

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД**  
**Пособие по обеспечению прозрачности доходов от природных**  
**ресурсов (2007 год)**

| Содержание  | Страница |
|---|----------|
| Список сокращений .....   | 2        |
| Общие сведения .....  | 3        |
| I. Четкость функций и обязанностей.....   | 16       |
| II. Открытые бюджетные процессы .....   | 42       |
| III. Доступность информации для общественности .....  | 52       |
| IV. Гарантии достоверности .....  | 67       |
| <b>Вставки</b>  |          |
| 1. Природный газ и прозрачность в бюджетно-налоговой сфере .....  | 21       |
| 2. Фискальный режим и «доля» государства .....  | 25       |
| 3. Осмотрительное управление запасами минеральных ресурсов Ботсваны.....  | 47       |
| 4. Глобальный пенсионный фонд Норвегии: оптимальная практика управления<br>активами.....                                | 50       |
| 5. Элементы оценки стоимости активов в развивающихся странах .....  | 61       |
| 6. Международная отчетность о запасах ресурсах. Формирующиеся стандарты .....   | 63       |
| <b>Приложения</b>   |          |
| I. Страны с крупными запасами углеводородных ресурсов, 2000-2005 (таблицы) .....  | 75       |
| II. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности<br>в бюджетно-налоговой сфере (пересмотренный вариант) ..... | 77       |
| Литература.....   | 82       |
| Ссылки на сайты в Интернете .....   | 86       |

## А. Список сокращений

|             |  |
|-------------|--|
| ВБР         | Внебиржевой рынок  |
| ВВП         | Валовой внутренний продукт   |
| ГВЖ         | Технология «Газ в жидкость» (GTL)  |
| ДМР         | Департамент международного развития (DFID)   |
| ИОПДО       | Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (EITI)                      |
| КМСО        | Комитет по международным стандартам стоимостной оценки                                   |
| КМСОСР      | Комитет по международным стандартам отчетности по совокупным ресурсам (CRIRSCO)          |
| КФД         | Квазифискальная деятельность   |
| КЦБ         | Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC)  |
| МВФ         | Международный Валютный Фонд  |
| МСУГС       | Международные стандарты учета в государственном секторе                                  |
| МСФО        | Международные стандарты финансовой отчетности  |
| МФБ         | Международная федерация бухгалтеров  |
| ННК         | Национальная нефтяная компания   |
| НРДК        | Национальная ресурсодобывающая компания  |
| НТБ         | Нью-йоркская товарная биржа  |
| ОВР         | Обязательства перед внутренним рынком  |
| ОГО         | Организация гражданского общества  |
| ОПЕК        | Организация стран-экспортеров нефти  |
| ОСРД        | Общий стандарт распространения данных  |
| ОЭСР        | Организация экономического сотрудничества и развития                                     |
| ПРС         | Параметры расходов на среднесрочную перспективу  |
| ПНР         | План национального развития  |
| РКООН       | Рамочная классификация ООН   |
| РОСК        | Доклад о соблюдении стандартов и кодексов  |
| СИДН        | Совместная инициатива по данным о нефти (JODI)   |
| СПГ         | Сжиженный природный газ  |
| СРП         | Соглашение о разделе продукции   |
| ССРД        | Специальный стандарт распространения данных  |
| УИБН        | Отдел управления инвестициями Банка Норвегии   |
| Кодекс      | <i>Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере</i> |
| Пособие     | <i>Пособие по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов</i>                 |
| Руководство | <i>Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере</i>                |

## ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

### Справочная информация

В настоящем *Пособии по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов* (далее — Пособии)<sup>1</sup> рассматривается применение принципов *«Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере»* (далее — Кодекс) к специфическим проблемам прозрачности, стоящим перед странами, значительная часть доходов которых — доходы от природных ресурсов<sup>2</sup>. Оно призвано дополнить *«Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере»* (далее — Руководство) путем обеспечения более подробного набора руководящих принципов для решения проблем, возникающих во многих странах вследствие самого объема таких ресурсов, в сочетании с технической сложностью и изменчивостью потоков операций. Пособие призвано служить основой для оценки вопросов, связанных с природными ресурсами, которые могут рассматриваться при оценках прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, называемых модулями прозрачности в бюджетно-налоговой сфере «Докладов о соблюдении стандартов и кодексов» (далее — бюджетных РОСК)<sup>3</sup>. Однако столь же важно и то, что в Пособии приведен краткий обзор общепризнанных принципов надлежащей или оптимальной практики в области обеспечения прозрачности управления доходами от природных ресурсов, которые могут применяться как странами, богатыми природными ресурсами, так и персоналом МВФ, Всемирным банком, другими сторонами, оказывающими техническую поддержку, и гражданским обществом.

Иногда утверждается, что существует взаимосвязь между изобилием ресурсов и низкими результатами экономической деятельности («парадокс изобилия» или «проклятие ресурсов»), и было написано большое количество работ, авторы которых стремятся объяснить взаимосвязи между величиной запасов природных ресурсов и показателями функционирования экономики<sup>4</sup>. Однако «проклятие

---

<sup>1</sup> Пособие было впервые издано в июне 2005 года и пересмотрено в апреле 2007 года.

<sup>2</sup> Понятие дохода от природных ресурсов используется здесь для обозначения доходов, получаемых от разработки природных ресурсов. Хотя некоторые из приводимых принципов имеют и более широкое применение, основное внимание в Пособии сосредоточено на доходах от углеводородных ресурсов (нефти и газа) и горнодобывающей промышленности.

<sup>3</sup> За период с начала своей работы над стандартами и кодексами в конце 1990-х годов до марта 2007 года МВФ подготовил налогово-бюджетные РОСК приблизительно по половине своих государств-членов. Большинство из этих докладов было опубликовано. См. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

<sup>4</sup> В работе Auty (1997), например, исследуется данная взаимосвязь в различных группах богатых ресурсами стран в широком определении в период с 1960 по 1990 год. В работе Sachs and Warner (2000) демонстрируется устойчивая обратная зависимость между темпами экономического роста и изобилием ресурсов на примере выборки из 97 стран за период с 1970 по 1989 год. При этом были и работы, в которых оспаривалась упомянутая выше точка зрения. В работе Hausman and Rigobon (2003), хотя и поддерживается вывод о наличии в большинстве случаев обратной зависимости, в то же время указывается на хорошие экономические показатели, которых добились богатые нефтью страны в период высоких цен на нефть в 1980-х годах, — вопреки тому, что можно было бы ожидать исходя из  
(продолжение на следующей странице)

ресурсов» не является неизбежным — целому ряду стран, применявших разумные и прозрачные методы управления (включая Ботсвану, Канаду, Норвегию и Чили), удалось извлечь выгоду из своих богатых природных ресурсов<sup>5</sup>. Для многих стран ключевое значение имеет вопрос о том, как добиться того, чтобы изобилие ресурсов оставалось благом. Помимо возможного отрицательного воздействия на экономический рост, изобилие ресурсов во многих случаях считается существенным фактором, способствующим коррупции и социальной нестабильности. В ряде стран нефть, алмазы и другие минералы (и лес) имеют связь с причинами возникновения и источниками финансирования гражданской войны и, соответственно, связаны с сопровождающим ее социальным и экономическим ущербом<sup>6</sup>. Развивающимся странам с ограниченным потенциалом также приходится решать трудные задачи, связанные с высоким риском и сложностью операций в секторе природных ресурсов<sup>7</sup>. В таблицах приложения I перечислено более 50 стран, которые можно отнести к числу богатых углеводородным сырьем и минеральными ресурсами<sup>8</sup>. Многие из них — это страны с низкими и средними доходами, в которых доходы от ресурсов (в основном в богатых нефтью странах) превышают 50 процентов доходов государственных доходов или экспортных поступлений.

Одно из объяснений относительно слабых показателей не связанных с ресурсами секторов в некоторых богатых природными ресурсами странах состоит в отвлечении экономической активности из не связанного с ресурсами сектора ввиду воздействия растущей стоимости экспортируемых ресурсов на обменный курс и конкурентоспособность (что иногда называют «голландским синдромом»). Продуманное макроэкономическое управление и осмотрительная налогово-бюджетная

---

концепции «голландского синдрома». Ледерман и Малоуни (Lederman and Maloney (2003)) подвергли сомнению надежность выводов, полученных в работе Sachs and Warner, и впоследствии в своей работе «*Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*» доказывают, исходя из исследований конкретных примеров, что богатство природных ресурсов в сочетании с правильной политикой и соответствующими институтами могут во многом способствовать долгосрочному экономическому росту.

<sup>5</sup> Значение институциональной системы как объясняющей переменной подчеркивается в работе Sala-i-Martin and Subramanian (2003), в которой приведены данные, показывающие (как по результатам перекрестного анализа выборки стран, так и на примере Нигерии), что воздействие, которое оказывают большие запасы природных ресурсов, выражается главным образом в ослаблении институциональной системы, а с самими запасами природных ресурсов связаны лишь незначительные эффекты.

<sup>6</sup> Анализ ущерба, наносимого гражданскими конфликтами, см. в Collier (1999). В работе Collier and Hoeffler (2004) рассматривается значительная чистая отдача повышения прозрачности благодаря ее влиянию на предотвращение конфликтов.

<sup>7</sup> В работе McPherson and MacSearraigh (2007) приводится обновленный обзор вопросов «проклятия ресурсов» и подчеркиваются высокие риски и потенциальные последствия в нефтяном секторе.

<sup>8</sup> Страна считается богатой углеводородным сырьем и/или минеральными ресурсами, если она отвечает одному из следующих критериев: 1) доля поступлений в бюджет от углеводородного сырья и/или минеральных ресурсов в общих доходах бюджета в 2000–2005 годах составляла в среднем не менее 25 процентов или 2) доля экспортных поступлений от углеводородных и/или минеральных ресурсов в совокупной экспортной выручке в 2000–2005 годах составляла в среднем не менее 25 процентов.

политика могут смягчить воздействие этого явления, а прозрачный подход в налогово-бюджетной политике создает прочную основу для обеспечения общественной поддержки трудных решений относительно политики и расходов, которые иногда приходится принимать в более долгосрочной перспективе. Что более принципиально, однако, многие аналитики подчеркивают существенную роль, которую играет прозрачность в бюджетно-налоговой сфере в повышении эффективности управления доходами от природных ресурсов, что способствует эффективному использованию государственных средств, снижает риск нестабильной макроэкономической политики и укрепляет доверие к бюджетному процессу<sup>9</sup>.

Учитывая потенциально высокие издержки, связанные с непрозрачной практикой, относительно небольшие вложения в укрепление институциональной системы с целью повышения прозрачности в уязвимых странах, богатых ресурсами, должны принести ощутимую отдачу. В частности, прозрачность может помочь завоевать и сохранить доверие в вопросах сбора и распределения дохода от ресурсов. Это было одной из мотивировок для учреждения в 2002 году Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО)<sup>10</sup>. Более того, за последние несколько лет сделан значительный шаг вперед — достигнуто согласие по широкому набору принципов надлежащей практики в области управления доходами от природных ресурсов (особенно от нефти и газа)<sup>11</sup>. При подготовке Пособия широко использовались результаты этой работы, с тем чтобы включить рекомендации по обеспечению прозрачности в общую структуру Кодекса.

Основное внимание в Пособии уделяется фактическим и потенциальным доходам от невозобновляемых ресурсов, особенно нефти и газа. Добыча нефти наиболее ярко иллюстрирует проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в связи с изобилием ресурсов: очень крупные, быстро растущие, но ограниченные во времени объемы добычи и потоки доходов в сочетании с высокой степенью изменчивости вследствие колебаний мировых цен. При низком качестве управления владение таким богатством дает широкий простор для неэффективной политики, дискреционных действий и прямой коррупции, и все эти факторы могут

---

<sup>9</sup> Анализ ключевых вопросов и общее применение Кодекса по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере в отношении богатых нефтью стран Африки к югу от Сахары см. в Katz (2004). Авторы работы Birdsall and Subramanian (2004), приводя аргументы в защиту прямого распределения части нефтяной выручки Ирака в пользу населения страны, одновременно подчеркивают необходимость проведения международным сообществом всесторонней политики по установлению стандартов прозрачности и управления.

<sup>10</sup> См. <http://www.eitransparency.org/section/abouteiti>.

<sup>11</sup> Основные аналитические исследования включают следующие работы: Davis and others (2003); World Bank, *Petroleum Revenue Management Workshop proceedings* (2004). Текущая работа МВФ включает оказание технического содействия Тимор-Лешти, проведение в Вашингтоне в июне 2002 года конференции, посвященной налогово-бюджетной политике в нефтедобывающих странах, и практических семинаров по макроэкономической политике и управлению в африканских странах-экспортерах нефти — в Дуале в апреле 2003 года и в Либревилле в январе 2004 года.

привести к низким показателям экономического роста и в конечном итоге — к расточению национальных запасов нефти<sup>12</sup>.

Аналогичные проблемы — хотя, как правило, в меньших масштабах — могут возникать и при управлении другими невозобновляемыми ресурсами (такими как медь, алмазы и золото). Поэтому большинство принципов, предлагаемых в Пособии, в равной степени применимо и к другим добывающим отраслям. Конкретные вопросы различаются по видам отраслей, и даже в углеводородном секторе проблемы разработки месторождений природного газа существенно отличаются от проблем нефтяной отрасли. В различных секторах горнодобывающей промышленности также действуют особые факторы. Настоящее Пособие ориентировано на общую необходимость прозрачного управления природными богатствами и доходами от них в названных секторах, но в нем также отмечаются некоторые особые проблемы отдельных отраслей применительно к разнообразным добывающим отраслям.

Некоторые элементы практики, предлагаемой в Пособии для нефтяной и горнодобывающих отраслей, применимы на очень общем уровне к управлению запасами возобновляемых ресурсов, таких как лесные и рыбные ресурсы, в частности, в отношении открытости правовой системы и фискального режима, четкого документирования доходов от природных ресурсов и действенного учета и аудита потоков доходов. Однако, за одним или двумя существенными исключениями, в этих отраслях масштабы потоков доходов в государственные бюджеты, как правило, не настолько велики, чтобы вызвать потенциальную проблему того же уровня, который порождается большими запасами углеводородного сырья. Основные задачи этих отраслей касаются управления совокупными запасами ресурсов, эффективного учета экологических издержек и установления пруденциальных правил. Специфические проблемы прозрачности в лесном и рыбном хозяйстве выходят за рамки Пособия.

### **Изменения, внесенные в Кодекс, Руководство и Пособие**

Настоящее Пособие обновлено по сравнению с первым изданием (2005 года), главным образом, чтобы привести его в соответствие с изменениями, внесенными в Кодекс и Руководство в апреле 2007 года, включая перестановку очередности четырех основных элементов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (и, как следствие, последовательности глав в Руководстве и Пособии) и изменения некоторых видов надлежащей практики в отношении прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Изменения Кодекса, особенно существенные для прозрачности доходов от ресурсов, включают добавление следующих видов надлежащей практики.

- Договорные отношения между государством и государственными или частными организациями, включая компании в отраслях природных ресурсов и

---

<sup>12</sup> В индексе восприятия коррупции, публикуемом организацией Transparency International, ряд богатых нефтью стран занимает довольно низкие места. Результаты обследования за 2006 год см. на сайте <http://www.transparency.org/cpi>.

операторов концессий, должны быть четко определены и открыты для общественности. (1.2.4)

- Управление государственными обязательствами и активами, включая предоставление прав на использование или эксплуатацию государственных активов, должно иметь четкую правовую основу. (1.2.5)
- Поступления из всех основных источников дохода, включая деятельность, связанную с природными ресурсами и иностранную помощь, следует указывать отдельно в годовом представлении бюджета. (3.1.4)
- Правительство должно публиковать периодический отчет о состоянии долгосрочных государственных финансов. (3.1.7)
- Покупка и продажа государственных активов должна производиться открыто, с отдельным указанием основных операций. (4.2.4)

Другие изменения в Кодексе включают расширение некоторых видов практики с целью более конкретного изложения таких требований, как определение среднесрочных параметров налогово-бюджетной политики и аудит итоговых счетов. Кроме того, в обновленном Руководстве более глубоко рассматриваются некоторые вопросы, касающиеся прозрачности доходов от ресурсов, включая партнерства государственного и частного сектора, концессии и гарантии.

Помимо согласования с усиленными положениями Кодекса, Пособие было улучшено в нескольких областях, включая рассмотрение среднесрочных параметров, долгосрочной отчетности, фондов, связанных с ресурсами, и внутреннего надзора за потоками дохода. Оно также было обновлено с учетом некоторых последних изменений, включая новую структуру управления для ИОПДО, и подкреплено включением дополнительных примеров стран.

### **Деятельность МВФ, Всемирного банка и других организаций в последние годы**

Одним из главных приоритетов программы бюджетных РОСК является обеспечение эффективного охвата богатых природными ресурсами стран. Эти РОСК все более опираются на материалы Пособия<sup>13</sup>. В рамках других основных направлений своей деятельности МВФ также активизировал текущую работу в богатых ресурсами странах в форме консультирования по вопросам политики, надзора и технического содействия. В частности, он помогал этим странам лучше справляться с изменениями цен на биржевые товары и связанными с этим проблемами макроэкономической и

---

<sup>13</sup> См. например бюджетный РОСК по **Габону** за 2006 год и бюджетный РОСК по **Индонезии** за 2006 год. Страны, богатые природными ресурсами, по которым были опубликованы бюджетные РОСК, указаны в таблицах 1 и 2. К ним относятся как производители нефти (например, **Азербайджан, Алжир, Иран, Казахстан, Мексика, Россия и Экваториальная Гвинея**), так и производители минерального сырья (например, **Гана, Замбия, Кыргызская Республика, Мавритания, Монголия, Папуа–Новая Гвинея, Перу и Чили**), которые прошли оценку в период до подготовки Пособия.

налогово-бюджетной политики. Исследования, проведенные персоналом МВФ, выделили важнейшие аспекты налогово-бюджетных режимов с точки зрения обеспечения прозрачности доходов от ресурсов. МВФ также призывает страны принять на себя обязательства по его Специальному стандарту распространения данных (ССРД) и Общей системе распространения данных (ОСРД), что предполагает, например, обнаружение месячных или квартальных данных о добыче нефти<sup>14</sup>.

В своей деятельности в горнодобывающем и нефтяном секторах и в работе со странами Всемирный банк активно содействует распространению более эффективной практики управления ресурсами как со стороны национальных компаний, так и органов государственного управления. После проведения анализа своей деятельности по кредитованию и поддержке нефтегазовой и горнодобывающей промышленности Всемирный банк уделяет большое внимание прозрачности доходов как условию его дальнейшего участия в таких проектах<sup>15</sup>. Группы специалистов МВФ и Всемирного банка работали в тесном сотрудничестве в нескольких богатых ресурсами странах, таких как Азербайджан и Нигерия.

После своей конференции в Осло в 2006 году ИОПДО, занимающаяся вопросами прозрачности платежей и поступлений дохода в богатых природными ресурсами странах, получила статус международной организации. Был создан Совет с участием ряда заинтересованных сторон, 19 членом которого представляют пять групп: реализующие страны, поддерживающие страны, организации гражданского общества, компании или ассоциации компаний и институциональных инвесторов<sup>16</sup>. Председатель Совета имеет независимый статус. В настоящее время в Осло формируется небольшой секретариат. МВФ и Всемирный банк присутствуют на заседаниях Совета в качестве наблюдателей и предоставляют технические консультации и поддержку ИОПДО<sup>17</sup>. Группа восьми (G8) на ряде последовательных саммитов выразила решительную

---

<sup>14</sup> См. <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

<sup>15</sup> В своем докладе «Реализация ответных мер руководства по итогам обзора добывающих отраслей» (*Implementation of the Management Response to Extractive Industries Review*), выпущенном в декабре 2006 года, группа Всемирного банка подчеркнула, в частности, что она продолжает активно поддерживать ИОПДО. См. <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/implementationomr2.pdf>

<sup>16</sup> Представленные в Совете организации гражданского общества (ОГО) включают Global Witness, Open Society Institute (OSI) и Transparency International UK. Создание ИОПДО активно поддержала коалиция, состоящая примерно из 300 ОГО, которая развернула в 2002 году кампанию под лозунгом *Publish What you Pay* («Публикуй, что платишь») (PWYP), с целью обязать международные нефтяные и газовые компании, акции которых котируются на рынке, публиковать данные о своих платежах конкретным органам государственного управления по каждой индивидуальной компании. Обзор работы гражданского общества по мониторингу бюджетного использования доходов от нефти приводится в документе OSI Revenue Watch *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues* («Следи за деньгами. Руководство по мониторингу бюджетов и доходов от нефти и газа»).

<sup>17</sup> В деятельности Совета и поддержке процесса ИОПДО участвуют и другие международные организации, включая Африканский банк развития (АБР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).



поддержку как бюджетных РОСК, так и процесса ИОПДО вместе с другими более широкими инициативами по обеспечению прозрачности и борьбе с коррупцией<sup>18</sup>.

На глобальном уровне Совместная инициатива по данным о нефти (СИДН) направлена на повышение качества и совершенствование распространения данных о рынке нефти<sup>19</sup>.

### **Применяемый подход и структура Пособия**

Структура Пособия следует структуре Кодекса. Пособие состоит из четырех глав, каждая из которых соответствует одному из четырех основополагающих элементов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: 1) четкости функций и обязанностей; 2) открытости бюджетных процессов; 3) доступности информации для общественности; и 4) гарантий достоверности. В каждой главе Пособия приводится перечень относящейся к конкретным ресурсам надлежащей практики прозрачности в бюджетно-налоговой сфере с перекрестными ссылками на конкретные виды надлежащей практики в Кодексе (обозначаемые 3-значными кодами). Как и в Руководстве, некоторые виды практики опираются на стандарты (например, международные стандарты бухгалтерского учета и аудита), которые дополняют Кодекс<sup>20</sup>. В Пособии также приводятся примеры практики разных стран и рассматриваются проблемы, возникающие при ее применении, которые взяты из недавних работ, посвященных этим вопросам, или непосредственно из опыта стран. (Во многих случаях в тексте содержатся ссылки на сайты в Интернете для непосредственного доступа к более подробной информации.)

Пособие составлено таким образом, чтобы использовать его аналогично Руководству; оно содержит дополняющие материалы по практике, связанной с природными ресурсами. Применение надлежащей практики, рассматриваемой в Пособии, является добровольным. Для богатых ресурсами стран, как и для других государств, участие в подготовке бюджетных РОСК является важным шагом для выявления сильных и слабых мест в обеспечении прозрачности, а также изъяснения

---

<sup>18</sup> Эвианская декларация стран Группы восьми 2003 года «Борьба с коррупцией и повышение прозрачности» призвала к участию в подготовке и публикации РОСК, посвященных прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, в качестве важного инструмента этой политики. Эта позиция была подтверждена на последующих саммитах G8, последний раз в Санкт-Петербурге (<http://en.g8russia.ru/docs/14.html>). В ходе саммита на острове Си-Айленд в 2004 году четыре страны (Грузия, Нигерия, Никарагуа и Перу) выступили с официальными заявлениями, объявив о своем намерении работать над достижением целей в области прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Саммит в Глениглсе (2005 год) выразил одобрение ИОПДО.

<sup>19</sup> См. <http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>.

<sup>20</sup> В Руководстве, например, используются «Принципы корпоративного управления» (*Principles of Corporate Governance*) ОЭСР в отношении отчетности государственных предприятий (что особенно актуально для отражения деятельности национальных ресурсодобывающих компаний), «Кодекс поведения государственных должностных лиц» ООН и «Основные принципы официальной статистики» ООН.

приверженности проведению преобразований. Пособие служит справочным источником по надлежащей практике для органов государственного управления стран и формирует основу для обсуждений с персоналом МВФ и других внешних организаций, которые могут затрагивать возможность оказания технической помощи или другую деятельность, направленную на повышение прозрачности доходов от ресурсов и совершенствование управления такими доходами.

При проведении мер по повышению прозрачности доходов от природных ресурсов особенно важно принимать во внимание разнообразие исходных условий в конкретных странах. Темпы проведения преобразований должны соответствовать ситуации в данной стране. В Пособии содержатся рекомендации относительно использования практики, базирующейся главным образом на опыте развитых стран, а также некоторых стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, совершенствующих свои стандарты прозрачности. Такая практика является целесообразным ориентиром. Вместе с тем, многим развивающимся странам необходимо сначала преодолеть базовые ограничения, налагаемые существующим потенциалом, прежде чем они смогут добиться полного соблюдения этой практики. В связи с этим в Пособии сделана попытка не устанавливать «планку» слишком высоко — оно позволяет странам оценить, как их практика соотносится с признанной надлежащей практикой. Устранение слабых мест потребует времени, устойчивой приверженности поставленной цели и тесной связи между оценками прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, административными реформами в странах и тщательно подготовленной технической поддержкой со стороны международных и двухсторонних организаций.

Странам будет необходимо определить приоритетные элементы рекомендуемой практики с точки зрения как сроков, так и ситуации в конкретных странах. Первоочередной высокоприоритетной задачей должно стать повышение качества данных об операциях с доходами от природных ресурсов и их публикация с использованием механизмов, требуемых в рамках ИОПДО, или иных альтернативных форматов, обеспечивающих достаточную гарантию качества данных. Прозрачность текущих доходных операций представляет собой ту область, в которой многие страны с низкими и средними доходами могут быстро добиться заметного прогресса, в случае необходимости — при технической поддержке. Столь же высоким приоритетом должно быть установление четкой политики в отношении темпов добычи и использования доходов от природных ресурсов. В системе налогово-бюджетной политики должна четко признаваться необходимость сохранения стоимости ограниченных ресурсов и разумного использования выручки от продажи этих ресурсов. Решение других вопросов сопряжено с большими трудностями, и прогресс неизбежно будет более медленным. Например, стоимость ресурсов, находящихся в государственной собственности, является в высшей степени неопределенной, а методологические проблемы и проблемы измерения усложняют оценку стоимости запасов ресурсов. Как следствие, в краткосрочной перспективе внедрение рекомендуемой практики по обеспечению прозрачности в части подготовки оценок запасов ресурсов и их включения в баланс органов государственного управления и в расчеты чистой стоимости капитала будет носить ограниченный характер, особенно в странах с низкими и средними доходами.

Оставшаяся часть Пособия построена следующим образом. Сначала приведен краткий обзор надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере применительно к управлению доходами от природных ресурсов. В следующих четырех главах эта практика и связанные с ней вопросы обсуждаются более подробно. В главе I рассматривается применение принципа Кодекса о четкости функций и обязанностей органов государственного управления к доходам от природных ресурсов. В главе II рассматриваются вопросы, связанные с открытостью бюджетных процессов, причем особое внимание уделяется необходимости четкой привязки доходов от природных ресурсов к общим целям налогово-бюджетной стабилизации и долгосрочной устойчивости. Глава III посвящена информированию общественности, включая применение руководящих принципов ИОПДО. В центре внимания главы IV находятся вопросы обеспечения общих гарантий достоверности в управлении доходами от природных ресурсов. В Приложении I приводится список стран, соответствующих определению стран, богатых углеводородными или минеральными ресурсами (или обоими видами ресурсов).

#### **КРАТКИЙ ОБЗОР НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ В БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К УПРАВЛЕНИЮ ДОХОДАМИ ОТ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

*Ниже приводится обзор надлежащей практики в отношении прозрачности доходов от ресурсов, рекомендуемой в Пособии в качестве основы для добровольного соблюдения. Виды практики перечисляются с использованием той же общей структуры, которая применяется в Кодексе, где надлежащая практика прозрачности в бюджетно-налоговой сфере сгруппирована согласно четырем основным элементам<sup>21</sup>. Трехзначные номера напротив каждого вида надлежащей практики, связанного с природными ресурсами, указывают на соответствующий вид надлежащей практики в Кодексе.*

### **I. Четкость функций и обязанностей**

#### **A. Правовая основа доходов от природных ресурсов**

**1.2.4/1.2.5**

Право собственности органов государственного управления на запасы ресурсов недр должно четко устанавливаться законом, а полномочия по предоставлению прав на разведку, добычу и продажу этих ресурсов должны надлежащим образом определяться в законах, нормативных положениях и процедурах, охватывающих все этапы разработки ресурсов.

---

<sup>21</sup> Описанные в пособии принципы надлежащей практики являются, согласно опыту различных стран, неотъемлемыми факторами обеспечения прозрачности доходов от природных ресурсов, которые должны учитываться всеми странами при разработке систем бюджетного управления и отчетности. В целях изложения элементы надлежащей практики представлены таким образом, чтобы подчеркнуть основные вопросы, касающиеся ресурсодобывающих отраслей, и не ставится задача жесткого следования структуре Кодекса.

**В. Фискальный режим** **1.2.2/1.2.4**

Основы государственной политики и законодательная база налогообложения или соглашений о разделе продукции с ресурсодобывающими компаниями должны четко и исчерпывающе представляться общественности.

