создан в начале 1995-го года. В его состав входило 10 человек от ГНКАР и 10 – от иностранных компаний (от каждой по одному человеку). Впоследствии была создана Азербайджанская Международная Операционная Компания (АМОК), и начиная с 1-го июня 1999-го года ВР стала оператором проекта.

Операционная Компания. Для осуществления проекта сторона подрядчика создает Операционную Компанию (ОК). Эта компания не ставит перед собой цели заработать прибыль, а отвечает за ежедневное управление, координацию и осуществление нефте-газовых процессов. Как правило, ОК создается после утверждения Программы разработок углеводородного месторождения. Высшим органом управления в этой компании является Совет Директоров. Компании, входящие в состав стороны Подрядчика, имеют в Совете своих представителей. ОК может быть создана (зарегистрирована) в Азербайджане или какой-либо иной стране. Договоренности в контрактах по поводу ОК, обычно охватывают следующие вопросы:

- ответственность компании;
- принципы организации;
- принятие решений;
- правила работы;
- персонал;
- меры по повышению квалификации.

По контракту АЧГ была создана Азербайджанская Международная Операционная Компания (АМОК), и именно она осуществляет всю деятельность по разработке месторождений «АЧГ».

Соглашения о бонусах. В переводе с английского слово «бонус» означает вознаграждение. Как правило, бонус выражается в определенной сумме денег, объем которой согласовывается между сторонами и отражается в подписанном контракте. Выплата бонусов в мировой практике явление достаточно распространенное. В

подписанных Азербайджаном контрактах используется два рода бонусов: 1) бонус за подписание, 2) бонус за успешное продолжение проекта. Бонус за подписание выплачивается спустя небольшой промежуток времени после подписания контракта.

Вообще, первый бонус был выплачен азербайджанскому правительству компаниями BP/Statoil согласно условиям соглашения, подписанного в сентябре 1992-го года по месторождениям «Чираг» и «Шах-Дениз». Сумма этого бонуса составляла 30 млн. долларов США. Согласно контракта по АЧГ, за каждый процент долевого участия иностранные компании должны были выплатить правительству Азербайджана 3 млн. долларов США. Спустя 30 дней после ратификации договора подрядчик должен был выплатить половину общей суммы бонуса, а после того, как ежедневный уровень добычи достигнет 40.000 баррелей, он в течении 60-ти дней после сдачи в эксплуатацию основного экспортного маршрута должен выплатить оставшуюся часть вышеуказанной суммы. До сих пор Азербайджан получил по АЧГ бонусов на общую сумму 202,5 млн.долларов США. Как видим, в контракте АЧГ предусмотрены обе разновидности бонуса.

В табл.1.4 указаны размеры и условия бонусов по некоторым контрактам, подписанным Азербайджаном.

Соглашения по природному газу. Согласно контракту по АЧГ, попутный газ передается ГНКАР безвозмездно. Вплоть до начала 2007-го года АМОК передала Азербайджану 9.9 млрд. кубометров попутного газа.

Таблица 1.3. Доля Азербайджана в прибыльной нефти в ряде подписанных контрактов

R		Доля Азербайджана в прибыльной нефти, в процентах											
>=	<	Кара- бах	Шах- Дениз	Дан Улду- зу, Аш- рафи	Лян- кяран Дениз Та- лыш- Дениз	Ялама	Ап- ше- рон	Нах- чиван	Огуз	Кюр- дашы, Араз- Дениз Кир- гани- Дениз	Инам	Араз, Алов, Шарг	Зафар Ма- шаль
0	1.00	50.0	45.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
1.00	1.25	50.0	55.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	52.5	60.0	52.5	52.5
1.25	1.50	50.0	55.0	50.0	52.5	55.0	55.0	55.0	52.5	52.5	60.0	55.0	55.0
1.50	1.75	60.0	55.0	60.0	57.5	60.0	60.0	60.0	57.5	57.5	70.0	57.5	57.5
1.75	2.00	60.0	55.0	60.0	57.5	65.0	60.0	65.0	57.5	57.5	70.0	60.0	60.0
2.00	2.25	62.5	70.0	62.5	65.0	65.0	67.0	65.0	65.0	65.0	80.0	65.0	65.0
2.25	2.50	65.0	70.0	65.0	65.0	70.0	67.0	70.0	65.0	65.0	85.0	70.0	70.0
2.50	2.75	70.0	70.0	70.0	75.0	70.0	77.0	70.0	75.0	75.0	85.0	70.0	70.0
2.75	3.00	75.0	70.0	75.0	75.0	85.0	77.0	75.0	75.0	75.0	87.5	80.0	80.0
3.00	3.25	80.0	80.0	80.0	80.0	90.0	82.5	85.0	80.0	90.0	90.0	90.0	90.0
3.25	3.50	85.0	80.0	85.0	85.0	90.0	87.5	90.0	85.0	90.0	90.0	90.0	90.0
3.50	3.75	90.0	80.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0
3.75	4.00	90.0	80.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0
4.00		90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0

Таблица 1.4. Бонусы

млн. USD

Условия выплаты бонуса	Номер контракта*											
	1	2	3	4	5	7	8	9	10	11	12	13
В течении 30-ти дней после вступления контракта в силу	135	8	37	8	37	30	10	10	32	32	100	10
В течение 30-ти дней после начала бурения первой разведочной скважины											20	
В течении 30-ти дней после утверждения Программы Разработки		25		25								
В течении 30-ти дней после 60-ти дневной суточной добычи нефти в 40000 баррелей	67.5											
В течении 30-ти дней после 60-ти дневной суточной добычи нефти в 12000 баррелей		42		42								25
За каждые добытые 100 млн. баррелей			1		2.5	1	1					2.5
В течени 30-ти дней после утверждения Программы Разработки, в которой предусматривается добыча 100 млн. барелей нефти или нефтяного эквивалента								2.5	2.5	2.5	1	
В течении 30-ти дней после более поздно наступившего одного из событий: 1) 60-ти дневной суточной добычи в 12000 баррелей; 2) 60-тидневной стабильной добычи из двух скважин			50		10	25	30	10	10		50	
В течении 30-ти дней после 60-тидневной подачи нефти в экспортный нефтепровод	67.5											
В течени 30-ти дней после начала промышленной добычи										10		

* номер контракта соответствует порядковому номеру в таблице 1.1.

Выплата налогов. В подписанных контрактах нашли свое отражение соглашения по следующим видам налогов:

- налог с прибыли подрядчика;
- налог с дохода иностранного субподрядчика;
- подоходный налог с местных и иностранных работников;
- налог на добавленную стоимость (НДС).

В табл.1.5 отражены ставки налогов, согласованные в подписанных Азербайджаном нефтяных контрактах.

Во всех контрактах НДС учтен по нулевой ставке.

Вообще, по поводу вопросов налогообложения, связанного с нефтяными контрактами Азербайджана, можно отметить следующее:

- подрядчик должен выплачивать только те налоги, которые были предусмотрены в контракте;
- межправительственные соглашения об освобождении от двойного налогообложения дают основание для применения налоговых льгот;
- каждая из подрядных сторон несет ответственность за выплату лишь собственных налогов;
- пункты контракта, касающиеся налогов, обладают большей юридической силой, чем другие законодательные акты страны, касающиеся налогов.

- выплата налогов подрядной стороной осуществляется при посредничестве ГНКАР;
- подрядная сторона имеет право требовать от ГНКАР соответствующий документ, подтверждающий факт выплаты налогов. Подрядчик даже может привлечь аудиторскую фирму для проверки выплаты налога со стороны ГНКАР;
- все вопросы, связанные с контрактами, Министерство Налогов решает с ГНКАР;
- В случае, если ГНКАР систематически не выплачивает налоги вместо подрядной стороны, то подрядчик имеет право принять решение о самостоятельном выплачивании налогов.

Как видим, Министерство Налогов не может иметь непосредственные отношения с компаниями-подрядчиками. В такой ситуации ГНКАР играет роль ответственного посредника в правильном подсчете налогов и их своевременной выплате.

Таблица 1.5. Налоги на прибыли подрядчика и доходы субподрядчика

Контракт	Налог на прибыль подрядчика, %	Налог на доход субподрядчика %
Азери-Чираг-Гюнешли	25	5
Карабах	25	6.25
Шах-Дениз	25	6.25
Ашрафи, Дан Улдузу	25	6.25

Контракт	Налог на прибыль подрядчика, %	Налог на доход субподрядчика %
Лянкяран-Дениз, Талыш-Дениз	32	8
Ялама	32	8
Апшерон	32	8
Нахчиван	32	8
Огуз	32	8
Блок Кюрдаши	32	8
Инам	32	8
Араз, Алов, Шарг	32	8
Зафар, Машал	30	7.5
Атешгях, Янан Тава, Муган-Дениз	32	8

В связи с механизмами выплаты налогов, в дополнение к нефтяным контрактам, между Сторонами Подрядчика и Рабочей Группой, созданной по решению Кабинета Министров, был подписан ряд специальных протоколов¹⁵: «О привлечении работников и физических лиц к выплате налогов», «О привлечении иностранных субподрядчиков к выплате налогов», «Об импортно-экспортных налогах Азербайджанской Республики», «О налоге на дополнительную стоимость».

Таможенные процедуры. Оборудование, материалы, средства транспортировки, а также продукты питания для работников компаний, предназначенные для осуществления нефтегазовых операций, при ввозе на территорию Азербайджана, освобождаются от всех таможенных налогов.

¹⁵ <http://www.taxes.gov.az/qanun/psa.shtml>

Добытые углеводороды, в любое время и без уплаты налогов могут быть свободно экспортированы из страны.

Экспортно-импортные операции осуществляются согласно таможенным правилам. При этом за таможенные услуги выплачивается определенная пошлина.

Контроль за нефтегазовыми операциями. Полномочные представители ГНКАР имеют право проверять деятельность, связанную с нефтегазовыми операциями, соответствующие объекты, оборудование и материалы. ГНКАР, принявший решение о проверке, обязан в письменной форме уведомить о ней подрядчика за три рабочих дня до начала проверки.

Определение цены на нефть и газ. Как уже было отмечено, особенностью СРП является то, что в такого рода контрактах капитальные и операционные затраты, понесенные подрядчиком, возмещаются за счет части добытой нефти. Для определения объема этой нефти на возмещение затрат требуется цена нефти (газа). Как же происходит определение цены? Соответствующие соглашения, касающиеся данного вопроса, являются важнейшими частями всех контрактов.

Мировая цена нефти того или иного происхождения зависит прежде всего от показателя качества API¹⁶. Цена на нефть, как известно, определяется на международных рынках. Согласно СРП Азербайджана, раздел полученной нефти производится до ее вывоза на рынок и непременно на территории Азербайджана, а именно – в Пункте Доставки нефти, оговоренном в нефтяных соглашениях. В

¹⁶ API – American Petroleum Institute (Американский Нефтяной Институт)

соглашении по месторождениям АЧГ, об этом пункте говорится, что после сдачи в эксплуатацию основного нефтепровода (БТД), счетчик, установленный на его входном фланце, считается Пунктом Доставки. Отметим, что БТД начинается на терминале Сангачал и Пункт Доставки располагается здесь же. По условиям контракта АЧГ, перед сдачей в эксплуатацию БТД, Пункт Доставки определяется РК.

Таким образом, для раздела полученной нефти, в Пункте Доставки должна быть определена ее цена. Конечно, эта цена не может равняться той, которая устанавливается на международных рынках, потому что для перевозки нефти из Пункта Доставки, располагающегося вблизи от Баку, до места ее использования, необходимо сделать еще массу затрат (на тарифы стран транзита, перевозку, страхование, хранение, загрузку, разгрузку и прочие операции и службы). Покупателей нефти, действующих на рынке можно рассматривать в двух категориях: 1) покупатели-посредники и 2) конечные покупатели. В первую категорию входят различные компании, зарабатывающие на купле-продаже нефти. А во вторую категорию – компании, занимающиеся переработкой нефти. Большинство этих компаний - нефтеперерабатывающие заводы.

Обратим внимание на одну особенность контракта по АЧГ. В этом контракте сторона Подрядчика состоит из множества компаний. Каждая из них овладевает определенной частью прибыльной нефти получает право распоряжаться ею и имеет возможность торговать ею как самостоятельно, так и вкуче с остальными членами подрядческой стороны или же переработать ее на собственном заводе, если таковой имеется в наличии.

В контракте по АЧГ также используется такой термин, как Пункт Продажи. В контракте отмечается следующее: Пункт Продажи это такая географическая точка, в которой право на владение сырой нефтью может переходить от продающего к покупающему, независимо от условий продажи, т.е. как по условиям FOB, CİF, C и F, так и по каким либо другим условиям, принятым в международной торговле. Разумеется, и в этих местах продажи объем нефти измеряется с помощью специальных приборов.

В течении 30-ти дней после окончания квартала все Стороны¹⁷ контракта по АЧГ, представляют информацию о свободной продаже в течении прошедшего квартала всей принадлежащей им нефти. В эту информацию входят также сведения о цене, за которую нефть была продана, объем проданной нефти, дата продажи и наименование Пункта Продажи. На основе этих данных определяется цена нефти, а затем эта информация передается в ГНКАР. Если какая либо из Сторон не согласна с этой ценой, то ГНКАР и Подрядчик обращаются к эксперту международного значения, но если и его мнение не удовлетворяет эту Сторону, то в этом случае эксперт назначается Стокгольмской Торговой Палатой, а его решение становится обязательным для всех Сторон.

Для определения цены нефти в контракте по АЧГ упоминаются два правила¹⁸. Первое правило состоит в том, что согласно независимым с коммерческой точки зрения соглашениям Сторон, общий объем продаж¹⁹ используется в

¹⁷ Все компании - участники, включая ГНКАР.

¹⁸ 13-ый пункт контракта.

¹⁹ «Коммерчески независимая продажа» это продажа за валюту, действующую между покупателем и продавцом, которые хотят заключить сделку, но не являются компаньонами. Согласно этой формуле, к такого рода продаже могут быть отнесены также и бартерные сделки.

том случае, если объем продаж превышает 33.3% от общего объема всех продаж. В такой ситуации цена нефти приравнивается к средней арифметической от всех цен на продажу (в соответствующих Пунктах Продажи), с учетом объема товара проданного за данную цену (т.е. определяется средневзвешенная цена) и во время расчетов из установленных цен вычитаются затраты на транспортировку нефти к Пунктам Продажи (тарифы на трубопровод, оплата за транзит, транспортировочные потери, оплата за пользование терминалом, аренда танкера, налоги на пользование трубопроводом). В случае, если общий объем продаж, проводимых Сторонами на основе независимых с коммерческой точки зрения договоров, не превышает %33.3 общего объема всех продаж, цена нефти определяется как средневзвешенное (с учетом объемов продаж) цены нефти, проданной на основе независимых продаж и цены нефти, проданной другим образом. Для продаж, не являющихся свободными с коммерческой точки зрения, за основу берутся цены, указанные в журнале "Platt's Oilgram". В случае, если цены на данную нефть не будут указаны в этом журнале, то вычисляется средняя цена по трем близким по качеству нефтям, с которой будут согласны все Стороны.

Определение цен на нефть сразу по окончании квартала, невозможно. Это становится возможным лишь по истечении некоторого срока. А в расчетах, проводимых в это время, согласно контракту по АЧГ, за основу берется та цена, которая была установлена на нефть в предыдущем квартале. Поправки же обязательно должны быть сделаны в течении 30-ти дней после установления цены нефти в последнем квартале.

Прочие договоренности. Помимо вышеперечисленных, контракты содержат также договоренности, касающиеся вопросов измерения объема добытой нефти, использования попутного газа, ведения валютно-денежных операций, решения спорных вопросов, гарантии безопасности нефтяных операций и т.д.

Ратификация контрактов в парламенте. Ратификация контрактов парламентом объясняется отсутствием закона о нефти и противоречиями некоторых статей контрактов азербайджанскому законодательству. Отметим, что до сих пор еще не принят соответствующий закон об использовании нефтегазовых ресурсов местными и иностранными компаниями (включая вопросы лицензирования и т.д.). А ратификация нефтяных контрактов в парламенте – всего лишь формальная процедура. Если глава государства дает свое согласие на подписание какого либо контракта, то процедура ратификации не встречает серьезного сопротивления в парламенте. Ни в одном из 24 -х утвержденных контрактов парламент не сделал ни одной, даже самой незначительной поправки.

1.3. Виды доходов страны в азербайджанских контрактах

Обобщая вышеизложенную информацию, мы можем отметить, что в нефтяных контрактах Азербайджана, предусмотрены следующие виды доходов страны:

- определенная часть прибыльной нефти;
- бонусы;
- поакровая оплата;
- налог с прибыли подрядчика;
- налог с дохода субподрядчика;
- определенная доля ГНКАР (например в АЧГ – 10%) в прибыльной нефти подрядчика;
- социальные налоги;
- попутный газ.

1. 4. Адреса поступления доходов

Конкретные адреса доходов, отмеченных выше, определяются соответствующими решениями правительства. В нижеследующей табл. 1.6 дается информация об этих решениях.

Таблица 1.6. Виды доходов Азербайджана

Виды нефтяных доходов	Адреса доходов	Наименование нормативного акта
Доля государства в прибыльной нефти	ГНФАР	Указ Президента страны от 29 декабря 1999 о создании ГНФАР (с учетом дополнений и изменений, сделанных на основании Указов Президента Азербайджанской Республики, №849 от 7-го февраля 2003-го года и № 652 от 1-го марта 2005-го года) ²⁰
Бонусы	ГНФАР	Тот же документ
Поакровые оплаты	ГНФАР	Тот же документ
Налог на прибыль подрядчика	Государственный бюджет	Контракт по АЧГ, Налоговый Кодекс
Налог на доход субподрядчиков	Государственный бюджет	Контракт по АЧГ, Налоговый Кодекс
Доля ГНКАР в прибыльной нефти	ГНКАР	Контракт по АЧГ
Социальные налоги	ГФСЗ	Закон о социальном страховании
Попутный газ	ГНКАР	Контракт по АЧГ

Анализ показывает, что в 2001-2006-е годы большая часть доходов поступила в Нефтяной Фонд. В 2006-м году доходы бюджета сильно возросли и приблизились к доходам Нефтяного Фонда. Так, если в 2006-м году доходы Нефтяного

²⁰ <http://www.oilfund.az/index.php?n=164>

Фонда достигли 1165.6 миллионов долларов²¹ США, то налоги, поступившие в бюджет от иностранного подрядчика, составили 1100 миллионов долларов²² США. Согласно расчетам автора в последующие годы доходы Нефтяного Фонда должны значительно превысить доходы государственного бюджета. Объем социальных налогов, поступающих в ГФСЗ, продолжает оставаться неизвестным. Вместе с тем, мы можем сказать, что эта сумма значительно меньше той, что поступает с подоходного налога, взимаемого с подрядчиков.

²¹ Годовой отчет ГНФАР, 2006.

http://www.oilfund.az/download/OilfundAz_2006.pdf

²² http://www.eiti-az.org/ts_gen/download/EITI_report_2006_eng.pdf

2. НЕФТЯНЫЕ ДОХОДЫ СТРАНЫ

2.1. Прошлые доходы

С 2006 года в Азербайджане началась крупномасштабная разработка супергигантского месторождения нефти Азери-Чыраг-Гюнешли. В этом же году началась добыча природного газа с супергигантского месторождения природного газа Шах-Дениз. Согласно последним заявлениям руководства ГНКАР Азери-Чыраг-Гюнешли содержит около 6.5 млрд.баррелей извлекаемой нефти²³ и около 100 млрд.куб.метров попутного газа. Месторождение Шах-Дениз содержит²⁴ около 0.85 триллиона куб.метров природного газа и около 100 млн.тонн газового конденсата. Однако, согласно информации ВР, извлекаемые запасы АЧГ равны 5.4 млрд.баррелей²⁵. Согласно информации ВР, Месторождение Шах-Дениз содержит около 22.1 триллиона куб.футов природного газа и 750 млн. баррелей газового конденсата²⁶. ВР не исключает наличие дополнительных резервов в нижних горизонтах месторождения²⁷.

²³ Бюллетень Информационного Агентства “Turan”, 27.10.06

²⁴ Бюллетень Информационного Агентства “Turan”, 02.08.06

²⁵ <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=9006667&contentId=7014330>

²⁶ <http://www.bp.com/genericarticle.do?categoryId=9006668&contentId=7014342>

²⁷ Там же

Извлечение этих углеводородов сулит стране огромные доходы. Какие именно? В данном разделе предпринята попытка оценить ожидаемые доходы. Но прежде, чем перейти к оценке ожидаемых доходов, рассмотрим данные об уже полученных доходах.

Еще до подписания первого контракта иностранные компании, ведущие переговоры с азербайджанским правительством, выплатили значительные бонусы. Выплатами бонусов сопровождалось подписание всех контрактов по оффшорным месторождениям. Общий объем всех выплаченных бонусов к концу 1997 года составил свыше 700 млн. долларов США.

Бонусы сыграли важную роль в стабилизации макроэкономической ситуации и решении проблем, связанных с дефицитом бюджета. Расчеты показывают, что в 1995-2000 годах 62% бюджетного дефицита было профинансировано за счет нефтяных бонусов.

В ноябре 1997 года началась добыча первой нефти с контрактной территории Азери-Чыраг-Гюнешли. С этого времени началось формирование прибыльной нефти, часть которой полагалась правительству Азербайджана. Долю Азербайджана в прибыльной нефти продает ГНКАР. До 2001 года, т.е. до того времени, когда начал функционировать ГНФАР, вырученные деньги аккумулировались на счетах госнефтекомпании. После создания ГНФАР на его счет были перечислены²⁸ остатки денег (270,964.7 тысяч долларов США), вырученных от подписанных в прошлые годы нефтяных контрактов (бонусы – 100 млн. долларов, деньги, полученные от продажи прибыльной нефти – 162,346.2 тысяч долларов, доходы от сдачи в аренду объектов 360 тысяч долларов,

²⁸ Указ президента страны от 4 января 2001 года

тарифные выплаты за транспортировку нефти по трубопроводу Баку – Супса – 8,258.6 тысяч долларов) и хранящиеся на счете ГНКАР в Международном Банке Азербайджана. В 2002 году на счет ГНФАР из Национального Банка было перечислено 52.6 млн.долларов из объема прошлых доходов от подписанных нефтяных контрактов. В 2003 году было очередное перечисление доходов в сумме 124 млн.долларов от подписанных в прошлые годы нефтяных контрактов (65.4 млн.долларов, хранящихся в Национальном Банке страны, 48.6 млн.долларов от Лукойла и 10 млн.долларов от ExxonMobil)²⁹.

Согласно существующим нормативным актам (см. раздел 5.2) в ГНФАР поступают следующие доходы от нефтяных контрактов:

- доля Азербайджана в прибыльной нефти, добываемой в рамках СРП;
- бонусы, выплачиваемые по условиям СРП;
- поакровые выплаты по условиям СРП;
- причитающиеся Азербайджану дивиденды и доходы от раздела прибыли, связанные с нефтегазовыми проектами;
- транзитные доходы от экспортных нефте- и газопроводов;
- доходы от передачи активов в пользование в рамках СРП.

В табл. 2.1 представлены данные о доходах ГНФАР в период с 2001 по 2006 годы. При составлении таблицы

²⁹ Годовой отчет ГНФАР за 2003.
http://www.oilfund.az/download/az/2003_az.pdf

большинство данных взято из Годовых отчетов ГНФАР³⁰. Только данные в скобках подсчитаны автором. Это делалось следующим образом. Например, отсутствующее в годовом отчете ГНФАР за 2002 год значение доходов в USD от управления средствами ГНФАР определено следующим образом:

$$\begin{array}{r} 124273 \\ 24.3 = \text{-----} \times 289.5 \\ 1474499 \end{array}$$

Здесь: 124273 – доходы от управления средствами ГНФАР в 2002-ом году, в AZM; 1474499 – суммарные доходы за 2002 год в AZM; 289.5 - суммарные доходы за 2002 год в USD.

Доходы от разницы в цене нефти образуются следующим образом. Согласно закону о государственном бюджете Азербайджанской Республики, а также в соответствии с Согласительным Протоколом, подписанным между Министерством Финансов, Министерством экономического Развития, ГНКАР и ГНФАР, в случае превышения контрактной стоимости добытой в Азербайджанской Республике и экспортированной за рубеж сырой нефти, над предусмотренным в госбюджете стоимостью нефти, разница между контрактной стоимостью нефти и внутристрановой оптовой стоимостью является еще одним источником доходов ГНФАР.

В перечень доходов от управления ГНФАР входят: доходы от размещения средств (активов) фонда, дивиденды, доходы от продажи активов, доходы от переоценки валютных средств фонда и др.

