

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД**



**Пособие по обеспечению прозрачности  
доходов от природных ресурсов**

**Июнь 2005 года**

## Содержание

Введение и резюме.....	-
4 -	
I. Четкость функций и обязанностей.....	- 19 -
II. Доступность информации для общественности.....	- 50 -
III. Открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности .....	61
IV. Гарантии достоверности .....	76
Вставки	
1. Природный газ и прозрачность в бюджетно-налоговой сфере .....	- 24 -
2. Фискальный режим и «выручка» государства .....	- 31 -
3. Элементы оценки стоимости активов в развивающихся странах .....	- 57 -
4. Международная отчетность о запасах ресурсов: формирующиеся стандарты .....	- 59 -
5. Осмотрительное управление запасами минеральных ресурсов Ботсваны.....	66
6. Нефтяной фонд Норвегии: оптимальная практика управления активами .....	68
Приложения	
I. Таблицы приложения .....	80
II. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере .....	82
III. Комментарии общественности по проекту пособия от 15 декабря 2004 года и ответы.....	87
Таблицы приложения	
1. Страны с крупными запасами углеводородных ресурсов.....	80
2. Страны с крупными запасами минеральных ресурсов.....	81
Литература.....	91
Ссылки на сайты в Интернете .....	95

## СОКРАЩЕНИЯ

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

## ВВЕДЕНИЕ И РЕЗЮМЕ

### Необходимость в Пособии по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов

1. В настоящем пособии по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов<sup>1</sup> рассматривается применение принципов «*Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере*» (далее — Кодекс) к специфическим проблемам стран, получающих значительную часть своих доходов за счет природных ресурсов. Проблемы, возникающие во многих странах вследствие самого только объема таких ресурсов, в сочетании с технической сложностью и изменчивостью потоков операций обуславливают необходимость более подробного набора руководящих принципов, чем содержится в «*Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере*» (далее — Руководство). В настоящем пособии приводится система, охватывающая основные вопросы, связанные с природными ресурсами, которые подлежат рассмотрению при оценке прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, например, в рамках подготовки соответствующих «Докладов о соблюдении стандартов и кодексов» (РОСК)<sup>2</sup>. 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 самими государствами, так и МВФ, Всемирным банком и другими сторонами, оказывающими техническую поддержку.

2. Иногда утверждается, что существует взаимосвязь между изобилием ресурсов и низкими результатами экономической деятельности («проклятие ресурсов»), и было написано большое количество работ, авторы которых стремятся объяснить взаимозависимости между величиной запасов природных ресурсов и показателями функционирования экономики<sup>3</sup>. Однако «проклятие ресурсов» не является

---

<sup>1</sup> Это понятие используется здесь для доходов, получаемых от разработки природных ресурсов. Вместе с тем, как говорится в тексте, основное внимание в данном пособии сосредоточено на доходах от углеводородных ресурсов (нефти и газа) и горнодобывающей промышленности. Однако некоторые из приводимых принципов должны иметь и более широкое применение.

<sup>2</sup> За период с начала своей работы над стандартами и кодексами в конце 1990-х годов до августа 2004 года МВФ подготовил налогово-бюджетные РОСК приблизительно по 70 странам. Большинство из этих докладов были опубликованы. Подробнее о работе МВФ, посвященной прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, см. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

<sup>3</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  
(продолжение на следующей странице)

неизбежным. Хотя существует множество примеров плохого управления природными богатствами, целому ряду стран (включая Ботсвану, Канаду, Норвегию и Чили), как представляется, удается избежать этих проблем благодаря разумной и прозрачной практике управления<sup>4</sup>. Для многих стран ключевое значение имеет вопрос о том, как добиться того, чтобы изобилие ресурсов оставалось благом. В таблицах 1 и 2 приложения I перечислено более 50 стран, которые можно отнести к числу богатых углеводородным сырьем и минеральными ресурсами<sup>5</sup>. Многие из них — это страны с низкими и средними доходами, в которых доходы от ресурсов (в основном в богатых нефтью странами) превышают 50 процентов доходов государственного бюджета или экспортных поступлений. Помимо возможного отрицательного воздействия на экономический рост, изобилие ресурсов во многих случаях может рассматриваться как один из существенных факторов, способствующих коррупции и социальной нестабильности. В ряде стран нефть, алмазы (и лес) имеют связь с причинами возникновения и источниками финансирования гражданской войны и, соответственно, связаны с сопутствующим ей социальным и экономическим ущербом<sup>6</sup>.

3. Учитывая эти 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. Многие аналитики подчеркивают существенную роль, которую играет прозрачность в бюджетно-налоговой сфере в повышении эффективности управления доходами от природных ресурсов<sup>7</sup>. Более того, за

---

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 концепции «голландского синдрома». Надежность выводов, полученных в работе Sachs and Warner, также подвергается сомнению в работе Lederman and Maloney (2003).

<sup>4</sup> Значение институциональной системы как объясняющей переменной подчеркивается в работе Sala-i-Martin and Subramanian (2003), где 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 ресурсами связаны лишь незначительные эффекты.