**С. Полномочия в отношении потоков доходов и заимствования** **1.2.2**

Налогово-бюджетные полномочия в отношении доходов и заимствований, связанных с природными ресурсами, четко оговариваются в законе. Законодательство должно содержать требование полного раскрытия информации обо всех связанных с ресурсами доходах, поступлениях средств по займам и обязательствах по ним и запасах активов.

**Д. Участие в капитале** **1.1.5/1.2.4**

**Информация о вовлеченности государства в деятельность ресурсодобывающего сектора вследствие участия в капитале должна полностью раскрываться, и соответствующие последствия должны разъясняться общественности.**

**Е. Национальные ресурсодобывающие компании** **1.1.4/1.1.5**

Структуры собственности национальных ресурсодобывающих компаний и их налогово-бюджетные функции по отношению к министерству природных ресурсов и министерству финансов должны быть четко определены.

Должно проводиться четкое разграничение их коммерческих обязательств, с одной стороны, и политических, регулирующих и социальных обязательств, с другой.

**Ф. Квазифискальная деятельность (КФД) ресурсодобывающих компаний** **1.1.4/1.1.5**

Механизмы, посредством которых международные или национальные ресурсодобывающие компании осуществляют социальные или экологические расходы или предоставляют субсидии производителям или потребителям без прямо оговоренной поддержки из бюджета, должны четко определяться и описываться в бюджетной документации.

**Г. Субнациональные органы государственного управления и доходы от природных ресурсов** **1.1.3**

Механизмы закрепления или распределения доходов от природных ресурсов между центральными и субнациональными уровнями органов государственного управления быть должны надлежащим образом определены и в открытой форме отражать цели государственной налогово-бюджетной политики и задачи в макроэкономической сфере.

## **II. Открытость бюджетных процессов**

### **A. Налогово-бюджетная политика и доходы от природных ресурсов 2.1.2/2.1.4**

Основы бюджета должны содержать четкое изложение политики в отношении темпов разработки природных ресурсов и управления доходами от них со ссылкой на общие налогово-бюджетные и экономические цели правительства, в том числе в отношении долгосрочной устойчивости в бюджетно-налоговой сфере.

### **B. Налогово-бюджетная политика, фонды, связанные с природными ресурсами, и бюджет 2.1.5**

Следует четко определить механизмы для координации деятельности любых фондов, созданных для управления доходами от природных ресурсов, с другими видами налогово-бюджетной деятельности.

### **C. Операции фондов, связанных с природными ресурсами 2.1.2**

Операционные правила, применяемые к фондам, связанным с ресурсами, должны быть четко сформулированы в рамках общей системы налогово-бюджетной политики.

### **D. Налогово-бюджетная политика и управление активами 2.1.2/1.2.5**

Инвестиционная политика в отношении активов, созданных за счет накопления доходов от природных ресурсов, должна быть четко сформулирована, в том числе в форме декларации, входящей в состав годовой бюджетной документации.

### **E. Учет доходов от природных ресурсов 2.2.1**

В системе учета органов государственного управления или механизмах специальных фондов четко идентифицируются все поступающие государству доходы от природных ресурсов, и обеспечивается возможность регулярно и своевременно публиковать исчерпывающие отчеты, в идеальном случае — в составе полного отчета об исполнении бюджета. В основе этих отчетов должен лежать четко объявленный базис (учет на кассовой основе или на основе начисления) и общие принципы бухгалтерского учета.

## **III. Доступность информации для общественности**

### **A. Бюджетная документация о доходах и расходах, связанных с природными ресурсами 3.1.1/3.1.4**

Все операции, связанные с получением доходов от природных ресурсов, в том числе проводимые через внебюджетные фонды, должны четко выделяться, описываться и представляться в отчетности в рамках бюджетного процесса и в итоговых счетах.

**В. Отчетность о платежах компаний, связанных с доходами от природных ресурсов** **3.1.4**

Отчеты о получении государством связанных с доходами от природных ресурсов выплат компаний должны обнаруживаться в государственном бюджете и раскрываться в составляемых документах учета.

**С. Сальдо бюджета** **3.2.3**

Помимо общего сальдо и других соответствующих налогово-бюджетных показателей в бюджетной документации должно представляться (первичное) сальдо бюджета без учета ресурсов, служащее показателем макроэкономического воздействия и устойчивости налогово-бюджетной политики.

**Д. Отчетность о задолженности, связанной с природными ресурсами** **3.1.5**

В публикуемых органами государственного управления отчетах о задолженности должна содержаться информация о любом прямом или косвенном обременении, касающемся будущей добычи ресурсов, например, в форме обязательств перед кредиторами по поставке им добываемых ресурсов. Данные обо всех контрактных рисках и обязательствах органов государственного управления, вытекающих из этой задолженности, должны обнаруживаться.

**Е. Отчетность об активах** **3.1.5**

Информация обо всех финансовых активах государства в стране или за рубежом, в том числе созданных за счет доходов от природных ресурсов, должна полностью раскрываться в финансовой отчетности органов государственного управления.

**Ф. Оценка стоимости активов в форме запасов природных ресурсов** **3.1.5**

Должны раскрываться оценки стоимости запасов природных ресурсов, основанные на вероятных объемах добычи, и используемые при этом допущения.

**Г. Отчетность об условных обязательствах и квазифискальной деятельности** **3.1.3**

Условные обязательства органов государственного управления и издержки квазифискальной деятельности ресурсодобывающих компаний, вытекающие из связанных с природными ресурсами контрактов, должны отражаться в бюджетных счетах или другой соответствующей документации в форме, способствующей проведению оценки фискальных рисков и полных масштабов фискальной деятельности.

**Н. Фискальные риски** **3.1.3**

В годовой бюджетной документации должны в открытой форме рассматриваться риски, связанные с доходами от природных ресурсов, особенно ценовые риски и условные обязательства, и разъясняться принимаемые для их покрытия меры и отслеживаться их результаты.

#### **IV. Гарантии достоверности**

##### **A. Внутренний контроль и аудит доходов от природных ресурсов 4.2.5**

Процедуры внутреннего контроля и аудита в отношении поступлений доходов от природных ресурсов через государственные счета или механизмы специальных фондов и любого расходования таких поступлений через специальные фонды должны четко описываться и обнародоваться.

##### **B. Открытость налоговой администрации 4.2.6/1.2.1**

Сбор налогов должен осуществляться таким образом, чтобы обеспечить понимание ресурсодобывающими компаниями своих обязательств, полномочий и прав. Диапазон возможных дискреционных действий должностных лиц налоговой службы должен четко определяться в законодательстве и нормативных актах, и должна обеспечиваться возможность проверки адекватности уровня их квалификации в соответствующих отраслях, а также стандартных или отраслевых процедур.

##### **C. Надзор за компаниями 4.3.1/1.1.5**

Международные и национальные ресурсодобывающие компании должны полностью соблюдать принятые на международном уровне стандарты бухгалтерского учета, аудита и публикации счетов.

##### **D. Надзор за потоками доходов между компаниями и органами государственного управления 4.3.1**

Национальное аудиторское ведомство или иная независимая организация должна представлять в парламент регулярную отчетность о потоках доходов между международными и национальными компаниями и органами государственного управления, а также о любых расхождениях между различными наборами данных об этих потоках.

## I. ЧЕТКОСТЬ ФУНКЦИЙ И ОБЯЗАННОСТЕЙ

1. Управление доходами от ресурсов в значительной мере опирается на отношения между органами государственного управления, национальными ресурсодобывающими компаниями (НРДК) и международными компаниями. Эти отношения должны быть четко определены на всех этапах разработки ресурсов. Добывающие отрасли могут оказывать влияние на экономику или окружающую среду на любом этапе — от начала разведки до ликвидации месторождений. Разведка обычно является наиболее рискованным этапом любого проекта в добывающей промышленности (хотя в этом отношении существуют различия между горнодобывающей отраслью и нефтедобычей)<sup>22</sup>, и, как правило, требуются значительные расходы, прежде чем будет подтверждено открытие месторождения. Необходимо четкое представление государственной политики, направленной на стимулирование инвестиций международных компаний или использование НРДК на различных этапах разработки. В нефтяной промышленности особое внимание должно уделяться четкому определению функций национальных нефтяных компаний (ННК). На эти компании по-прежнему приходится значительная доля мировой добычи нефти, и они нередко играют активную роль в определении политики, проводимой государством. В настоящей главе Пособия рассматривается правовая основа, регулирующая эти отношения, особый характер налогового режима в отношении ресурсодобывающих компаний, общая роль НРДК, включая их некоммерческую деятельность, и четкость механизмов разделения доходов с нижестоящими уровнями системы государственного управления.

### **Правовая основа доходов от природных ресурсов**

1.2.4/1.2.5

**Право собственности органов государственного управления на запасы ресурсов недр должно четко устанавливаться законом, а полномочия по предоставлению прав на разведку, добычу и продажу этих ресурсов должны надлежащим образом определяться в законах, нормативных положениях и процедурах, охватывающих все этапы разработки ресурсов.**

### *Базовая правовая основа*

2. Юридическое право собственности на запасы ресурсов недр страны устанавливается конституцией и национальными законами, а в некоторых случаях также законами на субнациональном уровне. Полномочия по предоставлению прав на разведку, добычу и продажу этих ресурсов также должны быть четко установлены в законах, нормативных положениях и процедурах, охватывающих все этапы разработки ресурсов. Правовая основа должна способствовать примирению различных интересов ключевых групп заинтересованных сторон, включая государство, частных инвесторов, обладателей прав на земельную территорию, сторон, на которые деятельность добывающих отраслей может оказать социальное и экологическое воздействие, и

---

<sup>22</sup> Проекты в горнодобывающей промышленности чаще терпят неудачу на этапе разработки и добычи (что крайне редко случается в нефтяной отрасли); отношение затрат на разведку к затратам на разработку, как правило, ниже в горнодобывающей промышленности.



гражданское общество. С точки зрения обеспечения налогово-бюджетной прозрачности особое внимание следует уделять четкости структуры отношений между государством и (частными) инвесторами, поскольку многие операции, проводимые в рамках этих отношений, имеют налогово-бюджетные последствия. Кроме того, прозрачность правовой основы создает важные гарантии для иностранных инвесторов и должна способствовать обеспечению эффективности использования ресурсов во благо общества. Все более важной частью правовой основы становится установление законов и нормативов, гарантирующих прозрачность управления доходами и накопленными активами в рамках всего бюджетного процесса для достижения национальных целей.

3. Конституционная база является важным фактором, но конституции существенно различаются в том, насколько они:

- признают или гарантируют права частной собственности или устанавливают запрет на приобретение частными лицами или нерезидентами прав собственности в целом и прав на минеральные ресурсы в частности;
- наделяют полномочиями по распределению прав на разработку минеральных или углеводородных ресурсов субнациональные органы государственного управления или ведомства, а не национальное правительство;
- возлагают полномочия по регулированию особых вопросов на специальные органы исполнительной власти (например, налогообложения, валютного рынка, занятости, защиты окружающей среды) или на судебные органы (разрешение споров).

4. Правовая основа должна определять, какое политическое образование и должностное лицо обладает полномочиями по предоставлению прав, связанных с минеральными или углеводородными ресурсами, и регулированию их использования. В большинстве стран собственником ресурсов является верховный орган государства, и он может предоставлять права на эти ресурсы частным сторонам. Эти полномочия часто осуществляются через отраслевое министерство, которое, как правило, имеет право практического применения соответствующих законов и проведения мер политики и осуществления решений правительства, например, о темпах развития нефтяного сектора путем предоставления территорий для разведки месторождений и выдачи лицензий. В некоторых странах (таких как Азербайджан и Египет) лицензии ратифицируются законодательными органами страны<sup>23</sup>, хотя это необязательно означает, что контракты или их краткое содержание раскрываются общественности. Учитывая, как правило, особо значимое макроэкономическое влияние углеводородного сектора, государственные директивные органы обычно отдают предпочтение удержанию соответствующих полномочий на национальном уровне (полномочия субнациональных органов государственного управления обсуждаются ниже).

---

<sup>23</sup> В Йемене каждое СРП становится законом на основании Президентского указа.

5. В современных правовых основах деятельности ресурсодобывающих отраслей, как правило, особое значение придается созданию среды, открытой для отечественных и иностранных инвесторов с одновременным установлением четких полномочий государства на всех этапах разработки — от вопросов предоставления участков для проведения разведочных работ и заканчивая добычей и ликвидацией месторождения. Двумя главными характеристиками правовой основы с точки зрения прозрачности являются следующие: 1) избежание чрезмерной сложности системы и ограничение возможностей произвольного применения установленных положений должностными лицами и 2) содействие раскрытию всей информации о налогово-бюджетных и квазифискальных механизмах. Поэтому оптимальная практика в отношении такого законодательства заключается в 1) установлении стандарта соглашений и условий разведки, разработки и добычи с минимальными возможностями по принятию произвольных решений должностными лицами, при этом с течением времени эти стандартные условия могут меняться; 2) определении четких и открытых процедур лицензирования; 3) наличии возможности разрешения споров посредством (международного) арбитража и 4) раскрытии информации об индивидуальных соглашениях и контрактах о добыче на лицензионной или контрактной территории. Такая практика является достаточно стандартной в странах с развитой экономикой, и ей уделяется все больше внимания в богатых ресурсами развивающихся странах и странах с формирующимся рынком. Далее будет рассмотрено применение данных принципов прозрачности, сначала в отношении процедур лицензирования, а затем в контексте налогово-бюджетного режима.

### *Процедуры лицензирования*

6. Четкость и открытость процедур лицензирования представляют собой важнейшие условия достижения прозрачности на дальнейших этапах разработки месторождений. Если взять в качестве примера нефтяную промышленность, то в ней практика лицензирования различается как по степени сложности условий, так и с точки зрения практики раскрытия информации<sup>24</sup>. По этим критериям существующие подходы могут быть объединены в три широкие категории.

### *Открытые торги с фиксированными условиями*

7. Открытые торги с четко определенными процедурами и подачей заявок без их раскрытия до начала торгов являются оптимальной практикой. Торги с запечатанными заявками и фиксированными условиями используются при выдаче лицензий в Австралии, Ирландии, Новой Зеландии, Норвегии и Соединенном Королевстве. Роялти и налоги не определяются на торгах, а устанавливаются законом. Лицензии предоставляются на основе заявок по программе работ (или иногда — по расходам)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Вместе с тем в горнодобывающей промышленности права на добычу часто предоставляются в порядке подачи заявок, что почти никогда не делается при выдаче лицензий в нефтяной промышленности.

<sup>25</sup> В торгах, основанных на программе работ, заинтересованная в определенном участке компания подает предложение, обычно характеризующееся количеством скважин, которые она планирует (продолжение на следующей странице)

Тимор-Лешти, новая страна–производитель нефти и газа, с самого начала поставила перед собой задачу сформировать конкурентные на международном уровне процессы с подачей открытых заявок (исходя из предложенной программы работ). Информация о поступивших заявках и предоставленных контрактах публикуется<sup>26</sup>. Впоследствии также обнародуются данные сейсмической разведки и данные о бурении скважин, предоставляемые выигравшим участником торгов<sup>27</sup>. В США для офшорных проектов проводятся открытые торги с более или менее фиксированными условиями и публикуется информация о поданных заявках и предоставленных лицензиях, однако в других случаях лицензии распределяются через торги на основе подписных бонусов (то есть с переменными условиями, обсуждаемыми ниже).

#### *Открытые торги с переменными условиями*

8. В некоторых странах условия могут существенно меняться. Лицензии могут предоставляться по итогам торгов с запечатанными заявками исходя из различных параметров заявок, таких как программа работ, бонусы, ставки роялти, разделение прибыли от продажи нефти, лимиты возмещения затрат и, возможно, даже ставки налогов. Налог на доходы корпораций, как правило, устанавливается законом, а не является одним из пунктов торгов. Раскрытие информации об удовлетворенных заявках и контрактах является важным элементом прозрачности, хотя с увеличением числа параметров толкование результатов все более усложняется. Этапы подачи заявок должны быть открыты для контроля со стороны международных наблюдателей.

#### *Заключение контрактов путем переговоров*

9. Система распределения контрактов на базе переговоров характеризуется отсутствием запечатанных заявок и фиксированной даты окончания торгов, а также, чаще всего, значительной степенью произвольности решений государственного ведомства (например, министерства энергетики или НК). Раскрытие информации об

---

пробурить, и/или объемом данных сейсмической разведки, которые она намерена получить. Кроме того, предложение включает информацию о глубине скважин и характере данных сейсмической разведки, которые предполагается собрать, обработать и интерпретировать. Можно привести аргументы (особенно в горнодобывающей промышленности) в пользу предоставления участков сторонам, подавшим предложениями с минимальными предусматриваемыми расходами, так как в случае месторождения минеральных ресурсов требуемая программа работ может носить более неопределенный характер.

<sup>26</sup> В работе McPherson and MacSearraigh (2007) приводится обзор последних шагов по усовершенствованию конкурсных процедур в Тимор-Лешти, а также в Анголе и Нигерии.

<sup>27</sup> Данные, полученные разработчиком месторождения в рамках его лицензии, публикуются по окончании срока действия контракта на разведку, разработку или добычу или через определенное число лет (8 лет в Австралии, 35 лет в случае разработки месторождений в Мексиканском заливе компаниями из США). Данные о совокупности клиентов (получаемые обслуживающей компанией на базе риска в целях оказания помощи правительству в продвижении его планов в области изысканий) обычно предоставляются обслуживающей компанией за плату в течение примерно 8–10 лет, после чего они становятся общедоступной информацией.

удовлетворенных заявках также обычно не является частью этого процесса. Хотя некоторые условия могут быть фиксированными, широкий спектр условий, как правило, является предметом переговоров. Компании направляют заявки в государственное ведомство, которое впоследствии выдает лицензии тем компаниям, которые подали наиболее конкурентоспособные заявки. Этот подход может быть достаточно эффективным, однако подвержен более высокому риску коррупции. Надлежащая практика в отношении раскрытия информации предполагает, по крайней мере, последующую публикацию сведений о предоставленных контрактах и их условиях. Примером надлежащей практики в этом отношении является Египет, где обнародуется информация обо всех контрактах, хотя лицензии могут выдаваться по итогам переговоров или посредством торгов.

10. В сегодняшних условиях в нефтяной промышленности возникает много ситуаций, когда проведение открытых тендеров или конкурентных торгов невозможно. Большая часть мировых геологических запасов настолько давно разрабатывается, что вероятность открытия новых крупных месторождений гораздо ниже, чем прежде. Международные компании, особенно мелкие, не в состоянии вкладывать крупные средства в разведку или сообщать лицензирующим органам или конкурентам свои предположения относительно перспектив обнаружения месторождений. Например, обычный тендер, организуемый на ранних этапах разведочных работ в малоисследованных граничных районах или районах, в которых предполагается наличие месторождений газа (ниже, во вставке 1, см. обсуждение вопросов, связанных с природным газом), как правило, будет невозможен ввиду высоких рисков и первоначальных затрат. Поэтому в таких ситуациях обычно контракты распределяются путем переговоров. Вместе с тем надлежащая практика по обеспечению прозрачности требует публикации всех подписанных контрактов.

11. Одно из часто высказываемых опасений в отношении открытых тендерных процессов состоит в том, что как правительство, так и компании могут утратить свое конкурентное преимущество, если они будут публиковать информацию о контрактах, победивших в торгах. Как следствие, по соображениям сохранения коммерческой тайны, в ряде стран практикуется подписание контрактов на основе переговоров с оговорками о неразглашении информации. Правительства (и в некоторой степени компании) обычно обосновывают это тем, что раскрытие информации ослабит их позиции на будущих переговорах о заключении контрактов. На практике, однако, условия контракта, скорее всего, будут широко известны в данной отрасли вскоре после его подписания. Таким образом, обнародование контрактов, по-видимому, существенно не подрывает имеющиеся стратегические преимущества. Более того, есть основания утверждать, что обязанность публиковать контракты должна даже усилить позицию правительства на переговорах, поскольку обязанность сообщать результаты законодательному органу и широкой общественности служит для правительства дополнительным стимулом добиваться заключения контракта на выгодных условиях.

### **Вставка 1. Природный газ и прозрачность в бюджетно-налоговой сфере<sup>1</sup>**

Природный газ становится все более важным источником энергии в мире. Он привлекателен с экологической точки зрения, спрос на него, согласно прогнозам, будет быстро расти, а его предложение, видимо, будет достаточным для удовлетворения спроса в течение нескольких десятилетий. Тем не менее при разработке месторождений газа возникают некоторые специфические трудности, существенно отличающиеся от характерных для проектов добычи сырой нефти, главным образом по причине сильной зависимости газовой отрасли от дорогостоящей транспортной инфраструктуры и отсутствия рыночной цены с широкой базой. Помимо экономических последствий, обусловленных характером поставок газа, эти особенности порождают особые трудности для установления прозрачного налогового-бюджетного режима.

Природный газ, который может добываться из отдельного месторождения или в качестве попутного газа, присутствующего в нефтяном пласте, транспортируется по трубопроводу или в танкере в виде сжиженного природного газа (СПГ). Применение технологии сжижения газа все чаще рассматривается как жизнеспособная альтернатива СПГ для обработки газа из удаленных месторождений. Контракты по СПГ поднимают иные вопросы, чем контракты с транспортировкой газа по трубопроводам, поскольку последние часто требуют проведения многосторонних переговоров о правах транзита. Кроме того, цепь контрактов, связанных с СПГ (добыча и сжижение, транспортировка, обслуживание на принимающем терминале), может быть разбита на несколько независимых сегментов, что позволяет осуществлять финансирование на модульной основе. Представляется, что в условиях стран с развитой рыночной экономикой в Северной Америке и Европе проведенное дерегулирование для повышения конкуренции в каждом сегменте цепи газовых контрактов в сочетании с ростом объемов торговли газом оказалось достаточно успешной мерой и привело к установлению в целом более низких цен на газ, хотя и с повышением их изменчивости.

Значительная часть мировых запасов природного газа считается «труднодоступной», поскольку удаленность месторождений, высокие затраты на транспортировку и часто высокие политические риски делают их эксплуатацию коммерчески необоснованной. Однако перспективы коммерческой эксплуатации этих «труднодоступных» ресурсов будут улучшаться при повышении цен на газ и снижении стоимости предприятий по производству СПГ и сжижению газа по мере дальнейшего технического прогресса.

Местоположение в сочетании с требуемыми крупными объемами инвестиций и взаимозависимостью сегментов цепи контрактов (например, компании, за исключением очень крупных, не могут гарантировать выполнение контракта на добычу, пока не организована танкерная перевозка) обычно приводят к ситуации, когда предпочтение отдается заключению контрактов путем переговоров, а не через открытые торги.

В тех случаях, когда внутреннее потребление является важной составляющей проектов в области природного газа, потребительские цены на газ должны основываться, как минимум, на полном возмещении затрат и, желательно, чтобы они были привязаны к международным ценам. В противном случае квазифискальные субсидии на внутреннее использование природного газа будут приводить к неполному отражению деятельности государства в отчетности, исказить спрос на энергоносители и снижать привлекательность данного ресурса для инвесторов из частного сектора.

<sup>1</sup> В основном на базе материалов работы Okogu (2002).

**Основы государственной политики и законодательная база налогообложения или соглашений о разделе продукции с ресурсодобывающими компаниями должны четко и исчерпывающе представляться общественности.**

12. В связи с высокими рисками, высокой прибыльностью и длительным периодом разработки, которые характерны для добывающих отраслей, фискальный режим для этих секторов обладает многими специфическими характеристиками, обычно сложен и, как указывалось выше, часто оставляет значительные возможности для дискреционных решений в отдельных соглашениях. В идеальном случае органы государственного управления должны стремиться к установлению такого режима, который одновременно привлекателен для потенциальных инвесторов и позволяет государству получить справедливую долю ренты от природных ресурсов. Фискальный режим должен быть четко и всесторонне изложен в заявлениях органов государственного управления о политике и включен в законодательство о природных ресурсах и налогообложении.

13. В нефтяной промышленности, помимо значительных объемов добычи, производимой предприятиями, находящимися в прямой государственной собственности<sup>28</sup>, существует два общих типа фискальных систем, используемых для определения долей, в которых рента от природных ресурсов распределяется между государством и инвесторами: 1) системы налогов/роялти, при которых компаниям выдаются лицензии на разведку, эксплуатацию месторождений и продажу нефти и к ним применяется ряд налоговых (а также неналоговых) инструментов, и 2) соглашение о разделе продукции (СРП), при котором с компанией заключается контракт на добычу и разработку ресурса в обмен на долю в объеме добычи<sup>29</sup>. Применительно к любому из этих режимов может действовать и ряд других фискальных механизмов. СРП могут также включать некоторые элементы налогов или роялти<sup>30</sup>. При этом даже в рамках системы СРП подрядчик обычно платит налог на доходы корпораций в соответствии с общим налоговым законодательством — напрямую или косвенно, через механизм, в котором участвует партнер, действующий от имени государства (обычно НКК). Данная практика сформировалась, главным образом, в ответ на стремление компаний к получению налоговых кредитов на суммы, выплаченные в иностранной юрисдикции, для использования в своей стране происхождения. Любая из этих систем может быть построена таким образом, чтобы достигались одни и те же результаты с точки зрения

---

<sup>28</sup> Из общего объема добычи, составлявшего в 2005 году примерно 81 млн баррелей в день, приблизительно 25 млн баррелей добывалось в ближневосточных странах-членах ОПЕК (включая Иран, Кувейт и Саудовскую Аравию) компаниями, находящимися в частичной или полной государственной собственности. См. BP Statistical Review of Energy (2006) и Daniel (2002a).

<sup>29</sup> Ресурсы недр обычно являются собственностью государства, за исключением нескольких стран (например, США), где закон разрешает частную собственность на подземные минеральные ресурсы. Право собственности на нефть обычно переходит к держателю лицензии или подрядчику в «пункте подачи»; при системе лицензий с налогом и роялти держатель лицензии получает право собственности на всю нефть в этом пункте, а в рамках СРП подрядчик имеет право собственности на свою долю.

<sup>30</sup> СРП довольно широко применяются в добыче твердых горных пород; см. Kumar (1995, стр. 12).

долевого участия в доходах и соотношения риска и выгод, и фискальный режим может содержать те или иные аспекты обеих систем. Хотя в мировом масштабе наибольший объем нефти добывается не в рамках СПР, этим соглашениям стало отдаваться предпочтение в развивающихся странах, особенно в тех из них, которые открывают для разработки новые территории или перестраивают свои механизмы<sup>31</sup>.

### *Системы налогов/роялти*

14. В промышленно развитых странах обычно более широко используются системы налогов/роялти. В этих странах, как правило, делается опора на базовый режим налогообложения корпораций, поэтому их системы прочно основаны на общем налоговом законодательстве. Однако при любом виде системы возникают проблемы в области прозрачности, и характер данных инвестиций создает сложности в налогообложении ресурсов. Ниже описываются основные элементы режимов налогов/роялти. Во вставке 2 описываются практические подходы к оценке «доли» государства и отрасли, цель которых заключается в определении сводного показателя, охватывающего многие аспекты фискального режима в нефтяной отрасли.

15. В отношении ресурсодобывающих отраслей может применяться стандартный перечень налоговых инструментов, и чрезвычайно важно, чтобы определение фискального режима для этих отраслей включало все фактически используемые инструменты. Соображения рентабельности и риска обуславливают применение специальных ставок и введение в отрасли специфического режима с множеством различных инструментов, который призван отвечать потребностям государства и отрасли. Теоретически, принципы политики, лежащие в основе такого режима, должны открыто представляться общественности, а порядок налогообложения в отрасли должен подвергаться стандартной бюджетной и общественной проверке. На практике существующие режимы охватывают широкий спектр. На одном конце спектра, как рассматривается в работе Cordes (1995), на ресурсодобывающие компании распространяется тот же режим, что и на компании других отраслей, за исключением некоторого добавочного налога на прибыль (например, «налога на ренту от природных ресурсов»), обусловленным высокой нормой прибыли в отрасли, и некоторого эквивалентного роялти, гарантирующего минимальный поток поступлений государству. На другом полюсе могут применяться разные инструменты и ставки в каждом конкретном случае в стремлении оптимизировать государственные доходы с учетом рисков. Чем сложнее система и чем больше свободы она оставляет для дискреционных решений, тем труднее определить базовый фискальный режим и добиться повышения прозрачности<sup>32</sup>.

16. В той части спектра, которая соответствует оптимальной практике, должно быть возможно определить базовый налоговый режим для ресурсодобывающей

---

<sup>31</sup> Подробнее об инструментах, используемых в каждом из таких режимов, см. в работах Johnston (2004) и Sunley, Baunsgaard, and Simard (2003). В последней работе указывается, что в двух третях из 40 обследованных развивающихся стран и стран с формирующимся рынком применялись СПР, обычно в сочетании с той или иной формой роялти или налога на доходы.