³⁰ <http://www.oilfund.az/az/account>

Таблица 2.1. Доходы ГНФАР

Источники доходов	2001, млн.AZM/ млн. USD	2002, млн.AZM/ млн. USD	2003, млн.AZM/ млн. USD	2004, млн.AZM/ млн. USD	2005, млн.AZM/ млн. USD	2006, тыс.AZN/ млн. USD
Средства ГНФАР на 1 января	1241018.0/ 270.9	2346951.1/ 491.5	3387278.1/ (692.2)	4015033.8/ 815.6	4726257.4/ 964.0	1280457.0/ 1394.3
Продажа прибыльной нефти	826 601.7/ 177.8	975 882/ 200.6	869 008.3/ 176.9	1 294 834.7/ 263.8	2 713 094.8/ 579.9	896 258.0/ 1005.4
Бонусы	29 927.4/ 6.4	257 630*/ 52.6*	608 945.8*/ 124.0*	105 991.1/ 21.6	4 592.1/ 1.0	1 797.7/ 2.0
Транзитные тарифы	54 797.0/ 11.7	61681.0/ 12.7	63 588.9/ 12.9	59 712.3/ 12.1	78 217.6/ 16.5	12 716.3/ 14.2
Поакровые выплаты	50 064.1/ 10.7	52 704/ 10.8	94 555.3/ 19.3	43 261.0/ 8.8	40 756.0/ 8.8	7 570.9/ 8.6
Арендные выплаты	2 225.3/ 0.5	2 329/ 0.5	586.4/ 0.1	-	-	-
Активы, переданные правительству	-	-	24.4/ (0.005)	2984.3/ (0.607)	7612.9/ (1.625)	669.8/
Разница в цене нефти	-	-	-	-	316474.2/	10 972.7/ 12.5
Доходы от управления средствами ГНФАР	146 378/ 14.2	124 273.0/ (24.3)	183 784.1/ (37.4)	75 623.2/ (15.4)	139 576.3/ (29.8)	55 953.3/
Всего доходов за год:	2 351 011.5/ 492.4	1 474 499/ 289.5	1 820 493.2/ (370.7)	1 582 406.6/ (322.1)	3 300 323.9/ 704.6	985 938.7/ 1 165.6
Средства ГНКАР на 31 декабря	2 351 011.5/ 492.4	3 821 450.1/ 781.0	4 015 033.8/ (815.6)	4 726 257.4/ 964.0	6 402 284.4/ 1 394.3	1 267 444.8/ 1 454.5

Интересно, что доходы от управления средствами ГНФАР отсутствуют не только в отчете за 2002, но и за 2003, 2004, 2005 и 2006. Только в отчете за 2001 год присутствует соответствующее значение дохода. Объяснить это отсутствие сложно, поскольку доходы от управления средствами ГНФАР получаются в иностранной валюте. Причем, подсчитать не указанные в отчетах ГНФАР за 2003 и 2004 годы доходы от управления средствами ГНФАР не представляется возможным по приведенной выше схеме, т.к. в отчетах ГНФАР за эти годы отсутствуют также данные о суммарных доходах ГНФАР всех видов за 2003 и 2004 годы. Чтобы выйти из этой ситуации мы произвели оценку доходов ГНФАР всех видов за 2003 и 2004 годы с использованием среднегодового курса AZM из отчета Международного Валютного Фонда³¹.

Отсутствуют в отчетах ГНФАР также и выраженные в USD данные о доходах от продажи переданных правительству страны активов. Поэтому их пришлось рассчитать с использованием вышеприведенной схемы расчета.

В предыдущем разделе мы отмечали механизм распределения прибыльной нефти между Азербайджаном и подрядчиком по контракту АЧГ. В таблице 1.3 описаны три возможных схемы раздела прибыли. На середину 2007 года распределение прибыльной нефти между консорциумом и страной осуществляется пока по 1-ой схеме, т.е. 30% прибыльной нефти получает Азербайджан, а 70% - подрядчик.

Бонусы, выплаченные иностранными компаниями, согласно подписанным с азербайджанским правительством

³¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08216.pdf>

соглашениям (таблица 1.1) осуществляется согласно условиям, приведенных в таблице 1.3.

Заметим, что в ГНФАР поступают транзитные тарифы за прокачку нефти и газа по трубопроводам БТС, Баку-Супса и БТЭ³².

Среднегодовая доходность (в базовой валюте - USD) управления средствами ГНФАР представлена в таблице 2.2.

Таблица 2.2. Среднегодовая доходность от размещения активов ГНФАР

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доходы от размещения и инвестиций средств ГНФАР ³³	3.87	2.15	4.42	1.88	2.79	8.5

Значительный рост доходности от размещения активов ГНФАР в 2006 году видимо объясняется в том числе и инфляцией доллара. Во всяком случае, согласно годового отчета ГНФАР, доходность размещения в 2006 году в манатной (AZN) базе составила 2.9%.

Схема размещения средств ГНФАР по состоянию на 2006 год представлена на рис. 2.1³⁴. В 2006 году большая часть (51.6%) активов ГНФАР содержалась в ликвидном положении со сроком - на 1 год. 33.9% - сроком от 1 до 3 лет, 8.2% - сроком от 3 до 5 лет, 2.8% - сроком от 5 до 7 лет, 3.5% - сроком более 7 лет.

³² <http://www.oilfund.az/az/content/13/9>

³³ Годовые отчеты ГНФАР, <http://www.oilfund.az/index.php?n=19>

³⁴ Годовой отчет ГНФАР, 2006

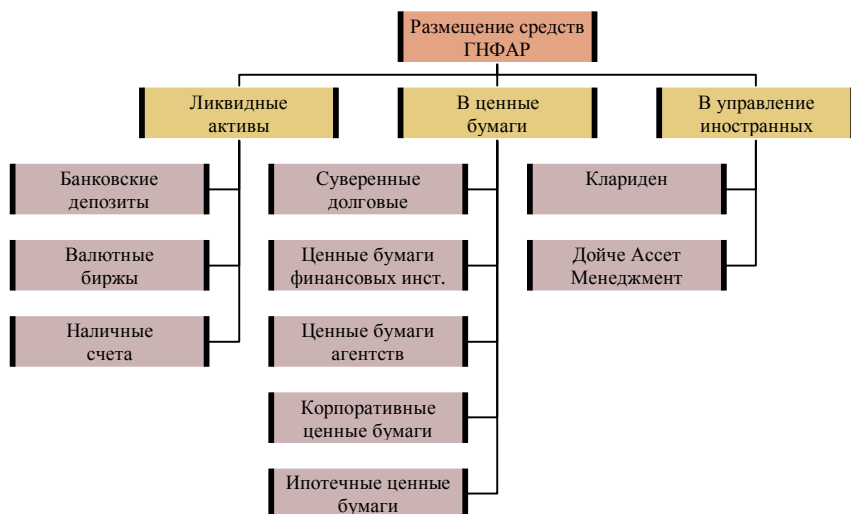


Рис. 2.1. Схема размещения активов ГНФАР

В табл.2.3 представлен состав валютных активов ГНФАР по состоянию на 31 декабря 2006 года.

Как видим из таблицы, иностранные менеджеры по состоянию на конец 2006 года управляли всего 8.6% общего объема активов ГНФАР. Доходность управления средствами ГНФАР со стороны Клариден (входящего в Credit Swiss Group) в 2006 году составила 6.28%, а по Дойче Ассет Менеджмент – 5.25%.

Согласно распоряжения президента страны от 28 декабря 2005 года, в 2006 году активы ГНФАР на 55% были представлены в долларовой базе, на 35% - в базе евро, 5% - в базе фунт стерлинга. Еще пять процентов активов ГНФАР были представлены в валютах высокорейтинговых стран.

Таблица 2.3. Состав валютных активов ГНФАР

	ГНФАР	Клариден	Дойче AsM	ВСЕГО	%
ЦЕННЫЕ БУМАГИ:	1 260.5	34.9	74.8	1 370.2	94.2
Суверенные ценные бумаги	-		45.4	45.4	3.1
Ценные бумаги финанс. Институтов	834.3	8.6	28.4	871.3	59.9
Ценные бумаги агентств	163.8	9.3	-	173.1	11.9
Корпоративные ценные бумаги	192.2	2.0	1.0	195.2	13.4
Ипотека	70.2	15.0	-	85.2	5.9
АКЦИИ	-	4.6	-	4.6	0.3
НЛИЧНЫЕ СРЕДСТВА:	69.1	7.5	3.7	80.3	5.5
Банковские депозиты	-	7.4	-	7.4	0.5
Денежные рынки	0.8	-	2.5	3.3	0.2
Наличные счета	68.3	0.1	1.2	69.6	4.8
ВСЕГО:	1329.6	47.0	78.5	1 455.1	100

На рис. 2.2 представлен состав общей корзины доходов ГНФАР за 2001-2006 годы (исключая валютные средства, переданные ГНФАР в 2001 - 2003 годах из хранящихся на счетах Национального Банка и ГНКАР).

Как видим, львиную долю доходов за эти годы составляют поступления от продажи прибыльной нефти. С учетом ожидаемого с 2008 года перехода на распределение прибыльной нефти по второй схеме (см. табл. 1.3), можно прогнозировать рост доли прибыльной нефти в общей корзине доходов ГНФАР.

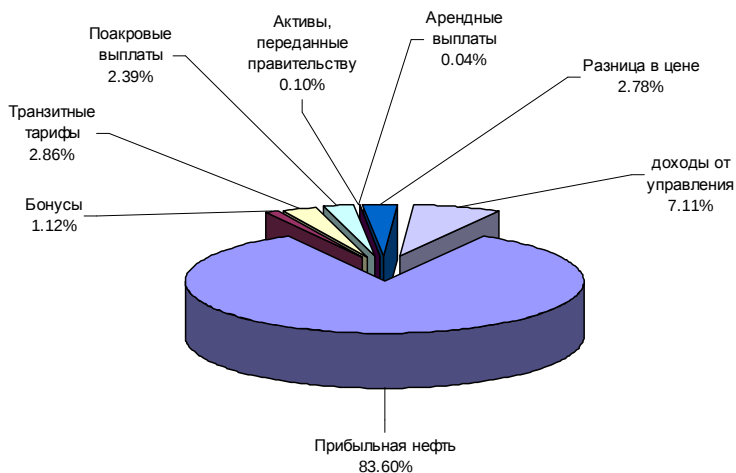


Рис. 2.2. Корзина доходов ГНФАР

2.2. Ожидаемые доходы

Прогноз ожидаемых доходов основывается на некоторые предпосылки. В число этих предпосылок входят ожидаемая динамика добычи и инвестиций, эксплуатационные расходы, расходы на транспортировку и также предположения об ожидаемых ценах на нефть на мировом рынке.

Ожидаемая динамика добычи нефти на контрактной площади АЧГ приведена на рис. 2.2. В ходе составления этой гистограммы были использованы последние данные АМОК и ГНКАР. Конечно, в будущем реальный график добычи может не совпасть с приведенным на данном рисунке. Вместе

с тем, можно ожидать, что отклонения не будут существенными. Во всяком случае, сегодня, прогнозируя ожидаемые доходы мы вынуждены опираться на какой-то график добычи, и, поскольку приведенная на рис. 2.3 гистограмма основывается на данных международной операционной компании и национальной нефтяной компании, мы воспользуемся этим графиком.

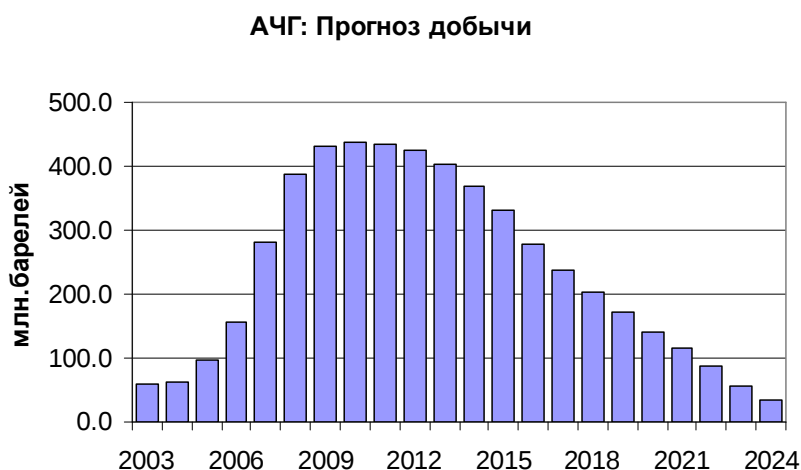


Рис. 2.3.

Добыча на АЧГ достигнет пика к 2010 году, ожидаемого на уровне 440 млн.баррелей. К 2024 году – сроку завершения контракта – добыча постепенно приблизится к нулю.

В рамках данного исследования, прогноз капитальных затрат составлен, опять же, основываясь на публикациях и пресс-релизах АМОК. Так, опираясь на эту информацию,

можно прийти к заключению, что капитальные затраты продолжатся до 2008 года и составят 18 млрд. долларов США. В будущем, инвестиции в этом объеме будут возмещены постепенно. Год завершения возмещения капитальных затрат будет зависеть от цены сырой нефти на мировом рынке. Точнее говоря, при расчетах, связанных с возмещением капитальных затрат, за основу берется стоимость нефти в Пункте Доставки. Доставка нефти от этой точки пункта продажи требует определенных затрат: транзитные тарифы БТД, страховка, танкерная перевозка и др. Таким образом, цена нефти в Пункте Доставки определяется путем вычитания этих расходов из цены в Пункте Продажи.

Еще одно предположение связано с ожидаемыми транспортными затратами. В данном исследовании принято предположение о том, что транзитные тарифы по БТД не превзойдут \$3/баррель. Необходимость в учете транзитных тарифов обусловлена тем, что согласно условиям контракта АЧГ, распределение прибыльной нефти зависит от этого показателя.

Наконец, самое сложное спрогнозировать динамику цен на нефть на мировом рынке. Срок контракта завершается в 2024 году. И вряд ли кто может спрогнозировать динамику изменения цен в течение последующих 20 лет. Как выход из ситуации, в данном исследовании, при проведении прогнозных расчетов рассмотрены 4 сценария для цены в Пункте Доставки: \$18, \$25, \$35, \$45 и \$60 за баррель.

Другое предположение связано с эксплуатационными расходами. В наших прогнозных расчетах мы приняли эксплуатационные расходы на уровне \$2/ баррель.

Таким образом, после всех описанных предположений (исходных допущений) можно переходить к прогнозным расчетам ожидаемых доходов, видов которых с АЧГ-контракта несколько.

На рис. 2.4 представлено распределение добытой нефти и финансовые потоки. Здесь, стрелками указаны денежные потоки:

- 1 – оплата за товары и услуги;
- 2 – оплата за услуги и товары;
- 3 – доля подрядчика в прибыльной нефти;
- 4 – доля государства в прибыльной нефти;
- 5 – арендная и транзитная выплаты;
- 6 – налоговые выплаты с прибыли подрядчика и доходов субподрядчиков;
- 7 – 22% фонда оплаты работников;
- 8 – зарплата работников;
- 9 – подоходный налог с работников;
- 10 – выплаты работников в пенсионный фонд.

Данная схема составлена на основе контрактных условий по АЧГ.

Оплачиваемые за счет добытой азербайджанской нефти капитальные и эксплуатационные расходы составляют доход других участников проекта. Среди этих субъектов имеются компании и структуры, оказывающие различные услуги (банки, страховые компании и др.) и также компании, продающие АМОК различные товары и предоставляющие в аренду те или иные активы. Субподрядные компании, согласно условиям контракта по АЧГ, выплачивают 5%-ный

налог от объема дохода. Именно это отражается 6-ым направлением на рис. 2.4.

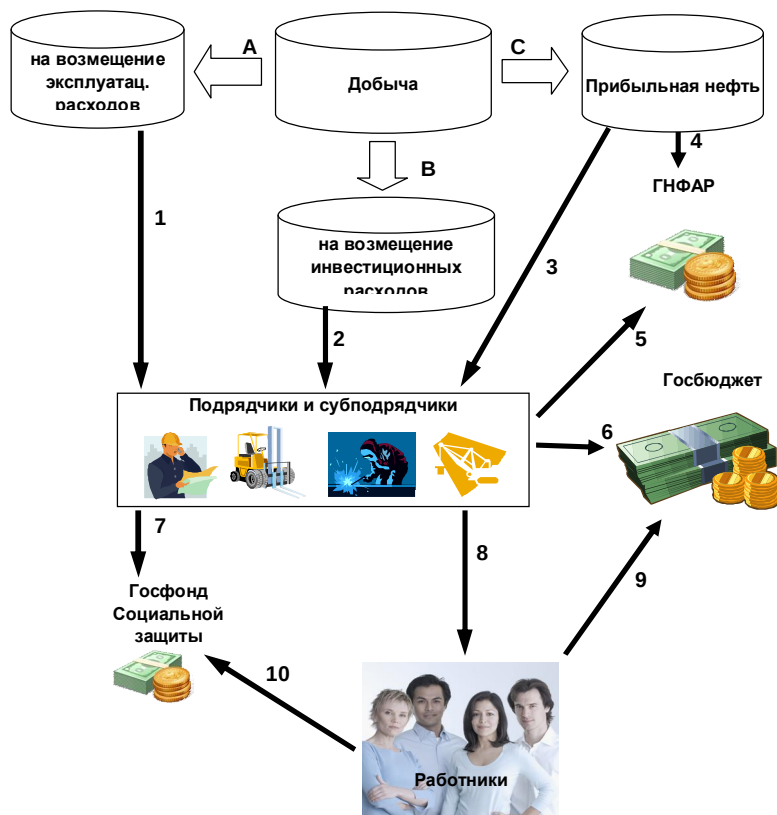


Рис. 2.4. Распределение добытой нефти и финансовые потоки

7-ое направление на рис. 2.4 фиксирует перечисления в Государственный Фонд Социальной Защиты (ГФСЗ) 22%-тов фонда заработной платы работников подрядчика и субподрядчиков. Кроме того, работники этих компаний

получают заработную плату (8-ое направление) и платят подоходный налог в госбюджет (9-ое направление). В ГФСЗ они выплачивают пенсионный налог (10-ое направление).

В этой схеме не представлены бонусные и поакровые выплаты, выплачиваемые ГНФАР согласно условиям контрактов. Причина в том, что хотя эти выплаты и относятся к затратам компаний, вместе с тем схема их возмещения иная.

Анализ показывает, что доходы от продажи прибыльной нефти, приходящейся на долю страны, доходы ГНКАР, госбюджета и ГФСЗ являются наибольшими. Наш прогноз охватывает именно эти виды доходов.

На рис. 2.5 показан прогноз приходящейся на долю государства кумулятивной прибыльной нефти с АЧГ.

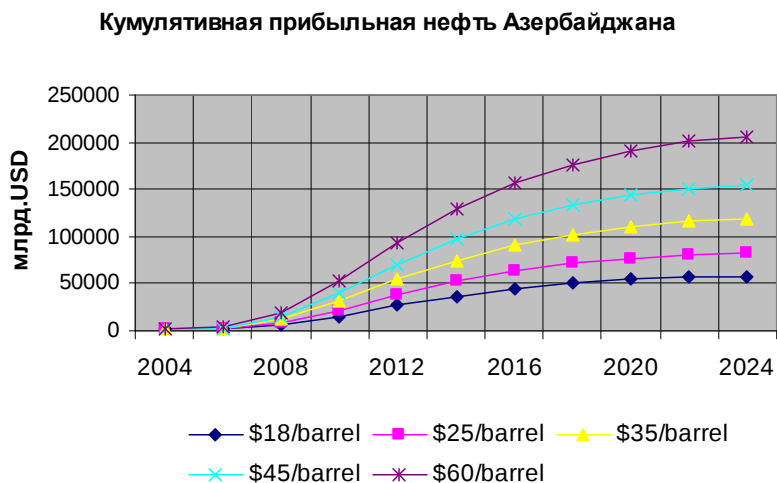


Рис. 2.5.

Как видим, к концу 2024 года, т.е. к сроку завершения контракта, стоимость кумулятивной прибыльной нефти Азербайджана может быть в пределе от 50 до 150 миллиардов американских долларов, в зависимости от цены нефти.

Как ранее было отмечено, подрядчик выплачивает налог в госбюджет со своей прибыльной нефти. Это не единственный вид дохода госбюджета от АЧГ-контракта. Другие виды доходов госбюджета формируются за счет подоходного налога, выплачиваемого работниками. Кроме того, с налогооблагаемой прибыли подрядчика АЧГ удерживается налог по ставке 25%, а с доходов (объем сервисного контракта) субподрядчика удерживается налог по ставке 5%. В данном исследовании, при прогнозировании доходов госбюджета учитываются лишь налоги с прибыли подрядчика. Правила расчета налогооблагаемой прибыли подрядчика указаны в контракте АЧГ. Согласно этим правилам из стоимости прибыльной нефти подрядчика вычитывается ряд расходов. Прогнозировать эти расходы очень сложно. По этой причине, в целях упрощения, было принято допущение о том, что названные расходы не превысят 5% и исходя из этого расчет дохода от налога с прибыли был основан на ставке не в 25%, а на 20%-ной ставке. Понятно, что это допущение создает определенные погрешности, но, в результате этого допущения у нас появляется возможность иметь хоть какое-то представление о доходах бюджета. Таким образом, прогноз доходов государственного бюджета может быть представлен в виде графика, приведенного на рис. 2.6. Как видим, и государственный бюджет получит высокие доходы. При цене на нефть в Пункте Доставки в 60 долларов США в пиковый

год добычи нефти на АЧГ государственный бюджет только в виде налогов с прибыли подрядчика получит около 2.3 млрд. долларов США.

Доходы госбюджета

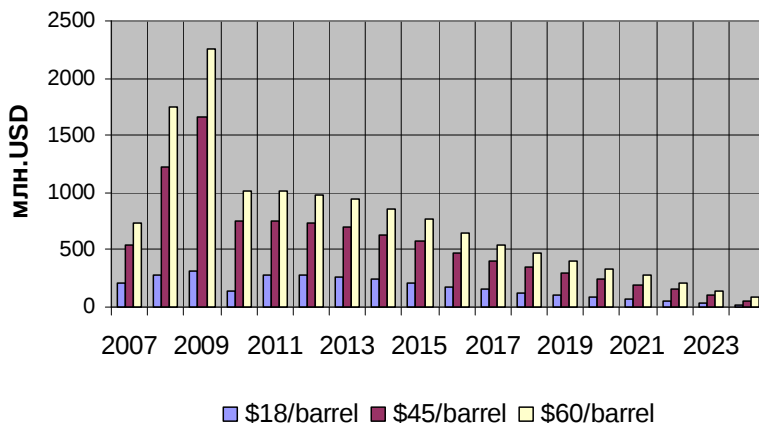


Рис. 2.6.

ГНКАР является одной из подрядных сторон контракта по АЧГ и обладателем 10%-ной доли. Это означает, что 10% прибыльной нефти подрядчика принадлежит ГНКАР. Однако, при создании ГНФАР, в соответствующем нормативном акте было предусмотрено перечисление дохода ГНКАР в ГНФАР. Таким образом, ГНКАР был лишен своей доли. Однако, решением президента страны от 7 февраля 2003 года право на долю ГНКАР в АЧГ-контракте вновь было возвращено государственной нефтяной компании. В последующем, решением³⁵ президента страны, от 16 мая 2007 года,

³⁵ <http://www.oilfund.az/index.php?n=174>

накопленные до 2003 года в ГНФАР деньги от продажи доли ГНКАР в прибыльной нефти (около 102.3 млн.долларов США) были возвращены ГНКАР. На рис. 2.7 представлена оценка ожидаемых доходов ГНКАР.

ГФСЗ также имеет доход с АЧГ и если наши законы в этой области не изменятся, Фонд будет продолжать получать доход на протяжении всего срока контракта. Прогнозирование этих доходов требует наличия информации о фонде зарплаты персонала в будущем. Наши предположения в этой области не очень состоятельны, тем не менее, примерные оценки показывают, что ожидаемый кумулятивный доход ГФСЗ в период контракта может составить 20-30 млн. долларов США.

Прибыльная нефть ГНКАР

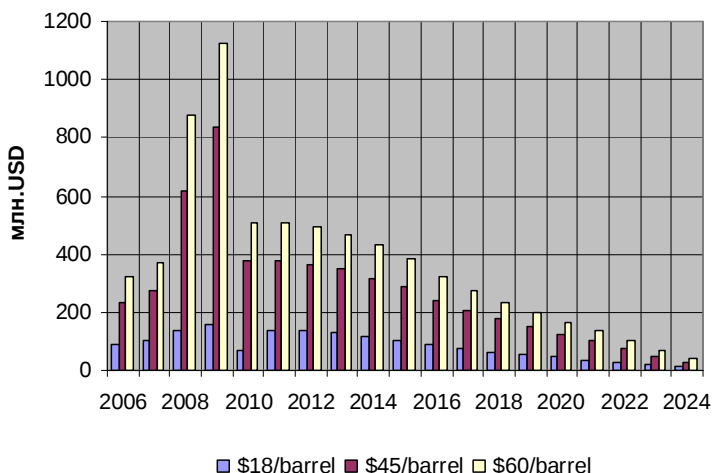


Рис. 2.7.

Таким образом, в случае, если в период 2007-2024 годов стоимость нефти в Пункте доставки будет на уровне \$45/баррель, то совокупные кумулятивные доходы ГНФАР, госбюджета, ГФСЗ и ГНКАР превзойдут 170 млрд. долларов США. Понятно, что цена нефти в эти годы не останется стабильной. Очень вероятно, что будут наблюдаться сменяющие друг-друга то повышение, то понижение цены. Однако, доходы страны скорее всего окажутся значительно более высокими. Поскольку тенденция роста цен и ожидания их приближения к 100 долларовому уровню, по мнению экспертов, весьма реальны. Принимая во внимание ожидаемые доходы и от контракта по ШД, а также тенденции роста цен на газ, можно прогнозировать еще более высокие доходы страны.

Завершая данный раздел, мы хотели бы еще раз подчеркнуть демонстрационный характер проведенных расчетов, не претендующих на точность. Вместе с тем, отметим, что даже эти ориентировочные расчеты указывают на высокую вероятность получения Азербайджаном чрезвычайно больших доходов в ближайшие два десятилетия. И, принимая во внимание, что в те же десятилетия запасы углеводородных ресурсов будут в значительной степени истощены и Азербайджан вновь может стать импортером энергоресурсов, сегодня основной задачей, стоящей перед страной является использование нефтяных доходов с возможно минимальными потерями и высокой эффективностью.

3. РАСХОДЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Как было отмечено в разделе 1, первый нефтяной контракт был подписан в сентябре 1994 года. Однако, еще до подписания контракта, уже на этапе переговоров, Азербайджан в 1992 и в 1993 годах получил значительные бонусы, которые начали использоваться правительством для покрытия своих расходов. В последующем, подписание каждого нового контракта сопровождалось выплатой правительству бонусов. На рис.3.1 показано использование нефтяных бонусов для покрытия дефицита бюджета в период с 1995 по 2000 годы³⁶.

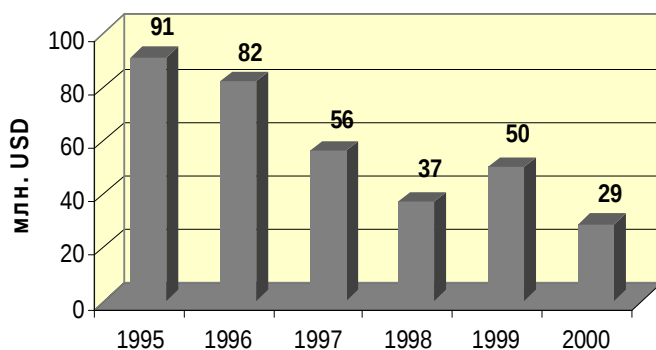


Рис. 3.1. Использование бонусов

³⁶ Обзор экономики Азербайджана. Квартальный бюллетень TACIS. 2001, апрель-июнь

Как уже мы отмечали, нефтяной фонд страны был создан в последние дни 1999 года. Важную роль при этом сыграли международные финансовые институты, рекомендовавшие правительству стерилизовать нефтяные доходы с целью снижения рисков «голландского синдрома». Функционировать фонд стал в 2001 году. Начиная с этого года указами президента страны из ГНФАР выделяются деньги на финансирование различных проектов (инвестиционных, социальных и т.д.), трансферты в бюджет страны и на управление фондом (содержание аппарата, оплата услуг иностранных консультантов и др.). В таблице 3.1 приводятся данные³⁷ о расходах из ГНФАР за период с 2001 по 2006 годы.

В эти годы финансирование проектов включало 2 позиции: расходы на улучшение социального положения беженцев и вынужденных переселенцев и, также, на финансирование доли азербайджанской компании в проекте строительства нефтепровода БТД, а также финансирование двух водных проектов и создание государственной инвестиционной компании. Всего на финансирование нефтепровода в указанные три года было потрачено 297,9 млн. AZN манат³⁸.

В 2006 году имели место и внебюджетные расходы (на переоценку валютных активов ГНФАР и налоги) в размере 17575 AZN.

На рис. 3.2 представлена структура расходов средств ГНФАР в 2001-2006 года.

³⁷ Годовые отчеты ГНФАР, www.oilfund.az

³⁸ <http://www.oilfund.az/index.php?n=23>

Таблица 3.1. Расходы из средств ГНФАР

Направление расходов	2001, млн. AZM	2002, млн. AZM	2003, млн. AZM	2004, млн. AZM	2005, млн. AZM	2006, тыс. AZN/ млн. AZM	Всего, млн. AZM/ тыс. AZN
Решение социальных проблем беженцев и вынужденных переселенцев	3583.3	188839.0	99812.9	74952.3	201948.2	110031.5/ 550157.5	1119293.2/ 223858.64
Проект БТД	-	242298.7	576000.0	89000.0	205000	75409/ 377045.0	1489343.7/ 297868.74
Трансферт в государственный бюджет	-	-	500000.0	650000	750000	585000/ 2925000.0	4825000.0/ 965000
Проект водопровода Огуз-Габала – Баку	-	-	-	-	-	82748.7/ 413743.5	413743.5/ 82748.7
Проект оросительной системы Самур-Апшерон	-	-	-	-	-	37000.0/ 185000.0	185000/ 37000
Уставной капитал Государственной Инвестиционной Компании	-	-	-	-	-	90000/ 450000.0	450000.0/ 90000
Расходы, связанные с управлением ГНФАР	476.6	3034.0	4307.3	3555.6	7838.3	1186.6/ 5933.0	25144.8/ 5028.96
ВСЕГО:	4059.9	434171.7	1180120.2	817507.9	1164786.5	981375.9/ 4906879.0	8507525.2/ 1701505.04

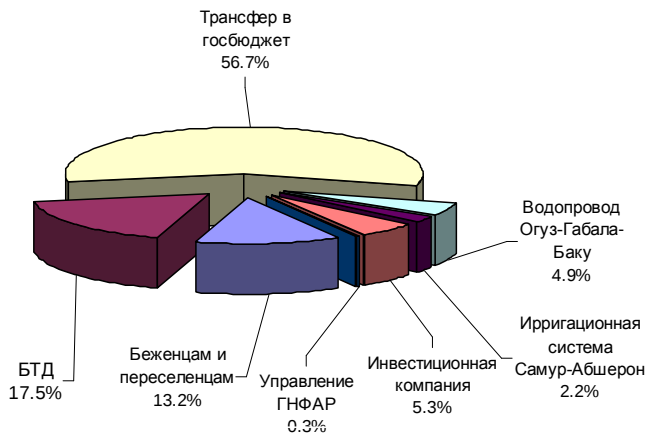


Рис. 3.2. Расходы ГНФАР

На рис. 3.3 представлено сопоставление годовых доходов ГНФАР с расходами за те же годы.

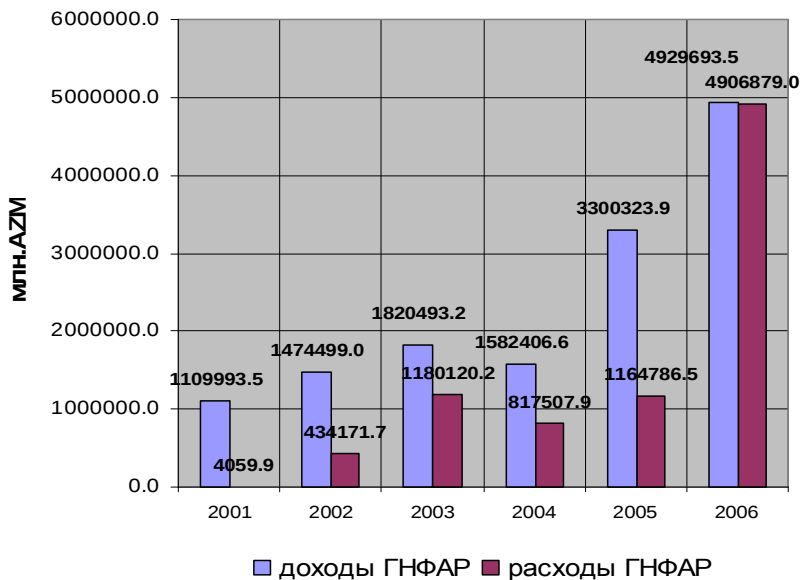


Рис.3.3. Доходы и расходы ГНФАР

В табл.3.2 приводятся данные, позволяющие сопоставить расходы нефтяных денег с бюджетом страны.

Таблица 3.2. Расходы ГНФАР и расходная часть госбюджета

Годы	Расходы из ГНФАР ³⁹ , млн. AZN	Государственный бюджет ⁴⁰ , млн. AZN	Доля трансферта из ГНФАР в государственном бюджете, %
2001	0,8	806.6	0
2002	86,8	931.7	0
2003	236,0	1 234.0	8.1
2004	163,5	1 501.0	8.6
2005	232,9	2 140.7	7.0
2006	981.3	3 789.7	15.4

В табл. 3.3 представлены запланированные на 2007 год расходы из ГНФАР⁴¹:

Таблица 3.3. Планируемые в 2007 расходы ГНФАР

N	Направление расхода	Объем расходов, тысяча AZN
1.	Финансирование социальных нужд беженцев и вынужденных переселенцев	124 161,0
2.	Трансферт в госбюджет	585 000,0

³⁹ Годовые отчеты ГНФАР, www.oilfund.az

⁴⁰ http://www.azstat.org/publications/azfigures/2007/az/020.shtml#t20_1

⁴¹ www.oilfund.az

N	Направление расхода	Объем расходов, тысяча AZN
3.	Строительство водопровода из региона Огуз-Габала в Баку	183 620,0
4.	Реконструкция канала Самур-Абшерон	76 900,0
5.	Управление ГНФАР	7 385,9
	Всего	977 066,9

Трансферты из ГНФАР в государственный бюджет и также деньги на социальные нужды беженцев и вынужденных переселенцев и на реализацию инфраструктурных проектов, попадают в различные государственные органы и именно здесь подвергаются риску частичного нецелевого и неэффективного расходования, в том числе и из-за существующих недостатков в законодательных актах, о которых идет речь в параграфе 5.

Есть ли основание опасаться за потери (присвоение со стороны чиновников или нерациональное расходование) части нефтяных денег в ходе их расходования на различные правительственные проекты и программы? Хотя до настоящего времени еще не было прецедентов судебного разбирательства каких-либо случаев коррупции или хищений по расходам нефтяных денег, вместе с тем, существующие риски, которые рассматриваются в следующем разделе, позволяют предполагать, что потери могут иметь место.

4. ФАКТОРЫ РИСКА НЕЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ НЕФТЯНЫМИ ДОХОДАМИ

В этом разделе описаны основные факторы риска неэффективного управления нефтяными доходами:

- отсутствие у правительства необходимого опыта по управлению крупными доходами;
- несовершенство законов;
- зависимость судебной власти от исполнительной;
- зависимость законодательной власти от исполнительной;
- слабость механизмов борьбы с коррупцией;
- слабость демократических институтов;
- слабость гражданских организаций;
- слабость независимых СМИ;
- конфликт интересов ГНКАР в СРП;
- другие.

Эти факторы были выявлены путем анализа существующих правовых актов и решений принимаемых правительством, бесед с местными и иностранными

экспертами и с правительственными чиновниками, изучения опыта других стран.

Отсутствие у правительства необходимого опыта по управлению крупными доходами объясняется тем, что в советское время все решала центральная власть в Москве. Местное правительство было лишено прав распоряжаться добытой нефтью и продуктами нефтепереработки. Оно, например, не имело права продавать национальные природные ресурсы на внешних рынках, не имело прав на формирование собственных валютных резервов и, естественно, не испытывало потребности в управлении этими резервами. Все это делало центральное правительство. С другой стороны, закрытость советской экономики, отчужденность от мировых экономических процессов, от фондовых и товарных бирж не создавало стимулов по формированию местных специалистов в области операций с ценными бумагами, финансовому анализу инвестиционных процессов и т.д. Сегодня Азербайджан пытается решать эти проблемы путем подготовки собственных кадров и привлечения иностранных менеджеров к управлению активами Государственного Нефтяного Фонда и валютными резервами Национального Банка.

Согласно годовым отчетам ГНФАР⁴² за 2001-2006 годы, фонд уделял важное внимание развитию человеческих ресурсов. Уже с 2001 года сотрудники фонда принимали участие в специальных семинарах по управлению инвестиционным портфелем, организованных рядом банков Германии и Франции. В 2002 году сотрудники фонда прошли специальные тренинги по международным

⁴² http://www.oilfund.az/index_en.php?n=19

стандартам финансовой отчетности и бухгалтерского учета, организованные аудиторскими компаниями Ernst&Young, PriceWaterhouseCoopers и Deloitte&Touche. В том же году в ГНФАР была введена в действие компьютерная система бухгалтерского учета. Сотрудники фонда имели возможность повышения своей квалификации посредством платных образовательных программ в сети Интернет по вопросам финансовых и дилинговых операций. Тренинги для сотрудников фонда были продолжены и в последующие годы. Эти тренинги организовывались с помощью ряда инвестиционных банков, с которыми было начато сотрудничество фонда, а также международных финансовых институтов.

В 2004 году Агентство Торговли и Развития выделило ГНФАР грант на институциональное развитие в размере 1,091 тысяч USD⁴³. Грант был использован для развития стратегической политики по размещению активов фонда, повышения уровня управления активами и рисками, а также определения критериев выбора иностранных менеджеров, определения требований к программному обеспечению по регистрации и учету активов и др. Помощь была направлена также на улучшение организационной структуры ГНФАР, усиление внутреннего контроля и взаимной отчетности между департаментами фонда, а также на развитие кадрового потенциала. В том же году был проведен тендер по выбору консалтинговой компании для ГНФАР. Победителем стала компания Overture Managed Solutions (OMS). OMS специализируется в разработке и «сдаче под ключ» современных систем размещения средств в финансовых институтах. OMS также консультирует фирмы

⁴³ Годовой отчет ГНФАР, 2004
www.oilfund.az/index_en.php?n=19

по управлению фондами, пенсионные фонды и другие институциональные фонды по использованию выше названных систем. Материнская компания Overture Managed Solutions - Overture Financial Services в январе 2005 года подписала договор с ГНФАР на реализацию проекта институционального развития.

В 2005 году ГНФАР продолжал развивать связи с различными финансовыми институтами. Фонд провел тендер с целью выбора финансовых и банковских институтов для обеспечения ГНФАР депозитарным сервисом. Основной целью тендера был выбор финансового института для обеспечения международных услуг ГНФАР. Bank of New York был определен победителем конкурса⁴⁴.

Как было выше отмечено, ГНФАР привлекает иностранных менеджеров для управления активами определенного объема. Эти услуги обошлись ГНФАР в следующие суммы: 2002 – 288.9 тысяч тысяч USD, 2003 – 274008 тысяч манат, 2004 – 284.3 тысяч USD, 2005 – 289.7 тысяч USD, 2006 – 317,000 AZN⁴⁵.

Несовершенство законов. Законодательство страны, ставшей независимой 16 лет назад практически формировалось заново. Этот процесс был осложнен также и тем, что страна изменила курс развития от социалистической, централизованно-управляемой советской системы к рыночной, либерально-демократической.

Другая сложность была обусловлена тем, что в стране параллельно формировалась школа юристов и экспертов в

⁴⁴ Годовой отчет ГНФАР, 2004
www.oilfund.az/index_en.php?n=19

⁴⁵ Годовые отчеты ГНФАР, www.oilfund.az

области законотворчества. Ведь в советское время, законы писались в Москве. И, конечно, за короткий промежуток времени создать систему совершенных законов, основывающуюся на принципиально другом отношении к частной собственности, других отношениях между субъектами экономики оказалось непростым делом. Такое положение характерно для всех постсоветских стран.

Встречающиеся неточные формулировки положений законов, их двусмысленность создают условия для произвольного толкования со стороны чиновников и принуждения к даче взяток. Нередко, законы не отвечают рекомендациям международных организаций по вопросам прозрачности, отчетности и другим критериям хорошего управления.

В следующем разделе нами рассмотрены некоторые несовершенства в таких правовых актах, как:

- Закон о государственной службе;
- Закон о государственных закупках;
- Закон о Счетной Палате;
- Закон о борьбе с коррупцией;
- Правовые нормы, регламентирующие наказание за коррупцию;
- Правила финансовой отчетности государственных служащих.

Зависимость судебной власти от исполнительной. Пока азербайджанские законы и традиции управления не обеспечивают независимости судейства. Согласно статье 99 Конституции страны, исполнительная власть в АР

принадлежит президенту страны. С другой стороны, согласно статье 109 Конституции судьи Конституционного Суда, Верховного Суда и судьи Апелляционных Судов назначаются парламентом по представлению президента страны. Судей всех остальных судов назначает сам президент. Он же, с согласия парламента, назначает генерального прокурора страны.

Таким образом, законодательно закреплённые реалии таковы, что судьи фактически осуществляют свою деятельность под непосредственным контролем президентского аппарата. Главный критерий назначения судей это их лояльность президентской власти.

Зависимость законодательной власти от исполнительной. В период независимости страны, т.е. за прошедшие 16 лет проведены три выбора в парламент: в 1995, в 2000 и в 2005 году. Все эти выборы прошли с большими нарушениями и были названы международными организациями не свободными и не демократическими. По твердому убеждению многих политиков, политологов, журналистов исполнительная власть проводила эти выборы предварительно подготовив списки будущих депутатов. Оппозиции удавалось получить около 5% депутатских мест. Процесс голосования сопровождался многими нарушениями и в конце концов страна получала парламент, послушный исполнительной власти.

Все эти годы парламент без проблем принимал законы, проекты которых готовились в президентском аппарате, либо в министерских кабинетах. В очень редких случаях, проекты новых законов рождались в самом парламенте.

Слабость механизмов борьбы с коррупцией. К сожалению, Азербайджан сегодня не может похвалиться хорошим управлением. По одному из индикаторов качества управления – индексу восприятия коррупции “Transparency International” за 2005 год Азербайджан занимает 127-143 - е место (совместно с шестью другими странами: Камерун, Эфиопия, Индонезия, Ирак, Либерия и Узбекистан) среди 159 стран мира. Высокий уровень коррупции в стране подтвердил и социологический опрос, проведенный недавно (май 2004 года) “Transparency Azerbaijan” среди тысячи респондентов⁴⁶. Согласно результатам этого социологического опроса, свыше 86,9 %-тов респондентов расценивают уровень коррупции в стране как довольно высокий (52,2%) или очень высокий (34,7%).

В последние два года правительством предприняты ряд мер по снижению коррупции в стране:

- принят закон по борьбе с коррупцией;
- принята государственная программа борьбы с коррупцией;
- принят закон о декларировании доходов государственных служащих;
- создана государственная комиссия по борьбе с коррупцией;
- при генеральной прокуратуре создано управление по борьбе с коррупцией;
- другие меры.

⁴⁶ <http://www.alac-az.org/transpfiles/25.pdf>

Фактов наказаний за коррупцию стало больше. Но борьба с коррупцией не стала пока приоритетной государственной политикой.

В отчете⁴⁷ Мирового Банка «Вопросы управления – 2007» от 10 июля 2007 года представлены оценки качества управления и по Азербайджану (всего в данном документе представлена оценка по 212 странам и территориям). Качество управления государством оценивается в этом отчете по следующим шести показателям:

- 1) Значимость голосов граждан при выборах правительства, свобода слова, ассоциаций и медиа;
- 2) Политическая стабильность;
- 3) Эффективность работы правительства;
- 4) Качество регулирования;
- 5) Верховенство закона;
- 6) Контроль за коррупцией.

Оценка этих показателей по Азербайджану приводится в табл.4.1:

Таблица 4.1.

Показатели управления	Проценты (0-100)							
	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Мнение и отчетность	16.7	19.2	19.2	25.5	23.1	23.1	17.8	14.9
Политическая стабильность	24.5	24.5	18.8	15.4	11.1	10.1	12.0	15.9
Эффективность работы правительства	16.6	17.5	19.4	19.4	22.3	18.5	30.8	27.5
Качество регулирования	15.6	19.0	22.4	23.9	28.3	30.2	32.2	34.1
Верховенство закона	17.6	14.8	14.8	21.9	24.3	22.4	23.8	22.4
Контроль за коррупцией	13.1	9.7	7.3	11.2	12.1	9.2	16.0	15.0

⁴⁷ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Как видно из табл. 4.1 Азербайджану предстоит сделать очень многое для повышения качества управления.

Слабость демократических институтов. Демократические традиции в Азербайджане берут начало с 1918 года, когда после революции в России, была образована Азербайджанская Демократическая Республика, просуществовавшая почти два года. Затем, советская Россия вновь аннексировала Азербайджан и здесь была установлена большевистская диктатура. Новый период демократических преобразований начался после обретения Азербайджаном независимости в 1991 году. Первые выборы, весьма приближенные к демократическим требованиям, состоялись в июне 1992 года, когда был избран президент АР – Абульфаз Эльчибей. О том, что во время этих выборов была впервые нарушена советская традиция управляемого голосования и фальсифицированного подведения итогов, свидетельствуют хотя бы данные о том, что вновь избранный президент набрал всего около 59 % голосов, а ближайший его соперник около 35% голосов избирателей. В последующем все выборы в стране проводились при серьезных нарушениях, фиксируемых международными организациями.

Парламент страны, выборы в который состоялись в 1995, 2000, 2005 годах, фактически формировался, а не избирался. Управлял этим процессом аппарат президента. Выборы президента проводились в 1993 (досрочный), в 1998 и 2003 годах сопровождалась определенными нарушениями, отмеченными в отчетах международных организаций. Хотя, следует отметить, что президент Гейдар Алиев действительно имел самый высокий рейтинг в стране,

подтвержденный в многочисленных социологических опросах. Таким образом, в завышении процента проголосовавших за него граждан не было необходимости. Но старый советский менталитет и традиции брали верх.

В стране существует свыше 50 политических партий, но подавляющее большинство из них являются карликовыми.

Существующие в стране условия политической борьбы еще очень далеки от того, чтобы называться демократическими.

Слабость гражданских организаций. В Азербайджане существует около 2000 неправительственных организаций. Большая часть из них зарегистрирована. До последних лет, регистрация неправительственных организаций была чрезвычайно затруднена. Ситуация несколько улучшилась в последние два года.

Существующие неправительственные организации функционируют в самых различных сферах: права человека, экология, правовое просвещение, социальная поддержка и т.д.

В рамках проводимых исследований, автором была проведена фокус-группа с участием известных лидеров общественных объединений⁴⁸. Первый вопрос, на который

⁴⁸ Аваз Гасанов – президент Общества Гуманитарных Исследований, Маис Гюльалиев – президент Центра Гражданских Инициатив, Арастун Оруджев – представитель Фонда Фридриха Наумана в Азербайджане, Эльдар Намазов – президент «Форума во имя Азербайджана», Ахмед Гашимоглы – президент общественного объединения «Прогресс и Демократия», Сахиб Мамедов – председатель Лиги Защиты Трудовых

пришлось отвечать участникам фокус-группы был вопрос о том, есть ли нужда в усилении гражданского общества и если да, то в чем причины слабости? Согласно мнениям участников фокус-группы, слабость гражданских организаций объясняется в основном следующими причинами:

- 1) молодость этих структур и недостаточность опыта общественной деятельности;
- 2) слабое финансовое обеспечение деятельности гражданских организаций. Отсутствие местных доноров и ограниченность зарубежных донорских ресурсов;
- 3) сложность регистрации общественных объединений.
- 4) отсутствие государственной поддержки развитию гражданского сектора.

Другие три вопроса, заданные участникам фокус-группы касались значимости и роли коалиций общественных объединений и моделей развития коалиций. Все участники подтвердили значимость создания коалиций. Участники отметили, что в условиях слабости гражданских организаций, их объединение в коалиции будет означать не просто сложение усилий отдельных общественных структур. Это придаст их усилиям большую эффективность.

Слабость независимых СМИ. В стране существует независимая пресса, представленная всего лишь несколькими газетами. Газет, выражающих мнение

правительства или оппозиции гораздо больше. Ежедневный тираж независимых газет весьма незначителен и составляет примерно 0.5 % населения трехмиллионной столицы страны. Тираж оппозиционной прессы несколько больше – примерно 2 % населения столицы. Такие незначительные тиражи печатных медиа объясняются слабой покупательной способностью населения. Поэтому, главным источником информации для населения страны являются 6 телеканалов, 2 из которых являются государственными, 3 принадлежат владельцам, близким к властям, еще один частный телеканал принадлежит лицам менее связанным с властями, но, тем не менее, подвержен серьезному их влиянию и в политически активные периоды гораздо чаще выражает точку зрения правительства, нежели оппозиции.

Согласно статье 57 Конституции, граждане Азербайджана имеют право критиковать деятельность или работу государственных органов и их должностных лиц, политических партий, профессиональных союзов, других общественных объединений, а также отдельных граждан. Вместе с тем, согласно той же статье, оскорбление или клевета не могут считаться критикой. Правовые нормы, дающие соответствующие разъяснения относительно оскорбления и клеветы имеются в статьях 148 и 147 соответственно. Но эти нормы не соответствуют международным требованиям и на повестке дня принятие нового закона о дефamationах.

Законодательно, цензура в стране запрещена. Согласно статье 6 закона “О свободе информации”, принятого парламентом страны 19 июня 1998 года, государственная цензура в СМИ недопустима. Недопустимость цензуры отмечается и в статье 7 закона “О Средствах массовой информации”. Однако, на практике, со

стороны администрации президента осуществляется негласная цензура за правительственными и независимыми СМИ. Администрация президента осуществляет мониторинг всех средств массовой информации и в случае каких-либо нежелательных с ее точки зрения публикаций, руководителям соответствующих СМИ (независимых и проправительственных) выражается сожаление по поводу таких статей, репортажей, интервью и т.д. и рекомендуется избегать представления такого рода материалов в СМИ. Получившие такие рекомендации руководители СМИ нередко сами становятся цензорами своих СМИ.

Систематически критикуют правительство оппозиционные газеты и нередко независимые. Однако, какие-бы критические статьи они не публиковали, это не особенно волнует власти. Практически, никакой реакции на критические статьи нет и это сильно ослабляет роль медиа в борьбе с коррупцией.