<sup>32</sup> Сводное обсуждение налоговых режимов в нефтяном секторе см. в работе Daniel (2002b).

отрасли как те стандартные налоги, которые применяются в отношении всех компаний, а также некоторые вариации политики (роялти, дополнительный налог на прибыль), составляющие неотъемлемую часть этого режима<sup>33</sup>. Любые особые льготы сверх предусмотренных в таком базовом режиме должны представляться отдельно и отражаться в отчетности как *налоговые расходы*<sup>34</sup>. Однако во многих странах фискальный режим сам по себе является сложным и дискреционным. Первоочередной задачей обеспечения прозрачности в таких системах должно быть движение в направлении четкого определения фискального режима, а также сокращение возможностей для принятия дискреционных решений.

---

<sup>33</sup> Примером оптимальной практики в этом отношении является Норвегия. Министерство нефтяной промышленности регулярно размещает в Интернете публикации, в том числе постоянно обновляемые справочные материалы о нефтяном секторе Норвегии, отражающие нормативно-правовую и налогово-бюджетную системы (см. <http://www.regjeringen.no/en/ministries/oed.html?id=750>). В основе режима налогов/роялти лежит стандартный налог на прибыль (в 2003 году его ставка составляла 28 процентов), который дополняется специальным налогом по ставке 50 процентов. Четко определена политика в отношении амортизационных отчислений и вычетов, допускаемых при расчете стандартного и специального налогов. Кроме того, компании уплачивают роялти за добычу (но эти платежи постепенно упраздняются), сборы за используемые территории и налог на выбросы углекислого газа. Государство также получает доход в форме дивидендов по принадлежащим ему долям в капитале (большинства нефтяных месторождений и транспортных систем на континентальном шельфе).

<sup>34</sup> См. общее обсуждение налоговых расходов в Руководстве. Определение базового налога в отношении доходов от природных ресурсов связано с особыми сложностями ввиду применения специальных налоговых механизмов (например, дополнительного налога на прибыль и роялти). Поэтому предпочтительнее рассматривать этот сектор отдельно, с особой базой. Представляется, что в таком случае основным элементом государственной поддержки, реализуемой через налоговую систему, будет вычет из налогооблагаемой базы обязательных социальных и экологических расходов.



## Вставка 2. Фискальный режим и «доля» государства

Ввиду сложности фискальных режимов, действующих в отдельных странах, общий метод анализа, применяемый в отношении СРП и других механизмов, заключается в составлении сводной оценки прогнозируемых общих пропорций распределения ренты между компаниями и государством в результате применения всех инструментов. В отношении такого распределения часто используется термин «доля» государства (см. работы Johnston 2004 и Kumar 1995). Данная оценка фактически сводит все механизмы получения ренты к эквиваленту единого налога, основанного на денежных потоках, который рассчитывается за весь срок реализации проекта.

Обычно объем доступной информации очень невелик, особенно по малоисследованным районам сразу после открытия месторождения, и участники переговоров как со стороны государства, так и со стороны компании неизбежно основывают свои прогнозы на целом ряде допущений относительно возможных рисков. Однако после подписания контракта, при условии четкого определения рисков, важным элементом раскрываемой информации может стать общее краткое представление прогнозов и относительной выручки государства. Действительно, без такого краткого обзора раскрываемые условия контракта, как правило, будет сложно интерпретировать. Данные о выручке государства по разным странам и проектам достаточно легко получить из отраслевых источников, однако до настоящего времени их потенциальному значению для обеспечения прозрачности не уделялось должного внимания.

В то же время обобщение на этом уровне имеет очевидные ограничения, как подчеркивается в упомянутой выше работе Джонстона (Johnston, 2004). Одно из них состоит в том, что единственный показатель не в состоянии отразить разные соотношения рисков, которые могут возникать при каждом конкретном фискальном режиме, и его сфера охвата может быть неполной (например, он часто не включает квазифискальную деятельность (КФД), такую как предоставление социальных услуг через ресурсодобывающие компании). Более того, такой показатель не отражает различий, обусловленных структурой фискального режима (например, применение или неприменение принципа обособления) и возможностью для иностранных инвесторов использовать произведенные платежи как налоговый кредит в своей стране происхождения.

Представляется, что для повышения прозрачности необходима более стандартизированная методология. В этом отношении необходимо рассмотреть возможность применения следующих требований:

- четкое формулирование допущений, лежащих в основе прогнозов и оценок;
- представление того, насколько результаты чувствительны к изменениям ключевых переменных (таких как цены на нефть);
- представление выручки государства в форме как дисконтированных, так и недисконтированных кассовых потоков;
- оценка эффективной ставки роялти (или минимальной доли, на получение которой государство может рассчитывать в любом заданном отчетном периоде);
- представление общественности фактических данных и прогнозных оценок в отношении выручки государства.

При раскрытии результатов анализа выручки государства представители компании или месторождения будут сталкиваться с различными правовыми барьерами на уровне компании. Поэтому как по техническим, так и по административным причинам такие преобразования будут идти медленно. Однако в тех случаях, когда подготовке прогнозов и оценок выручки государства ничто не препятствует, их раскрытие может быть хорошим первым показателем прозрачности. При этом, однако, следует подчеркнуть, что прогнозы и оценки выручки государства не дают никакой информации об относительной рентабельности месторождений, и их не следует принимать в качестве ориентира для соответствующих переговоров. Представление описанных данных общественности можно считать полезным элементом общего процесса раскрытия информации, который, наряду с другими мерами, должен способствовать повышению прозрачности фискального режима.

## **СРП**

17. СРП как таковые по определению разрабатываются в индивидуальном порядке для каждого отдельного случая, и поэтому лежащие в их основе общие принципы политики могут менее четко излагаться в заявлениях о государственной политике или в законодательстве. Вместе с тем на практике органы государственного управления (или ННК) обычно заключают контракты в соответствии с полномочиями, которыми их наделяет общее законодательство для нефтяного сектора, и часто ведут переговоры и составляют контракты на базе некоторого типового контракта<sup>35</sup>. Параметры таких типовых контрактов могут оставаться неоговоренными и, следовательно, устанавливаться в ходе торгов или переговоров, а многие важные элементы формулировок контракта корректируются применительно к конкретным обстоятельствам. Поэтому публикация типовых контрактов имеет ограниченную ценность для определения фискального режима, если при этом не делается четких заявлений о политике или не устанавливается законодательных ограничений в отношении возможного диапазона изменений параметров контрактов. Публикация фактических контрактов дает более определенную информацию — с учетом ограничений, описанных выше в разделе о *процедурах лицензирования*.

18. Главными параметрами СРП являются объем *компенсационной нефти*, остающийся в распоряжении подрядчика для покрытия понесенных затрат, объем *прибыльной нефти*, представляющий собой весь остальной объем добычи, и согласованная формула для разделения этой прибыли в форме нефти между государством (и/или ННК) и подрядчиком. Формула может быть постоянной или меняться в зависимости от таких критериев, как объемы добычи, цена или рентабельность. Когда СРП являются главным инструментом фискального режима, прозрачность политики требует предоставления общественности информации обо всех ключевых параметрах СРП, так же как и о налоговых ставках, освобождениях и вычетах.

### ***Другие элементы режима***

19. Другие элементы общих основ политики могут включать налоговое обособление, косвенные налоги, различные формы бонусов и иных неналоговых платежей, положения о фискальной стабильности и участие в капитале. Эти элементы рассматриваются ниже.

#### ***Обособление***

20. Обособление (*ring-fencing*) (ограничение возможностей налогоплательщиков по консолидации доходов или вычетов для целей налогообложения по разным видам деятельности, проектам или сферам лицензирования) существенным образом

---

<sup>35</sup> Индонезия была первой страной, использовавшей СРП в нефтяном секторе на основе типового контракта и определенных экономических параметров, устанавливаемых в ходе торгов или переговоров. В Индонезии индивидуальные СРП существенно не различаются между собой, однако в результате периодических пересмотров фискального режима менялись «поколения» самих типовых контрактов. См. анализ этого вопроса в пункте 11 бюджетного РОСК по **Индонезии** за 2006 год.

сказывается на потоках доходов и стимулах для инвесторов. Если оно не применяется, то потоки доходов государства могут задерживаться, поскольку налоговые вычеты за счет новых проектов могут применяться в отношении доходов от текущей добычи. Однако в соответствующих обстоятельствах обособление также позволяет создать равные условия работы для новых участников, включающихся в проект добычи ресурсов на более поздних этапах. В более долгосрочной перспективе отказ от обособления может обуславливать более высокие государственные доходы за счет стимулирования более активной деятельности по разведке и разработке месторождений ценой увеличения риска для государственных доходов и, возможно, некоторой отсрочки начальных поступлений доходов. С точки зрения обеспечения прозрачности важно, чтобы государственная политика в этом отношении была четко сформулирована, и чтобы данная система применялась единообразно и открыто.

### *Косвенные налоги*

21. Косвенные налоги также могут играть важную роль в фискальном режиме. Нередко в отношении ресурсодобывающих отраслей применяется иной подход, чем в отношении других видов экономической деятельности, что объясняется либо их особым характером, либо стремлением создать налогово-бюджетные стимулы для привлечения инвесторов. Косвенные налоги служат важным источником начальных поступлений доходов государства и в то же время используются как стимулы для инвестирования. В целях обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере затраты, которые связаны с любыми стимулами, предоставляемыми в форме освобождения от уплаты косвенных налогов (включая импортные тарифы на промежуточные вводимые ресурсы), должны четко отражаться либо в рамках общего фискального режима, либо рассчитываться отдельно как налоговые расходы.

22. Особые проблемы возникают в связи с возмещениями НДС. Как подчеркивается в работе Sunley, Baunsgaard, and Simard (2003), применение нулевых ставок в отношении экспорта в системе НДС, взимаемого по принципу назначения, будет приводить к постоянным чистым выплатам средств экспортерам в счет возмещений, что может подрывать работу слабой налоговой системы, особенно в периоды крупных инвестиций. Поэтому в ряде стран для устранения административных сложностей, связанных с возвратами, применяются освобождения от НДС в отношении импорта оборудования и других факторов производства для добывающей промышленности, однако особенно при слабой налоговой службе сложно отличить факторы производства, используемые в добывающей промышленности, от применяемых в других секторах экономики<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> В работе Sunley and others также описываются особые проблемы, с которыми сталкиваются страны-члены СНГ, где в отношении торговли нефтью и газом в пределах СНГ обычно применяется НДС, основанный на принципе происхождения, а для других секторов установлен НДС, основанный на принципе назначения. Однако в настоящее время обсуждается вопрос об изменении этой практики.

### *Бонусы и неналоговые платежи*

23. Во многих странах в целях быстрого получения начальных доходов от проекта при минимальных административных усилиях используются различные виды бонусных платежей. Как указывалось выше, подписные бонусы могут быть ключевым элементом фискального режима на этапе лицензирования, и они также являются действенным инструментом для получения доходов уже на раннем этапе проекта. Однако в ситуациях, когда проекты сопряжены с большим риском и лицензии выдаются главным образом по результатам переговоров, такие платежи, вероятно, будут косвенным образом компенсироваться уступками в других сферах (этот компромисс вполне может быть оправдан с позиций управления риском государства). Соответственно, бонусы, выплачиваемые до начала реализации проекта, могут обладать некоторыми характеристиками обеспеченных нефтью кредитов, которые косвенным образом выплачиваются за счет предоставления благоприятного налогового режима в будущем. Поэтому неотъемлемым элементом прозрачности является раскрытие информации об условиях контрактов в той или иной форме. Применяются также и другие различные формы неналоговых инструментов, такие как лицензионные, арендные или лизинговые сборы, но обычно они играют достаточно малую роль в общем фискальном режиме.

### *Положения о фискальной стабильности*

24. Инвесторы, естественно, желают получить как можно более надежные гарантии того, что для них не произойдет неблагоприятных изменений фискального режима. С этой целью во многие соглашения по проектам разработки месторождений включаются положения о фискальной стабильности. Такие положения могут иметь самую различную форму — например, «замораживание» налоговой системы на момент заключения соглашения или предоставление инвестору гарантий неизменности его материальной выгоды за счет применения компенсационных мер в случае изменения налогов (например, в схеме раздела продукции). С одной стороны, такие положения могут быть обременительными с административной точки зрения и могут ограничивать гибкость налоговой политики, хотя положения о фискальной стабильности могут формулироваться таким образом, чтобы минимизировать воздействие на общую налоговую политику. Эти положения также ослабляют стандартные полномочия парламента по принятию налогово-бюджетного законодательства. С другой стороны, они могут быть необходимы в ситуациях высокого риска и могут увеличивать общую выручку государства за счет снижения премии инвестора за риск. Кроме того, при их использовании ужесточение политики в других сферах может быть более приемлемым, чем при их отсутствии. В любом случае, общественности должна представляться четкая информация как о наличии таких положений, так и об их потенциальных последствиях.

### **Полномочия в отношении потоков доходов и заимствований**

### **1.2.2**

**Налогово-бюджетные полномочия в отношении доходов и заимствований, связанных с природными ресурсами, должны четко оговариваться в законе. Законодательство должно содержать требование полного раскрытия информации**

**обо всех связанных с ресурсами доходах, поступлениях средств по займам и обязательствах по ним и запасах активов.**

25. Доходы, связанные с природными ресурсами, должны включаться в бюджетный процесс аналогично другим государственным доходам, и любой закон, определяющий получение таких доходов и их ассигнование на расходы, должен быть согласован с законом, определяющим государственный бюджет. На практике же законы, регулирующие платежи компаний, часто в первую очередь исполняются не министерством финансов, а иными ведомствами. Так, например, роялти обычно устанавливаются законами, регулирующими деятельность нефтяной или горнодобывающей промышленности, и взимаются министерством или ведомством, ответственным за исполнение этих законов; аналогичным образом, в нефтяном секторе СРП чаще всего заключаются либо с министерством нефтяной промышленности, либо с НК. Вместе с тем, руководящая роль в определении уровня таких платежей и структуры общего фискального режима должна принадлежать министерству, ответственному за налогово-бюджетную политику. Кроме того, законы, регулирующие деятельность отраслей, связанных с природными ресурсами, должны согласовываться с общим бюджетным и налоговым законодательством.

26. В случаях, когда получателем платежей, связанных с доходами от природных ресурсов, является НРДК, фонд природных ресурсов или местные органы государственного управления, требуется четкое обоснование использования таких механизмов. Надлежащая практика заключается в обеспечении поступления всех таких доходов в государственный бюджет, прежде чем они будут направлены на какие-либо расходы.

27. Право осуществления займов на общественные нужды должно относиться к сфере полномочий министерства финансов, действующего от лица правительства. Заемные средства должны поступать на банковский счет, подконтрольный министерству финансов или его казначейству, и информация об остатках на счете, принятых обязательствах и условиях займов должна полностью раскрываться общественности. В этом случае прозрачность обеспечивается, во-первых, надлежащей правовой основой, в которой четко определяются полномочия по привлечению займов и устанавливается обязательность использования надлежащих механизмов раскрытия информации и надзора. Во-вторых, за соблюдением законодательства должно вестись надлежащее наблюдение, а органы надзора должны располагать достаточными полномочиями и возможностями для обеспечения его исполнения. Привлечение займов или применение залоговых механизмов со стороны НРДК также должны носить прозрачный характер, учитывая, как правило, значимые налогово-бюджетные последствия таких займов. Вместе с тем, в некоторых богатых ресурсами развивающихся странах практика зачастую существенно отклоняется от таких стандартов: кредиты могут предоставляться под залог будущей добычи, и, как правило, эти операции проводятся путем переговоров, а не открытых торгов; общественности часто не представляется полная информация об условиях этих займов, а на полномочия по осуществлению таких займов могут не распространяться стандартные правила финансового управления и надзора министерства финансов и национального аудиторского ведомства.

28. В отношении запасов активов, связанных с природными ресурсами, также должны применяться четкие правила раскрытия информации, независимо от того, хранятся ли они министерством финансов, в отдельном фонде природных ресурсов (см. ниже) или в ином учреждении. Столь же важно и то, что эти активы должны рассматриваться в составе общих финансовых активов государства, а их изменения следует отражать в рамках общего сальдо бюджета (см. главу III). В случае составления полного баланса органов государственного управления эти активы должны отражаться в составе консолидированного баланса органов государственного управления<sup>37</sup>.

#### **D. Участие в капитале**

#### **1.1.5/1.2.4**

**Информация о вовлеченности государства в деятельность ресурсодобывающего сектора вследствие участия в капитале должна полностью раскрываться, и соответствующие последствия должны разъясняться общественности.**

29. Как указывалось выше, прямое участие государства в проектах развития ресурсодобывающих секторов через участие в капитале является важным элементом фискального режима в ряде богатых ресурсами стран. В работе Sunley, Baunsgaard, and Simard (2003) указывается, что в 18 из 40 включенных в обследование стран с формирующейся рыночной экономикой или развивающихся стран государство непосредственно участвовало или имело право участвовать в капитале компаний по разработке природных ресурсов. Максимальная доля государства в капитале в этих странах находилась в пределах от 5 до 50 процентов. Государство может приобретать доли участия на стандартных коммерческих условиях или через различные льготные формы приобретения, в том числе с передачей акций в счет погашения налоговых обязательств и через так называемые «бесплатные» акции. Широко распространенной практикой является так называемое «ведение на балансе», когда «ведущаяся на балансе» государства доля участия в капитале финансируется частными инвесторами, но после установления рентабельности месторождения государство вносит вклад в покрытие безвозвратных издержек проекта из своей доли прибыли или прибыльной нефти<sup>38</sup>. Кроме того, в некоторых системах государство получает опцион на покупку доли участия в проекте после открытия месторождения. Однако льготные условия участия государства, как правило, предполагают ту или иную форму компенсирующих льгот в других аспектах фискального режима. Информация обо всех таких уступках и связанных с ними затратах должна раскрываться как можно более полно.

30. Если, как это часто имеет место, государство имеет право прямого долевого участия через НРДК (в некоторых случаях это участие оплачивается долей НРДК в

---

<sup>37</sup> Эта рекомендуемая практика соответствует требованиям, изложенным в «Руководстве по статистике государственных финансов» (2001 года).

<sup>38</sup> В работе Daniel (1995) отмечается, что при определенных допущениях «ведущаяся на балансе» доля участия в капитале с фискальной точки зрения эквивалентна налогу на ренту от природных ресурсов, и на более общем уровне описывается фискальная тождественность различных форм государственного участия в капитале и механизмов раздела продукции.

прибыльной нефти) или министерство природных ресурсов, то должна полностью раскрываться информация о форме оплаты этой доли и о структуре собственности<sup>39</sup>.

31. В тех случаях, когда большая часть добычи находится под непосредственным контролем государства, платежи в бюджет осуществляются в виде налогов и дивидендов или в форме других доходов, включая поступления от прямых внутренних и внешних продаж нефти или любой иной продукции, относящейся к природным ресурсам. Надлежащая практика корпоративного управления предполагает доступность финансовой отчетности НРДК для общественности и раскрытие информации о политике в отношении дивидендов. Однако, как отмечается ниже, в настоящее время лишь очень немногие НРДК отвечают этим стандартам. Соблюдение условий ИОПДО потребует существенно больших усилий для выполнения этих стандартов.

#### **Е. Национальные ресурсодобывающие компании**

**1.1.4/1.1.5**

**Должны быть четко определены структуры собственности национальных ресурсодобывающих компаний и их налогово-бюджетные функции по отношению к министерству природных ресурсов и министерству финансов.**

**Их коммерческие обязательства должны четко отделяться от политических, регулирующих и социальных обязательств.**

32. НРДК играют все более важную роль, особенно в нефтяном секторе<sup>40</sup>. В 1970-е годы государственной собственности и контролю над ресурсами стало уделяться повышенное внимание, и первоначально основной акцент делался на национализации и установлении контроля за начальными стадиями в цепи разработки природных ресурсов. Позднее правительства стран-экспортеров и импортеров нефти начали создавать национальные компании для развития деятельности на последующих стадиях в цепи разработки природных ресурсов; одной из основных целей было добиться контроля над розничными ценами на нефтепродукты. Это привело к быстрому усилению роли национальных компаний в определении нефтяной политики; в частности, эти компании взяли на себя часть некоммерческих функций, которые обычно выполняют государственные органы. Способность этих компаний привлекать местных (и зарубежных) высококвалифицированных специалистов и большая гибкость их структуры привели во многих странах к соответствующему снижению качества работы и полномочий традиционных органов государственного управления. Хотя в последние годы произошла существенная переоценка роли ННК и были признаны их многочисленные недостатки, они продолжают оказывать сильное влияние на политику во многих развивающихся странах и в странах с переходной

---

<sup>39</sup> В некоторых странах доля прямого участия, предоставляемая «государству», фактически находится в руках частных лиц (обычно это должностные лица органов государственного управления). Как представляется, такая передача полномочий, при отсутствии доказательств обратного, носит прозрачный характер, однако должно предоставляться полное обоснование такой практики.

<sup>40</sup> Например, в работе McPherson (2003) отмечается, что ННК контролируют 90 процентов мировых запасов нефти, и на их долю приходится 73 процента добычи.

экономикой<sup>41</sup>. Как обсуждается в разделе, посвященном практике III С, некоторым странам, возможно, следует рассмотреть вопрос о составлении расширенного баланса государственного сектора, включающего НРДК, в качестве ключевого показателя налогово-бюджетной политики.

33. В работе McPherson (2003) рассматривается два вопроса, имеющих непосредственное отношение к прозрачности в бюджетно-налоговой сфере для всех НРДК.

- Следует четко разделять коммерческие и некоммерческие виды деятельности. Низкие результаты коммерческой деятельности могут отчасти объясняться плохим качеством управления и отсутствием конкуренции, однако активное ведение компаниями различных некоммерческих/квазифискальных операций снижает ответственность их руководства за результаты обоих видов деятельности. Предоставление некоммерческих услуг является, в первую очередь, обязанностью государства, и для обеспечения четкости налогово-бюджетной политики необходимо, чтобы министерство финансов вело наблюдение за масштабами этих операций<sup>42</sup>.
- Должны быть четко определены функции в области мер политики и регулирования относительно отраслевого министерства и министерства финансов. Эти проблемы сводятся к минимуму, если названные компании занимаются главным образом коммерческой деятельностью.

34. Для надлежащего решения этих задач необходимы принципиальные реформы управления НРДК. В то же время центральным элементом корпоративного управления<sup>43</sup> является более полное раскрытие информации о структурах собственности этих компаний и их дочерних предприятиях. В соответствующих случаях раскрываемая информация должна включать сведения о долевом участии государственных должностных лиц и о более общих вопросах управления (например, о составе совета директоров, практике аудита). В то же время в большинстве случаев необходимо более четко определять политику и административные функции государства. Преодоление существующих в этих областях ограничений, налагаемых существующим потенциалом и институциональной структурой, является для развивающихся стран важнейшим условием преобразований в сфере обеспечения прозрачности использования природных ресурсов и управления ими. В этом отношении одним из примеров четкого определения функций является «Модель

---

<sup>41</sup> См. McPherson (2003).

<sup>42</sup> С точки зрения прозрачности оптимальной практикой было бы устранение КФД и выделение всех субсидий непосредственно в бюджете. Надлежащая практика в отношении прозрачности в бюджетной сфере требует как минимум четкого описания КФД с объяснением ее роли в общей налогово-бюджетной политике. Описываемая ниже норвежская модель является одним из примеров четко определенного механизма, однако это не означает, что она представляет собой единственно возможный механизм с надлежащим уровнем прозрачности. Конкретные примеры КФД, осуществляемой НРДК, рассматриваются в следующем разделе.

<sup>43</sup> См. анализ Принципов корпоративного управления ОЭСР в Руководстве.



норвежского триединства»<sup>44</sup>. По многим причинам реформы политики и административной системы являются необходимой предпосылкой для совершенствования многих других элементов прозрачности и управления ресурсами, поскольку большинство таких усовершенствований зависит от установления четкого порядка подотчетности.

### **Квазифискальная деятельность (КФД) ресурсодобывающих компаний**

1.1.4/1.1.5

**Механизмы, посредством которых международные или национальные ресурсодобывающие компании осуществляют социальные или экологические расходы или предоставляют субсидии производителям или потребителям без прямо оговоренной поддержки из бюджета, должны четко определяться и описываться в бюджетной документации.**

#### *Экономическая и социальная КФД*

35. Квазифискальная деятельность (КФД)<sup>45</sup> может осуществляться государственными предприятиями и государственными учреждениями, а также центральным банком. Существование КФД означает, что бюджет неверно отражает фактические масштабы фискальной деятельности, и, как обсуждалось выше, приводит к нечеткому разделению ответственности между органами государственного управления и государственными предприятиями. Эти вопросы подробно рассматриваются в Руководстве, но они особенно уместны для стран, богатых природными ресурсами, в которых обязанности органов государственного управления переданы отраслевым ведомствам, у которых сосредоточены финансовые и управленческие ресурсы<sup>46</sup>. Главные виды КФД в ресурсодобывающих секторах включают следующее:

---

<sup>44</sup> Проведение политики и лицензирование, а также налогообложение нефтяной промышленности и решение связанных с этим налогово-бюджетных вопросов является ответственностью государства (то есть министерства нефтяной промышленности, министерства финансов). Дирекция нефтяной промышленности предоставляет министерству нефтяной промышленности (которому она подчиняется) консультации по техническим вопросам, обрабатывает и хранит технические данные и контролирует соблюдение технических норм. НК (Statoil) занимается, главным образом, коммерческой деятельностью, и эта ее роль была дополнительно укреплена путем частичной приватизации. См. упомянутую выше работу McPherson (2003, стр. 200).

<sup>45</sup> КФД в широком определении включает все операции, которые в принципе могли бы проводиться с помощью конкретных бюджетных мер в форме явных субсидий или прямых расходов. К числу типичных видов КФД, имеющих важное макроэкономическое значение, относятся режимы множественных валютных курсов, предоставление гарантий обменного курса, нетарифные барьеры во внешней торговле, рационализация кредитов и целевое кредитование по ставкам ниже рыночных, а также предоставление государственными предприятиями товаров и услуг по ценам, которые ниже рыночных или не обеспечивают возмещение издержек.

<sup>46</sup> Отчеты о квазифискальной деятельности необходимы для обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Эти отчеты должны, как минимум, указывать цель каждого вида квазифискальной деятельности, ее продолжительность и то, кто должен получать от нее выгоду. Кроме того, требуется как минимум некоторая оценка ее потенциальной значимости для бюджета и, по мере возможности, ее количественное определение. См. более подробную информацию в главах I и III Руководства.

- **КФА в области энергоносителей:** обязательная поставка национальной ресурсодобывающей компанией (НРДК) продукции (в частности, энергии и энергоносителей) для внутреннего потребления по цене ниже уровня возмещения издержек или рыночной цены;
- **КФА в области государственных расходов:** обязательное предоставление НРДК или международными компаниями социальных услуг или иных общественных благ, которые обычно предоставляются сектором государственного управления;
- **КФА в области занятости:** предоставление рабочих мест в НРДК или осуществление связанных с этим видов деятельности, выходящих за рамки тех функций, которые выполнялись бы компаниями, если бы они функционировали исключительно на коммерческих началах, и
- **КФА в области заимствования:** использование леввериджа компании для привлечения займов от имени государства.

36. КФД в области энергоносителей приводит к рыночным искажениям и к недооценке масштабов деятельности органов государственного управления и размеров дефицита бюджета. В частности, поставки энергии и энергоносителей по низким ценам содержат элемент неявных нецелевых субсидий и стимулируют чрезмерное потребление и расточительность со стороны домашних хозяйств, предприятий и других пользователей, что может наносить значительный ущерб окружающей среде. Сохранение этих субсидий приводит к нерациональному распределению ресурсов и чревато формированием неустойчивой в долгосрочной перспективе зависимости от сохранения низких цен на энергию и энергоносители. Такие виды КФД широко распространены во многих странах с крупными энергетическими ресурсами. В предыдущем разделе были отмечены также другие последствия в плане снижения ответственности руководства компаний за результаты как за коммерческих, так и некоммерческих видов деятельности.

37. КФД в энергетическом секторе имеет различные формы и может осуществляться как международными компаниями, так и НРДК. Обычно наиболее значимым видом такой деятельности является, как указывалось выше, поставка государственными предприятиями нефти или других энергоносителей по нерыночным ценам, которые в ряде случаев не покрывают даже операционных издержек<sup>47</sup>. Иногда фактические субсидии потребителям оказываются еще выше, если полугосударственные организации-поставщики энергии и энергоносителей терпимо относятся к накоплению потребителями просроченной задолженности по платежам<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> С точки зрения анализа важно различать краткосрочные предельные издержки и долгосрочные предельные издержки (то есть включающие инвестиции). В идеальном случае тарифы должны определяться на основе последних.

<sup>48</sup> В прошлом эта практика была распространена в ряде богатых энергоносителями стран бывшего СССР. Подробный анализ квазифискальной деятельности в энергетическом секторе с применением неявного субсидирования нефтепродуктов и других энергоносителей см., например, в работе Petri and others (2002).

Особым видом КФД в нефтяном секторе являются так называемые «обязательства перед внутренним рынком (ОВР)». Эти обязательства часто предполагают продажу (иностранцами) нефтяными компаниями определенной части добытой сырой нефти на внутреннем рынке по ценам ниже рыночных. Информация о таких механизмах должна раскрываться в рамках государственной политики в энергетическом секторе, которая часто также включает правила директивного установления цен на нефтяную и иную продукцию. КФД, имеющая место ввиду низких цен на энергоносители и терпимого отношения к просроченной задолженности по платежам, может приобретать огромные масштабы. Например, в 1999 году в группе 15 стран-экспортеров нефти неявные субсидии, обусловленные необоснованно низкими ценами на нефтепродукты, в среднем оценивались в 3,5 процента ВВП при большом разбросе этого показателя по странам. Наиболее высокие показатели неявных субсидий, связанных с нефтью, отмечались в Иране (17 процентов ВВП в 1999–2001 годах) и в Азербайджане (свыше 20 процентов ВВП в 2000 году)<sup>49</sup>.

38. КФД в области государственных расходов имеет место, когда национальные ресурсодобывающие компании или международные компании берут на себя ответственность за оказание услуг и предоставление общественных благ, которые обычно считаются функцией государства. Правительство могло обосновывать это тем, что такая деятельность является желательной формой сотрудничества между компаниями и государством в целях удовлетворения общественных потребностей на местном уровне. В некоторых случаях утверждают, что компании располагают лучшими возможностями, чем государство, для оказания таких услуг, например, жителям отдаленных районов<sup>50</sup>. Кроме того, сами компании могут считать, что они извлекают из этого выгоду, выражающуюся в улучшении отношения к ним жителей районов, в которых ведется разработка природных ресурсов<sup>51</sup>. Однако отчетность о такой деятельности редко носит четкий и всесторонний характер. Поэтому масштабы фискальной деятельности органов государственного управления оказываются отраженными не полностью, что также может приводить к снижению эффективности.

39. Главный момент с точки зрения прозрачности заключается в том, чтобы в рамках бюджетного процесса четко описывались масштабы таких видов деятельности и приводилось их обоснование. В бюджетной документации должен четко указываться характер расходов и распределение затрат между органами государственного управления и компаниями, в том числе обусловленное налоговым режимом в

---

<sup>49</sup> См. Gupta and others (2003), Petri and others (2002) и Taube (2001).

<sup>50</sup> Этим, например, отчасти объясняется то, что в Анголе в период длительной гражданской войны национальная компания Сонангол взяла на себя осуществление различной экономической, социальной и финансовой деятельности, которой прежде занималось правительство.

<sup>51</sup> Формально, КФД имеет место только если компания действует по указанию правительства. В некоторых случаях ресурсодобывающие компании могут принимать решение о предоставлении услуг или товаров на некоммерческой основе просто в интересах укрепления своей репутации среди местного населения. Даже если это так, суммы, расходуемые на такую деятельность, должны указываться в финансовой отчетности компании, а также в бюджете, чтобы в полном объеме отразить расходы на соответствующее общественное благо или услугу.

отношении таких расходов<sup>52</sup>. Охват видов КФД и их разъяснение в бюджетной документации должны иметь непредвзятый характер, то есть информация о соответствующих видах деятельности должна включаться в эти документы независимо от формы собственности компаний (частные или государственные).

40. Финансирование и предоставление социальных услуг (например, обеспечение работы местных школ или больниц), инфраструктуры или других услуг местным сообществам может оговариваться в контрактах между органами государственного управления и отдельными компаниями, но это делается не всегда. Такие расходы могут оказывать благотворное влияние на перспективы экономического развития, поскольку они способствуют борьбе с бедностью и улучшению инфраструктуры, особенно в тех регионах и секторах, где потенциал органов государственного управления по реализации проектов является недостаточным. Вместе с тем они могут также привести к прямым затратам для органов государственного управления (например, к необходимости осуществления текущих расходов по окончании проекта добычи природных ресурсов) и внести искажения в общие приоритеты государственных расходов.

41. В случаях когда расходы на такие программы предполагают возмещение затрат или вычет их из налогооблагаемой базы ресурсодобывающих компаний, на органы государственного управления ложится часть затрат на осуществление этих видов деятельности. Например, если 40 процентов всех расходов на социальные программы и программы развития местных сообществ, осуществляемых в рамках проекта компании по разработке природных ресурсов, подлежит вычету из ее налогооблагаемой базы, это означает, что фактически органы государственного управления неявным образом субсидируют эти виды деятельности на данную сумму за счет упущенных доходов<sup>53</sup>. Примером здесь может служить «система налоговых кредитов на развитие инфраструктуры», предназначенная для горнодобывающих компаний Папуа–Новой Гвинеи. Учитывая ограниченный потенциал местных органов управления в области осуществления проектов развития социальных услуг и

---

<sup>52</sup> Здесь можно выделить два вида взаимоотношений: 1) может быть достигнута договоренность о том, что обеспечение условий для образования и медицинского обслуживания для сотрудников компаний, работающих в отдаленных районах, представляет собой часть необходимых расходов на ведение коммерческой деятельности и подлежит вычету из налогооблагаемой базы; или (ii) органы государственного управления и компании могут прийти к стратегическому соглашению о том, что компании должны предоставлять некоторые социальные услуги, оказание которых обычно считается функцией государства; в этом случае затраты на них будут подлежать вычету из налогооблагаемой базы или в отношении этих затрат будет предоставляться налоговый кредит (как в случае Папуа–Новой Гвинеи, который описывается ниже). Информация по обоим типам механизмов должна представляться в отчетности в составе совокупной фискальной деятельности. Во втором случае требуется проведение оценки доходов, упущенных органами государственного управления, которые должны отражаться в бюджетной документации как налоговые расходы.

<sup>53</sup> Оптимальная практика по обеспечению прозрачности требует включения в бюджет субсидии, предоставляемой компании для покрытия полной стоимости возложенных на нее расходов. Однако если эти расходы полностью или частично компенсируются снижением налогового обязательства, важно в полной мере определить в бюджете характер этих отношений, включая полную стоимость КФД и сумму упущенных доходов в результате налогового вычета или иного освобождения (то есть соответствующего элемента налоговых расходов).

инфраструктуры, была достигнута договоренность о том, что лицензированные горнодобывающие компании возьмут на себя финансирование и реализацию проектов развития (например, школ, больниц, дорог) стоимостью до определенной максимальной суммы (0,75 процента от валового объема их продаж), в обмен на что они получают налоговый кредит по доходам на сумму этих расходов.

42. КФД в области занятости в принципе носит сходный характер, но связанные с ним затраты и социальные задачи определить сложнее. Достаточно распространенным примером является предоставление рабочих мест в НРДК сверх того количества, которое в нормальных условиях было бы необходимо для предприятий, работающих на коммерческой основе. Установление для национальных или международных компаний требований об обучении местных сотрудников, квот по приему на работу, а также требований относительно местного компонента тоже может рассматриваться как квазифискальная деятельность, поскольку эти требования приводят к более высоким затратам и к скрытым налогам для компаний по сравнению с функционированием в чисто рыночной среде<sup>54</sup>.

43. КФД в области заимствований<sup>55</sup> тоже представляет собой распространение фискальных полномочий НРДК за пределы обычных каналов. Однако в этом случае затраты выражаются в распылении полномочий по финансовому управлению и с трудом поддаются количественному измерению. Существование подобных механизмов означает необходимость в уточнении распределения функций между национальной ресурсодобывающей компанией и министерством финансов.

#### *Экологические вопросы и вопросы, связанные с ликвидацией месторождений*

44. Отрасли добывающей промышленности неизбежно оказывают значительное воздействие на окружающую среду. Расходы на охрану окружающей среды отличаются от КФД тем, что их осуществление считается частичной обязанностью ресурсодобывающих компаний, поскольку они неразрывно связаны с процессом добычи. Тем не менее по крайней мере часть этих расходов будет вычитаться из налогооблагаемой базы, а следовательно, часть затрат будет нести государство; важно отражать уровень расходов на охрану окружающей среды в фискальной документации и доводить его до сведения общественности наряду с другими государственными расходами. Эти вопросы все чаще отражаются в общем и отраслевом законодательстве, а также в отдельных контрактах. Тогда как десять лет назад в СРП по нефти часто не включались условия о надлежащей рекультивации и очистке территории, где велась добыча, теперь они становятся стандартными элементами.

---

<sup>54</sup> Например, в рамках развития нефтяного сектора Индонезии с целью поощрения найма местной рабочей силы был создан Фонд использования знаний и повышения квалификации (ДРКК). Этот фонд финансируется за счет обязательных платежей, составляющих 100 долларов США в месяц на каждого иностранного наемного работника.

<sup>55</sup> В работе McPherson в качестве примера приводится ангольская компания Sonangol. В докладе организации Global Witness, озаглавленном «Время прозрачности» («Time for Transparency»), представлены примеры и из других стран (Global Witness, 2004).

45. Во многих отношениях, однако, такие вопросы являются лишь одним из аспектов общих переговоров между органами государственного управления и компаниями. Как правило, собственность на природные ресурсы в конечном счете остается за государством, и, с точки зрения компании, действующей на чисто коммерческой основе, затраты на охрану окружающей среды или рекультивацию территории являются одновременно обязанностью государства и элементом общей структуры затрат. Соответственно, для любой компании этот компонент должен включаться в общие затраты по проекту и потому учитываться в расчетах прибыли. Вопрос заключается в том, как эти затраты должны распределяться между компанией и государством: путем возмещения затрат или вычета их из налогооблагаемой базы, и за какой период времени. В социальном и экологическом плане, безусловно, крайне важен четкий учет таких затрат и их отражение в отчетности и систематическое включение мер по решению этих вопросов в структуру отдельных проектов с надлежащим и эффективным распределением затрат между государством и компаниями. В промышленно развитых странах эти моменты отражены в законодательстве, и соответствующие механизмы заложены в общую налоговую систему и в конкретные соглашения по проектам<sup>56</sup>, хотя даже в этих странах часто существуют возможности для улучшения отчетности о неявной государственной поддержке расходов на охрану окружающей среды через налоговую систему<sup>57</sup>.

### **Г. Субнациональные органы государственного управления и доходы от природных ресурсов**

#### **1.1.3**

**Механизмы закрепления или распределения доходов от природных ресурсов между центральными и субнациональными уровнями органов государственного управления должны надлежащим образом определяться и непосредственно отражать цели национальной налогово-бюджетной политики и задачи в области макроэкономики.**

46. Распределение полномочий в области налогообложения и обязанностей в области расходов между центральным правительством и субнациональными органами управления должно быть основано на устойчивых принципах и согласованных формулах, которые должны четко и прозрачно определяться и применяться в соответствии с предписаниями законодательства открытым и последовательным

---

<sup>56</sup> В данном случае Норвегия также служит хорошим примером использования комплексного подхода. Норвежское правительство тесно сотрудничает с коммерческим сектором, чтобы гарантировать, что на всех этапах разработки природных ресурсов обеспечивается охрана окружающей среды. Норвегия приняла обязательства по Киотскому протоколу и применяет целый ряд соответствующих инструментов. См. [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/bro/2005/0004/ddd/pdfv/243848-miljo\\_05\\_engelsk.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/oed/bro/2005/0004/ddd/pdfv/243848-miljo_05_engelsk.pdf).

<sup>57</sup> В положениях контрактов часто предусматривается накопление средств в ликвидационном фонде в течение срока реализации проекта. Обязанность по рекультивации территории должна быть четко оговорена, и в целях обеспечения прозрачности в контрактах должно указываться следующее: момент, когда начинаются отчисления в фонд (например, после 30-процентного истощения месторождения), временной профиль платежей и механизм накопления (например, через условно-блокированный счет), а также должна предусматриваться возможность переоценки обязательств по рекультивации. Эта практика все чаще признается необходимым элементом затрат компаний на разработку ресурсов.

образом. Эти общие требования имеют особое значение для крупных, характеризующихся разнообразием условий децентрализованных стран, получающих существенные доходы от нефти или других природных ресурсов. В то же время, если субнациональные юрисдикции играют важную роль в бюджетной системе и обладают значительной степенью независимости от центрального правительства, то создание устойчивой и прозрачной системы распределения доходов на субнациональном уровне представляет собой сложную задачу. Эта задача намного труднее в тех странах, где не налажено регулярное и своевременное представление надежных данных о фискальных операциях региональных и местных органов управления<sup>58</sup>.

### ***Вопросы экономической теории и налогово-бюджетной политики***

47. Экономическая теория указывает на ряд негативных моментов, связанных с предоставлением доходов от нефти или других крупных природных ресурсов местным органам управления, особенно если это сочетается с наделением их полномочиями по взиманию налогов, связанных с ресурсами. Вместе с тем на практике во всем мире доходы от природных ресурсов играют все большую роль в финансировании субнациональных органов государственного управления. Обычно считается, что закрепление доходов за субнациональными органами управления ведет к повышению подотчетности и качества расходов, поскольку местные органы управления могут лучше, чем центральные правительства, определить нужды и потребности населения, проживающего на подведомственной им территории. Однако аргументы, касающиеся «проклятия ресурсов», приведенные для общенационального уровня (см. Общие сведения), в равной, если не в большей, степени применимы и в случае слабых субнациональных органов государственного управления. С точки зрения макроэкономики и устойчивости наиболее важный аргумент заключается в том, что центральное правительство будет иметь возможность использовать необходимые полномочия для обеспечения строгого ограничения расходов и направления крупных непредвиденных расходов на формирование сбережений<sup>59</sup>. Другой аргумент в пользу сбора доходов от природных ресурсов на уровне центрального правительства касается необходимости в согласованной политике; поскольку политика в отношении энергетического сектора обычно находится в ведении центрального правительства, то связанные с природными ресурсами меры государственной политики в области налогообложения и расходов тоже должны определяться на этом уровне.

48. Однако несмотря на подобные аргументы, контроль над доходами от природных ресурсов нередко является децентрализованным. В некоторых странах природные ресурсы находятся в собственности субнациональных государственных

---

<sup>58</sup> Например, в Нигерии от органов управления штатов и местных органов управления не требуется представлять федеральному правительству бюджеты и отчеты об их исполнении. Данные о деятельности субнациональных органов государственного управления поступают только благодаря ежегодным обследованиям, проводимым Центральным банком Нигерии, и качество этих данных не очень высокое.

<sup>59</sup> С этим аспектом связано и то, что слабость органов государственного управления затрудняет разработку скоординированной макроэкономической политики в целях стабилизации и формирования сбережений.

органов<sup>60</sup>. В других странах конституция или основополагающее законодательство требует, чтобы субнациональные органы государственного управления получали часть доходов от природных ресурсов, что часто объясняется политико-экономическими соображениями<sup>61</sup>. Для того чтобы добиться сбалансированной централизации сбора доходов от природных ресурсов, можно использовать иные меры помимо прямого разделения доходов. Например, за субнациональными органами управления могут быть закреплены налоги, не связанные с природными ресурсами, чтобы тем самым предоставить им некоторую самостоятельность. Кроме того, факторы фискального управления и социальной справедливости, как правило, требуют создания системы трансфертов, чтобы сгладить вертикальные дисбалансы между центральным правительством и местными органами управления, а также горизонтальные дисбалансы между различными местными органами управления (Ahmad and Mottu, 2003).

49. Поскольку, как правило, природные ресурсы распределены по регионам крайне неравномерно, так что горизонтальное распределение доходов сложно строить по «принципу происхождения», поскольку это усилит региональные диспропорции. Эти проблемы можно проиллюстрировать на следующих примерах. Применение указанного принципа в Индонезии означало бы, что пять провинций получали бы 80 процентов доходов от нефти и газа, приходящихся на долю местных органов, тогда как каждая из остальных 25 провинций получала бы очень небольшую часть этих доходов<sup>62</sup>. В Аргентине на три провинции (в которых проживает всего 3 процента населения страны) приходится почти три четверти общего объема добычи нефти. Примерно такая же ситуация наблюдается в России, где в пяти наиболее богатых нефтью регионах проживает лишь шесть процентов населения, но собирается более 50 процентов всех связанных с природными ресурсами доходов субнациональных органов государственного управления<sup>63</sup>. В этом последнем случае, однако, в 2006 году

---

<sup>60</sup> Например, в Австралии, Канаде и США, где провинции или штаты, а также (в некоторых случаях) частные собственники земли могут владеть природными ресурсами. Применяемые в этих странах жесткие меры контроля и прозрачная практика на субнациональном уровне способствовали успешному управлению доходами от природных ресурсов.

<sup>61</sup> В ряде стран нефтедобывающие регионы выступали за независимость в этом вопросе, что иногда приводило к беспорядкам, войнам и отделению этих регионов (например, Биафрская война в Нигерии, Ачех в Индонезии). В результате этих конфликтов и длительной напряженности центральные правительства и в Нигерии, и в Индонезии были вынуждены согласиться на создание механизмов разделения доходов от природных ресурсов. Теперь в Нигерии 13 процентов доходов от нефти распределяются в пользу нефтедобывающих штатов. В Индонезии 55 процентов доходов от нефти и 40 процентов доходов от газа переводится провинции Ачех. В Чаде 5 процентов доходов от нефти закрепляется за регионами, в которых ведется добыча нефти.

<sup>62</sup> На практике в Индонезии учитываются самые различные факторы в рамках широкой системы межбюджетных трансфертов. Доходы, собираемые центральным правительством в счет налога на имущество, налога на доходы физических лиц и природных ресурсов (например, нефти, газа, леса и горнодобывающей промышленности), разделяются с субнациональными органами управления в установленных пропорциях. См. дополнительную информацию и анализ вопросов, связанных с разделением дохода, в пунктах 11 и 12 бюджетного РОСК по **Индонезии** за 2006 год.

<sup>63</sup> Martinez-Vazquez and Boex, (2000).



около 96 процентов доходов от нефти было закреплено за федеральным правительством. Целесообразность выравнивающих трансфертов в пользу регионов, где не добываются природные ресурсы, в каждой стране должна рассматриваться в контексте общего распределения нефтяных доходов<sup>64</sup>.

50. Существующие системы распределения доходов можно разделить на категории в интервале от полной централизации до полной децентрализации, между которыми находятся разнообразные сочетания механизмов распределения налогов и доходов<sup>65</sup>. Кроме того, распределение доходов может применяться 1) по различным налогам (например, в Папуа–Новой Гвинее все роялти закрепляются за провинциями), 2) на основе предоставления доли в общих доходах, связанных с ресурсами, или 3) на основе потребностей местных органов управления в расходах. В то время как в более мелких странах доходы от нефти, как правило, полностью централизуются, в более крупных странах, особенно с федеративной структурой, обычно используется та или иная форма механизма разделения доходов с субнациональными уровнями государственного управления (например, в Венесуэле, Индонезии, Казахстане, Колумбии, Мексике, Нигерии, России и Эквадоре)<sup>66</sup>. В Мексике установлена формула распределения доходов с более широкой доходной базой, то есть с включением не только источников доходов от природных ресурсов, но и косвенных налогов.

51. В целом наблюдается тенденция к более широкому применению системы разделения доходов с субнациональными уровнями, что видно на примере Индонезии, где в 2001 году был осуществлен переход от централизованной модели к децентрализованной модели с распределением доходов. В других странах, в том числе в Нигерии, Папуа–Новой Гвинее и на Филиппинах, также имеются системы разделения доходов на субнациональном уровне. В Боливии идет активная борьба за пересмотр изменений системы распределения доходов от углеводородных ресурсов, которые были проведены, с тем чтобы субнациональные органы управления, особенно провинции, где добываются нефть и газ, получили более значительную долю доходов.

### ***Руководящие принципы обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере***

52. Вне зависимости от выбранной системы разделения доходов с субнациональными уровнями она должна быть основана на четких правилах и принципах. Кроме того, налоговые полномочия, механизмы распределения доходов и функции по расходованию средств должны основываться на устойчивых принципах и согласованных формулах, которые должны разрабатываться и применяться открытым

---

<sup>64</sup> В работе Ahmad and Mansoor (2002) описывается такая система горизонтального выравнивания в Индонезии.

<sup>65</sup> Такие системы в нефтедобывающих странах подробно проанализированы в работе Ahmad and Mottu (2003).

<sup>66</sup> Существует также особый случай «модели полной децентрализации» в ОАЭ. Доходы от нефти получают отдельные эмираты, а затем часть этих доходов, определяемая по согласованной формуле, направляется в пользу правительства ОАЭ. В Канаде и США доходная база распределяется между провинциями и штатами с одной стороны и федеральным правительством с другой.

и последовательным образом. Эти принципы должны включать не только договоренности между различными уровнями государственного управления в отношении исходного механизма, но также правила и принципы его модификации. В отношении последних в работе Brosio (2003) предлагается разумное правило, согласно которому, пока ведутся новые переговоры о системе разделения доходов с субнациональными уровнями, продолжает действовать первоначальная система, и ни одна из заинтересованных сторон не должна иметь права вето, чтобы прекратить функционирование существующей системы.

## **II. ОТКРЫТЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ПРОЦЕССЫ**

53. Процессы планирования, распределения и расходования доходов от природных ресурсов и отчетности о них должны регулироваться теми же принципами прозрачности, применение которых рекомендуется в отношении других составляющих государственного бюджета. Однако специфические характеристики доходов от природных ресурсов требуют, чтобы органы государственного управления уделяли особое внимание четкости политики в отношении явного учета рисков, возникающих в связи ресурсной базой, обеспечения прозрачности учета и контроля поступлений и расходов. В частности, правительство должно четко разъяснить общественности свою политику в отношении сглаживания воздействия изменчивых потоков дохода и обеспечения устойчивости бюджета в долгосрочной перспективе. В случае создания накопительных или стабилизационных фондов они должны составлять неотъемлемую часть общей системы налогово-бюджетной политики. Информация о всех принадлежащих им активах, связанных с природными ресурсами, должна полностью раскрываться, а политика управления активами должна носить открытый характер. В настоящем разделе приводится обсуждение этого и других элементов надлежащей практики по обеспечению прозрачности, которые будут способствовать эффективному проведению налогово-бюджетной политики в богатых природными ресурсами странах.

### **A. Налогово-бюджетная политика и доходы от ресурсов**

2.1.2/2.1.4/3.1.7

**Основы бюджета должны содержать четкое изложение политики в отношении темпов разработки природных ресурсов и управления доходами от них со ссылкой на общие налогово-бюджетные и экономические цели правительства, в том числе в отношении долгосрочной устойчивости в бюджетно-налоговой сфере.**

54. Государствам, получающим крупные потоки доходов от эксплуатации природных ресурсов, для обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере необходимо непосредственно рассмотреть ряд вопросов. Во-первых, доходы подвержены значительной и непредсказуемой изменчивости цен, что чревато потенциально дестабилизирующими последствиями для бюджета и ликвидности. Во-вторых, поскольку запасы ресурсов конечны, важно принимать в расчет альтернативные варианты в отношении возможных темпов эксплуатации ресурсов и распределения потоков доходов между поколениями, а также распределения расходов и непосредственного воздействия отраслей добывающей промышленности на социальную сферу. В-третьих, необходимо детально проанализировать экономическое воздействие крупного притока доходов от природных ресурсов в свете возможного эффекта «голландского синдрома», характеризующегося повышением реального

обменного курса и сопутствующим негативным воздействием на внешнеторговый сектор экономики, не связанный с природными ресурсами.

55. Четкие основы политики, в которых учитываются все эти вопросы, являются необходимой базой для разработки действенной и прозрачной системы управления государственными финансами в богатых ресурсами странах. В связи с этим требования Кодекса о составлении бюджета на основе среднесрочных параметров макроэкономической и налогово-бюджетной политики (практика 2.1.2) и о публикации правительством периодического отчета о долгосрочных финансах (практика 3.1.7) имеют особенно принципиальное значение для богатых природными ресурсами стран, поскольку они раскрывают круг вариантов налогово-бюджетной политики, обусловленных потенциальными доходами от ресурсов. Необходимо также непосредственно рассмотреть вопросы бюджетной устойчивости (практика 2.1.4), четко учитывая при этом, насколько чувствителен анализ устойчивости к различным допущениям относительно темпов эксплуатации, экспортных цен и других экономических переменных.

56. Все страны должны быть в состоянии разработать параметры расходов на среднесрочную перспективу и проанализировать долгосрочную устойчивость бюджета, хотя степень детализации первоначально может быть ограничена возможностями системы управления государственными финансами.<sup>67</sup> В некоторых странах эти системы, возможно, придется внедрять постепенно<sup>68</sup>. Для богатых ресурсами стран особенно важны следующие элементы<sup>69</sup>:

- внедрение параметров бюджета на среднесрочную перспективу (СПБ) с всесторонним изложением целей налогово-бюджетной политики, общими среднесрочными макроэкономическими прогнозами (на основе четко сформулированных и реалистичных допущений) и агрегированными бюджетными целевыми показателями;
- выявление и регулярный анализ основных фискальных рисков для бюджетной позиции и налогово-бюджетной политики (включая макроэкономические риски, риски контроля и условные обязательства);
- регулярные оценки долгосрочной устойчивости бюджета, сосредоточенные на добыче природных ресурсов и на ценовых ожиданиях;

---

<sup>67</sup> Колумбия приняла среднесрочные параметры бюджета, которые служат руководством при составлении годового бюджета.

<sup>68</sup> Некоторые страны, такие как Ботсвана, Индонезия и Малайзия, довольно эффективно использовали процессы планирования национального развития для определения средне- и долгосрочных приоритетов.

<sup>69</sup> См. работу IMF, *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (SM/07/88) (МВФ, Роль налогово-бюджетных институтов в управлении бумом доходов от нефти), в которой описаны элементы среднесрочных параметров. В ней отмечается, однако, что хотя в странах ОЭСР такие параметры являются стандартной практикой, результаты в странах с низким доходом на сегодняшний день неоднозначны.

- открытый процесс определения приоритетных бюджетных расходов.

57. В целях обеспечения всестороннего анализа устойчивости налогово-бюджетной политики необходимо, чтобы среднесрочные параметры охватывали все внебюджетные фонды, виды квазифискальной деятельности и налоговые расходы. Такая система наиболее эффективна в контексте единого бюджета и использования стратегий управления риском. Опубликование среднесрочных прогнозов, включая применяемые в системе допущения относительно политики и экономики, является чрезвычайно важным фактором для понимания общественностью будущих последствий текущей налогово-бюджетной политики.

58. Среднесрочные параметры налогово-бюджетной политики и долгосрочные оценки государственных финансов должны помочь в прогнозировании последствий планируемых расходов для будущих приоритетов расходов и оценке связанных с ними рисков для устойчивости бюджета. Например, страны, в которых были открыты новые богатые месторождения природных ресурсов, могут быть заинтересованы в значительном наращивании программ социальных пособий и инвестиционных программ, а такие программы требуют принятия расходных обязательств на несколько лет вперед и могут ограничить гибкость фискальной политики. Кроме того, хотя инвестиционные программы имеют существенные последствия для будущих периодических расходов, многие страны, богатые природными ресурсами, составляют капитальные бюджеты отдельно от периодических бюджетов. В такой системе «двойного бюджета» каждый бюджет планируется и исполняется отдельно, и влияние на последующие периодические расходы не рассматривается в процессе принятия решений. Установление прозрачной связи между годовыми бюджетами и среднесрочными планами и приоритетами помогает избежать принятия чрезмерных обязательств в счет ресурсов на капитальные и периодические расходы в краткосрочной перспективе, что позволяет в дальнейшем проводить более гибкую политику с учетом колебаний доходов от ресурсов и других шоков. Это может также послужить стимулом для реалистичной оценки воздействия инвестиционных программ на экономический рост.

59. Руководящие принципы ОЭСР в отношении оптимальной практики рекомендуют публиковать доклад о долгосрочных перспективах (прогнозы на 10–40-летний период) с оценкой устойчивости текущей бюджетной политики раз в пять лет – или чаще в случае существенных изменений политики расходов или доходов.<sup>70</sup> В случае стран, богатых природными ресурсами, долгосрочные доклады должны содержать сценарии, предусматривающие возврат цен на сырьевые товары после временных колебаний к более долгосрочным трендам. Поскольку более долгосрочный горизонт сопряжен с большей неопределенностью, важно также привести надлежащий анализ чувствительности, показывающий влияние различных допущений относительно экономических переменных, включая относительные цены биржевых товаров и альтернативные меры политики в области эксплуатации ресурсов и налогообложения.

---

<sup>70</sup> См. практику 3.1.7 в главе III Руководства.