В оппозиционных и независимых газетах статьи о коррупции публикуются довольно часто. Но, во-многих случаях, эти статьи не являются продуктом глубокого журналистского расследования. Кроме того, охват ими электората очень незначителен. На телеканалах передачи о коррупции редки и носят очень избирательный характер.

Случаев судебного наказания журналистов по обвинению в клевете – чрезвычайно много.

В целом, ситуация со свободой прессы в стране вызывает желать лучшего. Согласно исследованиям международной организации «Репортеры без границ», в 2006 году Азербайджан занимал 135-ое место среди 168 стран. Из бывших союзных республик, выше Азербайджана в рейтинговой таблице находятся: Эстония – 6-ое место,

Латвия – 10-ое, Литва – 27-ое, Молдавия – 85-ое, Грузия – 89-ое, Армения – 101-ое, Украина – 105-ое, Таджикистан – 117-ое, Киргизстан – 123-е, Казахстан – 128-ое. Ниже в рейтинговой таблицы расположились: Россия – 147-ое место, Белоруссия – 151-ое, Туркменистан – 167-ое.

В рамках данного исследования автором была проведена фокус-группа с целью изучения мнений руководителей ряда медиа и политологов⁴⁹ относительно возможности использования СМИ для поддержки деятельности коалиций общественных объединений. Участникам фокус-группы были заданы следующие вопросы:

- возможно ли вхождение СМИ в коалиции общественных объединений? Реально ли ждать помощи от СМИ в деятельности коалиций общественных объединений? Как вовлечь СМИ в адвокаси деятельность коалиций?
- ожидаются ли какие-либо проблемы для СМИ, поддерживающих те или иные кампании коалиций общественных объединений, если эти кампании вызывают раздражение у властей?
- Может ли создание коалиций быть эффективным средством для защиты общественных интересов?

⁴⁹ Участниками фокус-группы были: Ариф Алиев – председатель журналистского объединения «Йени Несиль», редактор газеты «Gun», Мехман Алиев – директор информационного агентства «Туран», Рашид Гаджилы – директор Института Прав Медиа, Хикмет Гаджизаде – политолог, бывший редактор газеты «Свобода», Расим Мусабеков – политолог

Результаты обобщения высказанных участниками мнений:

- нет необходимости непосредственного участия СМИ в коалициях общественных объединений. Однако, в ряде случаев, СМИ могут войти в состав тех или иных коалиций, если этого требует гражданская ответственность. СМИ могут принимать участие в деятельности коалиций путем делегирования своих редакторов или журналистов. Вообще говоря, СМИ должны быть независимыми. Работа со СМИ должна планироваться коалициями;
- снижение у таких СМИ рекламных доходов (рекламный рынок в Азербайджане находится под контролем исполнительной власти), косвенное давление на них, лишение их правительственной информации и аккредитаций, лишение лицензий (в случае если это ТВ канал);
- создание коалиций общественных объединений – есть эффективный способ продвижения общественных интересов. Очень важно и максимальное использование СМИ.

Конфликт интересов ГНКАР в СРП. ГНКАР имеет долю во всех контрактах (см. таблицу 1) и является, таким образом, одной из сторон подрядчика. В то же время, ГНКАР представляет правительство в этих контрактах. Как сторона подрядчика, ГНКАР заинтересована в росте доходов подрядной стороны контракта. Но в результате, это может снизить доходы правительства. Такая ситуация сложилась, с

одной стороны, по причине отсутствия закона о нефти, и с другой стороны, из-за того, что до 2001 года отсутствовало Министерство Энергетики (впоследствии преобразованное в Министерство Промышленности и Энергетики - МПЭ) и переговоры с иностранными нефтяными компаниями было поручено вести ГНКАР.

В последние 1-2 года наблюдается повышение роли МПЭ в переговорах с иностранными инвесторами в нефтегазовом секторе. Однако, пока, это не носит еще абсолютного характера. Для полного устранения конфликта интересов необходимо внести изменения в подписанные контракты и переложить в них функции представительства правительства с ГНКАР на МПЭ. Правительство пока не решается на корректировку контрактов, хотя вряд-ли можно сомневаться, что эти изменения не вызовят протестов иностранных компаний, являющихся участниками СРП.

Заключение

Описанные выше факторы могут стать причиной потерь части нефтяных доходов. И требуются усилия и правительства и гражданского общества по ослаблению действия этих факторов.

5. ЕСТЬ ЛИ РЕЗЕРВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА?

Независимо от того, кто является источником доходов: национальная компания или иностранные компании, управление этими доходами регулируется единой системой правовых норм.

Ниже мы рассматриваем ряд правовых норм, которыми руководствуются ГНФАР и другие государственные структуры, распоряжающиеся нефтяными доходами. При этом, основное внимание будет уделено наличию в них требований прозрачности и отчетности.

Специального закона, посвященного управлению нефтегазовыми доходами нет. Но есть ряд законов, регламентирующих общие вопросы управления доходами, частным случаем которых являются нефтегазовые доходы. Кроме того, имеется ряд нормативных актов, регулирующих деятельность государственных служащих, а также посвященных регламентации деятельности Государственного Нефтяного Фонда. Все эти нормативные акты интересны с точки зрения анализа их соответствия требованиям хорошего управления вообще и в частности - управления нефтегазовыми доходами. Поэтому, в данном разделе анализируется ряд наиболее важных правовых актов, положения которых могут обусловить риски неэффективного управления доходами от разработки

природных ресурсов. Это следующие группы законов и правовых актов регламентирующих:

- государственную службу;
- деятельность ГНФАР;
- расходы бюджетных средств;
- расходы средств внебюджетных фондов;

В этом разделе мы также рассмотрим группу законов, регламентирующих деятельность структур, способствующих снижению рисков неэффективного расходования доходов. Это законы:

- регулирующие деятельность гражданских организаций;
- обеспечивающие свободу доступа к информации.

5.1. Правовые нормы, регулирующие государственную службу

В этом параграфе анализируется ряд основных законов, регламентирующих деятельность государственных структур и служащих. Анализ осуществляется с точки зрения наличия положений, влияющих на качество управления государственными доходами. В качестве таких правовых актов анализируются:

- Закон о государственной службе;

-
- Закон о государственных закупках;
 - Закон о Счетной Палате;
 - Закон о борьбе с коррупцией;
 - Правовые нормы, регламентирующие наказание за коррупцию;
 - Правила финансовой отчетности государственных служащих.

Анализ перечисленных законов осуществлялся с использованием методологии профессора Алана Дойга⁵⁰.

Закон о государственной службе.

Принят парламентом страны 29 декабря 2000 года. В последующем, 13 февраля 2001 года, 2 июля 2002 года и 3 декабря 2002 года парламент принял ряд поправок в закон.

Данный Закон регулирует многие важные вопросы, связанные с государственной службой. Здесь:

- дается определение государственной службе и государственным органам;
- устанавливаются основные задачи государственной службы (при этом в качестве первой обязанности отмечается обеспечение прав и свобод граждан в соответствии с Конституцией и законами страны) и принципы государственной службы;

⁵⁰ Alan Doig and Stephanie McIvor. The National Integrity System. National Integrity systems Country Studies Terms of Reference. Commonwealth countries project

-
- приводится классификация государственных органов, а также административных и вспомогательных должностей;
 - устанавливаются профессиональные требования к административным и вспомогательным должностям;
 - приводится текст клятвы госслужащего;
 - регламентируются основные обязанности и права госслужащего;
 - устанавливаются основные ограничения, связанные с госслужбой (например, касающиеся дополнительных доходов);
 - устанавливается порядок приема на госслужбу и карьерного роста;
 - устанавливается порядок аттестации госслужащих;
 - регламентируются условия освобождения от занимаемой должности;
 - другие положения.

На кого распространяется действие закона? Согласно статье 2, закон распространяется на служащих, осуществляющих государственную службу в органах исполнительной власти, в аппарате органов законодательной и судебной власти. Согласно статье 4, закон не распространяется на президента страны, депутатов парламента, на премьер-министра, на Омбудсмана, на руководителей центральных органов исполнительной власти и их заместителей, руководителей и членов Центральной избирательной комиссии, руководителя

и работников Счетной палаты, глав местных органов исполнительной власти, на военнослужащих и руководителей Нахичеванской Автономной Республики, входящей в состав Азербайджана. Оправданность этого списка вызывает большие сомнения, поскольку все эти люди находятся на государственной службе и их деятельность безусловно должна регламентироваться законом о государственной службе.

Политическая независимость госслужащего. В статье 4 приводится ряд принципов госслужбы, связанных с вопросами политической независимости:

- **пункт 4.1.9.** Равенство в правах госслужащих независимо от расы, национальности, языка, пола, социальной принадлежности, семейного, имущественного и служебного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, членства в общественных организациях, а также других факторов;
- **пункт 4.2.** В госорганах не могут быть созданы структуры политических партий и общественных объединений;
- **пункт 4.3.** Госслужащие, выполняя свои должностные обязанности руководствуются Конституцией АР, законами и соответствующими им другими законодательными актами. Решения политических партий и общественных объединений к ним не имеют отношения.

Таким образом, госслужащий может быть членом политической партии, поскольку перечисленные выше

принципы и другие нормы закона не запрещают этого. На практике, многие госслужащие (от министра и до рядового) являются членами правящей партии или партии, близкой к правящей. Что интересно, равенство в правах госслужащего, согласно пункту 4.1.9, может не действовать по фактору политической принадлежности. И это весьма распространено на практике.

Согласно пункту 4.2, структуры политических партий не должны создаваться в госорганах. Однако, к сожалению, во многих госорганах действует принцип солидарности и согласования интересов членов правящей партии. Не редки случаи, когда тот или иной руководитель среднего, а иногда и высокого уровня принуждает своих подчиненных вступать в правящую партию.

Тем не менее, исследования (опросы, контент анализ прессы) показывают, что пункт 4.3. закона выполняется. Т.е., политические партии не принимают официальных решений, преследующих цель повлиять на тот или иной госорган. Но, реально, корпоративные интересы правящей партии могут продвигаться ее членами – работниками госорганов.

В статье 20 запрещается участие госслужащего в деятельности политической партии (пункт 20.1.6). Однако, это положение закона нарушается в массовом порядке со стороны представителей правящей партии, занимающих высокие должности в правительстве.

Прием на работу и карьерный рост. В той же статье 4 приводятся ряд принципов приема на госслужбу:

- прозрачность процедур приема;

-
- прием на госслужбу путем конкурса;
 - равенство прав граждан занять любую должность в соответствии со своими способностями, служебными достижениями и профессиональной подготовкой.

Статья 28 закона устанавливает порядок приема на госслужбу. Здесь указано, что прием на госслужбу осуществляется на основе конкурса или собеседования. Интересно, что в первоначальном варианте закона указывался единственный путь приема на госслужбу – конкурс. Возможность приема на госслужбу была введена поправкой в закон от 3 декабря 2002 года. В статье 28 указывается, что конкурс проводится при приеме на административные должности с 6-ой по 9-ую категории. Это служащие низшего звена. Прием на должности с 1-ой по 5-ую категории проводится путем собеседования (статья 29). В статьях 28 и 29 описаны несколько принципов проведения конкурса (два этапа: тестовый экзамен и собеседование. Более детально порядок проведения конкурса описан в соответствующих правилах⁵¹), однако, о том, как проводится собеседование, ничего не говорится. Но и в случае конкурса, последнее слово за руководителем. Ему представляют кандидатуры не одного, а нескольких претендентов, прошедших через конкурс, и он выбирает одного из них.

О том, как реализуется принцип прозрачности при приеме на госслужбу, в законе ничего не говорится.

Закон допускает участие госслужащего в конкурсе на занятие должности более высокой категории. Однако, чаще всего, повышение должности госслужащего осуществляется путем ходатайства его руководителя.

⁵¹ <http://www.csc.gov.az/?por=1&kr=65&id=144>

Непотизм. Согласно статье 27 прием на госслужбу в непосредственное подчинение или на подконтрольную должность близких родственников запрещен. В статье дается перечень родственных связей, классифицируемых как близкие, это супруги, их родители, братья, сестры, дети. Однако, родственные чувства в азербайджанском менталитете распространяются реально гораздо дальше этого круга. Поэтому, тот или иной министр или начальник департамента будет помогать, скажем, племяннику, поступить на госслужбу и способствовать его карьере. Закон при этом окажется не нарушенным, но непотизм налицо.

Можно ли принимать подарки? Закон не регулирует этических вопросов поведения госслужащего. Здесь нет каких-либо норм, касающихся принятия госслужащим подарков. Есть только очень короткая норма в статье 18, в которой говорится следующее: «госслужащий должен соблюдать нормы служебной этики». Однако, в другом законе страны, а именно в законе «О борьбе с коррупцией» вопросы, связанные с подарками, рассматриваются. Мы затронем эти вопросы ниже, при рассмотрении названного закона. Отметим также, что в настоящее время подготовлены проекты законов «О конфликте интересов» и «Об этическом кодексе госслужащего».

Что важнее: послушание закону или начальнику? Анализ положений закона, показывает, что одним из основных принципов, на которых построен закон, является принцип беспрекословного подчинения госслужащего своему начальнику. Например, в статье 18 (Основные обязанности госслужащего), в первых двух пунктах (18.0.1 и 18.0.2),

соответственно, отмечается важность послушания закону и руководителю. Но при этом, есть еще два положения, которые фактически закрепляют и усиливают зависимость подчиненного от руководителя. Так, в пункте 18.0.6 отмечается, что при необходимости госслужащий обязан выполнять дополнительную работу по указанию руководителя. А в пункте 18.0.9 указывается, что госслужащий обязан ежегодно представлять руководителю госоргана информацию о всех своих доходах и имущественном состоянии. С другой стороны, в статье 19, посвященной правам госслужащего отсутствует право на жалобу на своего руководителя в вышестоящую инстанцию. Таким образом, как видим, статьи 18 и 19 фактически ставят госслужащего в положение, когда он больше в своей деятельности ориентируется в первую очередь на своего руководителя, а не на закон.

Может ли госслужащий обжаловать решение своего руководителя? В законе отсутствуют нормы, регламентирующие порядок обжалования. Однако, поскольку прямого запрета на это нет, то госслужащий может при желании обжаловать решение руководителя в вышестоящем органе или в суде. Если законность решения руководителя, которое госслужащий обязан выполнить, вызывает у него сомнения, он, согласно пункту 19.0.11 может потребовать от руководителя дать ему указание в письменном виде.

Контроль за применением закона. Согласно статье 5, контроль за применением Закона «О государственной службе», нормативно-методическое обеспечение

государственной службы, определение списка лиц, отнесенных в Азербайджанской Республике к категории государственных служащих, осуществляет Совет управления государственной службой Азербайджанской Республики. В Совет входят 18 членов. 6 членов Совета назначаются Президентом Азербайджанской Республики, 6 членов — председателем Милли Меджлиса АР и 6 членов — председателем Конституционного Суда АР. Полномочия совета устанавливаются указанным выше положением. Совет не является государственным органом и его члены, которые независимы в своей деятельности, осуществляют свои полномочия на общественных началах. Руководство деятельностью Совета и организацию работы осуществляет председатель Совета. Председатель Совета избирается из состава Совета простым большинством голосов его членов. В настоящее время председателем Совета является руководитель аппарата президента.

Некоторые выводы по закону. Закон весьма хорош, с точки зрения наличия широких возможностей не допущения на госслужбу «случайных» людей, пусть даже весьма образованных и талантливых. Т.е., если нынешнее руководство госслужбой не пожелает видеть кого-либо на госслужбе, оно довольно легко этого достигнет, используя те или иные положения закона. В результате госструктуры становятся все более состоящими из «своих» людей. «Свои» люди это родственники, земляки, друзья, соседи и т.д. Т.е., это люди хорошо известные руководству госструктуры (или еще выше) и надежные. Таким образом, главное – реально требуемое в нынешних условиях качество госслужащего – это его благонадежность. Конечно, неплохо, если он при этом образован и опытен, но эти качества второстепенны.

Главным условием сохранения своего статуса для служащего становится не качественное выполнение своих обязанностей в соответствии с законом, а беспрекословное подчинение своему руководителю. Т.е., закон становится вторичным по своему значению, по сравнению с фактором начальника. Принятые на госслужбу считают себя работниками того или иного руководителя, а не государства.

Если начальник на какой-то ступени власти коррумпирован, то все нижестоящие, скорее всего, также будут нацелены на коррупционные действия и уж никак не станут борцами против своего коррумпированного начальника. А как свидетельствуют результаты ряда исследований, проведенных международными институтами коррупция в чиновничьей среде в Азербайджане довольно высока.

Согласно проведенному Transparency Azerbaijan социологическому опросу⁵², при оформлении и пересчете пенсии людям приходится сталкиваться с коррупцией:

- очень часто - 20,8 %-та респондентов;
- довольно часто – 29,1 %-та респондентов;
- время от времени – 26,3 %-та респондентов;
- редко – 14,0 % -та респондентов;
- не приходится сталкиваться – 7,0 %-та респондентов.

Согласно тому же опросу, при приобретении земельного участка людям приходится сталкиваться с коррупцией:

- очень часто - 22,1 %-та респондентов;

⁵² <http://www.transparency-az.org/files/25.pdf>

-
- довольно часто – 28,9 %-та респондентов;
 - время от времени – 19,2 %-та респондентов;
 - редко – 14,2 % -та респондентов;
 - не приходится сталкиваться – 6,3 %-та респондентов.

Таким образом, закон о государственной службе подпадает под зависимость от фактора личности. Требуется пересмотреть ряд положений закона и также пересмотреть нормативные документы, регламентирующие порядок формирования и работы Совета управления государственной службой. Например, если все 6 представителей парламента или их большинство в Совете управления государственной службой были бы представителями оппозиционных партий, то это безусловно способствовало бы усилению фактора подчинения чиновника закону, а не начальнику. Для этого потребуется внести соответствующую поправку в статью 5 закона о государственной службе. Кроме того, необходимо внести соответствующие поправки в статьи 18 и 19 закона,

Но в первую очередь, требуется обеспечение независимости судебной и законодательной ветвей власти от исполнительной.

Закон о государственных закупках.

Принят парламентом страны 29 января 2002 года. В последующем (22 ноября 2002 года и 21 октября 2005 года) были приняты ряд поправок к закону.

Наряду с этим законом, процедуры государственных закупок регулируются также следующими важнейшими документами:

- Указ президента страны №668 от 29.01.02 «О применении закона о государственных закупках»;
- Указ президента страны № 855 от 20.02.03 «Об утверждении Положения о Государственном Агентстве по Государственным Закупкам»;
- Положение о Государственном Агентстве по Государственным Закупкам;
- Решение правительства страны № 124 от 02.08.02 «Об утверждении образца заключительного протокола тендерной комиссии о результатах тендера»;
- Решение правительства страны № 165 от 28.10.02 «Об утверждении Правил использования и объемов уступок, способа вычисления влияния изменения цен на товары (работы и услуги) на договор о закупке»;
- Решение правительства страны № 34 от 28.02.03 «Об утверждении образца договора о закупке товаров (работ и услуг)».

Согласно известной методологии⁵³, оценка соответствия национальных систем государственных закупок критериям хорошего управления может быть осуществлена на основе анализа следующих основных вопросов:

⁵³ Alan Doig and Stephanie McIvor. National Integrity systems. Country Studies Terms of Reference

-
- 1) Предусматривают ли правила, регулирующие государственные закупки подачу заявок на конкурсной основе для всех крупных закупок с ограниченными исключениями?
 - 2) Изложены ли эти правила в документах, доступных общественности?
 - 3) Существуют ли строгие формальные требования, ограничивающие объем закупок у единственного источника?
 - 4) Широко ли рекламируются планы в отношении государственных закупок среди представителей частного сектора?
 - 5) Известны ли широкой публике решения, принимаемые в отношении государственных закупок?
 - 6) Существует ли процедура требования просмотра решений по закупкам?
 - 7) Может ли неблагоприятное решение быть пересмотрено в суде?
 - 8) Предусмотрено ли составление черных списков компаний, в отношении которых доказано, что они давали взятки в процессе закупок?
 - 9) Существуют ли правила и процедуры для предотвращения местничества / конфликта интересов при государственных закупках?
 - 10) Проводится ли мониторинг имущества, доходов и образа жизни чиновников, занимающихся государственными закупками?

Анализ существующих правовых документов (включая закон о государственных закупках) проводился автором данного исследования с учетом вышеперечисленных вопросов. Но прежде, хотелось бы отметить, что закон чрезвычайно детализирован. Об этом свидетельствует объем закона, состоящий из 10925 слов. Степень детализации представляется чрезмерной для такого правового акта, как закон. Многие детали могли бы на наш взгляд быть вынесены из закона в подзаконные акты. Теперь о соответствии существующих правовых документов требованиям хорошего управления.

Требуется ли проведение тендера для всех важных государственных закупок без ограничений? Да, согласно закону и Указу президента страны №668 от 29.01.02 «О применении закона о государственных закупках» все закупки стоимостью свыше 250 миллионов не деноминированных⁵⁴ манатов (примерно 55 тысяч долларов) должны осуществляться на основе открытого тендера. Согласно статье 16 закона, государственные закупки товаров и услуг в Азербайджанской Республике в зависимости от оговоренных в законе условий, осуществляются методами открытого тендера, двухэтапного тендера, тендера с ограниченным участием и закрытого тендера, запроса предложений, запроса котировок и закупки из одного источника.

Доступны ли общественности правила, отраженные в документах? Да, все существующие правовые документы

⁵⁴ С 1 января 2006 года азербайджанская национальная денежная единица – манат была деноминирована в соотношении 1 новый манат = 5000 старых манат

доступны для граждан. Все они публикуются в правительственной печати и, кроме того, размещены на правительственном вебсайте⁵⁵.

Имеются ли строгие формальные требования, которые лимитируют закупки из единственного источника? Таких положений в правовых актах нет.

Объявляется ли о всех ожидаемых государственных закупках частному сектору? Согласно статье 22 закона, организация, осуществляющая закупки публикует объявление о проведении тендера. Согласно статье 25 при проведении открытого тендера, объявление, о его проведении, первый раз должно публиковаться в государственных газетах и также в международных СМИ, как минимум за 30 банковских дней до вскрытия пакетов с тендерными предложениями и, второй раз за 20 банковских дней. В случае проведения двухэтапного тендера, эти сроки равны соответственно 60 и 40 дням. Статья 26 устанавливает состав публикуемой информации о проведении тендера. Согласно проведенным автором бесед с рядом экспертов и бизнесменов, на практике имели место случаи нарушения закона, когда объявление о проведении тендера не публикуется. Но в большинстве случаев, по мнению опрошенных экспертов и бизнесменов, объявления публикуются.

Являются ли решения о государственных закупках публичными? Да, закон требует этого (согласно статье 5.3,

⁵⁵ <http://www.tender.gov.az/LawAz.html>

результаты тендера публикуются в течение 5 банковских дней в тех же СМИ, где было опубликовано объявление о проведении тендера), и, как правило, это делается.

Имеется ли возможность потребовать пересмотра результатов решений о закупках? Может ли неустраивающее решение быть рассмотрено в суде? Согласно статье 38.2 участник тендера может обжаловать решение тендерной комиссии в вышестоящем правительственном органе или в суде.

Имеются ли «черные списки» компаний, уличенных в подкупах, в процессе государственных закупок? В законе отсутствуют нормы, предусматривающие составление и ведение «черных списков» компаний, уличенных в попытках подкупа.

Предусмотрены ли в правилах и процедурах меры по предупреждению nepoтизма/конфликта интересов при государственных закупках? Да, в законе присутствуют нормы (статья 13), посвященные недопущению конфликта интересов. Однако, по мнению ряда проинтервьюированных экспертов и бизнесменов, фактов, свидетельствующих о нарушениях много. Довольно часто в тендерах побеждают компании, имеющие близкие отношения к руководству государственных органов, проводящих тендер. Это делается посредством подставных лиц, но Азербайджан – небольшая страна и информация о том, кто является реальным владельцем той или иной известной местной коампании, как правило, известна многим.

Осуществляется ли мониторинг ценных бумаг, доходов и жизненного стиля чиновников, участвующих в государственных закупках? Ожидается, что закон о декларировании доходов государственных чиновников вступит в силу с 1 января 2007 года. Но даже после этого у общественности не будет возможностей осуществлять мониторинг доходов чиновников, поскольку принятый в 2005 году упомянутый закон не предусматривает раскрытия информации о доходах чиновников.

Таким образом, Закон в целом соответствует международным требованиям. Однако, на практике, по мнению независимых экспертов, бизнесменов и журналистов, положения закона часто нарушаются, причины которого имеют двоякий характер: 1) отсутствие общественного мониторинга процессов государственных закупок; 2) отсутствие у недовольных результатами тендеров участников желания передать гласности те или иные нарушения (главная причина этого прежде всего в отсутствии независимого судейства. Другая причина в том, что участники тендеров, проигравшие в данном туре, надеются его выиграть в следующем, и не хотят конфликтовать с государственными органами). Хотя в законе присутствуют нормы, регулирующие право и порядок подачи жалобы в закупочную организацию или подтверждающий закупку правительственный орган, в суд, а также процедуры приостановления закупочных процедур, практически никто этими правами не пользуется. Автору данного исследования не известно ни одного случая судебного разбирательства по результатам тендеров.

Закон о Счетной Палате.

Принят 2 июля 1999 года. В последующем (5 октября 2001 года, 7 декабря 2001 года, 9 марта 2004 года, 1 сентября 2004 года и 30 декабря 2004 года), парламент принял ряд поправок к закону.

Статус и роль Счетной Палаты. Счетная Палата (СП) играет роль высшего органа аудита в Азербайджане. СП на основе Конституции страны (статья 92) создает парламент страны. Согласно статье 1 закона, СП подотчетна парламенту и является постоянно действующим органом государственного бюджетно-финансового контроля. СП руководит председатель, статус которого несет значительно меньшую смысловую нагрузку по сравнению со статусом генерального аудитора в ряде стран. Председатель СП, согласно статье 8 закона: председательствует на заседаниях СП, распределяет работу между своим заместителем и аудиторами палаты, организует работу аудиторов палаты, дважды в год (на весенней сессии парламента – не позднее 15 апреля и на осенней сессии – не позднее 15 октября) отчитывается перед парламентом о работе палаты.

Согласно рассматриваемому закону, все государственные расходы могут быть предметом аудита.

Согласно статье 2 закона, СП:

- дает заключение по проектам госбюджета и бюджетов внебюджетных государственных фондов;
- дает заключение по годовому отчету об исполнении госбюджета;

-
- осуществляет контроль за исполнением статей дохода и расхода госбюджета и бюджетов внебюджетных государственных фондов;
 - ежеквартально информирует парламент об исполнении доходной и расходной статей госбюджета;
 - осуществляет контроль за управлением госимуществом, поступлением средств от приватизации госимущества в госбюджет;
 - по поручению парламента проводит финансовую экспертизу законопроектов по госбюджету и бюджетам внебюджетных госфондов, а также международных договоров, подписываемых страной;
 - анализирует поступления на счет казначейства;
 - анализирует движение финансовых средств госбюджета и бюджетов внебюджетных государственных фондов на банковских счетах;
 - осуществляет аудит доходов и расходов госбюджета и совокупного бюджета, включая внебюджетные госфонды;
 - другие функции.

С другой стороны, согласно статье 14 “СП осуществляет свою деятельность на основе плана работы. В формировании плана работы СП учитываются запросы и предложения Президента АР, Милли Меджлиса АР и постоянных комиссий Милли Меджлиса АР. План работы СП утверждается СП”. Согласно статье 16, “...Без поручения Президента Азербайджанской Республики или Милли

Меджлиса АР, запрещается проводить финансово-бюджетную экспертизу сверх плана работы СП”.

Требования к профессиональным качествам руководителей СП. Согласно статье 7 закона, председателем, заместителем председателя и аудиторами палаты не могут быть лица, имеющие обязательства перед другими государствами, осужденные за тяжкие или особо тяжкие преступления. *“Председателем, заместителем председателя и аудиторами СП могут быть граждане Азербайджана с высшим образованием, имеющие опыт работы не менее 5 лет в области государственного управления, государственного контроля, экономической и финансовых сферах”.*

Как видим, закон не исключает назначение на должность председателя палаты человека, не имеющего специального образования и опыта в области финансового аудита.

Вмешательство в деятельность СП. Недопустимость вмешательства в деятельность СП отмечается в статье 19 закона. Здесь говорится, что создание препятствий для деятельности председателя СП, его заместителя и аудиторов, оказание на них давления может стать причиной привлечения к ответственности. Кроме того, в этой статье отмечается, что председатель СП, его заместитель и аудиторы не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности и т.д., без согласия парламента страны. Статья завершается положением: “Государство гарантирует самостоятельность профессиональной деятельности”.

Непотизм. Согласно той же статье 7 закона: “Кандидаты в председатели и заместители председателя СП не могут состоять в прямой родственной связи с председателем Милли Меджлиса Азербайджана, премьер-министром Азербайджана, министром финансов Азербайджана, генеральным прокурором Азербайджана, председателем Верховного суда Азербайджана и председателем правления Национального банка”. Как видим, закон не исключает назначение на пост председателя СП родственника президента страны.

Дополнительные источники доходов членов СП. Согласно статье 7 закона, члены СП, включая ее председателя, не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью за исключением научной, педагогической и творческой деятельности. Как видим, ограничение распространяется на заработную плату из других источников, что же касается вообще доходов, например дивидендов с ценных бумаг и т.д., то об этом ограничительных норм в законе нет. И это тоже может быть источником возникновения конфликта интересов.

Защита членов СП. В законе присутствует ряд норм, защищающих руководителей и работников СП от преждевременного освобождения от должности. На практике, Председатель СП подвержен сильному влиянию аппарата президента. Президент страны может в любое время инициировать процедуру снятия Председателя палаты с должности, используя свое влияние на парламент.

Проверкам Счетной палаты создает препятствие и неотмененное Положение о Казначействе при Министерстве

финансов. Согласно этому положению Министерство финансов имеет право на финансовые проверки в правительственных органах. Часто, как показывает практика последних двух лет, правительственные органы предпочитают проходить проверку со стороны Министерства финансов, а не Счетной палаты.

Закон о борьбе с коррупцией.

Принят парламентом в конце 2003 года и вступил в силу с 1 января 2005 года. В первоначальном варианте закона присутствовал ряд серьезных пробелов, в особенности с порядком финансовой отчетности госслужащих. В связи с этим, впоследствии были внесены существенные изменения и дополнения в закон, и кроме того, парламентом были приняты специальные правила по представлению должностными лицами отчетов финансового характера. Эти правила рассматриваются ниже в специальном разделе. Но, следует заметить, что ряд пробелов из закона о борьбе с коррупцией переключались в названные правила.

Понятие коррупции. В законе дается определение коррупции, соответствующее международному определению.

Высший орган по борьбе с коррупцией. Согласно рассматриваемому закону (статья 4) высшим государственным органом по борьбе с коррупцией является “Комиссия по борьбе с коррупцией” при Совете по Управлению Государственной Службой.

Недавно создано также и специальное управление по борьбе с коррупцией в Прокуратуре страны.

Финансовая отчетность госслужащих. Согласно статье 5 закона, в своей финансовой отчетности госслужащие в установленном законодательством порядке⁵⁶ должны указывать: 1) годовой доход (включая информацию по видам доходов и объемам и, также, об источниках доходов), 2) налогооблагаемое имущество, 3) вклады в кредитных институтах, ценные бумаги и другие финансовые средства, 4) участие в акционерных компаниях и собственную долю, 5) долг, превышающий в 5000 раз условную финансовую единицу (примерно \$1.2), 6) другие имущественные и финансовые обязательства, превышающие в 5000 раз условную финансовую единицу. Интересны формулировки норм, представленных в статье 5. В пункте 5.1 говорится, что лица, занимающие должности, должны представлять информацию (описана выше), а в пункте 5.2 говорится, что описанная в пункте 5.1. финансовая информация может быть затребована в установленном законодательством порядке. Т.е., согласно 5.2 информация может быть и не затребована. Но тогда как понять императив пункта 5.1? Эти противоречия создают ситуацию неопределенности и ненаказуемости. Хотя на первый взгляд статья 6 «Ответственность за нарушение требований финансового характера» должна вносить ясность в указанное противоречие. Однако, анализ норм 6-ой статьи показывает, что они привязаны к пункту 5.2 и относятся к тем случаям, когда у госслужащего финансовая информация затребована, а он ее не представил.

⁵⁶ Здесь, видимо, речь идет о правилах финансовой отчетности, утвержденных парламентом и президентом страны 24 июня 2005 года.

Непотизм. В статье 7 закона указывается, что за исключением выборных должностей и ряда специальных случаев, регулируемых законодательством, близкие родственники лиц занимающих должности не могут занимать подчиненных должностей. Однако, и здесь мы имеем аналогичную ситуацию (см. выше) с понятием близкого родственника.

Подарки, гостеприимство и реестры подарков. Статьей 8 закон допускает получение подарков стоимостью не превышающей 50-кратного размера условной финансовой единицы. Это примерно \$60. Подарки, превышающие эту величину считаются собственностью госоргана. Госслужащий может выплатив в казну разницу над допускаемой величиной подарка может взять его себе. Обратим внимание на тот факт, что примерно аналогичные размеры допускаемого подарка приняты для членов Конгресса США и сотрудников правительственных структур этой страны. Удивительным является то, что в рассматриваемом законе разрешенная стоимость подарка приближена к уровню, допускаемому в США без учета того факта, что есть огромная разница в зарплате госслужащих двух стран. Ограничений на принятие приглашений в ресторан или на другие формы гостеприимства в законе нет. Нет в законе также положений, предусматривающих составление и ведение реестров подарков и приглашений.

Правовые нормы, регламентирующие наказание за коррупцию.

Уголовная ответственность за принятие взятки предусмотрена в статье 311 Уголовного Кодекса, а за дачу взятки - в статье 312.

Согласно статье 311, взяткополучатель может быть наказан лишением свободы от 3 до 12 лет в зависимости от характера и условий совершения этого преступления.

Согласно статье 312, взяткодатель может быть наказан денежным штрафом в размере от 1000 до 2000 кратной минимальной заработной платы или от 500 до 1000 кратной заработной платы и / или лишением свободы от 3 до 8 лет. Если взяткодатель совершает этот акт под давлением должностного лица и предварительно извещает об этом соответствующий госорган, то он освобождается от уголовной ответственности.

Действия коррупционного характера могут подпасть также под юрисдикцию статьи 308, “Злоупотребление должностными полномочиями”, Уголовного Кодекса. Такие действия наказываются штрафом в размере от одной до двух тысяч минимальных размеров оплаты труда, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до трех лет. Коррупционные действия, подпадающие под статью 308 и повлекшие тяжкие последствия, — наказываются лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Злоупотребления должностными полномочиями включают в себя три обязательных признака: использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы; наступление последствий в виде существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства; причинную связь между деянием и последствием.

Новый закон, “О борьбе с коррупцией”, также содержит нормы (статья 10) о дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за коррупцию.

На практике, несмотря на высокий рейтинг Азербайджана по индексу восприятия коррупции, число лиц, реально осужденных за уголовные преступления, связанные с коррупцией, за последние несколько лет небольшое.

Согласно статистическим данным, представленным в докладе правительства⁵⁷:

- за деяния, предусмотренные статьей 308 Уголовного кодекса (УК) Азербайджанской Республики (злоупотребление должностными полномочиями), в 2000 году было осуждено 9, в 2001 году- 22, в 2002 году – 24 и 2003 году 15 лиц;
- за деяния, предусмотренные статьей 309 УК (превышение должностных полномочий), в 2000 году осужденных не было, в 2001 году было осуждено 4, в 2002 году 11 и в 2003 году 8 лиц;

⁵⁷ Доклад правительства Азербайджана на конференции OECD, Париж, 16-18 июня, 2004 года

-
- за деяния, предусмотренные статьей 311 УК (получение взятки), в 2000 году было осуждено 1 лицо, в 2001 году 6, в 2002 году 7 и в 2003 году 6 лиц.
 - за деяния, предусмотренные статьей 312 (дача взятки), в 2000 году было осуждено 4, в 2001 году 7, в 2002 году 5 и в 2003 году 5 лиц.

Правила финансовой отчетности государственных служащих.

Утверждены парламентом страны 24 июня 2005 года и имеют силу закона. Правила нацелены на устранение части пробелов в законе о борьбе с коррупцией, связанных с финансовой отчетностью должностных лиц. В Правилах присутствуют сроки представления такой отчетности (январь каждого года), перечень должностей (включая президента страны) представляющих финансовую отчетность, адреса в которые представляются отчеты представителями исполнительной и законодательной ветвей власти. Однако, вопрос прозрачности этих отчетов в Правилах остается нерешенным. Здесь указывается, что финансовые отчеты государственных служащих являются тайной личной жизни и не подлежат оглашению.

5.2. Правовые нормы, регламентирующие деятельность ГНФАР

Основными правовыми актами, регулирующими деятельность ГНФАР являются:

-
- Указ президента о создании Государственного Нефтяного Фонда от 29 декабря 1999 года⁵⁸;
 - Положение о ГНФАР, утвержденное указом президента от 29 декабря 2000 года⁵⁹;
 - Правила хранения, размещения и управления валютными средствами Государственного Нефтяного Фонда. Правила утверждены Указом президента от 19 июня 2001 года⁶⁰;

Указ президента о создании ГНФАР.

Указ издан 29 декабря 1999 года. В нем перечисляются источники формирования средств фонда и даются поручения:

- ГНКАР обеспечить продажу прибыльной нефти, приходящейся на долю страны, в соответствии с условиями подписанных с иностранными компаниями контрактов;
- Кабинету Министров, в течение двух месяцев подготовить и представить на утверждение президента страны Положение о ГНФАР и предложения по структуре управления фондом;
- Национальному Банку, до начала функционирования ГНФАР обеспечить аккумуляцию средств ГНФАР на специальном банковском счете.

⁵⁸ http://www.oilfund.az/inside_az.php?zid=2&nID=125

⁵⁹ http://www.oilfund.az/inside_az.php?zid=2&nID=128

⁶⁰ http://www.oilfund.az/inside_az.php?zid=2&nID=127

В качестве источников формирования средств ГНФАР, в рассматриваемом Указе отмечаются:

- доля Азербайджана в прибыльной нефти, добываемой в рамках СРП;
- бонусы, выплачиваемые по условиям СРП;
- поакровые выплаты по условиям СРП;
- причитающиеся Азербайджану дивиденды и доходы от раздела прибыли, связанные с нефтегазовыми проектами;
- транзитные доходы от экспортных нефте- и газопроводов;
- доходы от передачи активов в пользование в рамках СРП;
- доходы от управления (размещение, инвестиции и т.д.);
- гранты и другая помощь.

Положение о ГНФАР.

Было введено в действие Указом президента страны от 29 декабря 2000 года. В Указе также даются поручения:

- ГНКАР перевести валютные средства, относящиеся к ГНФАР на счет фонда до 5 января 2001 года;
- Национальному Банку подготовить и представить в течение 15 дней предложения по хранению средств ГНФАР в высоко рейтинговых зарубежных банках.

В Положении о ГНФАР впоследствии дважды были сделаны поправки⁶¹.

В нынешнем виде Положение включает следующие разделы:

- общие положения;
- основные функции фонда;
- источники формирования средств фонда;
- использование средств фонда;
- управление фондом.

Согласно параграфу 1.2 Положения о ГНФАР, фонд отчитывается перед президентом страны и несет ответственность лишь перед ним. Никаких норм, указывающих на отчетность и ответственность ГНФАР перед парламентом, в Положении о ГНФАР нет. Принимая во внимание то, что в фонде аккумулируются государственные финансовые ресурсы (причем ожидается, что объемы этих ресурсов в ближайшие годы будут многократно превышать средства госбюджета), трудно объяснить, почему ГНФАР не несет никакой ответственности перед парламентом, контролирующим средства госбюджета.

Согласно параграфу 1.4, общий контроль за формированием и расходованием средств ГНФАР осуществляется Наблюдательным Советом (НС) фонда. Это не согласуется с законом о Счетной Палате (см. выше), согласно которому, СП осуществляет контроль за исполнением статей дохода и расхода госбюджета и бюджетов внебюджетных государственных фондов (статья 2).

⁶¹ Указы президента страны от 7 февраля 2003 года и от 1 марта 2005 года.

Согласно параграфу 4.1, использование средств фонда осуществляется согласно утверждаемым ежегодно президентом страны основным направлениям расхода этих средств.

Согласно параграфу 4.2, средства фонда могут быть использованы для решения социально-экономических и важных общенациональных проблем, а также строительства и реконструкции стратегически значимых объектов инфраструктуры. Но кто и как определяет важность проблем и значимость объектов инфраструктуры? На этот вопрос ответа в Положении нет. Согласно собственным наблюдениям автора и опросам среди экспертов, решения о приоритетности того или иного проекта часто основываются на близости того или иного министра или правительственного чиновника к президенту. Проходят предложения того члена команды президента, который имеет более легкий доступ к главе государства.

Члены НС фонда назначаются президентом (параграф 5.5) страны. Думается, наделение парламента этим правом способствовало бы большей независимости Совета, что представляется важным с учетом отчетности фонда только перед президентом страны.

Положение содержит нормы, касающиеся проверки финансовой деятельности фонда со стороны аудитора, назначаемого президентом страны. Однако, в Положении ничего не говорится о проверке деятельности фонда со стороны Счетной Палаты государства. Пока не было случая проверки ГНФАР со стороны СП. Но ежегодно проводится аудит фонда признанной международной аудиторской компанией. До настоящего времени ежегодно это делал Ernst & Young. Этой компании ежегодно удается выигрывать соответствующий тендер, что вызывает определенные

вопросы. Да, это одна из ведущих аудиторских компаний в мире. Но, думается периодическая смена аудиторов способствовала бы более доверительному отношению к этому процессу со стороны гражданского общества и, кроме того, возможно это позволило бы руководство ГНКАР получить новые интересные рекомендации, взглянуть на свою деятельность новыми глазами. Мнение аудитора выставляется на вебсайте ГНФАР⁶² (заметим, что соответствующий файл становится все большим по размеру. Последний отчет за 2006 год имеет размер более 6 мегабайтов. Совершенно неоправданный объем. Такой файл уже становится невозможным просмотреть в интернете). Отчеты также приводятся в годовых отчетах фонда, выставляемых на вебсайте.

Таким образом, анализ Положения показывает, что есть необходимость в его совершенствовании. Кроме того, хотя, согласно Положению о фонде, в составе его НС должны быть представители общественных организаций (параграф 5.4), таковых там нет. Поэтому представляется целесообразным пересмотреть состав Совета. О том, что необходимо ввести в состав НС представителя сектора НПО, неоднократно в последние годы поднимался вопрос на разных публичных дискуссиях, посвященных нефтяным доходам. Было также обращение с соответствующим призывом к президенту страны со стороны Коалиции НПО «За повышение прозрачности в добывающей промышленности». Однако, ситуация остается прежней.

Положение содержит нормы, касающиеся прозрачности деятельности фонда. Например, в параграфе 5.3 указывается, что отчет (мнение) аудитора, содержащее

⁶² <http://www.oilfund.az/index.php?n=20>

результаты годовой деятельности фонда публикуются в печати. На практике, эта информация размещается на вебсайте ГНФАР, а исполнительный директор фонда периодически проводит пресс-конференции. Однако, следует заметить, что информация выставляемая на вебсайте содержит общие сведения о деятельности ГНФАР, но этих сведений далеко не достаточно для обстоятельного анализа эффективности деятельности фонда. Т.е., многие представители гражданского общества, могут в принципе найти интересующую их информацию о доходах и расходах фонда. Но экспертное сообщество, финансовые аналитики, конечно же не могут удовлетвориться представленными на вебсайте годовыми отчетами фонда.

Вместе с тем, следует отметить, что ГНФАР наиболее прозрачный государственный институт (может быть только Национальный Банк может соперничать с ним).

Правила хранения, размещения и управления валютными средствами Государственного Нефтяного Фонда.

Эти правила утверждены Указом президента от 19 июня 2001 года. Правила включают следующие разделы:

- Общие вопросы;
- Хранение валютных средств Нефтяного Фонда;
- Управление валютными средствами Нефтяного Фонда;
- Отчет об управлении валютными средствами Нефтяного Фонда.

В разделе «Общие вопросы» указывается нормативная база, на основе которой разработаны Правила, цели Правил, а также даются определения понятиям «валютные средства фонда» и определения, связанные с пересчетом валютных средств фонда в балансовую валюту, т.е. азербайджанский манат.

В разделе «Хранение валютных средств Нефтяного Фонда» указываются: а) минимальные рейтинги зарубежных банков, в которых могут храниться валютные средства фонда, б) рейтинговые требования к партнерам фонда на международных финансовых рынках, в) рейтинговые требования к коммерческим банкам и другим финансовым учреждениям, оказывающим фонду услуги депозитария ценных бумаг, г) действия фонда в случаях, когда снижаются рейтинги его партнеров. В данном разделе указываются также рейтинговые требования к странам, в валютах которых могут храниться средства инвестиционного портфеля фонда.

В разделе «Управление валютными средствами Нефтяного Фонда» описываются общие принципы и направления организации управления средствами фонда, вопросы управления рисками и основные направления инвестиций фонда.

В разделе «Отчет об управлении валютными средствами Нефтяного Фонда» указывается, что Наблюдательному Совету и Президенту страны представляются ежеквартальная информация и годовой отчет.

Таким образом, анализ Правил показывает, что деятельность фонда достаточно закрытая сфера и оценка эффективности деятельности фонда по управлению его средствами является труднореализуемой задачей. Как было

выше отмечено, Положение о ГНФАР предусматривает проверку финансовой деятельности фонда со стороны международно-признанного аудитора. Однако, такая проверка не дает ответа на вопрос об эффективности управления средствами фонда.

Вышеназванные правила не являются единственным документом, которым в повседневной практике руководствуются работники фонда. Есть еще внутренняя инструкция⁶³ ГНФАР, утвержденная Исполнительным директором фонда. Однако, данный документ не выставлен на вебсайте ГНФАР.

5.3. Правовые нормы, регулирующие расходы бюджетных средств

Вопросы управления государственным бюджетом регламентируются законом «О бюджетной системе»⁶⁴. Закон содержит ряд норм, направленных на обеспечение требований прозрачности бюджетного процесса. Так, в статье 14 указывается, что проект бюджета в течении 10 дней со дня поступления в парламент должен быть опубликован в печати. В параграфе 20.7 говорится, что квартальные и годовые отчеты об исполнении консолидированного бюджета публикуются в печати. В параграфе 25.6 отмечается,

⁶³ Инструкция о внутренних процедурах по управлению валютными активами Нефтяного Фонда.

http://www.oilfund.az/download/az/2001_az.pdf стр. 43

⁶⁴ http://www.maliyye.gov.az/law1_2_07_02_en.shtml

что соответствующий орган исполнительной власти ведет учет государственных долгов и ежеквартально публикует их в печати. В параграфе 27.1 согласование операций по созданию, исполнению и контролю за исполнением государственного бюджета, внебюджетных государственных фондов осуществляется в соответствии с утвержденным планом мероприятий, подготовленным совместно соответствующими органами исполнительной власти и внебюджетными государственными фондами. План мероприятий публикуется в печати.

Все эти нормы создают впечатление о высоком уровне прозрачности расходов бюджетных и внебюджетных средств. Однако, публикуемая информация носит обобщенный характер и не позволяет осуществлять детальный анализ расходов. Кроме того, в законе отсутствуют нормы, предоставляющие право гражданам и гражданским организациям делать запросы о расходах бюджетных и внебюджетных средств.

В списке рекомендаций Фонда Содействия Развитию Предпринимательства и Рыночной Экономике⁶⁵ по реформам бюджетной системы присутствует также следующее: «...4) необходимо практиковать общественные слушания бюджета. Реформы должны обеспечить реализацию основных принципов прозрачности бюджета: открытость, доступность, полнота (детализированность) и лаконичность. При подготовке пакета реформенных предложений необходимо учесть рекомендации МВФ, содержащиеся в “Кодексе Прозрачности Бюджетно-Налоговой Политики” (Кодекс принят на заседании

⁶⁵ <http://edf-syf.org/>

Временного Комитета Совета Управляющих МВФ 16 апреля 1998 года) и рекомендации ОЭСР по прозрачности бюджета.

5.4. Правовые нормы, регулирующие расходы средств внебюджетных фондов

Согласно определению, данному в законе «О бюджетной системе» (статья 1.1.5) внебюджетными считаются финансовые фонды, принадлежащие государству, согласно соответствующих правовых нормативных актов Азербайджанской Республики, но не входящие в бюджетную систему

Нормативные документы, регулирующие деятельность одного из таких внебюджетных фондов, а именно ГНФАР, мы рассмотрели выше. Другим внебюджетным фондом, куда стекаются нефтяные доходы, является как было отмечено выше в п.1.2 ГФСЗ. Конечно, размеры доходов ГФСЗ по сравнению с доходами ГНФАР не значительны, вместе с тем, представляет интерес вопрос о том, в какой степени доходы ГФСЗ защищены от риска потерь.

Годовой бюджет ГФСЗ утверждается парламентом и принимает силу закона. Бюджет публикуется и размещается на вебстранице ГФСЗ⁶⁶. Статьи дохода публикуемого бюджета фонда очень обобщенные и здесь не конкретизированы отчисления нефтяных компаний.

⁶⁶ <http://www.sspf.gov.az/qanuvericilik/qanunlar/0790-2q.htm>

5.5. Правовые акты, регламентирующие деятельность гражданских организаций

Деятельность гражданских организаций регламентируется законом «Об общественных объединениях и фондах» и другими законами общего характера (Закон о государственной регистрации юридических лиц⁶⁷, Закон о грантах, Закон о бухгалтерском учете⁶⁸, Налоговый Кодекс⁶⁹ и др). Создание общественных организаций наталкивается в основном на две трудности:

- усложненность процедур государственной регистрации (но эта проблема характерна и для компаний). Т.е. закон о государственной регистрации юридических лиц и подзаконные акты Министерства Юстиции довольно тяжеловесные и процесс регистрации может затянуться на месяцы при недоброжелательном отношении к вновь создаваемому НПО;
- неофициальное согласование регистрации той или иной НПО между Министерством юстиции и президентским аппаратом.

Именно из-за этих причин число зарегистрированных НПО в Азербайджане в 2-3 раза меньше, чем в соседних Грузии и Армении.

Следует отметить, что ситуация с регистрацией НПО в последнее время имеет тенденцию улучшения. Также,

⁶⁷ http://www.justice.gov.az/leg_az6.html

⁶⁸ <http://www.taxes.gov.az/qanun/index.shtml>

⁶⁹ <http://www.taxes.gov.az/eng/qanun/>

следует заметить, что деятельность незарегистрированных НПО не запрещается и очень много НПО функционируют без официальной регистрации. Но это все же создает для них определенные проблемы с получением грантов (не всякий донор готов выдать грант незарегистрированной НПО) и выплатой налогов.