## **В. Налогово-бюджетная политика, фонды природных ресурсов и бюджет 2.1.5**

**Должны быть четко определены механизмы координации деятельности всех фондов, созданных для управления доходами от ресурсов, с другой бюджетной деятельностью.**

60. Во многих странах создаются отдельные фонды доходов от природных ресурсов либо для направления ресурсов на инвестиции в целях развития, либо для содействия накоплению средств в целях решения проблем стабилизации и обеспечения устойчивости крупных, изменчивых и истощаемых потоков дохода. Такие фонды необходимо тесно интегрировать с бюджетом, чтобы их деятельность явно подкрепляла общую налогово-бюджетную политику правительства и распределение государственных ресурсов. Это требует, чтобы прогнозы операций и счета с указанием фактических расходов фондов и их активов и обязательств представлялись парламенту в рамках бюджетного процесса, наряду со стандартными бюджетными отчетами и счетами. Желательно, чтобы фонды не осуществляли расходы внутри страны непосредственно, во избежание избежать риска возникновения «двойного бюджета» и снижения уровня прозрачности налогово-бюджетной сферы. Управление ресурсными фондами наиболее эффективно, когда оно осуществляется в качестве неотъемлемой части среднесрочных параметров налогово-бюджетной политики, чтобы обеспечить соответствие планируемых расходов устойчивой траектории. Требуется также наличие жестких механизмов, поддерживающих эффективность и добросовестность управления активами и использования ресурсов и обеспечивающих гарантии прозрачности, надлежащего управления и подотчетности.<sup>71</sup>

61. Опыт деятельности стабилизационных и накопительных фондов на сегодняшний день неоднозначен. Можно привести два примера стран с успешно и прозрачно работающими национальными фондами — это Ботсвана (добыча алмазов — см. вставку 3) и Норвегия (добыча нефти)<sup>72</sup>. Деятельность Глобального пенсионного фонда Норвегии (ГПФН, который ранее назывался Нефтяным фондом Норвегии) можно рассматривать как оптимальную практику для фонда, связанного с природными ресурсами, поскольку она является составной частью последовательной стратегии в области налогово-бюджетной политики. Эта стратегия строится на следующих двух главных принципах. Во-первых, она нацелена на сглаживание государственных расходов во времени и уменьшение влияния на них со стороны изменчивых доходов от нефти. Во-вторых, она направлена на замещение нефтяного богатства финансовыми активами, стоимость которых, как ожидается, со временем будет расти, с тем чтобы решить проблему покрытия ожидаемого увеличения государственных расходов в связи со старением населения (Scancke, 2003). Важен тот факт, что операции ГПФН

---

<sup>71</sup> В работе МВФ *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (SM/07/88) отмечается, что количественный анализ с учетом воздействия значимых факторов не выявляет каких-либо свидетельств того, что создание нефтяных фондов или принятие бюджетных правил влияет на результаты исполнения бюджета, включая сдерживание роста расходов.

<sup>72</sup> В работе Hannesson (2001) также рассматриваются субнациональные фонды, в частности в Аляске (США) и Альберте (Канада).

определяются налогово-бюджетной политикой, а не наоборот. В ГПФН накапливаются все доходы от нефти и прибыль от финансовых инвестиций, а трансферты из фонда в бюджет осуществляются лишь в той степени, в какой это необходимо для финансирования бюджетного дефицита без учета нефти, причем размеры такого дефицита определяются годовыми, среднесрочными и долгосрочными целями налогово-бюджетной политики. Таким образом, ГПФН считается фондом финансирования; цели стабилизации и обеспечения устойчивости достигаются посредством налогово-бюджетной политики, а не ГПФН.

62. Успешная деятельность ГПФН в Норвегии отчасти объясняется историческими преимуществами страны (хорошо развитой институциональной системой, давними традициями прозрачности налогово-бюджетной политики и операций центрального банка и широкой доходной базой), однако другие страны создают фонды именно потому, что не обладают такими преимуществами<sup>73</sup>. Например, в работе Wakeman-Linn and others (2003) описываются политико-экономические аргументы, которые, по-видимому, использовались в Азербайджане и Казахстане (и, вероятно, в других странах) для создания фондов, в большей или меньшей степени изолирующих доходы от продажи природных ресурсов от всего остального государственного бюджета. По существу, эти аргументы заключаются в том, что отдельный фонд с четко определенными целями политики может более эффективно, чем государственный бюджет, защитить некоторую часть доходов от природных ресурсов от политического давления и потенциального расточительства и коррупции<sup>74</sup>. В ситуациях, когда бюджетная среда непрозрачна, а административная система слаба, такой довод имеет под собой некоторые основания, но и в этом случае такие фонды должны быть встроены в последовательную систему налогово-бюджетной политики — аналогично норвежской модели. Это требует принятия конкретных процедурных и операционных правил, которые рассматриваются в следующем разделе<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> См. работы Davis and others (2003) и Scancke (2003).

<sup>74</sup> В этих странах с переходной экономикой в числе особо важных задач также рассматривалась необходимость развития жизнеспособного сектора предприятий, не связанного с нефтяными ресурсами, и предотвращения «голландского синдрома».

<sup>75</sup> Как отмечается в работе *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (МВФ 2007, готовится к выпуску), фонды, связанные с нефтью, получили широкое распространение за последнее десятилетие. Фонды были созданы в 21 из 31 охваченных обследованием стран–производителей нефти; из них 16 было создано за период после 1995 года.

### **Вставка 3. Осмотрительное управление запасами минеральных ресурсов Ботсваны**

Добыча алмазов в Ботсване была развернута в начале 1970-х годов, а с 1980-х годов страна превратилась в ключевого участника мирового рынка алмазов. Алмазы являются основным природным ресурсом Ботсваны, на них приходится примерно треть ВВП страны, три четверти ее экспорта и более половины государственных доходов. Добыча алмазов осуществляется частным сектором, но при значительном участии государства в акционерном капитале добывающих предприятий, при этом другими крупными держателями акций этих предприятий являются иностранные инвесторы. Соглашения о добыче, как правило, имеют 25-летний срок, а соглашения о сбыте заключаются на 5-летний период, что обеспечивает стабильные и надежные условия для инвесторов и государства. По некоторым оценкам, в пользу органов государственного управления Ботсваны поступает примерно 75 процентов прибыли от добычи алмазов через налоги, роялти и дивиденды. Налоговое законодательство считается прозрачным, относительно простым и характеризуется низкими налоговыми ставками (например, ставка налога на корпорации была снижена до 15 процентов).

Ботсвана добилась высоких темпов роста реального ВВП, которые сохраняются на протяжении длительного периода времени (в среднем — почти 9 процентов с 1970-х годов), и в 2000 году доход на душу населения в стране достиг 3500 долларов США. Темпы инфляции, как правило, были низкими, и отмечалось значительное число лет с крупным профицитом государственного бюджета и счета текущих операций. Валютные резервы поднимались до уровня свыше 5 миллиардов долларов США и, несмотря на некоторое их снижение в последние годы, по-прежнему составляют эквивалент импорта примерно за 2 года, в то время как размеры внешнего долга не достигают 10 процентов ВВП. Суверенный долг Ботсваны имеет рейтинг инвестиционного уровня. Политическая и экономическая стабильность существенно облегчила привлечение значительных прямых иностранных инвестиций во все основные секторы экономики (Basu and Srinivasan, 2002). Проведение осмотрительной политики в последние годы также помогло успешно справиться с внешними потрясениями, такими как региональная засуха, падение спроса на алмазы и значительное снижение курса южноафриканского рэнда — валюты крупнейшего торгового партнера Ботсваны.

Имея стабильную политическую систему, Ботсвана на протяжении длительных периодов времени проводила в целом последовательную и осмотрительную экономическую политику, эффективно управляя крупными и неустойчивыми доходами от алмазов, избегая тем самым «проклятия ресурсов» (Acemoglu and others, 2003). С помощью по большей части надлежащих мер денежно-кредитной политики стране удавалось сдерживать инфляцию и стабилизировать обменный курс, и такая политика позволяет ей не допускать повышения реального курса национальной валюты и потери конкурентоспособности («голландского синдрома»). Налогово-бюджетная политика была главным инструментом макроэкономического регулирования. В течение многих лет государственные расходы устойчиво росли, однако этот рост в целом не был чрезмерным. На протяжении многих лет значительная часть доходов от алмазов накапливалась, что позволило увеличить валютные резервы страны и успешно стерилизовать воздействие на ликвидность крупного внешнего притока доходов от продажи алмазов. Центральный банк осуществляет осмотрительное и прозрачное управление международными резервами государства и инвестирует их через Фонд в пулах (80 процентов) в долгосрочные активы и через Фонд ликвидности (20 процентов) — на денежном рынке и в краткосрочные облигации.

Среднесрочные Планы национального развития (ПНР) были ключевым инструментом налогово-бюджетной политики для направления доходов от алмазов на капиталовложения. ПНР обладали некоторыми характеристиками системы заявлений о параметрах расходов на среднесрочную перспективу (МТЭФ). В целом их реализация носила упорядоченный характер. За счет государственных и частных инвестиций страна значительно расширила свою материальную инфраструктуру (например, дороги, энергетику, учреждения здравоохранения, школы), хотя качество государственных инвестиций не всегда было достаточно высоким. До начала широкого распространения СПИДа был достигнут заметный прогресс в сфере социального развития. Как правило, ПНР составлялись таким образом, чтобы сохранять стабильность государственных финансов, измеряемую «коэффициентом устойчивости» (Modise, 2000; IMF, 2004), который определяется как отношение текущих неинвестиционных текущих расходов (за исключением расходов на здравоохранение и образование, которые рассматриваются как инвестиции в человеческий капитал) к государственным доходам без учета минеральных ресурсов.

## С. Деятельность фондов, связанных с природными ресурсами

### 2.1.2

**Операционные правила в отношении фондов, связанных с природными ресурсами, должны быть четко сформулированы в рамках общей основы налогово-бюджетной политики.**

63. Операционные правила для фондов природных ресурсов должны способствовать достижению основных целей налогово-бюджетной политики посредством бюджета. Согласование деятельности фондов природных ресурсов с общей фискальной практикой позволит снизить риски формирования двойного бюджета в результате прямых расходов из фонда, связанного с природными ресурсами, или ослабления прозрачности или эффективности бюджетных расходов за счет целевого распределения доходов<sup>76</sup>. Жесткие операционные правила — такие как требование перечисления в фонд заранее определенной доли установленного дохода от ресурсов или увязки зачисления или снятия средств с уровнем цен или доходов — могут усложнять проведение налогово-бюджетной политики или в некоторых случаях вступать с ней в противоречие<sup>77</sup>. В любом случае, закон, регламентирующий расходы фонда, должен четко определить их цель и создать условия для контроля со стороны парламента.

64. Основные процедурные правила, которые должны распространяться на деятельность фондов природных ресурсов, должны включать следующие:

- должны быть четко определены операционные правила и ответственность фондов природных ресурсов в отношении расходов и заимствований<sup>78</sup>;
- сведения о доходах и расходах фондов, а также их балансовые отчеты должны представляться на рассмотрение законодательных органов и общественности вместе с годовым бюджетом, включая консолидированный счет<sup>79</sup>;

---

<sup>76</sup> В некоторых странах фонды наделены правовыми полномочиями по осуществлению расходов самостоятельно, а не в рамках общих бюджетных процессов. Например Фонд разработки минеральных ресурсов Ганы, финансируется за счет направляемых в него целевым назначением поступлений в форме роялти и предназначен для финансирования мероприятий по устранению экологического ущерба и проектов развития в поселениях работников горнодобывающей промышленности. Действующие в нем механизмы ассигнования и фактического расходования средств сложны и непрозрачны. См. пункт 76 бюджетного РОСК по Гане, 2004 год.

<sup>77</sup> Правительство Ливии выразило намерение прекратить практику использования нефтяного фонда для внебюджетных расходов. В Казахстане недавно были внесены изменения в правила Нефтяного фонда с целью совершенствования его интеграции с бюджетом.

<sup>78</sup> Проблемы, возникающие в связи с расходами внебюджетных фондов, проиллюстрированы в работе Davis and others (вставка 11.1, стр. 293) на примерах Нигерии и Венесуэлы. Кроме того, должны быть четко сформулированы положения, разрешающие осуществление дополнительных расходов, когда цена на нефть превышает определенный уровень. Такие расходы сложно осуществлять с достаточной прозрачностью, не говоря уже о том, что они носят проциклический характер, а потому в идеале их следует избегать по соображениям экономической политики.



- не допускается прямое расходование средств из таких фондов; средства фондов должны использоваться только через государственный бюджет и проходить установленный процесс бюджетных ассигнований;
- отчетность о деятельности фондов должна регулярно представляться парламенту и общественности и проходить внешнюю проверку с привлечением независимого аудитора, а отчетность и результаты аудиторских проверок должны публиковаться;
- должен назначаться независимый наблюдательный совет, с тем чтобы обеспечить гарантии надлежащего управления<sup>80</sup>.

#### **D. Налогово-бюджетная политика и управление активами**

**2.1.2/1.2.5**

**Инвестиционная политика в отношении активов, созданных за счет накопления доходов от природных ресурсов, должна быть четко сформулирована, в том числе в форме декларации, входящей в состав годовой бюджетной документации.**

65. Для богатых ресурсами стран, которые накапливают финансовые активы за счет сбережения доходов от природных ресурсов, определение надежной стратегии управления активами становится важным элементом налогово-бюджетной политики. Эта стратегия должна отражать конечные цели, в частности относительную значимость накопления и стабилизации, и макроэкономические соображения, такие как стремление не допустить повышения обменного курса национальной валюты<sup>81</sup>. Функция управления активами должна осуществляться отдельно и в соответствии с четкими руководящими принципами инвестиций, доступными для ознакомления общественности, и управляющие фонда должны отвечать за финансовые результаты инвестиций. В руководящих принципах должны четко определяться вопросы соотношения рисков и прибыли, видов разрешенных для вложений активов, а также географической и валютной структуры активов. Разработка принципов управления активами должна находиться под контролем министерства финансов, чтобы обеспечить их координацию с общей налогово-бюджетной политикой; а изменения политики управления активами должны четко и открыто объявляться. Оперативное управление может быть передано центральному банку или, по результатам тендера, профессиональным инвестиционным компаниям. Примером оптимальной практики управления активами нефтяного фонда вновь может служить Норвегия (вставка 4).

---

<sup>79</sup> Азербайджан с 2005 года отчитывается о деятельности своего нефтяного фонда при представлении парламенту годового бюджета (хотя бюджет нефтяного фонда не подлежит утверждению парламентом).

<sup>80</sup> В работе Wakeman-Linn and others (2003) (вставка 13.1, стр. 354–355) отмечается, что деятельность фондов в Азербайджане и Казахстане подлежит независимому аудиту, проводимому международной бухгалтерской фирмой, а аудиторские заключения, в принципе, публикуются. В Азербайджане назначается наблюдательный совет с ротацией его председателя каждые шесть месяцев; в Казахстане совет возглавляет Президент страны.

<sup>81</sup> В работе МВФ *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom* (SM/07/88) отмечается, что нефтяные фонды могут играть полезную роль в управлении активами.

66. Пример Норвегии показывает, как может применяться такая оптимальная практика. В некоторых других странах выдвигаются политико-экономические аргументы, с тем чтобы ограничить доступ общественности к информации о запасах активов, связанных с природными ресурсами<sup>82</sup>. Подобные запреты, как правило, ведут к ограничению прозрачности и снижению качества управления. Но даже в случае их применения они не должны препятствовать предоставлению общественности достаточных гарантий в отношении общих финансовых результатов управления активами, в том числе путем сравнений фактических результатов с заранее установленными контрольными показателями.

#### **Вставка 4. Глобальный пенсионный фонд Норвегии: оптимальная практика управления активами**

В Норвегии установлена надлежащим образом сформулированная и прозрачная стратегия управления активами Глобального пенсионного фонда (ГПФН). Министерство финансов несет общую ответственность за управление активами фонда, но делегирует задачу оперативного управления активами центральному банку (Банку Норвегии) на основе соглашения об управлении. Министерство финансов определяет инвестиционную стратегию, устанавливая базовый портфель, относительно которого Банк Норвегии стремится достичь максимально возможной прибыли. Вместе с тем Министерство финансов также контролирует степень подверженности риску, с тем чтобы фактическая прибыль оставалась в диапазоне, близком к прибыли от базового портфеля. ([http://www.norges-bank.no/english/petroleum\\_fund/management/strategy.html](http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/management/strategy.html)).

В состав базового портфеля входят акции, которым присваивается фондовый индекс FTSE в 27 странах, и облигаций, которым присваивается индекс облигаций Lehman Global Aggregate, в валютах 21 страны. Инструменты участия в капитале составляют 40 процентов базового портфеля при следующем распределении: 50 процентов приходится на долю инструментов участия в капитале, котируемых на европейских биржах, и 50 процентов — на долю котируемых инструментов участия в капитале в странах Северной и Южной Америки, Африки и Азии/Океании. Остальные 60 процентов портфеля составляют инструменты с фиксированным доходом, выпускаемые в европейских валютах (55 процентов), валютах стран Северной и Южной Америки (35 процентов) и Азии (10 процентов).

В Банке Норвегии создано отдельное подразделение для управления инвестициями (Отдел управления инвестициями Банка Норвегии, УИБН), имеющее два отдельных функциональных направления для двух классов активов. По состоянию на конец 2004 года УИБН привлекал 19 профессиональных инвестиционных компаний для управления портфелем акций фонда с 44 различными мандатами, тогда как управление портфелем инструментов с фиксированным доходом фонда осуществлялось 16 компаниями по управлению инвестициями с 21 мандатом.

Девятнадцатого ноября 2004 года в Норвегии были введены этические руководящие принципы для фонда, которые вступили в силу в 2005 году. Согласно этим руководящим принципам, этическая основа деятельности Фонда реализуется посредством реализации прав собственности (голоса) в целях содействия надлежащему корпоративному управлению, а также проведения проверок на предмет выявления несоответствий и исключения компаний из перечня возможных объектов инвестиций фонда. С этими руководящими принципами можно ознакомиться по адресу: <http://www.regjeringen.no/en/ministries/fin/Selected-topics/The->

<sup>82</sup> Например, в работе Davis and others (стр. 308) приводится пример Кувейта, где Кувейтский Резервный фонд для будущих поколений, функционирующий в соответствии с четко установленными критериями и подлежащий надзору со стороны совета директоров и парламента, запрещает предоставлять общественности сведения о его активах, отчасти с целью ограждения фонда от давления в вопросах расходования его средств.

[Government-Pension-Fund.html?id=1441](http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund.html?id=1441).

Годовые и квартальные отчеты публикуются своевременно, в том числе на сайте центрального банка ([http://www.norges-bank.no/english/petroleum\\_fund](http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund)). В этих отчетах представлена подробная информация о последних изменениях в управлении фондом, трансфертах из бюджета и в бюджет, рыночных тенденциях, прибыли на инвестиции и доходах, тенденциях в отношении подверженности рискам и административных затратах. Кроме того, центральный банк регулярно выпускает пресс-релизы, в которых подводятся итоги деятельности фонда за квартал. Проверку счетов фонда проводит Отдел генерального аудитора на основе работы, проделанной Департаментом аудита Банка Норвегии.

## Е. Учет доходов от природных ресурсов

### 2.2.1

**В системе учета органов государственного управления или механизмах специальных фондов должны четко идентифицироваться все поступающие государству доходы от природных ресурсов и обеспечиваться возможность своевременно и регулярно публиковать исчерпывающие отчеты, в идеальном случае — в составе полного отчета об исполнении бюджета. В основе этих отчетов должен лежать четко объявленный базис (учет на кассовой основе или на основе начисления) и общие принципы бухгалтерского учета.**

67. Доходы от природных ресурсов должны учитываться в рамках той же системы и по тем же правилам, что и другие доходы и расходы государства, причем система учета должна базироваться на устоявшемся механизме внутреннего контроля. Оптимальная практика представлена такой системой бухгалтерского учета, которая позволяет вести учет и представлять отчетность одновременно на основе принципа начисления и на кассовой основе<sup>83</sup>. Выполнить это требование непросто, учитывая разнообразие видов доходов от природных ресурсов (например, подписные бонусы, роялти, доли прибыли, выплаты налога на прибыль корпораций, поступления от косвенных налогов) и учреждений-получателей (например, министерство природных ресурсов, НРДК, налоговая служба). Вследствие этого могут потребоваться специальные механизмы проверки и согласования, а также учреждения, которые вели бы эту работу.

68. Однако в ресурсодобывающих секторах, таких как нефтедобывающий сектор, может оказаться недостаточным использовать существующие системы бухгалтерского учета и внутреннего контроля. Для повышения прозрачности потоков доходов, связанных с природными ресурсами, может потребоваться создание специальных механизмов и учреждений для проверки и согласования данных. Например, как обсуждается в главе III, ИОПДО призывает органы государственного управления и компании использовать формы отчетности, которые призваны обеспечивать согласованность и прозрачность представления потоков доходов от природных ресурсов между компаниями и органами государственного управления принимающей страны.

<sup>83</sup> Кроме того, счета должны готовиться на валовой основе. В Руководстве приводится дополнительная информация о надлежащей практике бухгалтерского учета.

### III. ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

69. Информирование общественности обо всех операциях, связанных с ресурсами, имеет решающее значение для обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Невыполнение этого требования было постоянным источником озабоченности и вызвало к жизни ряд международных инициатив, направленных на повышение доступности этих данных для общественности. ИОПДО является новой масштабной инициативой для содействия добровольной публикации данных о платежах компаний государству, а также о поступивших государству доходах от природных ресурсов. Вместе с тем важно, чтобы помимо сведений о текущих доходных операциях органы государственного управления надлежащим образом отчитывались о расходовании таких поступлений, о любых долговых или условных обязательствах, принятых под залог природных ресурсов, о принадлежащих им запасах природных ресурсов и о КФД, осуществляемой в связи с разработкой природных ресурсов<sup>84</sup>.

#### А. Бюджетная документация о доходах и расходах, связанных с природными ресурсами

3.1.1/3.1.4

**Все операции, связанные с получением доходов от природных ресурсов, в том числе проводимые через фонды природных ресурсов, должны четко выделяться, описываться и представляться в отчетности в рамках бюджетного процесса и в итоговых счетах.**

70. Государство может получать доходы от ресурсов с помощью разнообразных налоговых или равнозначных им инструментов. Поступления, связанные с доходом от природных ресурсов, должны четко классифицироваться по соответствующим инструментам в бюджетной документации. В некоторых случаях эти поступления могут частично или полностью направляться непосредственно в фонд природных ресурсов. В других случаях, как в примере с Глобальным пенсионным фондом Норвегии (ГПФН), все доходы и расходы, связанные с нефтью, проводятся через бюджет, а чистая выручка перечисляется в фонд. Впоследствии средства, необходимые для финансирования ненефтяного бюджетного дефицита переводятся из фонда обратно в бюджет<sup>85</sup>. В других странах, например, в Соединенном Королевстве, государство получает все платежи напрямую, через органы сбора доходов, и эти платежи регистрируются по каждому типу инструментов, используемых для получения доходов. В сводной бюджетной документации такие поступления не указываются отдельно, но регулярно готовятся подробные отчеты о таких доходах от природных ресурсов в разбивке по видам налогов или иных сборов (в Соединенном Королевстве этим занимается Национальное бюро статистики<sup>86</sup>). Основным принцип в

<sup>84</sup> Общие соображения, изложенные в Кодексе и Руководстве, также относятся и к отчетности о налоговых расходах в пользу ресурсодобывающего сектора, однако, как обсуждается в главе I, эти расходы должны оцениваться относительно базисного налогово-бюджетного режима, действующего для ресурсодобывающего сектора, и четкое определение этого режима представляет собой во многих странах наиболее приоритетную задачу для повышения прозрачности.

<sup>85</sup> См. <http://www.statsbudsjet.no/>.

<sup>86</sup> См. [http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate\\_tax/table11-11.pdf](http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate_tax/table11-11.pdf).

каждом случае заключается в том, что налоговые платежи находятся под контролем соответствующих налоговых органов и все операции учитываются в аналитическом представлении бюджета (или в связанных с ним документах). В странах с развитой экономикой надежность представленных данных гарантируется надлежащим образом организованной государственной налоговой службой и установленными процедурами отчетности и аудита. В некоторых развивающихся странах в бюджетной документации также публикуются базовые данные о доходах от нефти. Однако при этом часто не ведется надлежащего систематического мониторинга и проверки данных<sup>87</sup>.

## **В. Отчетность о платежах компаний, связанных с доходами от природных ресурсов**

### **3.1.4**

#### **Отчеты о получении государством связанных с доходами от природных ресурсов выплат компаний должны обнародоваться в государственном бюджете и раскрываться в составляемых документах учета.**

71. Многие страны используют сложившиеся процедуры государственного бухгалтерского учета и отчетности для предоставления общественности достоверной информации о доходах от ресурсов, а также соответствующих расходах. В принципе, правительства всех стран должны принимать меры, с тем чтобы обеспечить соблюдение соответствующих стандартов представления данных, установленных в Кодексе, Руководстве и настоящем Пособии, а также в Принципах корпоративного управления ОЭСР в отношении НРДК. Вместе с тем, признается факт отсутствия у многих развивающихся стран возможностей для быстрого продвижения к соблюдению таких стандартов. ИОПДО ввела модель стандартных процедур отчетности, подлежащих согласованию группой различных заинтересованных сторон в каждой стране, представляющей данные, которые помогут гарантировать полный учет поступлений от природных ресурсов<sup>88</sup>. Эта инициатива в особенности ориентирована на богатые природными ресурсами развивающиеся страны, где общая система контроля дохода и бюджетной администрации в настоящее время не соответствует уровням надлежащей практики. Для таких стран соблюдение принципов формирования процедур отчетности, установленных в рамках ИОПДО для органов государственного управления и добывающих компаний, должно стать значительным шагом вперед. Правительствам следует также отменить все положения о конфиденциальности, которые могли бы препятствовать предоставлению данных о выплатах дохода от ресурсов. В этой связи важно также подчеркнуть необходимость в

---

<sup>87</sup> В представляемые бюджеты Нигерии включается значительный объем данных о потоках доходов от нефти и газа. В настоящее время официальные органы публикуют также ежемесячные отчеты о доходах от нефти, полученных федеральным правительством и штатами (см. <http://www.fmf.gov.ng/Presentaion%20on%20the%20appropriation%20bill.PDF>).

<sup>88</sup> В докладе Международной консультативной группы ИОПДО (ЕІТІ 2006) изложены принципы определения порядка отчетности для нефтегазовой и горнодобывающей промышленности и соответствующий процесс для подтверждения соблюдения процедур ИОПДО, которые были впоследствии приняты на конференции ИОПДО в Осло в октябре 2006 года - см. <http://www.eitransparency.org/>. Эта работа основывалась на Заявлении о достигнутых результатах конференции ИОПДО, состоявшейся в Лондоне 15 марта 2005 года, в котором было перечислено шесть минимальных критериев эффективной реализации ИОПДО.

достаточных гарантиях качества данных; этот вопрос более подробно рассматривается в главе IV.

72. В соответствии с положениями ИОПДО, при представлении отчетности о добыче природных ресурсов и потоках доходов от них компании и органы государственного управления должны соблюдать следующие стандарты и процедуры:

- представление регулярной отчетности органами государственного управления принимающей страны в соответствии со стандартной формой отчетности для органов государственного управления, согласованной группой с участием ряда заинтересованных сторон;
- представление отчетности компаниями, включая НРДК, в соответствии со стандартной формой отчетности для компаний, согласованной группой с участием ряда заинтересованных сторон;
- широкое распространение комплексных материалов в доступной форме о платежах и доходах;
- подтверждение и опубликование агрегированных отчетных данных, а также их выверка и анализ независимой третьей стороной;
- активное участие гражданского общества.

73. Руководящие принципы ИОПДО относятся только к *деятельности на начальных стадиях в цепи разработки природных ресурсов*, то есть ко всем видам деятельности вплоть до первой точки превращения продукта добычи в товар (устья скважины или ворот рудника), и предназначены только для отраслей добывающей промышленности, таких как добыча металлических руд, драгоценных камней, сырой нефти и природного газа. Отчетность охватывает потоки выгод, определяемые группой с участием ряда заинтересованных сторон; они могут не включать КФД. Для того чтобы принять в расчет практику учета, используемую органами государственного управления, и повысить согласованность отчетности разных сторон по формам ИОПДО, данные по всем потокам выгод представляются на консолидированной кассовой основе.