5.6. Правовые акты, обеспечивающие свободу доступа к информации

Есть два основных закона, регламентирующих доступ к правительственной информации: «О доступе к информации»⁷⁰ и «О государственной тайне». Закон «О доступе к информации» принят 19 июня 1998 года. Закон подготовлен с учетом рекомендаций Совета Европы. Причем, в подготовке проекта закона активно участвовали НПО и в частности Институт прав медиа. Закон признан экспертами, в основном, отвечающим международным требованиям. Но вот, что показывает мониторинг выполнения закона, осуществляемый Институтом прав медиа. Согласно первому отчету⁷¹ Института по результатам мониторинга (за период с 1 октября 2006 по 30 июня 2007), представленному общественности 30 июля 2007 года, за прошедший почти двухлетний период со дня вступления закона в силу, его нормы очень часто не выполняются. Хотя многие правительственные органы имеют сегодня свои

⁷⁰ <http://www.ngo-az.org/contents.php?cid=441>

⁷¹ <http://www.mediarights.az/index.php?lngs=aze&id=129>

вебсайты, однако, информация, которая согласно закону подлежит раскрытию, помещается здесь лишь частично. Кроме того, в правительственных структурах пока не созданы специальные информационные службы, предусмотренные законом. Задерживается создание вебресурсов со стороны муниципалитетов. Не назначен президентом пока и уполномоченный по вопросам информации, как того требует закон. Запросы к министерствам о предоставлении той или иной информации удовлетворяются частично (за период мониторинга из 411 запросов госорганами были даны ответы лишь на 125). Ряд госорганов вообще отказывают в предоставлении информации. Органы правосудия под различными предлогами не рассматривают жалобы, связанные с не исполнением закона.

Другой закон, позволяющий чиновнику отказать гражданину в получении интересующей его информации – это закон «О государственной тайне», принятый 16 ноября 2004 года.

6. ИНИЦИАТИВА ПРОЗРАЧНОСТИ И ЕЕ РОЛЬ В СНИЖЕНИИ РИСКОВ ПОТЕРЬ

6.1. Начало инициативы в Азербайджане

Азербайджан присоединился к этой инициативе 17-го июня 2003-го года, на проводившейся в Лондоне конференции по Инициативе по Прозрачности в Добывающей Промышленности (ИПДП)⁷². Глава азербайджанской делегации и 1-ый вице-президент ГНКАР, Ильхам Алиев в своем выступлении объявил о присоединении Азербайджана к инициативе⁷³. Наряду с тремя другими странами, Азербайджан был объявлен пилотной страной.

13-го ноября 2003-го года Распоряжением №224 Кабинета Министров Азербайджана, под руководством исполнительного директора Государственного Нефтяного Фонда, создается Правительственная Комиссия по Прозрачности в Сферах промышленности, связанных с разработкой минеральных Запасов⁷⁴. В число членов комиссии были включены посол Азербайджана в Великобритании, а также полномочные представители

⁷² <http://www2.dfid.gov.uk/news/files/eitireportconference17june03.asp>

⁷³ <http://www2.dfid.gov.uk/pubs/files/eitidraftreportazerbiajan.pdf>

⁷⁴ http://www.oilfund.az/inside_az.php?nID=24

Государственного Комитета по Статистике, Государственной Нефтяной Компании, Министерств по Налогам, Экономическому Развитию, Экологии и Природным Богатствам, Финансов, Энергетики и Министерства Иностранных Дел. Комиссии было поручено определить формы и время представления отчетов по доходам государственных органов от разработки минеральных ресурсов, доходам государственных компаний и прочих принадлежащих государству организаций, а также – сбор этих отчетов, их обобщение по всей стране и систематическая публикация отчетов в СМИ.

В результате нескольких заседаний Комиссии были определены формы отчетности и было принято решение о предоставлении их общественности.

6.2. Участие гражданского общества

Представление форм отчетности, подготовленных правительственной комиссией было осуществлено 5-го апреля 2004-го года в конференц-зале «Амиров» гостиницы «Park Hyatt». На этом круглом столе участвовали представители нефтяных компаний и около 20-ти известных представителей НПО. На заседании также был обсужден вопрос о том, кто может представлять гражданское общество в ИПДП. Была высказана мысль, что азербайджанские НПО должны обсудить этот вопрос и должен быть создан институт представительства, который будет исполнять функции третьей стороны в ИПДП

Позднее, предложения Правительственной Комиссии были представлены международным общественным организациям. Это было сделано в посольстве Азербайджана в Лондоне 20-го апреля 2004-го года.

Наконец, 13-го мая 2004-го года по инициативе Института Открытого Общества (его азербайджанского отделения) в конференц-зале гостиницы «ISR Plaza» был проведен круглый стол с участием более 30-ти известных представителей азербайджанских НПО. В первой части круглого стола НПО была дана информация об ИПДП, пояснены цели инициативы и обсуждены вопросы участия гражданского общества.

Во второй части круглого стола было принято решение о создании Коалиции по поддержке EITI со стороны азербайджанских НПО. Принявшие решение о вхождении в Коалицию, 30 НПО и два физических лица подписали Меморандум⁷⁵ о создании Коалиции по «Усилению Прозрачности в Добывающей Промышленности» и приняли «Положение о Коалиции»⁷⁶. Члены созданной Коалиции избрали руководящий орган – Совет Коалиции, состоящий из семи человек (Химаят Ризванкызы, Ингилаб Ахмедов, Маис Гюлалыев, Мирвари Гахраманлы, Губад Ибадоглу, Сабит Багиров, Севгим Рахманов).

В Меморандуме Коалиции отмечаются следующие цели:

- обеспечение и осуществление общественного надзора за поступлением в полном объеме причитающихся Азербайджану доходов,

⁷⁵ http://www.eiti-az.org/ts_gen/eng/koalisiya/eng_k2.htm

⁷⁶ http://www.eiti-az.org/ts_gen/eng/koalisiya/eng_k4.htm

полученных от эксплуатации природных богатств, за их надежным хранением и эффективным использованием;

- осуществление деятельности по полноценному осведомлению граждан Азербайджана об эксплуатации природных богатств и полученных с этого доходов, а также организация и осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов и компаний в этой сфере;
- совместное осуществление деятельности институтов гражданского общества в области прозрачности и повышение за счет их деятельности общественной активности;
- представительство общественных структур Азербайджана в объявленной британским правительством «Инициативе по Прозрачности в Добывающей Промышленности», к которой присоединилось азербайджанское правительство.

В Меморандуме также отмечаются руководящие принципы Коалиции:

- Готовность к сотрудничеству. Коалиция готова сотрудничать с любыми государственными и негосударственными структурами, со СМИ, международными НПО, общественными деятелями, учеными, специалистами и т.д.;
- Неограниченность членства. Любое НПО или физическое лицо может стать членом Коалиции;

-
- Прозрачность. Деятельность Коалиции будет абсолютно прозрачной и открытой для общества;
 - Корректность. Во всех своих решениях и высказываниях, Коалиция будет стараться обеспечить максимальную корректность и все свои заявления и оценки будет строить опираясь на точные сведения и глубокий анализ;
 - Отсутствие политических целей. Коалиция не будет участвовать ни в какой деятельности, имеющей политические цели;
 - Законность. Деятельность Коалиции будет осуществляться строго в рамках законов Азербайджана.

В период с 14-го мая 2004-го года вплоть до 11-го июня 2004-го года Совет Коалиции провел несколько заседаний. На этих заседаниях был обсужден и принят к исполнению план деятельности. Совет также создал рабочую группу (Сабит Багиров, Ингилаб Ахмедов и Губад Ибадоглу) по изучению форм финансовой отчетности, подготовленной правительственной комиссией. Проанализировав правительственные формы финансовой отчетности, рабочая группа подготовила по ним свои предложения. 11-го июня 2004-го года Совет утвердил эти предложения рабочей группы. 14-го июня 2004-го года эти предложения были представлены главе правительственной комиссии г. Самиру Шарифову, а также DFID и нефтяным компаниям.

Предложения Коалиции опирались на нижеследующие принципы:

-
- формы отчетности должны соответствовать философии и условиям контрактов, подписанных Азербайджаном;
 - формы отчетности должны соответствовать понятиям и терминам, используемым в азербайджанском законодательстве и существующей системе финансовой отчетности;
 - на начальном этапе инициативы ИПДП результаты, полученные от контрактов в предыдущий период, должны быть в систематизированном виде отражены в разовом отчете;
 - в отчетах, связанных с ИПДП должны быть отражены все основные показатели, не составляющие для компаний коммерческой тайны и дающие более полное представление о финансовых результатах контракта;
 - с учетом того, что ГНКАР работает как самостоятельно, так и совместно с другими компаниями, полученные ею результаты должны быть отражены в отдельных формах отчетности;
 - в формах отчетности должна быть отражена информация о том, в какие государственные и частные структуры и в каком количестве направляются доходы от азербайджанской нефти;
 - для отчетности ИПДП должен быть определен испытательный срок и в течении этого срока

(несколько кварталов) должны быть подготовлены отчеты по СРП и самостоятельной деятельности ГНКАР в нефтяной сфере. На втором этапе к отчетности должны быть привлечены нефтяные контракты по совместным предприятиям и также другие промысловые сферы;

- аудиторская компания должна привлекаться к проверкам только в том случае, если появятся сомнения по поводу каких-либо показателей в формах отчетности.

Рассмотрим некоторые из этих принципов.

Формы отчетности должны соответствовать философии и условиям контрактов. Принимая во внимание, что подписанные Азербайджаном контракты на разработку углеводородных ресурсов с участием иностранных компаний, являются соглашениями о разделе добычи, часть ее, приходящуюся на долю страны, было бы не корректно называть выплатой иностранной компании. Таким образом, по мнению Коалиции, регулярная отчетность должна включать два разных по смысловому содержанию раздела: 1) раздел, охватывающий информацию о платежах компаний стране – владельце ресурсов (например, бонусы, налоги, дивиденды, и пр.); 2) раздел, содержащий информацию о распределении прибыльных углеводородов между страной и подрядчиком. С другой стороны, поскольку, азербайджанские контракты не предусматривают выплату роялти и оплату лицензий, то учет этих показателей в отчетных формах вряд-ли обоснован.

Формы отчетности должны соответствовать понятиям и терминам, используемым в азербайджанском законодательстве и существующей системе финансовой отчетности. К примеру, в Конституции АР отсутствует понятие «правительство», поэтому использование в отчетных формах показателя «доля правительства» лишено должного правового обоснования.

На начальном этапе инициативы ИПДП результаты, полученные от контрактов в предыдущий период, должны быть в систематизированном виде отражены в разовом отчете. Учитывая большой интерес общественности к ИПДП, было бы уместно сопровождать регулярную отчетность компаний и правительственных органов, разовым отчетом о ряде достигнутых на начало реализации ИПДП страной показателей, свидетельствующих о значительном продвижении в реализации подписанных соглашений с иностранным инвестором. Целесообразность подобного разового отчета продиктована тем, что в силу различных причин общественность Азербайджана по сей день не имеет полной информации о наиболее общих экономических результатах нефтедобычи в стране, с участием иностранных компаний. Разбросанность этих данных (объем добычи нефти с самого начала осуществления контрактов, общий объем прибыльной нефти и ее раздел между сторонами контракта, размер выплаченных компаниями бонусов с момента начала работы и т. д.) по разным источникам, а то и вовсе отсутствие некоторых из них, порождает различные слухи, что всерьез осложняет создание атмосферы доверия общественности к деятельности иностранных компаний и к регулярно обнародуемым в будущем данным об очередных платежах Азербайджану.

В отчетах связанных с ИПДП должны быть отражены все основные показатели, не составляющие для компаний коммерческой тайны и дающие более полное представление о финансовых результатах контракта. Принимая во внимание, что для обеспечения более полного представления о финансовых результатах подписанных соглашений, о том, каким образом происходит процесс возмещения затрат и с целью создания возможностей для более обоснованного прогноза ожидаемых доходов, было бы целесообразным расширение круга данных регулярной отчетности и публикование наряду с платежами компаний также показателей о невозмещенных капитальных затратах на момент отчета, об остатке долга ГНКАР, о затратах на финансирование (проценты по кредитам). Существующая ситуация нетранспарентна и общественность в неведении по поводу того, как происходит процесс возмещения капитальных затрат и долгов ГНКАР иностранным компаниям и каково текущее процентное соотношение распределения прибыльных углеводородов между государством и иностранными компаниями. Обнародование подобной информации позволит продемонстрировать темпы выхода на чистую прибыль и эффективность деятельности ГНКАР и, в целом, правительства.

В формах отчетности должна быть отражена информация о том, в какие государственные и частные структуры и в каком количестве направляются доходы от азербайджанской нефти. Учитывая разноадресность (государственный бюджет, госнефтефонд, внебюджетные фонды) поступления доходов от разработки природных ресурсов, считаем целесообразным, чтобы регулярная и разовая отчетность обнародывывалась не в агрегированном

по правительству виде, а отдельно каждым госорганом, ответственным за ведение счетов, на которых аккумулируются доходы от реализации соглашений с иностранными компаниями.

На основании этих принципов Коалиция предложила правительственной комиссии сделать в формах отчетности ряд исправлений.

Следует отметить, что предложения Коалиции предполагали раскрытие гораздо большего количества показателей и тем самым выходили за пределы философии ИПДП. С другой стороны, до начала подготовки предложений, правительственная комиссия уже приняла формы отчетности и согласовала их с компаниями. Поэтому в результате последующих трехсторонних (правительственная комиссия, компании и Коалиция) переговоров (заявивших около трех месяцев), была принята лишь очень небольшая часть предложений.

6-го июля 2004 –го года на круглом столе, проведенном по инициативе британского посольства в Азербайджане, были обсуждены вопросы, связанные с ИПДП. Участвовали: Совет Коалиции (в полном составе), директор бакинского офиса Института Открытого Общества, представители DFID, посольства и МБ. Участников приветствовал посол Великобритании. На этом собрании представители Коалиции пояснили смысл своих предложений и ответили на заданные вопросы. Интересно, что на этом собрании представитель Мирового Банка отметил профессионализм предложений, подготовленных Коалицией.

Очередное обсуждение проблем развития в Азербайджане Инициативы, было проведено 8-го июля 2004-

го года в ГНФАР. В обсуждениях участвовали: директор Фонда, представители Совета Коалиции, директор бакинского офиса ИИО, а также представители DFID, британского посольства и Мирового Банка.

Встречи, проведенные 6-го и 8-го июля дали толчок к началу двусторонних обсуждений между Советом Коалиции и Правительственной Комиссией. Первая такая двусторонняя встреча была проведена 16-го июля 2004-го года в ГНФАР. Здесь были обсуждены вопросы, связанные с возможными формами сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами и было принято решение о подготовке специального Меморандума о Взаимопонимании. Позже, с участием всех заинтересованных сторон (Правительственная Комиссия, компании, и Коалиция) были проведены обсуждения проекта Меморандума и в результате, к началу ноября, его текст был полностью согласован. Во время обсуждений проекта Меморандума некоторые предложения Совета Коалиции были приняты Правительственной Комиссией и компаниями.

Отношение к подписанию Меморандума внутри самой Коалиции не было однозначным. Как уже было отмечено, члены Совета были сторонниками более широких раскрытий информации, что и выразили в своих предложениях от 11-го июня. Однако, с целью скорейшей реализации ИПДП в Азербайджане, а также для того, чтобы не остаться в стороне от этого процесса и сохранить за собой возможность воздействовать на него в будущем, общее собрание членов Коалиции от 15-го октября 2004-го года приняло решение о присоединении Коалиции к Меморандуму.

6.3. Меморандум о Взаимопонимании⁷⁷

Этот Меморандум был торжественно подписан в Баку 24-го ноября 2004-го года в зале «Куба» гостиницы Hyatt Recensі. Здесь в качестве гостей участвовали представители азербайджанского правительства, практически всех местных и иностранных нефтегазовых компаний, представители гражданского общества, представители СМИ, послы стран, представители нефтяных компаний, действующих в Азербайджане, главы представительств Мирового Банка, ЕБРР и МВФ в Азербайджане и др. В церемонии с речью выступили глава правительственной комиссии, президент АМОК - от имени иностранных нефтяных компаний, президент ГНКАР, координатор Коалиции НПО, посол Соединенного Королевства в Азербайджане, и главы азербайджанских представительств Мирового Банка, ЕБРР и МВФ.

В Меморандуме предусматривается представление следующих отчетов:

- 1) выплаты/предоставления, получаемые правительством Азербайджана от иностранных и национальных нефтегазодобывающих компаний;
- 2) выплаты правительству Азербайджана иностранными компаниями, занимающимися промысловой добычей;
- 3) выплаты правительству Азербайджана местными компаниями, занимающимися промысловой добычей.

⁷⁷ <http://www.eiti-az.org/gen/feal/memorandum.pdf>

Согласно Меморандуму, эти отчеты должны представляться два раза в году: 15-го марта за прошедший год и 15-го августа за первую половину текущего года. Однако до сих пор эти сроки пока нарушаются. В нижеследующей таблице указано реальное время представления отчетов:

	Период, к которому относится отчет	Аудиторская компания	Дата презентации отчета аудиторской компании
1-ый отчет ⁷⁸	2003-ий год	Deloitte & Touche	15.03.2005
2-ой отчет ⁷⁹	Первая половина 2004-го года	Deloitte & Touche	15.03.2005
3-ий отчет ⁸⁰	2004-ый год	Deloitte & Touche	03.08.2005
4-ый отчет ⁸¹	Первая половина 2005-го года	AGN Mak Azerbaijan LTD	27.01.2006
5-ый отчет ⁸²	2005-ый год	Deloitte & Touche	18.08.2006
6-ой отчет ⁸³	Первая половина 2006-го года	Deloitte & Touche	31.01.2007
7-ой отчет ⁸⁴	2006-ой год	Moore Stephens	24.08.2007

Как видим, запаздывание продолжается. По объяснениям правительственной комиссии, причина этих запаздываний - в более позднем подключении к инициативе некоторых компаний, невозможность их принуждения,

⁷⁸ <http://www.oilfund.az/download2/EITI2003.pdf>

⁷⁹ <http://www.oilfund.az/download2/EITI2004.pdf>

⁸⁰ <http://www.oilfund.az/download2/eng2303.pdf>

⁸¹ http://www.oilfund.az/download/sofaz_report.pdf

⁸² http://www.oilfund.az/download2/eiti_report_31122005_en.pdf

⁸³ <http://www.oilfund.az/?news=97>

⁸⁴ http://www.eiti-az.org/ts_gen/azl/feal/2007/HK_hesabat_il_2006.htm

неопытность и сменяемость работников компаний, готовящих отчеты и др. Все это указывает на необходимость законодательного закрепления инициативы, вывода ее из поля добровольного участия компаний. В этом случае отношение компаний к инициативе могло бы быть более ответственным.

Возможность предложения поправок в формы отчетности и сроки их представления и учета этих поправок на основе согласования сторон, также учтена в Меморандуме (статья 1) по рекомендации Коалиции. Каждая из сторон Меморандума может вносить такого рода предложения и другие стороны обязаны их рассмотреть.

Коалиция НПО в 2005 году предложила ряд поправок в Меморандум и в отчетные формы, однако, хотя эти предложения и были обсуждены, но так и не были использованы.

Согласно Меморандума, отчеты правительства и компаний представляются напрямую международно признанному аудитору. Аудитор обобщает отчеты отдельных иностранных и местных компаний и сопоставляет результат с правительственным отчетом. На основе этого сопоставления аудитор готовит свое мнение и представляет его сторонам Меморандума. Эта работа аудитора вовсе не является аудитом. Это – верификация, не требующая бухгалтерского профессионализма. В случае обнаружения расхождений при верификации отчетов правительства и компаний, аудитор обращается к ним с соответствующими вопросами и пытается выяснить причину расхождений. В публикуемом мнении аудитора присутствует информация об обнаруженных расхождениях и их причинах. Обоснованность разъяснений во-многих случаях не проверяется. В некоторых случаях, объяснения

подтверждаются справками банков и этого оказывается достаточным для аудитора.

Мнение аудитора презентуется на собрании сторон Меморандума (члены правительственной комиссии, представители компаний и коалиции НПО). После этого, мнение аудитора и отчет правительства размещаются на вебсайте ГНФАР⁸⁵. Коалиция размещает эту информацию на своем вебсайте⁸⁶. Мнение аудитора анализируется со стороны Коалиции и соответствующий отзыв также доводится до сведения общественности⁸⁷. Можно отметить, что ряд предложений (по усовершенствованию системы отчетности) коалиции НПО, выдвинутых в ее отзывах, впоследствии были приняты правительственной комиссией.

Выбор аудитора, согласно Меморандуму, осуществляется специальной группой представителей сторон Меморандума. Каждая из сторон Меморандума делегирует в группу двух своих представителей. Каждый из членов группы обладает одним голосом. Выбор аудитора осуществляется путем проведения тендера. Для каждого нового отчетного периода аудитор выбирается заново. Услуги аудитора оплачиваются поочередно сторонами Меморандума (за исключением Коалиции). Соответствующий договор открыт для каждой из сторон Меморандума.

Согласно положений Меморандума, аудитор и правительственная комиссия ответственны за неразглашение отчетов, представленных иностранными и местными компаниями, и не имеют права на полное или частичное раскрытие отчетов ни какой-либо другой стороне

⁸⁵ <http://www.oilfund.az/>

⁸⁶ http://www.eiti-az.org/ts_gen/eng/index.htm

⁸⁷ http://www.eiti-az.org/ts_gen/eng/feal/CoalitionOpinionSept2006.pdf

Меморандума и ни какой-либо третьей стороне (Статья 5h). Присутствие соответствующего положения в Меморандуме объясняется тем, что многие компании не согласны на раскрытие их отчетов.

Как видим, индивидуальные отчеты компаний не могут быть раскрыты Коалиции НПО, являющейся стороной Меморандума. Раскрываемым является лишь правительственный отчет. Условие нераскрываемости отчетов компаний принято по их настоянию. Это цена добровольного участия в инициативе. Компании обосновывают это тем, что раскрытие ряда данных в отчетах (другие выплаты и налоги) может негативно повлиять на их конкурентоспособность. Следует отметить, что некоторые из компаний еще в конце 2004 года и, также, в ходе 2-ой Международной Конференции ИПДП (17 марта 2005 года) заявили о своей готовности к индивидуальным раскрытиям отчетов (BP, SHELL, STATOIL). В настоящее время индивидуальные отчеты BP и Statoil, хотя и с запаздыванием, но публикуются в их годовых отчетах. Принятие вышеназванного закона могло бы сделать обязательным раскрытие индивидуальных отчетов. В этих отчетах нет какой-либо информации, могущей носить характер коммерческой тайны. Это подтверждается безпроблемным раскрытием информации со стороны BP и Statoil.

Предвидя изменение ситуации в будущем, Совет Коалиции выдвинул предложение о сохранении и архивации отчетов. Это предложение было принято сторонами Меморандума и нашло отражение в его тексте (последний абзац). Таким образом, в будущем, когда вопрос раскрытия индивидуальных отчетов будет решен, общественность страны будет иметь возможность ознакомиться с отчетностью прошлых лет.

В Меморандуме имеется ряд положений, труднообоснуемых с юридической точки зрения. К примеру, в 11-ой статье отмечается: «Каждая из сторон Меморандума ответственна за нераскрытие информации до момента, пока решение о раскрытии не будет принято всеми сторонами Меморандума». Что означает эта ответственность? Ответа на этот вопрос в Меморандуме нет. Кроме того, до опубликования мнения аудитора Коалиция не обладает какой-либо информацией и в принципе не способна что-либо разглашать.

Таким образом, Меморандум взаимопонимания явился важным шагом на пути реализации ИПДП в Азербайджане, однако, по всей видимости, в будущем, развитие ИПДП потребует внесения ряда поправок в этот документ, с целью повышения прозрачности в добывающей промышленности.

Достижениями ИПДП в Азербайджане на данном этапе могут быть признаны:

- общественность имеет возможность регулярного доступа к информации о доходах ГНФАР и госбюджета в последние полгода и год;
- представители гражданского общества (Коалиция) являются участниками процесса ИПДП и получают возможность влияния на процесс;
- организации гражданского общества, объединившиеся в коалиции, получают возможность повысить эффективность совместных усилий.

Философия ИПДП такова, что инициатива способствует лишь раскрытию информации о доходах, в то время как, более важным является вопрос их эффективного использования. По этой причине организации гражданского общества должны обеспечить контроль не только над доходами, но и расходами.

6.4. Роль ИПДП в снижении рисков потерь нефтяных доходов

Проведенные Коалицией НПО многочисленные круглые столы с участием представителей гражданских организаций, СМИ, преподавателями и студентами университетов показали, что более всего участников этих встреч и дискуссий интересуют следующие вопросы:

1. Какие доходы имела страна за определенный период?
2. Какие виды доходов получает страна и сколько заработала страна по каждому из этих видов?
3. В полном ли объеме страна получает доходы, предусмотренные условиями контракта?
4. Каков вклад компаний в отдельности в совокупные доходы страны?
5. Куда направляются доходы?
6. На что, почему и в каком объеме расходуются нефтяные доходы?