74. Критерии и требования к отчетности ИОПДО охватывают лишь узкий спектр фискальной деятельности, связанной с ресурсами, однако они представляют собой важную основу, на которой органы государственного управления и компании могут построить надежную систему отчетности. Установление приверженности правительства этой цели и достижение договоренностей с компаниями о соблюдении требований к отчетности ИОПДО — важный первый шаг на пути к достижению более общей цели прозрачного управления доходами от ресурсов<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> ИОПДО не является единственным способом обеспечения адекватных гарантий прозрачности доходов от природных ресурсов. В Чили законодательство по горнодобывающей промышленности предусматривает полное раскрытие экономической, финансовой, налоговой, социальной и  
(продолжение на следующей странице)

75. Вместе с тем, необходимо приложить значительные усилия для внедрения механизмов ИОПДО. По состоянию на конец 2006 года, хотя порядка двух десятков стран приняли официальные обязательства об участии в ИОПДО или выразили такое намерение, некоторые страны ограничились лишь изъявлением интереса. В дальнейшем будет использоваться механизм подтверждения, принятый на конференции ИОПДО 2006 года в Осло, чтобы определить, какие страны могут быть официально признаны *странами-кандидатами на участие в ИОПДО* (страны, которые представят доказательства соблюдения четырех основных показателей приверженности ее принципам), и какие из этих стран соответствуют статусу *стран, соблюдающих ИОПДО*, поскольку полностью реализовали принципы ИОПДО, выполнив ряд показателей, включая опубликование и распространение проверенного доклада по ИОПДО, в котором предоставляемые компаниями агрегированные данные о платежах, связанных с природными ресурсами, сверяются с предоставляемыми органами государственного управления данными о поступлениях, связанных с природными ресурсами.

76. На *этапе подачи заявления* в процессе подтверждения реализации ИОПДО (когда стране присваивается статус «кандидата») требуется выполнить следующие четыре основных показателя: ясное публичное заявление о приверженности принципам; обязательство работать с гражданским обществом; назначение старшего должностного лица, ответственного за ИОПДО; опубликование плана работы с расчетом затрат. Второй этап, или *этап подготовки ИОПДО*, требует, помимо прочего, чтобы правительство устранило препятствия для реализации ИОПДО, согласовало формы предоставления данных, обеспечило гарантии предоставления отчетности всеми компаниями и добилось того, чтобы отчетность как компаний, так и органов государственного управления составлялась на основе прошедших аудит счетов в соответствии с международными стандартами. Требования *этапа раскрытия информации* включают представление доклада по ИОПДО подтверждающему агентству (независимой организации, привлеченной по контракту для удостоверения надлежащей реализации процесса) с указанием всех существенных платежей компаний, связанных с нефтегазовой и горнодобывающей промышленностью, государству, и всех существенных доходов, связанных с нефтегазовой и горнодобывающей промышленностью, полученных государством. Заключительный *этап распространения* требует обнародования доклада по ИОПДО в «открытой для общественности, всеобъемлющей и доступной» форме. При этом отмечают имеющиеся расхождения и даются рекомендации по принятию надлежащих последующих мер<sup>90</sup>.

---

экологической информации государственными компаниями в годовых и квартальных общедоступных финансовых отчетах. На долю частных компаний, принадлежащих как внутренним, так и иностранным владельцам, приходится примерно 67 процентов горнодобывающей промышленности Чили. Ведущие компании публикуют финансовые отчеты на добровольной и независимой основе через свою ассоциацию в Совете по горнодобывающей промышленности Чили. Информация о налогах отдельных компаний конфиденциальна, но сводная информация о налоговых поступлениях от горнодобывающей промышленности имеется в открытых для общественности счетах.

<sup>90</sup> См. более подробную информацию по адресу <http://www.eitransparency.org/about.htm>.

77. Ряд стран предприняли шаги в направлении полной реализации ИОПДО раньше, чем был организован процесс подтверждения. Гана и Гвинея на ранней стадии выпустили доклады о сборе и выверке доходов от горнодобывающей промышленности. Нигерия и Азербайджан были пилотными странами для испытания и оценки процесса проверки и сейчас регулярно подготавливают доклады по ИОПДО. Габон, Камерун, Кыргызская Республика и Мавритания также подготовили доклады по ИОПДО<sup>91</sup>.

### С. Сальдо бюджета

### 3.2.3

**Помимо общего сальдо и других соответствующих налогово-бюджетных показателей в бюджетной документации должно представляться (первичное) сальдо бюджета без учета природных ресурсов, служащее показателем макроэкономического воздействия и устойчивости налогово-бюджетной политики.**

78. Один из центральных вопросов для стран, богатых невозобновляемыми ресурсами, заключается в том, как наилучшим образом использовать получаемые доходы от этих ресурсов для содействия диверсификации экономики и распределять блага между текущим и будущими поколениями. Один подход состоит в том, чтобы рассматривать природные ресурсы как богатство и потреблять только ту часть текущего дохода, которая соответствует ожидаемым размерам постоянного дохода (Barnett and Ossowski, 2003). Чтобы достичь этой цели и тем самым обеспечить сохранение постоянного уровня богатства (в форме неиспользованных ресурсов или финансовых активов), не связанный с ресурсами первичный бюджетный дефицит необходимо приравнять к оценке постоянного дохода от богатства государства (хотя эта оценка, разумеется, может нуждаться в периодической корректировке ввиду трудности определения стоимости имеющихся природных ресурсов)<sup>92</sup>. На практике правительство может на какое-то время допустить отклонение фактического уровня не связанного с ресурсами первичного дефицита от оценки постоянного дохода по макроэкономическим соображениям или ввиду принятого решения использовать часть своего богатства в форме ресурсов или финансовых активов — возможно, для увеличения объема инвестиций (в человеческий или физический капитал). Хотя эта аналитическая система технически сложна, она может сыграть важную роль в повышении информированности общественности и политиков о вариантах мер политики, которые сказываются на текущих и будущих поколениях и должны в сводной форме отражаться в бюджетной документации<sup>93</sup>.

79. В богатых природными ресурсами странах с распространенной бедностью решение временно ориентироваться на более высокий уровень бюджетного дефицита,

<sup>91</sup> См. например, бюджетный РОСК по Гане, 2004 год, и бюджетный РОСК по Габону, 2006 год.

<sup>92</sup> Во вставке б описаны огромные трудности, которые приходится преодолевать при оценке запасов ресурсов, ввиду существующей неопределенности на большинстве рынков добывающих отраслей.

<sup>93</sup> См., например, анализ в недавних документах персонала МВФ по Габону (доклады МВФ по стране 06/232 и 06/238), Экваториальной Гвинеи (доклады МВФ по стране 06/233 и 06/237) и Нигерии (доклад МВФ по стране 07/20).



не связанного с природными ресурсами, может быть отчасти обусловлено стремлением обеспечить возможность для дополнительных инвестиций в школы, медицинские учреждения и другие объекты базовой инфраструктуры<sup>94</sup>. При этом ожидается, что достигнутый в результате прирост человеческого и физического капитала компенсирует сокращение богатства в форме ресурсов или финансовых активов. Вместе с тем, трудно предсказать, насколько существенно улучшатся перспективы роста благодаря новым инвестициям и сколько пройдет времени, прежде чем будут получены положительные результаты. Это будет зависеть от различных аспектов, включая качество и обоснованность инвестиций, конкурентоспособность, рыночную структуру и эффект масштаба. Кроме того, необходимо принимать во внимание макроэкономические последствия в краткосрочной перспективе. В связи с этим заслуживает рассмотрения вопрос о накоплении финансовых активов с целью обеспечения средне- и долгосрочной устойчивости в качестве неотъемлемой части налогово-бюджетной политики в странах с крупными запасами природных ресурсов. В случае инвестирования этих активов за рубежом этот подход также может помочь смягчить проблемы, связанные с повышением реального обменного курса и голландским синдромом.

80. Несмотря на неопределенность, эти соображения позволяют сделать вывод о том, что первичное сальдо бюджета без учета ресурсов является важным показателем для определения направления и устойчивости налогово-бюджетной политики в богатых природными ресурсами странах<sup>95</sup>. Как следствие, следует подготавливать оценки исходя из прогнозов дохода от ресурсов на уровне, соответствующем этому сальдо, и использовать их в качестве основы для определения налогово-бюджетной политики и уровней расходов. Как указывается в работе Barnett and Ossowski (стр. 51), лишь в немногих из нефтедобывающих стран в бюджете выделяется сальдо без учета нефти, причем весьма вероятно, что аналогичное наблюдение будет справедливо и для стран с крупными запасами минеральных ресурсов. В случае нефтедобывающих стран МВФ все чаще включает показатели первичного сальдо без учета нефти в страновые документы и рекомендует официальным органам этих стран обращать особое

---

<sup>94</sup> См. более подробный анализ в работе Katz and others (2004).

<sup>95</sup> Чтобы избежать неправильных интерпретаций, обусловленных воздействием изменений цен на нефть и обменных курсов на общий ВВП, полезно рассматривать сальдо бюджета без учета нефти по отношению к ВВП без учета нефти. Кроме того, из расчета сальдо бюджета без учета нефти следует исключать процентные доходы и прирост стоимости по активам, накопленным благодаря доходам от природных ресурсов. Однако для того чтобы количественно оценить макроэкономическое воздействие налогово-бюджетной политики, важно рассмотреть и другие показатели, такие как общее сальдо государственного бюджета или, в некоторых случаях, сальдо государственного сектора. Следует отметить, что возможны также особые обстоятельства, при которых сальдо без учета ресурсов может неадекватно отражать влияние налогово-бюджетной политики на спрос. Например, повышение налогов в отношении природных ресурсов и направление всех полученных от этого поступлений в сбережения оказывает сдерживающее воздействие на экономику, при этом существенно не сказываясь на сальдо бюджета без учета природных ресурсов. Аналогичным образом, расходование доходов от природных ресурсов, приводящее к устранению узких мест в инфраструктуре или к открытию новых природных ресурсов, будет вызывать ухудшение сальдо бюджета без учета ресурсов, одновременно завышая его стимулирующее влияние на экономику.

внимание на такие показатели в бюджете и других документах по налогово-бюджетной политике.

81. В странах, где значительную роль в бюджетно-налоговой сфере играет НРДК, может быть также целесообразно использовать более широкие концепции сальдо бюджета. Если НРДК играют ведущую роль в налогово-бюджетной политике и осуществляют КФД, имеются весомые основания для включения их в расширенный баланс государственного сектора или показатель, консолидирующий с сектором государственного управления все публичные корпорации, которые представляют фискальный риск для целей управления налогово-бюджетной политикой. Общие аргументы в пользу применения такого показателя баланса приводятся в пункте 3.2.3 Кодекса и излагаются в Руководстве. Эти соображения особенно важны с точки зрения управления государственными финансами в ряде богатых ресурсами стран.

### **Отчетность о задолженности, связанной с природными ресурсами 3.1.5**

**Публикуемые органами государственного управления отчеты о задолженности должны содержать информацию о любом прямом или косвенном обременении, касающемся будущей добычи ресурсов, например, в форме обязательств перед кредиторами по поставке им добываемых ресурсов. Д**

82. Открытое и своевременное представление сведений обо всех принятых долговых и условных обязательствах является еще одним важным элементом информирования общественности<sup>96</sup>. Такое раскрытие информации служит дополнительной гарантией качества данных о потоках операций — данные о дефиците/профиците должны полностью согласовываться с данными о накопленной задолженности. Полное раскрытие информации обо всех пассивах и условных обязательствах крайне важно для оценки устойчивости государственных финансов и разработки налогово-бюджетной политики на средне- и долгосрочную перспективу.

83. В публикации Global Witness (2004) представлены данные об отмечающихся в нескольких богатых ресурсами странах широких злоупотреблениях займами под залог будущей добычи. Как отмечено в главе I, в правовых основах должны быть детально определены надлежащие полномочия по заключению таких кредитных соглашений и предусмотрено требование о раскрытии условий займов. Вместе с тем действие этих правовых основ должно подкрепляться жесткими требованиями о представлении отчетности как заемщиками, так и кредиторами. Во многих странах применяются четкие стандарты отчетности о долге, и этот вопрос обсуждается в Руководстве. В странах, где в настоящее время не выполняются основные требования в этом отношении, необходимо предпринять шаги для решения проблем управления и укрепления потенциала. Необходимо также принять меры по совершенствованию раскрытия информации кредиторами, участвующими в этих операциях.

---

<sup>96</sup> Представление отчетности о долговых обязательствах и активах (в том числе условных) является центральным элементом Кодекса и Руководства, который относится ко всем секторам. «Руководство по статистике государственных финансов» 2001 года (РСГФ 2001 года) служит основой, которая способствует представлению интегрированной отчетности об операциях, других экономических потоках и активах и обязательствах.

**Информация обо всех финансовых активах государства в стране или за рубежом, в том числе созданных за счет деятельности, связанной с природными ресурсами, должна полностью раскрываться в финансовой отчетности органов государственного управления.**

84. Стандартные требования, изложенные в Руководстве, относятся к вопросам раскрытия информации о финансовых активах государства. В развивающихся странах по поводу активов, связанных с доходами от ресурсов, возникает два особых вопроса. Во-первых, такие активы часто хранятся в отдельном фонде, для которого требования о раскрытии информации могут отличаться от аналогичных требований, предъявляемых к сектору государственного управления. Во-вторых, во многих развивающихся странах и, более того, в ряде стран с формирующимся рынком и в некоторых развитых странах требования о раскрытии информации о финансовых активах не соответствуют надлежащей практике, изложенной в Кодексе.

85. В тех случаях, когда активы хранятся в отдельном фонде, оптимальная практика (см. пример Норвегии, приведенный во вставке 4) состоит в том, чтобы установить и опубликовать четкие руководящие принципы управления активами и представлять отчетность об активах и финансовых результатах управления ими. Выполнение основных элементов раскрытия информации по этим направлениям должно быть целью всех стран, хотя технические стандарты, применяемые в развитых странах, могут в ближайшей перспективе оказаться недостижимыми для развивающихся стран. Если рассматриваемые активы просто хранятся в составе общих государственных активов, как это имеет место, например, в Соединенном Королевстве, то отчетность о финансовых активах становится частью общей финансовой отчетности органов государственного управления, при условии что предусмотрена отчетность по финансовым активам<sup>97</sup>.

86. Страны с крупными запасами природных ресурсов должны считать своей приоритетной задачей скорейшее введение надлежащей практики раскрытия информации об активах. Отслеживание стоимости активов представляет собой важнейший элемент политики в области сбережений для обеспечения долгосрочной устойчивости налогово-бюджетной политики. В связи с этим может потребоваться определенная работа по укреплению потенциала, но выгоды должны намного превысить затраты.

---

<sup>97</sup> В тех странах, где счета ведутся на основе принципа начисления, как в Соединенном Королевстве, они будут представляться в составе финансовых счетов органов государственного управления (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/70A0A/DebtManageRpt03to04.pdf#page=15>). Представление отчетности о финансовых активах даже в том случае, если учет ведется на кассовой основе, рекомендуется в качестве практики раскрытия информации в Кодексе по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере и в международном стандарте учета на кассовой основе (МСУГС), опубликованном МФБ в январе 2003 года.

## Г. Оценка стоимости активов в форме запасов природных ресурсов 3.1.5

**Должны раскрываться информация об оценках стоимости запасов природных ресурсов, основанных на вероятных объемах добычи, и лежащие в основе этих оценок допущения.**

87. Если одним из центральных элементов, на которых сосредоточена налогово-бюджетная политика, является чистая стоимость государственных активов, то оценка стоимости активов в форме природных ресурсов оказывается принципиально важным источником информации. Однако в странах еще не сложилась практика систематического включения в бюджетную или бухгалтерскую отчетность четких сведений об оценочной стоимости природных ресурсов, что объясняется сложностями измерения, неопределенностью физических объемов и цен и отсутствием действующих стандартов даже в развитых странах<sup>98</sup>. Поэтому предложенная выше практика устанавливает очень высокий стандарт, добиться соблюдения которого будет сложно даже промышленно развитым странам. По этой причине в настоящем Пособии рекомендуется использовать прагматический подход к внедрению базисного стандарта для стран с низкими и средними доходами, в которых недавно были открыты крупные запасы природных ресурсов, — по существу, он строится на методологии эффективного прогнозирования доходов, а в центре его внимания находится доля государства в стоимости активов (вставка 5). Производимый в явном виде расчет стоимости активов в форме природных ресурсов станет важным шагом на пути к прозрачности и заложит прочную основу для долгосрочной политики. В идеале результаты таких расчетов должны публиковаться в бюджетной документации. Однако высокая степень неопределенности таких оценочных показателей требует осторожности при обнародовании количественных показателей ввиду возможности их неверной интерпретации. Опубликованные документы должны служить гарантией того, что налогово-бюджетная политика основана на надежной методологии стоимостной оценки, а затем — по мере расширения добычи природных ресурсов — могут представляться все более подробные количественные оценки.

---

<sup>98</sup> Оценки стоимости природных активов готовятся лишь в небольшом числе промышленно развитых стран. Правительство США включает в свою бюджетную документацию (*«Аналитические перспективы»*) некоторые отчеты о стоимости прав на минеральные ресурсы. Активы под управлением государства отражаются в *«Финансовом отчете Правительства США»*, однако права на минеральные ресурсы пока не считаются активами, что частично объясняется проблемами, связанными с параметрами отражения таких активов в бухгалтерской отчетности. Как указывается ниже, разница в порядке учета объясняется различиями в подходах между бюджетным и бухгалтерским учетом.

### **Вставка 5. Элементы оценки стоимости активов в развивающихся странах**

Среднесрочные и долгосрочные прогнозы доходов от природных ресурсов характеризуются высокой степенью неопределенности, особенно в странах, где разработка нефти или минеральных ресурсов находится на начальной стадии. При техническом консультировании стран в таких ситуациях обычно предлагается использовать консервативные подходы к прогнозированию цен и доходов<sup>1</sup>, проводить детальный анализ оценок добычи по месторождениям и соответствующего налогово-бюджетного режима, представляя при этом разъяснение процедур составления базисных предположений о ценах. Такой подход можно распространить на весь жизненный цикл шахт или месторождений и на приведенные к текущей стоимости потоки, с тем чтобы получить рабочую оценку запасов природных ресурсов, которая может использоваться как основа для разработки налогово-бюджетной политики<sup>2</sup>. Принципы прозрачности в бюджетно-налоговой сфере требуют публикации этих оценок и лежащих в их основе моделей и допущений в прилагаемом к бюджету документе, посвященном анализу политики. Ключевые элементы этого подхода включают следующее:

- четкое изложение принципа «отражения активов в учете» (например, при консервативном подходе в состав активов могут включаться только те проекты, по которым утверждены планы развития и предоставлены права аренды. По мере начала освоения новых месторождений ресурсов они могут добавляться в перечень экономических активов);
- отдельное представление технических характеристик добычи по каждому месторождению или шахте (это должны быть государственные оценки, которые необходимо периодически уточнять с учетом данных о фактической добыче компаний);
- определение параметров налогово-бюджетного режима и любых освобождений, применяемых для каждого отдельного месторождения или шахты;
- проведение анализа чувствительности, с тем чтобы показать вероятные изменения стоимости актива в результате изменений ключевых параметров, таких как базисная цена на нефть или минеральные ресурсы.

<sup>1</sup> Центр внимания все более смещается в сторону использования реалистичных ценовых прогнозов (то есть центральных оценок).

<sup>2</sup> Эта методология предлагается в качестве полезного отправного пункта. Однако Комитет по международным стандартам стоимостной оценки (КМСО) в своих комментариях по проекту Пособия отметил значение указания основы стоимостной оценки активов и настоятельно порекомендовал использовать рыночную стоимость или по крайней мере справедливую стоимость, а не стоимость инвестиций. В директивных документах 14 и 9 МКСО содержатся подробные инструкции по выведению и использованию рыночных факторов для таких дисконтированных оценок потоков денежных средств. (Более подробные сведения в контексте общей работой над МСО приведены по адресу: [www.ivsc.org](http://www.ivsc.org)).

88. В более долгосрочной перспективе международные стандарты оценки запасов природных ресурсов могут стать нормой для проводимых в странах оценок стоимости активов в форме природных ресурсов. Однако, как описывается во вставке 6, разработка комплексных международных стандартов для оценки запасов природных ресурсов порождает множество сложных технических проблем и проблем коллективных действий. При этом, однако, не следует тормозить деятельность в этой

сфере на уровне отдельных стран из-за отсутствия полностью утвержденного стандарта. Напротив, практические шаги отдельных стран помогут создать основу для стандартов с более широкой применимостью. Более того, базовые элементы такой практики следует применять независимо от уровня экономического развития — вопрос о стоимости активов важен для развивающихся стран не в меньшей мере, чем для развитых стран.

89. При разработке таких стандартов необходимо учитывать важное различие между использованием документации о стоимости активов в бухгалтерской или финансовой отчетности и в целях бюджета и долгосрочных мер политики. До настоящего момента бóльшая часть работы на международном уровне была ориентирована на деятельность по первому направлению, что, возможно, в основном было обусловлено требованиями в отношении котировки ценных бумаг компаний на фондовой бирже. Хотя и признается наличие некоторой неопределенности при использовании данных в этих целях, в бухгалтерских отчетах<sup>99</sup> обязательно установление строгих (и, как правило, консервативных) критериев отражения активов в учете, как отмечается во вставке 6<sup>100</sup>.

90. Вместе с тем, оценки запасов природных ресурсов, основанные на МСФО или других национальных стандартах отчетности, имеют ограниченную полезность для целей формулирования национальной бюджетной политики. В работе над мерами политики на долгосрочную перспективу особое внимание должно уделяться не определению согласованного точечного значения стоимости запасов природных ресурсов для составления сводных данных баланса, а потенциальным реакциям на меняющиеся экономические условия. Таким образом, в бюджетной документации и других заявлениях о налогово-бюджетной политике должны четко излагаться допущения, на которых строятся прогнозы и оценки, и показываться чувствительность прогнозов и оценок к изменениям ключевых параметров (ключевым параметром, очевидно, является цена природного ресурса, особенно в случае нефти)<sup>101</sup>. Аналогичные технические и экономические допущения лежат в основе прогнозов и оценок, включаемых в финансовые отчеты органов государственного управления или компаний и в бюджетные отчеты о резервах. Вместе с тем принципиально важно, чтобы различие сфер применения этих данных четко отражалось в соответствующих отчетах. На настоящий момент представляется необходимым проведение дополнительной работы в обеих областях.

---

<sup>99</sup> В статистических отчетах также обычно применяются бухгалтерские критерии отражения активов в учете (РСГФ, 2001).

<sup>100</sup> См. также статистический справочник «Integrated Environmental and Economic Accounting» («Интегрированный экологический и экономический учет») в редакции 2003 года, размещенный по адресу <http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>.

<sup>101</sup> В Чили, например, допущение относительно цен на медь определяется путем усреднения оценок, подготавливаемых членами группы экспертов.

### **Вставка 6. Международная отчетность о запасах ресурсов: формирующиеся стандарты**

Комиссия по ценным бумагам и биржам США и соответствующие органы надзора за рынком ценных бумаг в других странах требуют представления данных о запасах ресурсов от компаний, занятых разработкой углеводородного сырья, акции которых котируются на фондовой бирже. Хотя технические определения запасов (пропагандируемые Обществом инженеров-нефтяников, Всемирными нефтяными конгрессами и Американской ассоциацией геологов-нефтяников)<sup>1</sup> являются общепринятыми, стандарты финансовой отчетности по-прежнему несколько различаются. Ключевой стандарт резервирования нефтяных запасов компаниями устанавливается Комиссией по ценным бумагам и биржам США. Заявление № 69 Совета по стандартам финансового учета США<sup>2</sup>, которое относится к компаниям, котируемым на фондовых биржах США, предусматривает аналогичные стандарты с упором на раскрытие информации по разведанным запасам. В настоящее время отсутствует требование об аудите раскрываемых данных по запасам. Нередко выдвигаются предложения о необходимости пересмотра этих стандартов для более полного учета изменений в технологии (например, следует предусмотреть возможность использования оценок, основанных на методах сейсмических изображений<sup>3</sup>). Повышенное внимание к проводимой третьими сторонами проверке оценок запасов, например, с привлечением специализированных компаний, также может повысить надежность отчетности о запасах природных ресурсов.

Очень близкие проблемы технической и экономической неопределенности возникают и в связи с оценками минеральных ресурсов и их запасов. Основой для большинства принятых в последнее время национальных кодексов<sup>4</sup> стал кодекс Объединенного комитета по рудным запасам австралийской горнодобывающей промышленности, разработанный в 1989 году частично в ответ на резкие подъемы и спады в горнодобывающей промышленности Австралии в 1960-е годы. Комитет по международным стандартам отчетности по совокупным ресурсам (КМСОСР), первоначально созданный в 1994 году, разработал ряд достаточно стандартных определений природных ресурсов и запасов.

Рамочная классификация Организации Объединенных Наций (РК ООН)<sup>5</sup> для энергетических и минеральных ресурсов была разработана как система для общего применения, согласованная с перечисленными выше техническими стандартами. В ней ресурсы классифицируются по трем критериям: экономическая и коммерческая обоснованность добычи, статус и осуществимость проекта разработки месторождения и геологическая изученность. Запасы могут классифицироваться по каждому из этих трех измерений с присвоением им трехзначного кода; например, «1.1.1» означает, что добыча ресурса коммерчески обоснована, имеется подтверждение технико-экономическими расчетами, и информация об этом ресурсе базируется на достаточно надежных геологических данных. В принципе, РК ООН служит более единообразной основой для составления бухгалтерских и бюджетных отчетов о запасах.

<sup>1</sup> См. [http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104\\_12171\\_0,00.html](http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104_12171_0,00.html). Запасы природных ресурсов на конкретную дату определяются как то количество нефти, которое, как ожидается, будет добыто на коммерческих основаниях из известных залежей. Доказанные запасы ограничиваются тем объемом, добыча которого рентабельна при текущих экономических условиях, причем ожидается, что эти запасы будут разработаны и добыты за разумный период времени. Доказанные разрабатываемые запасы — это запасы, которые, как ожидается, можно извлечь из существующих скважин с помощью существующего оборудования и технологических методов. Вероятные и возможные запасы характеризуются более высокой степенью технической и экономической неопределенности. Оценки доказанных запасов обозначаются как 1P, доказанные плюс вероятные запасы — как 2P, а доказанные, плюс вероятные, плюс возможные запасы — как 3P.

<sup>2</sup> См. <http://www.fasb.org/st/summary/stsum69.shtml>.

<sup>3</sup> См., например, директивный документ КЦБ по адресу: <http://www.sec.gov/divisions/corpfin/guidance/cfactfaq.htm>.

<sup>4</sup> См. <http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>.

<sup>5</sup> См. <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>.

### **Г. Отчетность об условных обязательствах и квазифискальной деятельности 3.1.3**

**Условные обязательства органов государственного управления и издержки квазифискальной деятельности ресурсодобывающих компаний, вытекающие из связанных с природными ресурсами контрактов, должны отражаться в бюджетных счетах или другой соответствующей документации в такой форме, которая позволяет оценить фискальные риски и полные масштабы фискальной деятельности.**

91. Информация о любых условных обязательствах, вытекающих из связанных с ресурсами контрактов, должна раскрываться в бюджетной и бухгалтерской документации. Надлежащей формой раскрытия сведений об этих и других видах условных обязательств может быть приложение к бюджету, посвященное фискальному риску (см. ниже). Государственные гарантии должны перечисляться в отчетах органов государственного управления о долге (но выделяться в отдельную категорию как условный долг).

92. Как указывалось в главе I, масштабы КФД, связанной с энергоносителями, могут быть очень значительными. Эти виды КФД заслуживают более пристального аналитического внимания, чем то, которое им уделялось в прошлом, поскольку непредставление данных о них скрывает истинные масштабы государственной деятельности в секторе природных ресурсов и в экономике в целом. Что касается КФД в области государственных расходов, то правительства стран с низкими доходами должны быть особенно заинтересованы в том, чтобы представлять данные о расходах на социальные услуги парламенту и общественности, поскольку таким образом они могут продемонстрировать, что расходы в помощь бедным на самом деле выше, чем отражено в государственных бюджетах и счетах. Компаниям также должно быть выгодно всестороннее и подробное раскрытие данных и информации об этих расходах, которые подтверждают социальную ответственность компании. В любом случае различные механизмы и виды КФД, перечисленные в главе I, должны разъясняться и раскрываться в государственных бюджетах (например, как приложение к бюджету) и других документах. В странах, где НРДК ведут активную деятельность и велики масштабы КФД, следует объединять фискальные отчеты органов государственного управления и НРДК и публиковать их.

93. Можно также получить дополнительные гарантии качества отчетности, если четкие и подробные сведения о таких видах деятельности представляются в отчетах ресурсодобывающих компаний, особенно если эти сведения подлежат аудиторской проверке. Органы государственного управления и энергетические компании должны, насколько это возможно, анализировать и количественно оценивать масштабы такой деятельности и представлять об этом регулярные отчеты. В первую очередь, такие данные, как правило, легче всего получить из отчетов международных и национальных компаний. Необходимо призывать компании к всестороннему и регулярному раскрытию этой информации в своих годовых отчетах, а также к тому, чтобы они разъясняли и доводили до сведения органов государственного управления и общественности основы, на которых строятся представляемые оценки. В государственной бюджетной документации следует использовать информацию из этих



источников и регулярно и систематически представлять отчеты обо всех видах такой КФД. Эти отчеты могут дополняться аналитическими комментариями о воздействии такой квазифискальной деятельности и будущих мерах политики в этом направлении.