-
7. Насколько эффективны затраты нефтяных доходов?
 8. Присваивается ли часть доходов?
 9. Компенсируют ли доходы ущерб наносимый окружающей среде?
 10. Каковы доходы по контрактам в отдельности?

Анализ показывает, что азербайджанская версия ИПДП дает ответ на первый вопрос. На второй вопрос ИПДП отвечает не в полной степени. Отчетами компаний и правительства остаются не охваченными доходы ГФСЗ, доходы бюджета за счет налогов субподрядчиков по нефтяным контрактам и подоходных налогов работников компаний, участвующих в нефтяных проектах. Заметим, что эти, не охваченные азербайджанской версией ИПДП доходы страны, составляют по оценке экспертов 1-2 % от общих доходов. Но, следует также отметить, что, например по АЧГ, 1-2% от общего объема доходов в течение срока действия контракта составят 2-5 млрд.долларов и вряд-ли эти немалые деньги стоит оставлять закрытыми для гражданского общества и тем самым повышать риск их неэффективного использования.

Третий вопрос хотя и редко задается участниками названных круглых столов, вместе с тем и он имеет актуальность, поскольку мировой практике известен аляскинский опыт недобросовестного выполнения условий подписанных контрактов со стороны отдельных менеджеров компаний⁸⁸, приведший к миллиардным потерям бюджета

⁸⁸ Caspian oil windfalls: who will benefit? *Svetlana Tsalik*. Open Society Institute. 2003.

штата. Если такое произошло в штате Аляска, есть ли гарантия, что это не произойдет в Азербайджане?

Азербайджанская версия ИПДП не обязывает компании, работающие в Азербайджане и присоединившиеся к ИПДП, раскрывать индивидуальные отчеты. Из 22-х компаний, участвующих в ИПДП в Азербайджане только две публикуют индивидуальные отчеты. Это BP и Statoil. Поэтому 4-ый из приведенных выше вопросов пока остается без ответа по большинству компаний. Кстати, следует заметить, что отношение правительственной комиссии к индивидуальному раскрытию компаниями своих отчетов положительное. Об этом не раз заявлял председатель правительственной комиссии на трехсторонних (правительство, компании и коалиция НПО) и двусторонних (правительство и коалиция НПО) встречах, участниками которых был автор.

В используемых формах отчетности в азербайджанской версии ИПДП не указываются госорганы, на счета которых осуществляются выплаты со стороны компаний. Но ответ на этот вопрос может быть найден в существующих нормативных актах (см.раздел 5.3). Таким образом, хотя азербайджанская версия ИПДП не дает ответа на пятый из выше перечисленных вопросов, вместе с тем, граждане страны могут его получить из других источников.

6-9 вопросы, из перечисленных выше, очень часто задаются участниками встреч. В ответ на эти вопросы приходится отмечать, что философия ИПДП не охватывает вопросы, связанные с расходами нефтяных доходов. Хотя именно сфера расходов наиболее рисковая с точки зрения возможных потерь, присвоений, коррупции и просто неэффективного использования доходов.

Десятый вопрос также остается без ответа, поскольку отчеты в рамках азербайджанской версии ИПДП содержат агрегированную информацию.

Таким образом, ряд интересных для гражданского общества вопросов, связанных с нефтяными доходами и их расходом не находят ответов в рамках ИПДП.

Вместе с тем, ИПДП создает условия для информирования граждан о подавляющей части доходов страны от разработки природных ресурсов. Гражданские организации, получающие в результате внедрения ИПДП информацию о доходах страны, могут осуществлять мониторинг процессов накопления и использования всей суммы доходов страны. Без ИПДП, гражданские организации, осуществляющие мониторинг бюджетных расходов правительства, не могли быть уверены в том, что они своим контролем охватывают все доходы. Однако, такой тотальный контроль еще предстоит организовать в Азербайджане. Способно ли на него сегодня гражданское общество? Ответить на этот вопрос мы будем пытаться в следующем параграфе.

6.5. Возможно ли совершенствование азербайджанской версии ИПДП?

Анализ принципов⁸⁹ ИПДП показывает, что нет ограничений на объемы раскрываемой информации. Важно

⁸⁹ <http://eitransparency.org/eiti/principles>

только, чтобы требования о раскрытии той или иной информации не противоречили бы законодательству страны и подписанным с иностранными компаниями контрактам (6-ой принцип ИПДП).

Таким образом, совершенствование азербайджанской версии ИПДП возможно в случае позитивного отношения к этому правительства и компаний. Думается, нет серьезных оснований для их возражений в части расширения отчетности с целью обеспечения раскрытия информации, касающейся, как минимум, 4-го и 10-го вопросов и полного ответа на 2-ой вопрос из перечисленных в пункте 6.4.

7. ЗАМЕТКИ ДЛЯ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ

Проведенный в параграфе 4 анализ предполагаемых рисков неэффективного управления нефтяными доходами подтвердил их значимость. Действительно, такие факторы как: а) отсутствие у правительства необходимого опыта по управлению крупными доходами, б) несовершенство законов, зависимость судебной власти от исполнительной, в) зависимость законодательной власти от исполнительной, г) слабость механизмов борьбы с коррупцией, д) слабость демократических институтов, е) слабость гражданских организаций, ж) слабость независимых СМИ, з) конфликт интересов ГНАКР в СРП, создают угрозу потерь части доходов страны.

Отсутствие у правительства необходимого опыта по управлению крупными доходами объясняется советским прошлым страны. Правительство в последние годы принимает определенные меры по снижению риска неэффективного управления денежными ресурсами страны, аккумулированными на счетах Национального Банка и ГНФАР. Задача эта не простая и, видимо, потребует еще значительное время для того, чтобы в стране был накоплен необходимый опыт и создан интеллектуальный потенциал для самостоятельного решения проблем эффективного управления финансовыми ресурсами страны. Скорее всего, страна будет продолжать пользоваться услугами различных зарубежных консалтинговых компаний и финансовых менеджеров. В принципе, в этом особого негатива нет.

Многие правительства мира пользуются услугами различных финансовых консалтинговых служб. Например, даже Норвежский Пенсионный Фонд широко использует услуги ряда финансовых компаний.

Вызывает некоторую озабоченность другой вопрос – в полной ли мере используются возможности иностранных консультантов? Проведенные автором данного исследования приватные беседы с рядом хорошо информированных правительственных чиновников, создают впечатление, что госслужащие, ответственные за управление финансовыми ресурсами страны, очень осторожны не только в принятии решений на основе рекомендаций консультантов, но даже в обращениях к руководству страны за разрешением на то или иное действие. В условиях высокой динамики современных рынков капитала и ценных бумаг такая осторожность и медлительность в принятии решений может стать и возможно становится причиной не только упущенных выгод, но и даже потерь вследствие инфляции денежных единиц, в которых хранятся средства ГНФАР и резервы Национального Банка. Проанализировать эффективность управления активами ГНФАР чрезвычайно сложно вследствие закрытости информации о деталях, осуществляемых операций по размещению и инвестированию финансовых ресурсов.

Анализ ряда законов (параграф 5), регулирующих государственную службу, показал, что есть резервы их совершенствования. В частности, было бы целесообразно распространить действие закона «О государственной службе» на всех госслужащих, не делая исключений ни для кого. Следовало бы также усилить положения закона, ограничивающие возможность влияния политических партий на деятельность госоргана. Важно категорически

запретить распространенную практику, когда руководители госорганов агитируют (а порой и заставляют) подчиненных вступить в члены своей партии. К сожалению, в законе отсутствуют какие-либо ограничительные нормы в этой области. Очень важно усилить положения закона, ограничивающие nepотизм. В целом, закон таков, что госструктуры оказываются все более состоящими из «своих» людей. «Свои» люди это родственники, земляки, друзья, соседи, члены той же партии, что и руководитель госоргана, и т.д. В результате, руководство в своей деятельности законами страны становится для госслужащего второстепенным, по сравнению с указаниями и мнением начальника.

Проведенный в параграфе 5 анализ, показал наличие резервов совершенствования и в законах «О государственных закупках», «О счетной палате», «О борьбе с коррупцией», а также - в правилах финансовой отчетности, утвержденных парламентом страны.

В том же параграфе 5 проанализированы правовые документы, регулирующие деятельность ГНФАР, и отмечены положения этих документов, создающие риски неэффективного использования нефтяных доходов. И здесь имеются резервы совершенствования правового поля.

Наличие совершенных законов, конечно, является обязательным условием хорошего управления доходами. Но этого недостаточно. Требуется также наличие независимой от исполнительной власти судебной системы. К сожалению, как показано в параграфе 4, Азербайджан пока не может похвалиться наличием независимого и справедливого суда.

Совершенствование пакета отдельных нормативных актов, регламентирующих деятельность ГНФАР,

предлагается осуществить путем их замены специальным новым законом о Нефтяном Фонде и управлении нефтяными доходами.

В этом законе представляется целесообразным учесть следующие принципы:

- принятие решений о расходовании средств ГНФАР парламентом страны;
- принятие решений об ограничениях по хранению и размещению средств ГНФАР со стороны парламента;
- отказ от концепции бюджета ГНФАР, включающего кроме расходов на обеспечение деятельности фонда, также и расходы средств фонда на различные государственные проекты и программы;
- распределение части нефтяных доходов между гражданами. При этом следует обеспечить равенство прав граждан на долю в нефтяных доходах;
- целевое использование средств ГНФАР;
- создание парламентской комиссии по наблюдению за инвестиционной политикой ГНФАР;
- назначение исполнительного директора ГНФАР парламентом страны по представлению президента;
- допустимость привлечения иностранных менеджеров для реализации портфельных инвестиций ГНФАР и размещения его средств.

Практически бесправен в вопросах влияния на процесс принятия решений по расходованию нефтяных доходов и парламент страны. А ведь это орган, который должен быть главным оппонентом исполнительной власти. Это нонсенс, когда парламент, имеющий право (хотя бы право) на утверждение бюджета страны, не имеет каких-либо прав на обсуждение вопросов связанных с расходованием ресурсов ГНФАР, которые в ближайшие два года будут в несколько раз превосходить размеры годового бюджета правительства.

Использование первого принципа в новом законе будет означать передачу права принятия решения об использовании средств фонда от президента страны в парламент. Согласно действующему Положению о ГНФАР, расходование нефтяных доходов осуществляется в соответствии с утверждаемыми ежегодно президентом страны основными направлениями расхода (параграф 4.1). Передача данного права парламенту позволит принимать решения с учетом более широкого круга заинтересованных сторон (stakeholders), поскольку в парламенте представлены представители не только различных политических сил, но и различных сфер деятельности (бизнес, образование, медицина и т.д.), регионов, этнических групп и т.д.

Сегодня решения по хранению и размещению средств ГНФАР принимаются исполнительным директором ГНФАР на основе утвержденных президентом Правил хранения, размещения и управления валютными средствами Государственного Нефтяного Фонда. В связи с принятием нового закона, в нем должны присутствовать нормы, реализующие и эти правила

Согласно Правилам разработки и исполнения годовой программы (бюджета) Государственного Нефтяного

Фонда, расходная часть бюджета фонда включает помимо средств на обеспечение деятельности самого фонда также и расходы на реализацию различных государственных проектов и программ. Разработка прогноза расходной части бюджета фонда, согласно этим Правилам, осуществляется в контакте с Министерством финансов страны. Думается, что ГНФАР следует освободить от обязанностей разрабатывать прогноз расходов из средств фонда на отмеченные программы и проекты. Эта работа должна осуществляться в рамках единого бюджетного процесса.

Высокий уровень нефтяных доходов в течение ряда лет пиковой добычи углеводородов позволит их часть направить на распределение между гражданами страны. При этом следует обеспечить равенство прав граждан на долю в нефтяных доходах. Сегодня, при выделении средств на решение социальных проблем беженцев и вынужденных переселенцев, фактически нарушается равное право граждан на природные ресурсы, являющиеся общенациональным богатством. Такая политика способствует также росту недовольства остальных граждан и возникновению конфликтов между ними. Эти конфликты не носят массового характера, но вместе с тем, в последние годы наблюдается рост недовольства. Как показывают расчеты при цене нефти на мировом рынке около \$60/баррель, доходы страны в 2009 году могут достигнуть 20 миллиардов USD. Если 8 миллиардов в этот год будут равным образом начислены на счета граждан, то это будет означать, что каждый из них получит в течение года доход в \$1000 долларов. Это не малые деньги для почти 40%-населения страны, относящихся к категории бедных. Годовой доход этих людей составляет не более \$600. Можно понять, как будут рады эти люди. Резко изменится отношение многих граждан к нефтяным

контрактам, воспринимаемым многими (это показывают социологические опросы) как средство обогащения правительственной верхушки. Конечно, решение о прямом распределении части нефтяных доходов между гражданами страны потребует разработки специальных механизмов, блокирующих возможность макроэкономической дестабилизации.

Реализация принципа адресного использования средств ГНФАР будет означать отказ от безадресных трансфертов в бюджет из нефтяного фонда. Такие трансферты растворяются в общей сумме расходной части бюджета и их невозможно впоследствии отслеживать. Целевое использование средств из нефтяного фонда на конкретные проекты, позволит обеспечить четкий мониторинг этих денег.

Сегодня, в соответствии с Положением о ГНФАР, существует Наблюдательный Совет, сформированный президентом страны. Этот Совет должен формироваться из представителей правительства, парламента и общественных организаций. Но, несмотря на прошедшие три года, в его состав так и не включены представители гражданского общества. Согласно названному Положению, фонд не отчитывается перед парламентом, а это означает, что обсуждение деятельности фонда носит ограниченный характер. При формировании парламентской комиссии по наблюдению за инвестиционной деятельностью фонда, можно воспользоваться опытом Норвегии, где эта комиссия формируется из числа депутатов от оппозиционной партии. Но, даже при смешанном составе комиссии, положительный эффект ее создания несомненен.

Хотя в последние три года в стране принят ряд важных анти-коррупционных мер институционального

характера, тем не менее, борьба с коррупцией не стала приоритетом правительства и в таких условиях угроза присвоения части нефтяных доходов со стороны отдельных чиновников является весьма серьезной.

Фактическая зависимость судебной системы и законодательного органа от исполнительной власти и также неэффективность анти-коррупционной борьбы во многом является результатом низкого уровня развития демократии в стране. Советские традиции формирования парламента продолжаются и, в результате многие институты, призванные обеспечить хорошее управление, оказываются малоэффективными.

В параграфе 4 проанализированы также риски, связанные со слабостью гражданского общества и независимых СМИ в стране.

Сегодня в стране в этой области уместны меры как количественного, так и качественного роста НПО. Существующие процедуры регистрации НПО чрезвычайно сложны и их следует упростить. В частности, весьма важно внести изменения в существующий закон об общественных объединениях и фондах, либо принять новый закон о некоммерческих организациях. Существующий закон не предусматривает создание других типов некоммерческих организаций кроме НПО и фондов. Например, желание создать некоммерческий Think Tank окажется не реализуемым. Поэтому, часто такого типа институты создаются в Азербайджане в виде Ltd. Создавать их в виде НПО нецелесообразно, поскольку НПО предусматривают членство.

Даже, если оставить существующий закон без изменений, то, как минимум, необходимо пересмотреть

связанные с регистрацией подзаконные нормативные акты Министерства Юстиции. Они чрезвычайно усложняют процедуру регистрации и оставляют возможности для чиновников министерства отклонить или задержать регистрацию НПО. Можно привести множество положений этих актов, которые по своей сути бессмысленны и совершенно не обоснованы.

Продолжает оставаться реальной и практика консультаций чиновников министерства с президентским аппаратом по вопросам регистрации НПО, если среди учредителей его присутствуют люди критикующие правительство. Пример: лишь в самом конце декабря 2005 года было зарегистрировано “Transparency International - Azerbaijan”. Т.е., регистрация состоялась через пять лет после учреждения этой организации. Причем произошло это не без помощи посла США.

Проведенные автором фокус-группы и глубинные интервью с руководителями ряда СМИ и журналистских объединений позволили выявить ряд важных направлений повышения уровня знаний журналистов в области нефтяных контрактов, ожидаемых доходов, правовых актов, регулирующих процессы управления нефтяными доходами и деятельности правительства по использованию доходов. Кроме того, эти фокус-группы и интервью показали, что важно также реализовать ряд мер по повышению заинтересованности журналистов в мониторинге использования нефтяных доходов и в проведении журналистских расследований. Таким образом, для повышения активности и результативности работы СМИ в области мониторинга нефтяных доходов представляется важным :

- проведение тренингов для журналистов;

-
- чтение цикла лекций на журналистских факультетах университетов;
 - проведение специального круглого стола для редакторов ведущих СМИ;
 - проведение конкурсов на лучшие журналистские расследования в области расходования нефтяных доходов;
 - проведение конкурсов на лучший короткометражный фильм;
 - создание специальных клипов и периодическая их трансляция на телеканалах.

Все эти меры, безусловно, будут способствовать росту потенциала активной части азербайджанского общества. Главная проблема в данной области – финансовая. Стоимость мероприятий, перечисленных в п.4.2 и п.4.3, зависит от числа и характера мероприятий (круглые столы, тренинги, конкурсы журналистов, короткометражные фильмы, специальные издания, телепередачи и т.д.), а также от числа охватываемых ими участников. Чем больше денег будет потрачено, тем выше будет эффект. Однако, надо иметь в виду, что начиная с некоторой суммы, темп роста эффективности будет уменьшаться, несмотря на возрастание суммы расходов.

Международные финансовые институты, такие как МБ, МВФ, ЕБРР, АБР, а также Европейская комиссия и правительственные агентства развития ряда ведущих стран (такие как USAID, DFID и другие) играют на протяжении последних лет важную роль в продвижении страны к демократическому обществу и либеральной экономике. Оказывая техническую и финансовую помощь, они

фактически являются партнерами правительства во многих реформах. Взаимоотношение партнеров хотя и не всегда складывается просто, а порой бывают даже напряженными, тем не менее страна, хотя и медленно, но реформируется.

Значительна роль международных институтов, а также различных международных и национальных неправительственных организаций и в развитии гражданского общества в Азербайджане.

Все это позволяет надеяться, что и в вопросах обеспечения хорошего управления нефтяными доходами международные институты окажут помощь как правительству, так и организациям гражданского общества.

Роль международных институтов в реализации обсуждаемых выше элементов политики обеспечения хорошего управления нефтяными доходами может быть весьма значимой. Компонентами помощи международных институтов могут быть:

- техническая помощь правительству и организациям гражданского общества;
- финансовая помощь организациям гражданского общества.

Значимость перечисленных в начале данного параграфа рисков неэффективного управления нефтяными доходами, требует реализации неотложных мер по улучшению ситуации. В противном случае потери неизбежны.

БИБЛИОГРАФИЯ

Библиография на английском

1. Anti-corruption efforts in Azerbaijan, *Sabit Bagirov* Report at a conference "Balkan/Black Sea Anti-corruption Initiative", 1-3 October 2002, Sofia, Bulgaria
2. Azerbaijan and corruption. *Elizabeth Lash*, Tufts University, Somerville MA, December 18, 2002
3. Azerbaijan. Country Reports on Human Rights Practices – 2004. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, February 28, 2005
<http://www.alac-az.org/transpfiles/klim14.pdf>
4. Azerbaijan, Country Report. The Economist Intelligence Unit
<http://www.alac-az.org/transpfiles/14.pdf>
5. Azerbaijan. Freedom of the Press: A Global Survey of Media Independence, 2004
<http://www.alac-az.org/transpfiles/79.pdf>
6. Beyond the Rhetoric. Measuring revenue transparency: company performance in the oil and gas industries. Save the Children.
http://www.publishwhatyoupay.org/measuring_transparency/pdf/companies.pdf

-
7. Beyond the Rhetoric. Measuring revenue transparency: home government requirements for disclosure in the oil and gas industries. Save the Children.
http://www.publishwhatyoupay.org/measuring_transparency/pdf/homegovts.pdf
 8. Caspian oil windfalls: who will benefit? *Svetlana Tsalik*. Open Society Institute. 2003.
 9. Chad's Oil: Miracle or Mirage? Following the Money in Africa's Newest Petro-State. Ian Gary. Catholic Relief Services
http://www.bicusa.org/Legacy/chad_oil_report.pdf
 10. Conditions and practice of oil agreements in Caspian countries. Information – Analytical Agency "TREND". TREND weekly review N 46 (156). 28 November 2003
http://www.pfmc.az/cgi-in/cl2_fmci/item.cgi?lang=en&item=20040618213215452
 11. Covering Oil Wealth (Materials of a workshop held in Baku on November 19-21, 2003). Baku, 2004.
 12. Enabling Civil Society. Practical Aspects of Freedom of Association. Source Book. Public Interest Law Initiative. Columbia University Budapest Law Center. Budapest, Hungary. 2003.
 13. Eye On EITI. Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative. October 2006. Publish What You Pay | Revenue Watch Institute
<http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/eyeoneiti.pdf>

-
14. Gelb, Alan H. and Associates, 1988, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (New York: Oxford University Press for the World Bank)
 15. *Guide on Resource Revenue Transparency*. June 2005. IMF
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>
 16. Gylfason, Thorvaldur, 2001, "Lessons from the Dutch Disease: Causes, Treatment, and Cures," Institute of Economic Studies Working Paper No. W01:06 (Reykjavik: University of Iceland)
 17. Karl, Terry Lynn, 1999, "The Perils of the Petro-State: Reflections on the Paradox of Plenty", *Journal of International Affairs*, Vol. 53 (Fall), pp. 31-48
 18. *Lessons Learned on Oil Revenue Management*. Remarks by *Mr. Takatoshi Kato*, Deputy Managing Director, International Monetary Fund. At the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) 2006 High Level Conference, Oslo, Norway, October 17, 2006
<http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/101706.htm>
 19. *Lifting the Natural Resource Curse*. By Thomas I. Palley
http://www.publishwhatyoupay.org/english/pdf/pubs/tpalley_fsj.pdf
 20. Overview of corruption trends and anti-corruption activities in Azerbaijan in 2003- 2004, June, 2004, by *Rena Safaraliva*, executive director, Transparency Azerbaijan
<http://www.alac-az.org/transpfiles/klim1.pdf>
 21. Overview of the judiciary system in Azerbaijan 2003-2004, by *Rena Safaraliva*
<http://www.alac-az.org/transpfiles/klim0.pdf>

-
22. Petroleum, Poverty and Security. *Keith Myers*, Chatham House
<http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/research/africa/BPpetroleum.pdf>
 23. Pilot Countries Experience. International Conference, Baku, Azerbaijan, April 6-8, 2006.
http://www.eiti-az.org/ts_gen/eng/feal/aprilConference_book.pdf
 24. Public Finance. Transparency and Efficiency. Bulletin #1. PFMC, Baku, 2003
 25. Report of "Azerbaijan against bribery" Media Surveys Group on project "Obligations Azerbaijan took before European Council: Corruption and poverty" implemented by Oil Workers Rights Protection Committee, November 2004
<http://www.alac-az.org/transpfiles/klim20.pdf>
 26. Rivers and Blood: Guns, Oil and Power in Nigeria's Rivers State. A Human Rights Watch Briefing Paper. February 2005
<http://hrw.org/backgrounder/africa/nigeria0205/nigeria0205.pdf>
 27. The EU's relations with Azerbaijan. Overview.
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/azerbaidjan/intro/index.htm
 28. The Information Bulletin "Extractive Industry Transparency", #1-7. The bulletin is published by the Azerbaijan NGO Coalition for Improving Transparency in the Extractive Industry.
http://www.eiti-az.org/ts_gen/eng/feal/bulletin7_eng.pdf
 29. The rough guide to transparency and natural resource revenues. A CAFOD briefing
<http://www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/phpZCx1R9.pdf>

-
30. Three Views of EITI Implementation in Azerbaijan. Economic Research Center
Baku, 2006, p.104
http://www.eiti-az.org/ts_gen/eng/feal/eiti_sorgu_eng.pdf
31. Transparency Begins at Home. An Assessment of United States Revenue Transparency and Extractive Industries Transparency Initiative Requirements.
Paul Bugala. Oxfam America for Publish What You Pay United States
June 2006
http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/publications/briefing_papers/briefing_paper.2006-06-15.0383390630/Transparency20Begins20at20Home20062106.pdf

Библиография на русском

1. Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой. Азербайджан. ОЭСР, 2005
2. Использование нефтяного богатства: пример Азербайджана. Джон Уэйкман-Линн, Чонира Атурупане, Стефан Даннингер, Коба Гвенетадзе, Нико Хобдари, Эрик Ле Борн. Международный Валютный Фонд, 2004
3. Как освещать вопросы, связанные с нефтью. Программа «Наблюдение за доходами» (Revenue Watch). Институт Открытого Общества. Нью-Йорк. 2005.
4. Коррупция в нефтедобывающих странах. Ахметова Г.Р. Алматы, 2002

-
5. Мировая практика формирования и использования природной ренты. Проблема “приватизации ренты”. *Г.Н.Терещенко*, заместитель начальника отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации. 02 мая 2006.
<http://www.glazev.ru/alert/6/28>
 6. Нефтяное проклятье. *Егор Гайдар*. 26 февраля 2006 г.
<http://ej.ru/experts/entry/3114/>
 7. Нефтяной блеск экономики. *Ингилаб Ахмедов*. Баку, 2006. Изд-во CBS-PP
 8. Сравнительный анализ бюджетного процесса. Азербайджан – Казахстан. Центр Мониторинга Общественных Финансов. Баку, 2005.
 9. Формирование и использование стабилизационного фонда. *Е.Гурвич*. «Вопросы экономики», №4, 2006

КРАТКАЯ СПРАВКА О НЕФТЯНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ АЗЕРБАЙДЖАНА

1. ИЗ ИСТОРИИ ДОБЫЧИ НЕФТИ

Согласно рассказам многих древних историков и путешественников: Абу-Исхаг Истахри (8 век), Ахмед Балазури (9 век), Аль-Масуди (10 век), Ягуд Хамави (13 век), Марко-Поло (13 век), Хамдуллах Газвини (14 век), Катиб Челеби (14 век), Олеари (17 век), Кемпфер (17 век) добыча нефти с Апшеронского полуострова и ее экспорт в Иран, Ирак, Индию и в другие страны началась с древних времен. В те далекие времена “черное золото” применялось не только в качестве топлива и в целях освещения, но и в военных и лечебных целях. Поэтому неудивительно, что добываемая на Апшероне нефть, пользовалась большим спросом на многих рынках древнего Востока. По свидетельствам известного итальянского путешественника Марко-Поло еще в 13 веке на Абшере существовало множество нефтяных колодцов, из которых добываемая нефть вывозилась во многие страны мира. Для добычи нефти, жители этих мест рыли колодцы, аналогичные водяным. Еще в 1654 году на Апшероне местным жителем по имени Аллахяр Мамед Нуриоглу был вырыт первый нефтяной колодец глубиной 35 метров. Колодезный способ добычи нефти на Абшере просуществовал до 1872 года. Сокращение запасов нефти, расположенных на небольших глубинах, а также возрастающий спрос на нефть стали причиной разработки

технологии скважинной добычи нефти. Первая скважина на Апшероне была пробурена в 1848 г. вблизи Баку.

Широкомасштабный характер бурение скважин в Азербайджане получило в начале 1870-х годов. С 1873 года в Азербайджане начинается разведка и освоение крупнейших в мире по тому времени месторождений в Раманах, Сабунчах, Балаханах и Бибиэйбате. Уже через 12 лет, в 1884 году они дали 6,2 млн.т нефти.

На рис.1. представлен график добычи нефти в Азербайджане в последней четверти 19-го столетия.

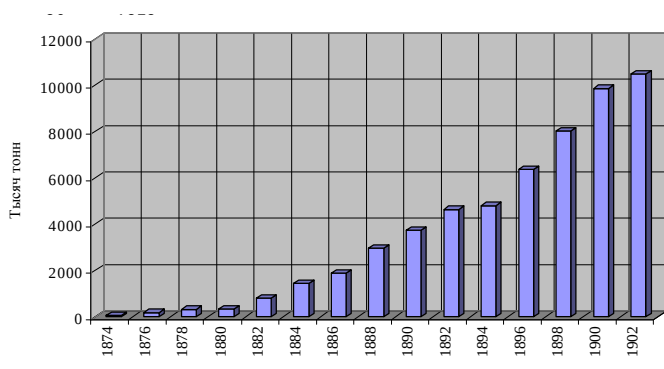


Рис. 1. Добыча нефти в Азербайджане в 1874-1902 годах

В 1901 году в Азербайджане было добыто 10.979 млн. тонн из 22.5 млн.тонн мировой добычи. Впоследствии добыча нефти снижалась вследствие истощения существующих месторождений. Особенно сильным сокращение добычи нефти было в годы первой мировой войны и последующей революции в России. Однако, хорошо понимавшие значение нефтяных богатств Азербайджана, большевики стали принимать активные действия по

180

скорейшему восстановлению добычи нефти. С 1922 года, наблюдается стабильный рост нефтедобычи до рекордного в 1941 году уровня в 23.482 млн.тонн в год. В тот период Азербайджан превратился в один из мировых центров развития нефтяной науки, техники и технологии. На рис. 2 представлен график добычи нефти в Азербайджане в советский период.

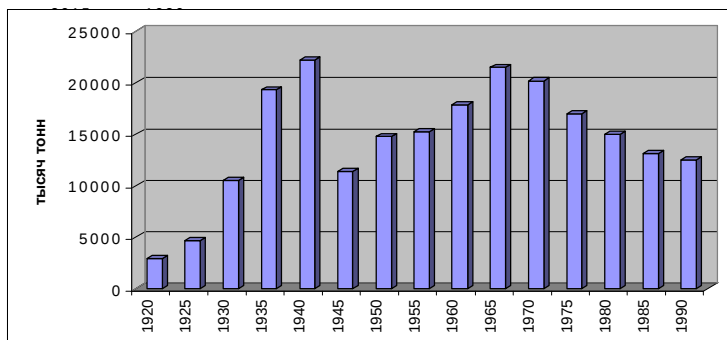


Рис.2

В 1940 году, Азербайджан обеспечил 71,5% добычи нефти по СССР. В 1941-1945 годах, из всей добытой в СССР нефти 63,2% приходилось на долю Азербайджана. И эта нефть сыграла решающую роль в победе СССР над Германией.

К концу войны добыча нефти в Азербайджане стала падать. Впоследствии были приняты ряд мер по для стабилизации добычи. И хотя довоенного уровня добычи добиться уже не удавалось вместе с тем с 1947 по 1963 год начался стабильный рост нефтедобычи. Уровень стабильной добычи с 1964 по 1968 год составлял около 21 млн.т нефти в год. С 1969 года началось ежегодное падение добычи нефти, которое продолжалось до 1985 года. Затем был пятилетний

период стабильной добычи на уровне около 13 млн.тонн. С 1990-го года добыча вновь стала падать (незначительно) вплоть до начала добычи с контрактной площади Азери-Чыраг-Гюнешли в 1997-ом году. По этой группе месторождений с консорциумом иностранных нефтяных компаний в 1994 году был подписан первый нефтяной контракт.

Добыча нефти в период с 1995 по 2005 годы представлена на рис. 3.

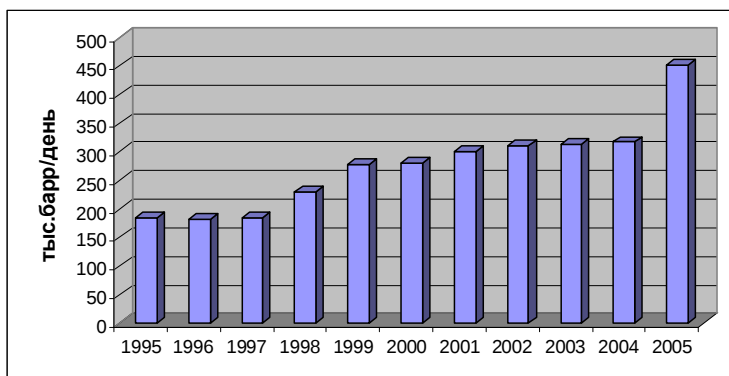


Рис.3

2. ЗАПАСЫ НЕФТИ И ГАЗА

Впервые промышленные запасы нефти на территории Азербайджана были обнаружены в 1848 году. Это было месторождение "Биби-Эйбат". Спустя 21 год было обнаружено еще одно супергигантское месторождение Балаханы-Сабунчу-Романы. Всего на территории суши были разведаны 43 месторождения углеводородов. 37 из 43 в настоящее время находятся в промышленной разработке.

Эти месторождения географически расположены в четырех нефтегазоносных регионах Азербайджана: на Апшеронском полуострове, в Куринской впадине, в Прикаспийско-Кубинском и в Шемахино-Гобустанском районах.

Открытие промышленных запасов нефти на шельфе Каспийского моря состоялось в 1948 году. Это было месторождение "Нефт Дашлары". В последствие были разведаны еще 23 морских месторождений углеводородов, включая такие супергигантские структуры, как Азери-Чыраг-Гюнешли и Шах-Дениз.

Из 67 месторождений в настоящее время находятся в разработке 37 месторождений на суше и 17 месторождений на море.

Всего на сегодняшний день добыто свыше 1.450 млрд.тонн нефти и более 490 млрд. куб.м. газа.

Степень выработанности начальных извлекаемых запасов нефти и конденсата для месторождений суши составляет 92 %, а для морских месторождений - 28 %.

Оценочные расчеты показывают, что объем остаточных извлекаемых запасов составляют:

- нефти и конденсата - 1130 млн.тонн;
- газа 820 млрд. куб.м.

Основные доказанные запасы нефти сосредоточены на месторождении Азери-Чыраг-Гюнешли, а запасы природного газа – на месторождении Шах-Дениз.

По оценкам экспертов запасы нефти с учетом перспективных структурах в азербайджанском секторе Каспия составляют 3 млрд.тонн, газа - 3000 млрд.куб.м.

3. НЕФТЯНАЯ ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА

Основными элементами нефтяной политики правительства являются: 1) всемерное поощрение развития нефтяных и газовых проектов, включая участие иностранного капитала; 2) развитие транзитной инфраструктуры; 3) реконструкция и развитие газовых сетей страны; 4) реконструкция и развитие газохранилищ; 5) сближение внутренних цен на энергоресурсы к среднеевропейским; 6) сохранение государственного регулирования цен на энергоресурсы; 7) сохранение в государственной собственности «голубых фишек».

4. SWOT АНАЛИЗ

Сильные стороны:	Слабые стороны:
▪ Наличие нефтяных и газовых ресурсов (обеспеченность как минимум на ближайшие 25 лет) ▪ Соседство со странами, обладающими значительными энергетическими ресурсами: Россия, Иран, Казахстан, Туркменистан ▪ Транзитные возможности страны ▪ Наличие региональных нефтепроводов и газопровода ▪ Наличие газораспределительной сети ▪ Наличие нефтеперерабатывающих мощностей	▪ Физическая изношенность оборудования ГНКАР ▪ Недостаточно развитая правовая система ▪ Нерешенность вопросов статуса Каспия с Ираном и Туркменистаном ▪ Недостаточность внутренних запасов нефти для долговременного заполнения БТД

Возможности:	Угрозы:
▪ Повышение объемов добычи нефти и газа ▪ Расширение транзитной активности ▪ Акционирование ГНКАР ▪ Увеличение объемов транзита центральноазиатских углеводородов	▪ Превращение из страны экспортера нефти и продуктов переработки нефти в страну импортера этих товаров (через 25-30 лет) ▪ Близость зон конфликта, угрозы террористических актов ▪ Голландский синдром

5. ИНОСТРАННЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В НЕФТЯНЫЕ ПРОЕКТЫ

Начиная с 1994 года Азербайджан подписал 26 контрактов типа СРП с иностранными нефтяными компаниями.

Наиболее крупные инвестиции в нефтегазовый сектор страны сделаны по проектам разработки нефтяного месторождения Азери-Чыраг-Гюнешли и газового месторождения Шах-Дениз. Значительные инвестиции сделаны и в строительство нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан и Баку-Тбилиси-Эрзерум. Объем иностранных инвестиций в нефтегазовые проекты Азербайджана в 2005 году составил 4074.4 млрд USD. На рис.7 представлен график инвестиций в период с 2000 по 2005 годы.

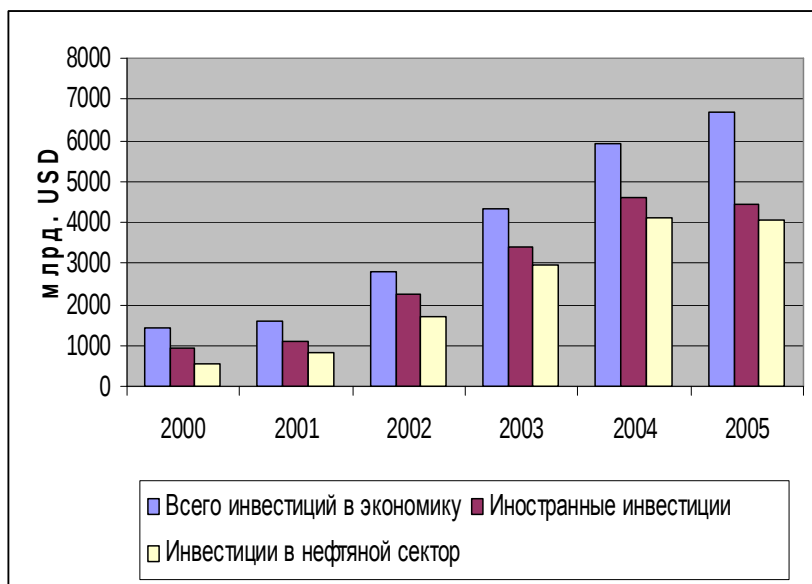


Рис.7

Добыча нефти сегодня осуществляется на месторождениях: Азери-Чыраг-Гюнешли, Дженуб-Гярб, Гобустан, Мурадханлы, Зардаб, Джафарли, Кюрсанги, Гарабаглы, Падар и сопредельные структуры, Мишовдаг, Кялямяддин, Зых, Говсан, Пирсаат, Бинагади, Кирмаги, Чахнаглар, Сулутяпя, Масазыр, Фатмайы, Шабандаг, Сианшор, Гарачухур, Кюровдаг, Сураханская группа. Начинается добыча природного газа с супергигантского месторождения Шах-Дениз.

6. ПРОИЗВОДСТВО, ПОТРЕБЛЕНИЕ И ЭКСПОРТ НЕФТЕГАЗОВЫХ РЕСУРСОВ

	1990	1995	2000	2006
Производство (млн.тонн)	12.5	9.2	14.0	32.3
Местное потребление нефти (млн.тонн)	8.5	6.6	6.3	4.7
Экспорт нефти (млн.тонн)	0	0	5.5	23.4
Производство газа (млрд.куб.м)	9.9	6.6	5.6	6.8
Местное потребление (млрд.куб.м)	16.9	8.1	5.5	9.6
Экспорт газа (млн.куб.м)	5.4	0	0	65.5
Импорт газа (млрд.куб.м)	13.4	0.6	0.3	4.4

*Источники информации: Государственный Комитет
Статистики, ГНКАР, BP*

7. КЛЮЧЕВЫЕ ИГРОКИ В НЕФТЯНОЙ ИНДУСТРИИ

Добыча и экспорт нефти и газа:

- Государственная Нефтяная Компания Азербайджанской Республики (ГНКАР);
- British Petroleum (BP) и другие иностранные нефтяные компании (Statoil, ExxonMobil, TotalFinaElf, Lukoil, Itochu and others), являющиеся подрядчиками в подписанных правительством PSA;

Переработка нефти и газа:

- ГНКАР;

Продажа нефтепродуктов на внутреннем рынке:

- ГНКАР;
- Азпетрол (частная компания);
- АБУ Петрол (частная компания);
- Лукойл

Распределение природного газа:

- «Азерэнерджи» – газораспределительная компания (100% акций принадлежат государству);

Перечисленные выше компании являются ключевыми. Помимо них в нефтяном секторе Азербайджана представлены многие другие местные и иностранные нефтяные компании.

8. ЦЕНЫ НА ВНУТРЕННЕМ РЫНКЕ

Цены на энергоресурсы на внутреннем рынке регулируются государством посредством Тарифного Совета, который фактически не является независимым регулятором, поскольку в нем представлены государственные органы.

9. ЭКСПОРТНЫЕ МАРШРУТЫ

Если в странах, импортирующих углеводородное сырье наблюдается тенденция к диверсификации источников этих ресурсов, то в странах – производителях нефти и газа, можно наблюдать стремление диверсифицировать рынки сбыта своей продукции.

Нефтепроводы

Действующие экспортные нефтепроводы:

- Баку (Азербайджан) – Тбилиси (Грузия) – Джейхан (Турция);
- Баку (Азербайджан) – Новороссийск (Россия);
- Баку (Азербайджан) – Супса (Грузия);

В нижеприведенной таблице представлены ряд данных по перечисленным выше нефтепроводам.

	Акционеры	Пропускная способность, тысяч баррелей в сутки	Длина км
Баку – Тбилиси – Джейхан	BP (30.1%); AzBTC (25.00%); Chevron (8.90%); Statoil (8.71%); ТРАО (6.53%); ENI (5.00%); Total (5.00%), Itochu (3.40%); INPEX (2.50%), ConocoPhillips (2.50%) and Hess (2.36%)	1000	1768
Баку – Новороссийск	SOCAR, “Транснефть”	115	1475
Баку – Супса	AIOC	145	837

Нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан

Нефтепровод сдан в эксплуатацию в мае 2006 года. По нему экспортируется нефть с азербайджанских офшорных месторождений Азери-Чыраг-Гюнешли. 16 июня 2006 года в городе Алматы подписано соглашение, предусматривающее

транспортировку на мировые рынки казахстанской нефти посредством трубопровода Баку-Тбилиси-Джейхан. Согласно соглашению по БТД ежегодно будет перекачиваться до 10 миллионов тонн (приблизительно 733 миллиона баррелей) казахстанской нефти, которая будет доставляться в Баку от порта Актау танкерами.⁹⁰

Нефтепровод Баку – Новороссийск

В постсоветское время повторно введен в эксплуатацию в ноябре 1997 года для перекачки нефти с месторождений Азери-Чыраг-Гюнешли. В советское время нефтепровод использовался для доставки сибирской нефти на переработку на бакинских нефтеперерабатывающих заводах. В последние годы использовался для экспорта азербайджанской нефти добываемой ГНКАР. Нефтепровод используется при необходимости также и консорциумом АІОС.

Нефтепровод Баку – Сунса

Введен в эксплуатацию 17 апреля 1999 года. Пролегает в основном по маршруту старого нефтепровода Баку - Батуми. Управляется нефтепровод консорциумом АІОС. По нефтепроводу перекачивается нефть с месторождений Азери-Чыраг-Гюнешли.

Танкерная перевозка нефти

⁹⁰ Экспертный доклад Фонда стратегических исследований Центрально-Азиатского региона, 13 ноября 2006.
http://www.ia-centr.ru/public_details.php?id=214

На Каспии уже давно существует танкерная доставка нефти и нефтепродуктов из портов и в порты России, Казахстана, Ирана, Азербайджана и Туркменистана.

Основными портами и терминалами принимающими нефть и/или нефтепродукты являются: Бакинский порт, Астраханский порт (Россия), терминал Дюбенди (вблизи Баку), терминал Сангачал (вблизи Баку), Махачкалинский порт (Россия), порт Ензели (Иран), порт Ноушехр (Иран), терминал Нека (Иран).

Основными портами и терминалами с которых производится отправка нефти и/или нефтепродуктов являются: Актау (Казахстан), Туркменбаши (Туркменистан), Окарем (Туркменистан), терминал Сангачал (вблизи Баку), терминал Дюбенди (вблизи Баку), терминал Аладжа (Туркменистан).

Ожидается строительство новых портов для приема/отправки нефти и нефтепродуктов: вблизи Баку порт Говсаны, а в Казахстане порт Курык. Работы по реконструкции и значительному повышению мощностей осуществляются во всех ныне действующих портах.

24 января 2007 года компания «Казмунайгаз», подрядные компании по Кашагану и Тенгизу подписали Меморандум о взаимопонимании по проекту создания Казахстанской каспийской транспортной системы. По информации из Казмунайгаза, данная система предназначена обеспечить возрастающий экспорт нефти, в первую очередь с месторождений Кашаган и Тенгиз через Каспийское море. Нефть будет экспортироваться по маршруту Ескене-Курык-Баку-Тбилиси-Джейхан. В рамках этой системы планируется строительство нефтепровода

Ескене-Курык. Транскаспийская транспортная система будет включать нефтесливные терминалы на казахстанском побережье Каспия, танкеры и суда, нефтеналивные терминалы на азербайджанском побережье Каспия и соединительные сооружения для системы Баку-Джейхан-Тбилиси. Планируется, что данная система позволит перевозит 25 млн. тонн нефти в год, с последующим увеличением до 38 тонн в год. Реализация проекта предполагается к 2010-2011 годам.

Поскольку Каспий является закрытым морем, нефть доставленная в порты Азербайджана может далее транспортироваться либо существующими нефтепроводами Баку-Тбилиси-Джейхан, Баку-Супса и Баку-Новороссийск и Махачкала-Новороссийск или по железно-дорожной системе Азербайджана и Грузии до черноморских портов Батуми, Поти, Кулеви. Нефтепродукты из Казахстана и Туркменистана в те же порты Черного моря также транспортируется по железной дороге.

Таким образом, черноморские порты Грузии: Батуми, Поти, Кулеви являются элементами транспортной системы Каспийского региона, используемыми для экспорта нефти и нефтепродуктов.

Госнефтекомпания Азербайджана (ГНКАР) приобрела этот порт в начале 2007 года для развития альтернативных маршрутов экспорта нефти и нефтепродуктов по железной дороге. общая площадь терминала, расположенного между реками Тсива и Хобби, составляет 300 гектаров. Это позволит увеличить мощность терминала с 10 до 15-20 млн тонн углеводородов, а объем резервуаров - с 320 тыс до 380 тыс кубометров. Пока

терминал способен принимать по 3 млн тонн нефти и дизельного топлива, а также 4 млн тонн мазута. Четыре железнодорожные ветки позволяют обслуживать 168 цистерн. Терминал связан с морем каналом и 3 нефтеналивными эстакадами. Все они будут реконструированы. ГНКАР также планирует оснастить терминал эстакадой для экспорта сжиженного газа. Работы будут завершены во второй половине 2007 года.⁹¹

Танкерный нефтяной флот на Каспии

Сегодня на Каспии работают, в основном, танкеры дедвейтом 4-8 тыс. т, и закупаются новые – дедвейтом 12-13 тыс. тонн. (танкер дедвейтом 12-14 тыс. т, курсирующий между Актау и Баку, может перевозить 1 млн т нефти в год, в 2004-2006 гг. таких танкеров было закуплено 8)⁹².

Главный нефтяной перевозчик на Каспии сегодня, пожалуй, Азербайджанское государственное каспийское морское пароходство ("Каспар"), имеющее 40 танкеров и продолжающее пополнять его новыми судами. Так, за последние годы количество танкеров увеличилось на пять. Танкера для Каспара изготавливает российский нижегородский завод "Красное Сормово". В 2006 году танкерами Каспара перевезено 9.4 млн. тонн нефти и нефтепродуктов.

⁹¹ Энергетический бюллетень Информационного Агентства ТУРАН, 24.01.07

⁹² Транспортные перевозки на Каспии. И. Измоденов. 04 октября 2006
http://www.ia-centr.ru/public_details.php?id=140

Владедеют танкерным флотом на Каспии и две частные компании:

- Mobilex Energy Ltd. (дочка западной компании Mobilex Europe, по другим данным – казахстано-армянская компания)⁹³;
- Palmali (азербайджанская компания).

Mobilex Energy Ltd, контролирует один из терминалов в казахстанском порту Актау и в настоящее время создает собственный танкерный флот для перевозок на Каспии. Компания уже приобрела 3 танкера водоизмещением 12 тыс. т. Всего Mobilex заказала на Выборгском судостроительном заводе 10 танкеров, 5 из которых будут готовы к 2007 году. До 2010 года Mobilex обещает инвестировать в проекты по развитию танкерных перевозок на Каспии и нефтяного терминала в Актау около 400 млн. долларов⁹⁴.

Компания Palmali, второй по величине речной нефтеперевозчик в России все активнее ведет себя в Каспийском бассейне. Palmali работает на всех основных маршрутах каспийских нефтеперевозок (кроме направления на Баку). Пароходство Palmali на Каспии эксплуатирует суда грузоподъемностью 6-8 тыс. т.

Газопроводы

Газопровод Баку-Тбилиси-Эрзрум (БТЭ) или Южно-Кавказский трубопровод (ЮКТ) предназначен для экспорта природного газа, добываемого на месторождении Шах-

⁹³ Там же

⁹⁴ Транспортные перевозки на Каспии. И. Измоденов. 04 октября 2006
http://www.ia-centr.ru/public_details.php?id=140

Дениз. Диаметр газопровода — 106,6 см, пропускная способность — 20 млрд куб. м в год. В настоящий момент строительство завершено. Длина азербайджанского участка БТЭ составляет 442 км, протяженность грузинского участка — 248 км, длина турецкого участка составляет 280 км. Газопровод предназначен для транспортировки природного газа с азербайджанского офшорного месторождения Шах-Дениз.

Южно-Кавказский трубопровод (ЮКТ) принадлежит компании SCP Co., участниками которой являются: BP (технический оператор – 25.5%), Statoil (коммерческий оператор - 25.5%), ГНФАР (10%), LUKoil (10%), NICO (10%), Total (10%), и ТРАО (9%).

В рамках контракта по проекту Шах-дениз подписано 4 соглашения по распределению газа с месторождения на первом этапе (9,1 млрд кубометров в год). По ним Турция готова закупать 6,3 млрд газа в год, Азербайджан - 1,5 млрд кубометров, ВТС Со.. - 0,5 млрд (для эксплуатационных нужд насосных станций нефтепровода) и Грузия - 0,8 млрд кубометров (из них 0,3 млрд - оплата за транзит).

Согласно недавнего⁹⁵ заявления премьер-министра РК Даниала Ахметова Казахстан рассматривает вопрос использования БТЭ для экспорта природного газа в Европу.

Планируется, что по БТД газ с месторождения Шах-Дениз через Турцию будет поставляться и в Грецию. Кроме того, имеются изучаются перспективы подачи газа газопровод Nabucco.

⁹⁵ Казахстан рассматривает возможность экспорта природного газа по газопроводу Баку - Тбилиси - Эрзерум, 06.05.06, Kazakhstan today <http://www.gazeta.kz/art.asp?aid=75024>