## **Н. Бюджетные риски**

### **3.1.3**

**В годовой бюджетной документации должны в открытой форме рассматриваться риски, связанные с доходами от природных ресурсов, особенно ценовые риски и условные обязательства, разъясняться принимаемые для их покрытия меры и отслеживаться их результаты.**

94. Богатые ресурсами страны подвержены воздействию крупных, резких и неожиданных изменений цен на продукцию, особенно в случае нефти. Такие изменения цен как прямо, так и косвенно создают потенциально высокие риски прогнозирования доходов и других переменных. Например, крупное изменение цены на нефть не только непосредственно повлияет на доходы от нефти, но может привести к изменениям и других ключевых переменных, таких как обменные курсы и процентные ставки, что, в свою очередь, может отразиться на прогнозах государственных расходов и финансирования как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе. В годовой бюджетной документации должны в прозрачной форме излагаться допущения о базисной цене с указанием того, как она была определена. Кроме того, чтобы учесть риски прогнозирования, должен проводиться анализ чувствительности, особенно по отношению к допущению о цене на нефть, а результаты этого анализа должны представляться широкой общественности и внешним экспертам для проверки.

95. В Руководстве не рекомендуется использовать несколько дополнительных бюджетов в течение одного бюджетного года, поскольку это снижает прозрачность бюджетного процесса и свидетельствует о низком качестве подготовки бюджета, особенно если такая практика носит хронический характер. Тем не менее иногда это может быть оправданным в богатых ресурсами странах в случае нескольких следующих друг за другом значительных потрясений, при условии их надлежащего рассмотрения с точки зрения средне- и долгосрочного воздействия.

96. В Руководстве рекомендуется публиковать в составе бюджета (например, в качестве приложения) заявление с систематическим описанием рисков для состояния государственных финансов, связанных с бюджетными оценками доходов, расходов и дефицита. В случае богатых ресурсами стран риски, которые должны рассматриваться в таком заявлении, могут включать гарантии по ссудам или принятые обязательства (прямые или косвенные) в отношении проведения экологической очистки, другие условные обязательства, запасы материальных оборотных средств, непредвиденные скачки в издержках и колебания объемов выпускаемой продукции (например, в случае с добычей нефти, регулируемой ОПЕК), нечеткие расходные обязательства или другие неточно определенные меры налогово-бюджетной политики<sup>102</sup>. Условные

---

<sup>102</sup> Потенциальные издержки на очистку должны покрываться компаниями, возможно, за счет резерва в их балансе или через отдельный условно-блокированный счет, и должны быть обеспечены даже в случае продажи концессии. Органы государственного управления должны предоставлять полную информацию о соответствующих положениях договоров и потенциальных бюджетных издержках на  
(продолжение на следующей странице)

обязательства могут быть косвенными и прямыми. Например, НРДК или другие государственные предприятия, занимающиеся разработкой природных ресурсов или торговлей ими, могут принимать на себя обязательства (в том числе по расходам и непредвиденным расходам, связанным с рабочей силой), которые, в конечном счете, как правило, будет выполнять государство. К рискам, обусловленным нечеткими расходными обязательствами или неточным определением мер налогово-бюджетной политики, могут относиться положения о ситуационном бюджетном финансировании, допускающие осуществление расходов сверх предусмотренной бюджетом суммы, если цена на нефть превысит определенный пороговый уровень<sup>103</sup>.

97. Должны также четко разъясняться меры по управлению такими рисками, включая, в частности, выделение резервных фондов в составе государственных бюджетов или в финансовых планах НРДК. Государству следует, как минимум, выделять ассигнования на ожидаемые в следующем финансовом году кассовые расходы по платежам на покрытие предоставленных гарантий, требующих исполнения. Если существует правило о ситуационном финансировании, определяющемся ценой на нефть, необходимо заранее точно определить триггерную цену, а также процедуры, устанавливающие возможные ограничения на непредусмотренные расходы и определяющие порядок формулирования бюджета и принятия решений до выдачи санкций на осуществление каких-либо непредвиденных расходов.

98. В качестве одного из механизмов, способствующих управлению риском, связанным с изменением цены на нефть, государство может использовать рыночные стратегии хеджирования<sup>104</sup>. Такие стратегии предусматривают фиксацию цены будущей продукции на текущем уровне или страхование от существенного падения цен, или обе такие меры одновременно<sup>105</sup>. Таким образом, вместо того чтобы пытаться решить проблему нестабильных и непредсказуемых потоков доходов, можно сделать

---

очистку в случае непредвиденных событий или невыполнения договорных обязательств. Потенциальные издержки и другие вопросы, связанные с экологической очисткой, рассматриваются на сайте Международного совета по горнодобывающей промышленности и металлам:  
[http://www.icmm.com/library\\_pub\\_detail.php?rcd=191](http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=191)

<sup>103</sup> В Иране такое положение о ситуационном финансировании было впервые предусмотрено в бюджете 2000/2001 года; им разрешалось увеличение расходов сверх суммы, первоначально заложенной в бюджет, если средняя цена на сырую нефть превысит заложенную в бюджет среднюю цену за баррель.

<sup>104</sup> Мексика считается примером страны, которая успешно хеджировала риск изменения цен на нефть в 1990 и 1991 годах во время войны в Персидском заливе, чтобы смягчить опасность, которую представляло падение цен на нефть для бюджета 1991 года.

<sup>105</sup> Органы государственного управления (или НРДК) могут проводить хеджирование либо с использованием устоявшихся рынков (например, Нью-Йоркской товарной биржи, НТБ), либо с помощью двухсторонних, индивидуально составляемых договоренностей с финансовыми посредниками, которые обычно называют инструментами внебиржевого рынка (ВБР). Наиболее ликвидный сегмент форвардного рынка — это краткосрочные инструменты (до 18 месяцев включительно), которые должны удовлетворять требованиям хеджирования от изменений цен на нефть на один бюджетный год вперед. При этом хеджирование крупных сумм на более длительную перспективу может оказаться более сложной задачей. Подробное обсуждение см. в работе Daniel (2003).

сами эти потоки более стабильными и предсказуемыми. Однако хеджированию могут препятствовать политические соображения, недостаточные возможности для его осуществления и уровень кредитоспособности. Обеспечение полной прозрачности в реализации подобных стратегий также создает сложности для крупных экспортеров по причине чувствительности рынка к такой информации.

99. Разработка стратегии хеджирования и принятие индивидуальных решений о хеджировании должны базироваться на общем принципе консерватизма и четком наборе правил и институциональных обязанностей. Например, с позиций подконтрольности, хеджирование, осуществляемое НРДК и выходящее за рамки краткосрочного (на 1–2 месяца) хеджирования в коммерческих целях, и хеджирование правительства должно быть основано на одних и тех же правилах<sup>106</sup>. Органы государственного управления, использующие стратегии хеджирования для смягчения ценового риска, должны информировать общественность как об их преимуществах (например, стабильность цен и государственных доходов, уменьшение риска резких сокращений государственных доходов), так и об издержках (например, премии, нормы гарантийных депозитов) и рисках (в том числе о рисках, связанных с отсутствием хеджирования). Одним из адекватных методов, которые правительства могут использовать на прозрачной основе для страхования от ценовых рисков на протяжении бюджетного года, может быть включение в бюджет специального положения с указанием общих оценок этих затрат и выгод — но без раскрытия информации, которая может оказать воздействие на состояние рынка. Кроме того, органы государственного управления должны регулярно и открыто представлять отчетность по фактическим результатам о любой деятельности НРДК по хеджированию, которая выходит за рамки операций краткосрочного хеджирования и не направлена на страхование риска для государственного бюджета, связанного с колебаниями цен и поступлений.

100. Обычно хеджирование связано с использованием сложных стратегий и операций, требующих наличия определенного институционального потенциала для обеспечения адекватного управления и организации, в том числе в отношении учета, отчетности, внутреннего контроля и механизмов оценки и аудита, призванных не допустить спекулятивных операций или ошибок. Странам, которые не обладают достаточным потенциалом в этих сферах, следует обратиться за помощью для укрепления ключевых элементов институциональной системы, прежде чем приступать к использованию стратегий хеджирования.

#### **IV. ГАРАНТИИ ДОСТОВЕРНОСТИ**

101. Потребность в эффективных механизмах для обеспечения гарантий достоверности особенно значительна в случае потоков дохода от ресурсов. Масштабы этих операций и их техническая сложность создают высокий риск злоупотреблений. В

---

<sup>106</sup> Что, например, не выполнялось в случае нефтяного сектора Венесуэлы в начале 1990-х годов, когда органы государственного управления могли осуществлять операции хеджирования только с санкции парламента, в то время как национальная нефтяная компания могла проводить хеджирование без такого утверждения (Claessens and Varangis, 1994).

развивающихся странах эта ситуация часто усугубляется недостаточным техническим потенциалом и отсутствием адекватной политической реакции на риски. Неизбежные риски,<sup>107</sup> связанные с секторами природных ресурсов, требуют от органов государственного управления уделять особое внимание вопросам качества данных, внутреннего контроля и независимого внешнего аудита. В настоящей главе Пособия рассматриваются некоторые наиболее существенные требования для формирования надлежащей практики в этой области Кодекса. В этом контексте вновь подчеркивается роль процесса подтверждения реализации ИОПДО.

#### **А. Внутренний контроль и аудит доходов от природных ресурсов 4.2.5**

**Процедуры внутреннего контроля и аудита в отношении поступлений дохода от природных ресурсов через государственные счета или механизмы специальных фондов и любого расходования таких поступлений через специальные фонды должны четко описываться и обнародоваться.**

102. Ввиду особых рисков и сложности операций с природными ресурсами необходимо, чтобы процедуры внутреннего контроля и аудита потоков дохода от ресурсов по ряду аспектов не ограничивались стандартными государственными правилами и процедурами. Как было отмечено выше, налоговая администрация потоков дохода от ресурсов сложна и требует специальных навыков, которых, как правило, недостает в административных органах развивающихся стран. Меры внутреннего контроля должны быть четко определены и подвергаться периодической внешней оценке, открытой для общественности. В странах с развитой экономикой достаточные гарантии наличия таких мер контроля могут быть предоставлены национальным аудиторским ведомством. Например, в Соединенном Королевстве Национальное управление аудита периодически проводит оценку процессов государственного управления с высоким уровнем риска, чтобы убедиться в адекватности внутреннего контроля. В его докладе 2000 года о налоге на доходы от нефти были рассмотрены основные области риска (такие как неправильно указанные объем или стоимость добычи, необоснованные заявления о допустимых расходах или неуплата по налоговым обязательствам) и было подтверждено, что Налоговое управление проводит адекватное управление рисками, связанными с этим налогом<sup>108</sup>. В случае развивающихся стран, ввиду слабости как систем внутреннего аудита органов государственного управления, так и национального аудиторского ведомства, может потребоваться, чтобы необходимые гарантии были предоставлены независимой внешней стороной. Нигерия в последнее время следует этой модели в качестве опытного проекта в рамках ИОПДО; правительство наняло независимую компанию для проведения комплексного аудита финансовых, физических и процедурных аспектов своей системы сбора доходов от нефти и газа. Доклад аудитора, который был завершен в апреле 2006 года, имеется в Интернете. Доклад выявил серьезные

---

<sup>107</sup> Неизбежные риски и потенциал коррупции в нефтяном секторе анализируются в работе McPherson and MacSearraigh and others (2007). Неустрашимые факторы риска включают: объем операций, ренту, обусловленную олигополистическим характером сектора, концентрацию потоков дохода, сложность и стратегическую важность сектора.

<sup>108</sup> См. [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/00-01/00015.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/00015.pdf)

недостатки в системе сбора государственных доходов, но в то же время он представляет собой важный шаг по повышению прозрачности и созданию эффективной системы внутреннего контроля<sup>109</sup>.

103. На расходование доходов от природных ресурсов (в том числе посредством стабилизационных и накопительных фондов) должны распространяться стандартные процедуры контроля и аудита, аналогично тому, как такие процедуры применяются к министерствам и другим государственным ведомствам.

## **В. Открытость системы сбора налогов**

**4.2.6/1.2.1**

**Сбор налогов должен осуществляться таким образом, чтобы гарантировать понимание ресурсодобывающими компаниями своих обязательств, полномочий и прав. Диапазон возможных дискреционных действий должностных лиц налоговой службы должен четко определяться в законодательстве и нормативных актах, и должна обеспечиваться возможность проверки адекватности уровня их квалификации в соответствующих отраслях, а также стандартных или отраслевых процедур.**

104. Соображения общей прозрачности указывают на необходимость такой системы налоговой службы, которая носит четкий и понятный характер и охватывает все процедуры, касающиеся прав и обязанностей налогоплательщиков, полномочий по сбору доходов и надлежащего порядка разрешения споров. В рамках такого общего подхода наилучшим способом организации системы сбора налогов с ресурсодобывающих компаний часто является централизация этой деятельности в подразделении по работе с крупными налогоплательщиками; специализированные секторы в составе такого подразделения обычно организуются по четкому функциональному принципу и реализуют программы аудита по отраслям с акцентом на проведении аудиторских проверок на местах.

105. Сотрудники таких специализированных подразделений должны иметь высокую квалификацию для решения сложных вопросов в конкретных отраслях, например, по трансфертному ценообразованию и учету затрат, связанных с нефтью, и работать в тесном взаимодействии с представителями отрасли для выявления и устранения неопределенностей, связанных с применением соответствующего налогового законодательства, что может также предусматривать разъяснение позиции службы посредством публичного вынесения решений или проведения образовательных программ. Учитывая сложность условий разработки крупных природных ресурсов, должностным лицам налоговой службы необходим некоторый диапазон свободы для

---

<sup>109</sup> В рамках финансового аудита подготовленный Нигерией доклад освещает вопросы контроля и информационных потоков в государственных финансовых системах (<http://www.neiti.org/FARFinIssues%20in%20Govt.pdf>). В нем содержится рекомендация о проведении широкого анализа информационных и управленческих систем по основным источникам дохода (продажам сырой нефти в счет доли капитала Департаментом сбыта сырой нефти, управлению нефтяными ресурсами, осуществляемого Департаментом нефтяных ресурсов, и управлению налогообложением).

принятия дискреционных решений<sup>110</sup>, однако он должен быть четко определен в законодательстве и нормативных актах, с тем чтобы не допустить коррупции, вызванной действиями компаний или органов государственного управления, с одной стороны, и неоправданно агрессивным подходом должностных лиц налоговой службы к расчету налоговых обязательств ресурсодобывающих компаний — с другой. Для решения этой последней проблемы необходимо укрепление механизмов разрешения споров как в административном, так и в судебном порядке. Наконец, сотрудники налоговой службы должны быть в состоянии предоставлять профессиональные услуги, рекомендации и содействие налогоплательщикам, чтобы помочь им понять свои права, обязанности и полномочия, предусмотренные налоговым законодательством. Должны публиковаться стандарты оказания услуг и другие стандарты, на соблюдение которых администрацией могут рассчитывать налогоплательщики.

106. Должны существовать централизованно поддерживаемые системы налоговой информации, чтобы должностные лица налоговой службы и другие лица (например, в рамках ИОПДО) имели возможность сверять данные налогового управления о доходах компаний от природных ресурсов и их издержках с данными из других источников<sup>111</sup>. Кроме того, важно обеспечить регулярное поступление соответствующих данных и информации о доходах от природных ресурсов из других организаций в налоговое управление (и в обратном направлении), чтобы оперативно и комплексно информировать о последних событиях все соответствующие государственные службы. В то же время налоговая служба должна, в соответствии с законом, сохранять конфиденциальность имеющихся в ее распоряжении сведений о налогоплательщиках, хотя при определенных ограниченных обстоятельствах закон может разрешать налоговой службе раскрывать информацию о налогоплательщиках другим государственным ведомствам (например, для деятельности правоохранительных органов или в статистических целях).

107. До начала соответствующего периода должны публиковаться планы работы и ожидаемые показатели деятельности налоговых служб, в том числе специализированного подразделения по работе с ресурсодобывающими компаниями, а после его окончания законодательным органам должны представляться годовые отчеты о фактических результатах деятельности за год. Общественность должна иметь доступ как к указанным предварительным документам, так и к отчетам. Налоговые службы и другие ведомства, которые являются получателями платежей, связанных с доходами от природных ресурсов, также должны подчиняться стандартным требованиям внешнего аудита, и эти доклады аудиторов должны публиковаться.

---

<sup>110</sup> Например, согласно многим налоговым законам, предварительные налоговые платежи рассчитываются на базе оценки налоговых обязательств предыдущего года. Однако этот принцип неприменим на начальном этапе проекта по разработке минеральных ресурсов или нефти. Правовая система налогообложения должна включать положения, разрешающие налоговой службе определять, в каких случаях следует использовать базу предыдущего года, а в каких — перспективную оценку дохода.

<sup>111</sup> Когда функции налоговой администрации осуществляются отчасти министром финансов, а отчасти — министром по природным ресурсам, особенно важно (применительно к СРП), чтобы информация обо всех потоках дохода была доступна в централизованной информационной системе.

108. В отношении связанных с природными ресурсами операций применяются стандартные требования о гарантиях достоверности, изложенные в Руководстве: данные должны соответствовать установленным критериям качества, и должны действовать надлежащие механизмы надзора. Необходимость надлежащего надзора за счетами НРДК и других компаний данного сектора, а также за счетами органов государственного управления имеет особое значение в контексте связанных с природными ресурсами операций. Важность осуществления надзора за этими операциями особо подчеркивается в рамках ИОПДО.

### **С. Надзор за компаниями**

#### **4.3.1/1.1.5**

#### **Международные и национальные ресурсодобывающие компании должны полностью соблюдать принятые на международном уровне стандарты бухгалтерского учета, аудита и публикации счетов.**

109. От международных компаний можно ожидать соблюдения норм прозрачности и раскрытия информации в отношении аудита, устанавливаемых Принципами корпоративного управления ОЭСР. В этих принципах предусматривается проведение ежегодных аудиторских проверок независимым, компетентным и квалифицированным аудитором для предоставления совету директоров и акционерам внешних и объективных гарантий того, что финансовая отчетность достоверно отражает финансовое положение и результаты деятельности компании во всех существенных аспектах<sup>112</sup>. Кроме того, эти компании обязаны соблюдать принятые на международном уровне стандарты бухгалтерского учета и аудита, включая, в частности, рекомендации, содержащиеся в Заявлении о рекомендуемой практике Комитета по бухгалтерскому учету в нефтяной промышленности (Statement of Recommended Practice of the Oil Industry Accounting Committee, 2001). Хотя эти требования выходят за рамки Кодекса, соблюдение соответствующих стандартов для деятельности компаний и аудита как международными, так и внутренними компаниями частного сектора в отраслях природных ресурсов является принципиальным элементом эффективного управления доходом от ресурсов. Исходя из этого Пособие поддерживает применение таких стандартов. В то время как международные ресурсодобывающие компании обычно соблюдают Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО), часто этого нельзя сказать о НРДК в странах с низкими и средними доходами<sup>113</sup>. Поэтому одно из первоочередных требований, предъявляемых к НРДК, состоит в обязательном применении МСФО, в том числе в отношении консолидированных счетов, охватывающих все их дочерние предприятия.

110. Вместе с тем, международный аспект деятельности компаний требует согласования подходов для обеспечения действенности внутренних и национальных

---

<sup>112</sup> См. OECD (2004), стр. 22. См. также OECD Guidelines for Multinational Enterprises (OECD, 2000).

<sup>113</sup> Следует также отметить, что МСФО не требуют представления данных, являющихся специфическими для конкретной страны. Улучшения в этой области будут важным элементом реализации ИОПДО. Аналогичные соображения могут быть применимы в случаях, когда НРДК ведут международные операции.

механизмов надзора. Рост озабоченности проблемой коррупции в международных коммерческих операциях привел к разработке национальных законов и международных соглашений, призванных способствовать надзору в этой области и ограничению таких нарушений. Первым значимым законодательным актом в этой области стал «Закон США об иностранной коррупции» (U.S. Foreign Corrupt Practices Act, US Code 15, 78 dd et seq.), принятый Конгрессом США в 1977 году. «Конвенция о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих операциях», принятая ОЭСР в 1997 году и получившая широкую поддержку (под ней подписались 35 стран), представляет собой инициативу, направленную на то, чтобы сделать подобное законодательство стандартной практикой в развитых странах. Однако в «Докладе о коррупции в мире», опубликованном организацией Transparency International в 2004 году, отмечается, что несмотря на принятие всеми подписавшимися под конвенцией странами законов, в которых подкуп иностранных должностных лиц признается преступлением, лишь очень немногие из национальных правительств применяют эти новые законы на практике (существенное исключение составляют США)<sup>114</sup>. За осуществлением конвенции следит Рабочая группа ОЭСР по борьбе со взяточничеством, и в 2001 году начался второй этап мониторинга, в рамках которого основное внимание уделяется действенности применения установленных норм на национальном уровне<sup>115</sup>.

111. На НРДК и любые отечественные компании частного сектора, работающие в ресурсных отраслях, должны распространяться стандартные требования аудита для компаний, и могут также существовать основания для надзора за ними со стороны национального управления аудита (внешнего аудитора органов государственного управления), особенно если национальное управление аудита обладает полномочиями и надлежащим потенциалом для проведения аудита государственных предприятий. В некоторых случаях могут требоваться специальные аудиторские проверки НРДК. Однако часто аудит НРДК является слабым местом, в связи с чем в программы, осуществляемые при поддержке МВФ, в ряде стран были включены требования о проведении таких аудиторских проверок<sup>116</sup>. В таких условиях отбор независимых аудиторских компаний должен осуществляться на основе прозрачных процедур проведения конкурса и отбора. Доклады аудиторов должны публиковаться. Налоговые службы и другие ведомства, которые являются получателями платежей, связанных с доходами от природных ресурсов, также должны подчиняться стандартным требованиям внешнего аудита. Внешний аудит государственных ведомств и государственных предприятий часто оказывается особенно слабым звеном в системе обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере развивающихся стран. Специальные меры по повышению прозрачности доходов от природных ресурсов

---

<sup>114</sup> См. <http://www.globalcorruptionreport.org/>.

<sup>115</sup> Достигнутые на сегодняшний день результаты рассматриваются по адресу <http://www.oecd.org/dataoecd/19/39/36872226.pdf>.

<sup>116</sup> Примером является Республика Конго (Браззавиль). В Азербайджане НРДК (называемая ГНКАР) в рамках более широкого плана финансовой реструктуризации будет обязана составлять годовую консолидированную финансовую отчетность в соответствии с МСФО, начиная с 2008 года.



могут с успехом сочетаться с программами профессионального обучения и технической помощи.

#### **D. Надзор за потоками доходов между компаниями и органами государственного управления**

##### **4.3.1**

**Национальное управление аудита или иная независимая организация должны представлять в парламент регулярную отчетность о потоках доходов между международными и национальными компаниями и органами государственного управления, а также о любых несоответствиях между различными наборами данных об этих потоках.**

112. Предоставление гарантий достоверности данных о потоках государственных доходов обычно входит в круг обязанностей национального управления аудита. Общие положения Кодекса должны в равной мере применяться в отношении доходов от природных ресурсов. Однако во многих случаях национальное аудиторское ведомство не имеет достаточных полномочий или квалификации для аудита таких доходов, особенно в ситуациях, когда значительная их часть проходит через НРДК/ННК. Формирование эффективных систем внутреннего управления и контроля (в соответствии с практикой, изложенной в других разделах настоящего Пособия) будет способствовать выполнению функций национального аудиторского ведомства. Традиционный аудит на основе операций, применяемый в большинстве развитых стран, часто не принимает во внимание ключевые системные вопросы, присущие странам, богатым природными ресурсами. Чтобы добиться решения базовых проблем и получить надежные гарантии достоверности, необходимо шире применять подходы с учетом риска (которые были проиллюстрированы выше на примере Соединенного Королевства и Нигерии) и обеспечить им полную политическую поддержку<sup>117</sup>.

113. Механизм подтверждения в рамках ИОПДО является важным шагом к обеспечению надежных гарантий потоков дохода, которые, в свою очередь, должны способствовать осуществлению более долгосрочных институциональных преобразований. Этот механизм требует проверки независимой стороной избранных процедур для оценки и сопоставления совокупных платежей государству, указываемых в отчетности компаний (включая государственные ресурсодобывающие компании), и совокупных платежей, полученных государством от компаний, и представления соответствующей отчетности. Процесс подтверждения не является финансовым аудитом и не устраняет необходимости в организации эффективного процесса аудита органов государственного управления. Эти функции будут по-прежнему выполняться коммерческими аудиторами и национальными аудиторскими ведомствами. Вместе с тем, подтверждающий доклад может содержать оценку адекватности таких процессов относительно принципов подтверждения реализации ИОПДО. Этот подход имеет определяющее значение для реализации ИОПДО. Он также служит отправной точкой для национальных ведомств в наращивании их

---

<sup>117</sup> См. также работу Daniel (2002b), в которой подчеркивается важность анализа финансовых потоков как инструмента проверки того, что «налогово-бюджетная система выполняет возложенные на нее функции».

потенциала и эффективном участии в процессе обеспечения гарантий. Партнеры страны по развитию могут оказать помощь в укреплении потенциала национальных аудиторских органов, возможно, путем поддержки выполнения системных рекомендаций подтверждающих организаций в рамках ИОПДО.

114. Национальные организации гражданского общества (ОГО) также могут играть очень важную роль в обеспечении независимых гарантий адекватности процессов и достоверности данных. В общем плане Руководство поддерживает независимую проверку макроэкономических прогнозов, и в ряде стран ОГО приняли на себя такую роль (например, в Украине). ИОПДО уделяет значительно больше внимания потенциальной роли ОГО в обеспечении гарантий достоверности данных о доходах от природных ресурсов. Активное участие ОГО считается одним из ключевых критериев, на основе которых должна оцениваться фактическая реализация ИОПДО. Один из многообещающих примеров эффективного участия ОГО в обеспечении прозрачности представляет собой Меморандум о договоренности (см.

<http://www.eitransparency.org/azerbaijan/mou.htm>), подписанный Государственной комиссией Азербайджана и призванный гарантировать фундаментальную роль национальных ОГО в разработке и мониторинге реализации ИОПДО).

Таблица 1. Страны с крупными запасами углеводородных ресурсов, 2000–2005 годы 1/ 2/

|                         | Среднегодовые поступления от углеводородных ресурсов 2000–2005 гг. |                    | Среднегодовой экспорт углеводородных ресурсов, 2000–2005 гг. |                    | Истощение энергоресурсов 2004 год 4/ | Доказанные запасы нефти (2004) 5/ | Доказанные запасы газа (2004) 5/ |
|-------------------------|--|--------------------|--|--------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
|                         | В проц. от совокупных доходов бюджета 3/                           | В процентах от ВВП | В процентах от совокупного экспорта                          | В процентах от ВВП | В процентах от ВВП                   | В процентах мировых запасов       | В процентах мировых запасов      |
| Алжир *                 | 70,5   | 26,3               | 97,6   | 36,8               | 35,2                                 | 0,99                              | 2,54                             |
| Ангола                  | 79,8   | 33,4               | 91,8   | 68,0               | 45,0                                 | 0,76                              | ...                              |
| Азербайджан *           | 33,3   | 8,5                | 87,3   | 36,1               | 54,6                                 | 0,59                              | 0,77                             |
| Бахрейн                 | 71,3   | 23,2               | 74,4   | 53,7               | 35,7                                 | ...                               | 0,05                             |
| Бруней Даруссалам       | 87,7   | 40,5               | 90,1   | 58,6               | ...                                  | 0,09                              | 0,19                             |
| Камерун *               | 27,7   | 4,8                | 44,7   | 8,3                | 10,8                                 | ...                               | ...                              |
| Колумбия *              | 10,0   | 3,0                | 26,7   | 4,4                | 7,2                                  | 0,12                              | 0,07                             |
| Республика Конго        | 69,6   | 22,2               | 88,3   | 68,7               | 54,1                                 | 0,15                              | ...                              |
| Эквадор                 | 26,0   | 6,6                | 46,9   | 11,8               | 19,0                                 | 0,42                              | ...                              |
| Экваториальная Гвинея * | 85,2   | 24,4               | 96,8   | 93,1               | ...                                  | 0,15                              | ...                              |
| Габон *                 | 60,1   | 19,2               | 81,7   | 47,5               | 25,5                                 | 0,18                              | ...                              |
| Индонезия *             | 30,3   | 5,5                | 22,8   | 7,3                | 9,4                                  | 0,36                              | 1,55                             |
| Иран *                  | 65,5   | 14,7               | 82,2   | 24,2               | 36,0                                 | 11,12                             | 14,94                            |
| Ирак 6/                 | 79,2   | 69,5               | 97,0   | 69,4               | ...                                  | 9,63                              | 1,77                             |
| Казахстан *             | 25,1   | 6,3                | 52,6   | 24,1               | 39,9                                 | 3,32                              | 1,68                             |
| Кувейт                  | 74,7   | 46,1               | 92,2   | 45,1               | 46,8                                 | 8,50                              | 0,88                             |
| Ливия                   | 80,2   | 43,2               | 97,1   | 53,6               | 60,7                                 | 3,28                              | 0,83                             |
| Мексика *               | 33,3   | 7,5                | 17,2   | 3,0                | 7,4                                  | 1,24                              | 0,23                             |
| Нигерия                 | 78,9   | 32,3               | 97,2   | 46,2               | 49,1                                 | 3,00                              | 2,92                             |
| Норвегия                | 24,0   | 13,0               | 60,0   | 19,8               | 10,9                                 | 0,81                              | 1,33                             |
| Оман                    | 83,4   | 38,6               | 80,9   | 45,3               | 58,8                                 | 0,47                              | 0,56                             |
| Катар                   | 68,4   | 26,0               | 78,5   | 46,8               | ...                                  | 1,27                              | 14,40                            |
| Россия *                | 19,5   | 7,3                | 54,0   | 17,9               | 29,7                                 | 6,07                              | 26,70                            |
| Саудовская Аравия       | 83,1   | 31,3               | 88,8   | 39,8               | 50,1                                 | 22,13                             | 3,82                             |
| Судан                   | 49,8   | 8,3                | 80,6   | 12,9               | 15,1                                 | 0,54                              | ...                              |
| Сирия                   | 46,3   | 12,8               | 70,2   | 24,6               | 38,6                                 | 0,26                              | 0,17                             |
| Тринидад и Тобаго       | 36,4   | 9,3                | 59,9   | 28,4               | 46,2                                 | 0,07                              | 0,30                             |
| Туркменистан            | 43,2   | 8,7                | 83,5   | 28,7               | ...                                  | 0,05                              | 1,62                             |
| ОАЭ                     | 66,1   | 19,7               | 42,4   | 32,6               | 29,2                                 | 8,19                              | 3,39                             |
| Узбекистан              | ...  | ...                | ...  | ...                | 59,3                                 | 0,05                              | 1,04                             |
| Венесуэла               | 48,8   | 15,8               | 82,5   | 25,8               | 34,7                                 | 6,68                              | 2,39                             |
| Вьетнам                 | 31,2   | 7,4                | 21,3   | 11,0               | 9,5                                  | 0,26                              | 0,13                             |
| Йемен                   | 71,5   | 24,9               | 88,1   | 32,7               | 44,2                                 | 0,24                              | 0,27                             |
| <b>Среднее</b>          | <b>55,0</b>  | <b>20,6</b>        | <b>71,1</b>  | <b>35,2</b>        | <b>34,4</b>                          | <b>2,93</b>                       | <b>3,25</b>                      |

Страны с потенциально крупными доходами от углеводородных ресурсов в средне- и долгосрочной перспективе

|                        |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Боливия                | 20,9 | 5,6  | 23,0 | 5,0  | 15,4 | ...  | 0,42 |
| Чад 8/                 | 31,0 | 3,8  | 80,8 | 42,9 | 79,1 | 0,08 | ...  |
| Мавритания*            | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| Сан Томе и Принсипи 7/ | 57,7 | 73,4 | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |
| Тимор-Лешти            | 63,8 | 38,8 | 72,1 | 26,0 | ...  | ...  | ...  |

Источники: документы Исполнительного совета, база данных ПРМЭ и оценки персонала МВФ; Показатели развития Всемирного банка (World Bank Development Indicators).

1/ По странам со звездочкой (\*) МВФ были подготовлены и опубликованы Доклады о соблюдении стандартов и кодексов (РОСК) по бюджетной сфере.

2/ Таблицы 1 и 2 включают все страны, которые считаются богатыми углеводородными и/или минеральными ресурсами, исходя из следующих критериев: 1) доля поступлений в бюджет от углеводородного сырья и/или минеральных ресурсов в общих доходах бюджета в 2000–2005 годах составляла в среднем не менее 25 процентов или 2) доля экспортных поступлений от углеводородных и/или минеральных ресурсов в совокупной экспортной выручке в 2000–2005 годах составляла в среднем не менее 25 процентов.

3/ Поступления государства, включая гранты.

4/ По определению, используемому в Показателях развития Всемирного банка (World Bank Development Indicators). Истощение энергоресурсов равно результату умножения единичной ренты за ресурсы на физические количества добытых энергоресурсов. Включает уголь, сырую нефть и природный газ.

5/ Источник: British Petroleum Statistics, июнь 2006 года.

6/ По имеющейся бюджетной информации на 2004–2005 годы.

7/ По имеющейся информации на 2005 год.

8/ По имеющейся информации на 2004–2005 годы.

Таблица 2. Страны, богатые минеральными ресурсами, 2000–2005 гг. 1/ 2/

| Страна                           | Минеральный ресурс           | Среднегодовые доходы от минеральных ресурсов 2000–2005 гг. |                 | Среднегодовой экспорт минеральных ресурсов 2000–2005 гг. |                 | Истощение минеральных ресурсов (2004) 4/ |
|----------------------------------|------------------------------|--|-----------------|--|-----------------|--|
|                                  |                              | В процентах совокупного бюджетного дохода 3/               | В процентах ВВП | В процентах совокупного экспорта (товаров)               | В процентах ВВП | В процентах валового нац. дохода         |
| Ботсвана                         | Алмазы                       | 62,5   | 20,6            | 79,5   | 32,3            | ...                                      |
| Чили *                           | Медь                         | 9,4  | 2,2             | 39,1   | 11,7            | 10,8                                     |
| Демократическая Республика Конго | Алмазы                       | ...  | ...             | 52,7   | 11,9            | ...                                      |
| Гана *                           | Золото                       | ...  | ...             | 33,4   | 11,0            | 0,2                                      |
| Гвинея                           | Бокситы/глинозем             | 17,8   | 2,4             | 87,7   | 19,0            | 1,9                                      |
| Индонезия *                      | Олово, медь, золото, серебро | ...  | ...             | 7,3  | 2,3             | 1,6                                      |
| Иордания *                       | Фосфаты, поташ               | 0,7  | 0,2             | 12,4   | 3,5             | 0,1                                      |
| Кыргызская Республика *          | Золото                       | 1,7  | 0,3             | 39,1   | 12,5            | ...                                      |
| Либерия                          | Алмазы                       | ...  | ...             | ...  | ...             | ...                                      |
| Мавритания                       | Железная руда                | ...  | ...             | 53,4   | 16,2            | 10,9                                     |
| Монголия *                       | Медь, золото                 | 8,2  | 2,9             | 51,2   | 26,3            | 8,4                                      |
| Намибия                          | Алмазы                       | 5,9  | 1,9             | 59,9   | 20,0            | ...                                      |
| Перу *                           | Золото, медь, серебро        | 3,3  | 1,5             | 50,8   | 8,1             | 2,1                                      |
| Папуа–Новая Гвинея *             | Золото                       | 17,9   | 5,6             | 77,6   | 47,9            | 25,1                                     |
| Сьерра-Леоне                     | Алмазы, бокситы, рутил       | 0,9  | 0,2             | 87,0   | 10,1            | ...                                      |
| Южная Африка                     | Золото, платина, уголь       | ...  | ...             | 27,2   | 6,4             | 0,6                                      |
| Узбекистан                       | Золото                       | ...  | ...             | 29,8   | 8,6             | ...                                      |
| Замбия                           | Медь                         | ...  | ...             | 60,5   | 16,6            | 3,7                                      |
| <b>Среднее</b>                   |                              | <b>12,8</b>  | <b>3,8</b>      | <b>49,9</b>  | <b>15,6</b>     | <b>6,0</b>                               |

1/ По странам со звездочкой (\*) МВФ были подготовлены и опубликованы Доклады о соблюдении стандартов и кодексов (РОСК) по бюджетной сфере.

2/ Таблица 2 включает все страны, которые считаются богатыми углеводородными и/или минеральными ресурсами, исходя из следующих критериев: 1) доля поступлений в бюджет от углеводородного сырья и/или минеральных ресурсов в общих доходах бюджета в 2000–2005 годах составляла в среднем не менее 25 процентов или 2) доля экспортных поступлений от углеводородных и/или минеральных ресурсов в совокупной экспортной выручке в 2000–2005 годах составляла в среднем не менее 25 процентов.

3/ Доходы включая гранты.

4/ По определению, используемому в Показателях развития Всемирного банка (World Bank Development Indicators). Истощение минеральных ресурсов равно результату умножения единичной ренты за ресурсы на физические количества добытого минерального сырья. Включает: олово, золото, цинк, железо, медь, никель, серебро, бокситы и фосфаты.

**КОДЕКС НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ В БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ СФЕРЕ (ПЕРЕСМОТРЕННЫЙ ВАРИАНТ, 2007 ГОД)**

**I. Четкость функций и обязанностей**

**1.1 Следует отделять сектор органов государственного управления от остальной части государственного сектора и от остальной экономики, а также следует четко определять и обнародовать функции в области политики и управления в рамках государственного сектора.**

- 1.1.1 Структура и функции органов государственного управления должны быть четко установлены.
- 1.1.2 Полномочия исполнительной, законодательной и судебной ветвей государственного управления в бюджетно-налоговой сфере должны быть ясно определены.
- 1.1.3 Обязанности органов государственного управления различных уровней и отношения между ними должны быть четко оговорены.
- 1.1.4 Отношения между органами государственного управления и государственными корпорациями должны основываться на четких правилах.
- 1.1.5 Отношения органов государственного управления с частным сектором должны быть открытыми и подчиняться четким правилам и процедурам.

**1.2 Должны существовать четкие и открытые правовые, нормативные и административные основы для управления бюджетно-налоговой сферой.**

- 1.2.1 Сбор, выделение и использование государственных средств должны регламентироваться исчерпывающими законами, нормативными актами и административными процедурами в отношении бюджета, налогообложения и иных вопросов государственных финансов.
- 1.2.2 Законы и нормативные акты, касающиеся сбора налоговых и неналоговых доходов, и критерии принятия административных решений по их применению должны быть доступными, четкими и понятными. Иски об обжаловании налоговых или неналоговых обязательств должны рассматриваться своевременно.
- 1.2.3 Должно выделяться достаточное время для консультаций в отношении предлагаемых изменений законов и нормативных актов, а также, когда это практически осуществимо, в отношении более общих изменений политики.
- 1.2.4 Условия контрактов между органами государственного управления и государственными или частными структурами, включая ресурсодобывающие компании и операторов государственных концессий, должны быть четкими и доступными для общественности.
- 1.2.5 Управление государственными обязательствами и активами, в том числе предоставление прав на использование или эксплуатацию государственных активов, должно иметь ясную правовую основу.

## **II. Открытость бюджетных процессов**

### **2.1 Подготовка бюджета должна осуществляться в соответствии с установленным графиком и направляться четко определенными целями макроэкономической и налогово-бюджетной политики.**

- 2.1.1 Следует определить и строго соблюдать бюджетный календарь. Следует предусмотреть достаточное время на рассмотрение проекта бюджета законодательными органами.
- 2.1.2 Годовой бюджет должен быть реалистичным, и его следует готовить и представлять в рамках комплексных среднесрочных основ макроэкономической и налогово-бюджетной политики. Следует четко формулировать и разъяснять целевые показатели налогово-бюджетной политики и любые существующие налогово-бюджетные правила.
- 2.1.3 Следует представлять описание основных мер в области расходов и доходов, а также их вклада в достижение целей политики. Следует также представлять оценки их текущего и будущего воздействия на бюджет и их более общих экономических последствий.
- 2.1.4 Бюджетная документация должна включать оценку устойчивости государственных финансов. Основные допущения в отношении развития экономической ситуации и экономической политики должны быть реалистичными и четко оговоренными, требуется также представление анализа чувствительности.
- 2.1.5 Должны существовать четкие механизмы координации и регулирования бюджетной и внебюджетной деятельности в рамках общих основ налогово-бюджетной политики.

### **2.2 Должны существовать четкие процедуры исполнения и мониторинга бюджета и бюджетной отчетности.**

- 2.2.1 Система бухгалтерского учета должна обеспечивать надежную основу для отслеживания доходов, формальных обязательств, платежей, просроченной задолженности, пассивов и активов.
- 2.2.2 В законодательные органы должен представляться полугодовой отчет о ходе исполнения бюджета. Требуется публиковать и более частые, не реже чем ежеквартальные, обновления отчета.
- 2.2.3 Предложения о дополнительных доходах и расходах, вносимые в течение бюджетного года, должны представляться в законодательные органы в форме, согласующейся с представлением первоначального бюджета.
- 2.2.4 Проверенные аудиторами итоговые счета и аудиторские заключения, включая согласование с утвержденным бюджетом, должны представляться в законодательные органы и публиковаться в течение года, следующего за отчетным.

### **III. Доступность информации для общественности**

#### **3.1 Общественности следует предоставлять исчерпывающую информацию о прошлой, текущей и прогнозируемой деятельности в бюджетно-налоговой сфере и об основных фискальных рисках.**

- 3.1.1 Бюджетная документация, в том числе итоговые счета, и другие публикуемые фискальные отчеты, должны охватывать всю бюджетную и внебюджетную деятельность центрального правительства.
- 3.1.2 Должна предоставляться сопоставимая с данными годового бюджета информация о результатах исполнения бюджета не менее чем за два предыдущих бюджетных года, а также прогнозы и анализ чувствительности основных сводных бюджетных показателей не менее чем на два последующих года.
- 3.1.3 В состав бюджетной документации должна входить информация о характере и бюджетной значимости налоговых расходов, условных обязательств и квазифискальной деятельности центрального правительства, а также оценка всех прочих крупных фискальных рисков.
- 3.1.4 В форме представления годового бюджета должны отдельно показываться поступления из всех основных источников доходов, включая направления деятельности, связанные с природными ресурсами, и иностранную помощь.
- 3.1.5 Центральное правительство должно публиковать информацию об уровне и структуре своей задолженности и финансовых активов, значительных обязательствах, не связанных с долгом (включая права на получение пенсий, сумму предоставленных гарантий и другие контрактные обязательства), и запасах природных ресурсов.
- 3.1.6 В бюджетной документации должны представляться данные о бюджетной позиции субнациональных органов государственного управления и финансах государственных корпораций.
- 3.1.7 Органы государственного управления должны публиковать периодический отчет о долгосрочном состоянии государственных финансов.

#### **3.2 Форма представления налогово-бюджетной информации должна облегчать анализ политики и способствовать подотчетности.**

- 3.2.1 Одновременно с годовым бюджетом следует широко распространять ясное и простое сводное пособие по бюджету.
- 3.2.2 Бюджетные данные должны представляться на валовой основе, с выделением доходов, расходов и финансирования, а расходы должны классифицироваться по экономическим, функциональным и административным категориям.
- 3.2.3 Общее сальдо и валовая задолженность сектора государственного управления или их аналоги на базе начисления должны быть стандартными сводными показателями бюджетной позиции сектора государственного управления. В соответствующих случаях они должны дополняться другими бюджетными показателями, такими как первичное сальдо, сальдо государственного сектора и чистая задолженность.

3.2.4 Информация о результатах, достигнутых в реализации целей основных бюджетных программ, должна ежегодно представляться в законодательные органы.

**3.3 Должно быть принято обязательство о своевременной публикации налогово-бюджетной информации.**

3.3.1 Своевременная публикация налогово-бюджетной информации должна быть юридическим обязательством органов государственного управления.

3.3.2 Следует объявлять и строго соблюдать календарный график публикации налогово-бюджетной информации.

**IV. Гарантии достоверности**

**4.1 Налогово-бюджетные данные должны отвечать принятым стандартам качества данных.**

4.1.1 Бюджетные прогнозы и их обновления должны отражать последние тенденции в области доходов и расходов, динамику фундаментальных макроэкономических показателей и четко определенные обязательства в отношении политики.

4.1.2 Годовой бюджет и итоговые счета должны содержать указание о методе учета, использованном при составлении и представлении налогово-бюджетных данных. Должны соблюдаться общепринятые стандарты бухгалтерского учета.

4.1.3 Данные фискальных отчетов должны быть внутренне непротиворечивыми и согласованными с соответствующими данными из других источников. Следует разъяснять существенные уточнения налогово-бюджетных данных за прошлые периоды и любые изменения в классификации данных.

**4.2 Деятельность в бюджетно-налоговой сфере должна подлежать действенному внутреннему контролю и обеспечиваться защитными механизмами.**

4.2.1 Должны быть четко определены и преданы широкой гласности этические нормы поведения государственных служащих.

4.2.2 Процедуры найма и условия занятости в государственном секторе должны быть документально оформлены и доступны заинтересованным сторонам.

4.2.3 Правила проведения государственных закупок, отвечающие международным стандартам, должны быть доступны и должны соблюдаться на практике.

4.2.4 Покупка и продажа государственных активов должна осуществляться открыто, а информация о крупных операциях должна представляться отдельно.

4.2.5 Деятельность и финансы органов государственного управления должны подвергаться внутренней ревизии, а порядок проведения такой ревизии должен быть открыт для ознакомления.

4.2.6 Национальная служба сбора государственных доходов должна обладать правовой защитой от директивного вмешательства со стороны политических



структур, должна гарантировать соблюдение прав налогоплательщиков и регулярно отчитываться в своей деятельности перед общественностью.

#### **4.3 Налогово-бюджетная информация должна подвергаться внешней проверке.**

- 4.3.1 Государственные финансы и меры политики должны подлежать проверке со стороны национального ревизионного органа или равнозначной ему организации, обладающей независимостью от исполнительной власти.
- 4.3.2 Национальный ревизионный орган или равнозначная ему организация должны представлять все отчеты, в том числе годовой отчет, в законодательные органы и публиковать их. Должны существовать механизмы мониторинга мер, принимаемых по результатам проверки.
- 4.3.3 Для оценки бюджетных прогнозов, лежащих в их основе макроэкономических прогнозов, а также любых исходных предположений следует привлекать независимых экспертов.
- 4.3.4 Национальному статистическому органу должна быть предоставлена организационно-правовая независимость, чтобы он мог проверять качество налогово-бюджетных данных.

## **Литература**

- Acemoglu, Daron and others, 2003, “An African Success Story: Botswana,” in *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth*, ed. by Dani Rodrik (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- Ahmad, Ehtisham and Ali Mansoor, 2002, “Indonesia: Managing Decentralization,” in *Fiscal Decentralization*, ed. by Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (New York: Routledge).
- Ahmad, Ehtisham and Eric Mottu, 2003, “Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues,” in *Fiscal Policy Formation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).
- Ahmad, Ehtisham and Giorgio Brosio (editors), 2006, “*Handbook of Fiscal Federalism*”. (Cheltenham, U.K.: Edward Elgar Press Company).
- Auty, Richard M., 1997, “Natural Resource Endowment, The State and Development Strategy,” *Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, pp. 651-663.
- Barnett, Steven and Rolando Ossowski, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- Basu, Anupam and Krsishna Srinivasan, “Foreign Direct Investment in Africa—Some Case Studies,” IMF Working Paper 02/61, Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy and Arvind Subramaniam, “Saving Iraq From Its Oil,” *Foreign Affairs*, Volume 83, No. 4, July/August 2004.
- British Petroleum, 2006, Statistical Review of Energy
- Brosio, Giorgio, 2003, “Oil Revenue and Fiscal Federalism,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- Claessens, Stijn and Varangis, Panos, 1994, “Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund: The Case of Venezuela,” World Bank Policy Research Working Paper 1290 (Washington: World Bank).
- Collier, Paul, 1999, “On the Economic Consequences of Civil War,” Oxford University Papers 51 (Oxford: Oxford University Press).
- Collier, Paul and Anke Hoeffler, 2004, “The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War,” Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, paper presented at Copenhagen Consensus 2004.
- Cordes, John A., 1995, “An Introduction to the Taxation of Mineral Rents,” in *The Taxation of Mineral Enterprises*, ed. by James Otto (London: Graham & Trotman/Martinus

Nijhoff), 995.

Daniel, James A., 2003, "Hedging Government Oil Price Risk," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

Daniel, Philip, 2002a, "Discussion Paper," presented at the Conference on Fiscal Policy and Implementation in Oil-Producing Countries at the International Monetary Fund, Washington DC, June.

Daniel, Philip, 2002b, "Petroleum Revenue Management. An Overview," paper prepared for the World Bank, Washington DC, June.

Daniel, Philip, 1995, "Evaluating State Participation in Mineral Projects: Equity, Infrastructure and Taxation," in Otto, 1995.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James A. Daniel, and Steven Barnett, 2003, "Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, Annalisa Fedelino (eds.), 2003, "*Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*," (Washington: International Monetary Fund)

EITI, 2003, Revised Reporting Guidelines, May, draft, unpublished.

EITI, 2005, "EITI Source Book", March (London).

EITI, 2006, "Report of the International Advisory Group", September (London).

Global Witness, 2004, *Time for Transparency: Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues* (Washington: Global Witness Publishing Inc.).

Gupta, Sanjeev, Ben Clements, Kevin Fletcher, and Gabriela Inchauste, 2003, "Issues in Domestic Petroleum Pricing in Oil-Producing Countries," in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

Hannesson, Rögnvaldur, 2001, *Investing for Sustainability. The Management of Mineral Wealth* (Boston: Kluwer).

Hausmann, Ricardo and Rigobon, Roberto, 2003, "*An Alternative Interpretation of the 'Resource Curse' the theory and policy implications*", NBER, Working Paper 9424.

International Monetary Fund, 2001, *Manual on Fiscal Transparency* (Washington, D.C.).

\_\_\_\_\_, 2001, «Руководство по статистике государственных финансов» (Вашингтон, Округ Колумбия)

- , 2007, *Manual on Fiscal Transparency* (Washington, D.C.).
- , 2004, *Botswana. Selected Issues*, IMF Country Report 04/212, July (Washington, D.C.)
- , “*The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom*,” (SM/07/88)
- Johnston, Daniel, 2004, “Petroleum Contract Analysis and Design State-of-the Art—State-of-the-Art Industry,” in Petroleum Revenue Management Workshop, Joint UNDP/World Bank Energy Sector Management Assistance Program (Washington: World Bank).
- Katz, Menachem, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra, Milan Cuc, eds., 2004, *Lifting the Oil Curse: Improving Petroleum Revenue Management in Sub-Saharan Africa* (Washington: International Monetary Fund).
- Kumar, Raj, 1995, “Mine Taxation: The Evolution of Fiscal Regimes,” in Otto, 1995.
- Lederman, Daniel and William F. Maloney, 2003, “Trade Structure and Growth,” World Bank Policy Research Working Paper 3025, April (Washington: World Bank)
- Lederman, Daniel and Maloney, William, 2007, “*Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*,” Stanford, CA: Stanford University Press.
- Martinez-Vazquez, Jorge and Jameson Boex, 2000, *Russia’s Transition to a New Federalism* (Washington: World Bank).
- McLure, Charles E. Jr., 2003, “The Assignment of Oil Tax Revenue,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- McPherson, Charles, 2003, “National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.
- McPherson, Charles and MacSearraigh, Stephen (2007) “Corruption in the Petroleum Sector” in “*The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*,” (Washington: World Bank.)
- Modise, Modise D., 2000, “Management of Mineral Revenues: The Botswana Experience,” paper presented at the Workshop on Growth and Diversification in Mineral Economies (organized by UNCTAD), Cape Town, South Africa, November.
- Oil Industry Accounting Committee, 2001, “Statement of Recommended Practice. Accounting for Oil and Gas Exploration, Development, Production and Decommissioning Activities,” June.
- Okogu, Bright, E., 2002, “Issues in Global Natural Gas: A Primer and Analysis,” International Monetary Fund Working Paper (WP/02/40), Washington DC.

OECD, 2000, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (Paris)  
———, 2004, *OECD Principles of Corporate Governance* (Paris)

Otto, James, 1995, “The Taxation of Mineral Enterprises” (London)

Petri, Martin, Günther Taube and Aleh Tysvinski, 2003, “Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

Sachs, Jeffrey D. and Andrew M. Warner, 2000 “Natural Resource Abundance and Economic Growth,” in *Leading Issues in Economic Development* (Seventh Edition), ed. by Gerald M. Meier and James E. Rauch (New York: Oxford University Press).

Sala-i-Martin, Xavier and Arvind Subramanian, 2003, “Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria,” NBER Working Paper 9804, Cambridge, MA.

Scancke, Martin, 2003, “Fiscal Policy and Petroleum Fund Management in Norway,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

Sunley, Emil, Thomas Baunsgaard, and Dominique Simard, 2003, “Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

Tanzi, Vito, 2002, “Pitfalls on the road to fiscal decentralization,” in *Managing Fiscal Decentralization*, ed. by Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (London: Routledge).

Taube, Günther, 2001, “Fiscal Policy and Quasi-Fiscal Activities in the Islamic Republic of Iran,” paper presented at a Conference at the Central Bank of Iran, Tehran, May.

Wakemann-Linn, John, Paul Mathieu, and Bert van Selm, 2003, “Oil Funds in Transition Economies: Azerbaijan and Kazakhstan,” in Davis, Ossowski, and Fedelino, *Fiscal Policy Formulation*.

## Ссылки на сайты в Интернете

### Австралия

Австралазийский объединенный комитет по запасам руды (JORC):  
<http://www.jorc.org/main.php>

*Правительство Нигерии:* <http://www.nigeria.gov.ng/>

### Норвегия

*Министерство финансов (бюджет):* <http://www.statsbudsjett.no>

*Министерство нефти и энергии:*  
<http://www.regjeringen.no/en/ministries/oed.html?id=750>

### Республика Конго

*Правительство:* [www.congo-site.com](http://www.congo-site.com)

*Министерство финансов:* [www.mefb-cg.org](http://www.mefb-cg.org)

### Соединенное Королевство

*Департамент международного развития (DFID):* <http://www.dfid.gov.uk/>

Казначейство: <http://www.hm-treasury.gov.uk>

Управление внутренних доходов: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/home.htm>

### США

*Совет по стандартам финансового учета* <http://www.fasb.org>

## Прочие

Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (Extractive Industries Transparency Initiative): <http://www.eitransparency.org/about.htm> и <http://www.DFID.gov.uk>

*Глобальный доклад о коррупции:* <http://www.globalcorruptionreport.org/>

*Организация Global Witness:* <http://www.globalwitness.org/>

РОСК по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере

*Габон:* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06388.pdf>

*Гана:* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04203.pdf>

*Индонезия:* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06330.pdf>

Объединенная инициатива по данным о нефти (Joint Oil Data Initiative (JODI)):

<http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>.

*Институт открытого общества:* <http://www.soros.org/>

OSI Revenue Watch: *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues* (документ ИОО по вопросам контроля доходов «Следи за деньгами.

Руководство по мониторингу бюджетов и доходов от нефти и газа»).

[www.soros.org/initiatives/cep/articles\\_publications/publications/money\\_20041117/follow\\_money.pdf](http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/money_20041117/follow_money.pdf)

*Коалиция «Публикуй, что платишь»:* <http://www.publishwhatyoupay.org/>

Общество инженеров-нефтяников (SPE):

[http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104\\_12171\\_0,00.html](http://www.spe.org/spe/jsp/basic/0,2396,1104_12171_0,00.html)

Индекс восприятия коррупции организации Transparency International на 2006 год:

<http://www.transparency.org/cpi>

Всемирный банк: Обзор добывающих отраслей:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20605112~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>

----- Материалы Семинара по управлению доходом от нефти, 2004 год: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/26/000112742\\_20040826095443/Rendered/PDF/296760Petroleum0ESMAP0tech0no1051.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/26/000112742_20040826095443/Rendered/PDF/296760Petroleum0ESMAP0tech0no1051.pdf)

Декларация стран Группы восьми, принятая в Эвиане, 2003 год: *Fighting Corruption and Improving Transparency (Борьба с коррупцией и повышение прозрачности):*

[http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003\\_g8\\_summit/summit\\_documents/fighting\\_corruption\\_and\\_improving\\_transparency\\_-\\_a\\_g8\\_declaration.html](http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents/fighting_corruption_and_improving_transparency_-_a_g8_declaration.html)

Декларация Группы восьми, принятая в Санкт-Петербурге в 2006 году: *Fighting high level corruption (Борьба с коррупцией на высоком уровне)*

<http://en.g8russia.ru/docs/14.html>

ООН:

Статистика комплексного экологического и экономического учета

<http://unstats.un.org/unsd/envAccounting/seea.htm>

Экономическая комиссия для Европы

<http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>