<sup>5</sup> Страна считается богатой углеводородным сырьем и/или минеральными ресурсами на основе следующих критериев: (i) доля поступлений в бюджет от углеводородного сырья и/или минеральных ресурсов в общих доходах бюджета в 2000–2003 годах составляла в среднем не менее 25 процентов или (ii) доля экспортных поступлений от углеводородных и/или минеральных ресурсов в совокупной экспортной выручке в 2000–2003 годах составляла в среднем не менее 25 процентов.

<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> 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 et al (2004).  
(продолжение на следующей странице)

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>8</sup>. При подготовке настоящего пособия широко использовались результаты этой работы, и в него, в рамках общей структуры Кодекса, включены выработанные в ходе этой работы рекомендации по обеспечению прозрачности.

4. Основное внимание в данном пособии уделяется 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 привести к низким показателям экономического роста и в конечном итоге к расточению национальных запасов нефти<sup>9</sup>.

5. Аналогичные проблемы — хотя, как правило, в меньших масштабах — могут возникать и при управлении другими невозобновляемыми ресурсами (такими как алмазы и золото). Поэтому большинство принципов, предлагаемых в данном пособии, в равной степени применимы 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, а в разных секторах горнодобывающей промышленности необходимо рассматривать свои 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

---

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>8</sup> Основные аналитические исследования включают следующие работы: Davis, Jeffrey et al., *Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications*, IMF Occasional Paper No. 205, Washington, 2001; Davis, Jeffrey et al. (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, IMF 2003; и 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.

<sup>9</sup> В индексе восприятия коррупции, публикуемом организацией Transparency International, ряд богатых нефтью стран занимают достаточно низкие места. Результаты обследования за 2004 год см. на сайте <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html>.

проблемы отдельных отраслей, которые необходимо учитывать применительно к самым разнообразным добывающим отраслям.

6. Некоторые элементы практики, предлагаемой в данном пособии для нефтяной и горнодобывающих отраслей, также 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 в этих отраслях масштабы потоков доходов в государственные бюджеты часто 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 данного пособия.

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

7. С конца 1990-х годов МВФ содействует повышению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере государств-членов путем подготовки налогово-бюджетных РОСК, в том числе по ряду крупных экспортеров нефти (таких как Азербайджан, Иран, Казахстан, Мексика, Россия) и производителей минерального сырья (таких как Гана, Папуа — Новая Гвинея)<sup>10</sup>. Данные исследования подтверждают необходимость дальнейшего изучения связанных с природными ресурсами проблем в этих и других странах. В рамках своей основной деятельности МВФ активизировал текущую работу во многих богатых ресурсами странах, особенно в Африке и на Ближнем Востоке, в форме консультирования по вопросам политики, надзора и технического содействия, стремясь помочь этим странам лучше справляться с изменениями цен на нефть и связанными с этим проблемами макроэкономической и налогово-бюджетной политики. МВФ также призывает страны принять на себя обязательства по его Общему и Специальному стандартам распространения данных (ОСРД и ССРД), что предполагает, например, обнародование месячных или квартальных данных о добыче нефти<sup>11</sup>.

8. Проводя работу в горнодобывающем секторе 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

---

<sup>10</sup> Богатые ресурсами страны, по которым были опубликованы налогово-бюджетные РОСК, выделены в таблицах 1 и 2.

<sup>11</sup> См. <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>.

Всемирный банк будет, в частности, уделять большое внимание прозрачности доходов как условию его дальнейшего участия в таких проектах<sup>12</sup>. Группы специалистов МВФ и Всемирного банка работали в тесном сотрудничестве по нескольким богатым ресурсами странам, таким Азербайджан и Нигерия.

9. Помимо Бреттонвудских учреждений, в 2002 году Департамент международного развития (ДМР) Соединенного Королевства положил начало Инициативе по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО), которую в настоящее время поддерживают правительства целого ряда развитых и развивающихся стран, группы гражданского общества<sup>13</sup> и отраслевые объединения. В своем обращении к управляющим на Ежегодных совещаниях МВФ и Всемирного банка в октябре 2004 года Директор-распорядитель МВФ с одобрением отметил правительства, продемонстрировавшие свою приверженность обеспечению прозрачности путем участия в ИОПДО<sup>14</sup>. В рамках данной инициативы осуществляется публикация данных о совокупных платежах государству согласно отчетности компаний (включая государственные ресурсодобывающие компании) и о совокупных платежах, полученных государством от компаний, что дает непосредственную информацию о расходах в данных<sup>15</sup>. В рамках ИОПДО был подготовлен проект руководящих принципов отчетности и форм отчетности для органов государственного управления стран, а также для международных и национальных компаний. Со своей стороны, страны Группы восьми выступили с отдельной инициативой по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией<sup>16</sup>. И

---

<sup>12</sup> См. <http://www.eireview.org>.

<sup>13</sup> Организации Global Witness (<http://www.globalwitness.org>), Open Society Institute (<http://www.soros.org/>), Transparency International UK и группа других НПО развернули в 2002 году кампанию под лозунгом *Publish What you Pay* («Публикуй, что платишь») (PWYP) (см. <http://www.publishwhatyoupay.org>). Главная цель состояла в том, чтобы обязать международные нефтяные и газовые компании, акции которых котируются на рынке, публиковать данные о своих платежах конкретным органам государственного управления по каждой индивидуальной компании. Коалиция PWYP активно поддерживает ИОПДО. Обзор работы гражданского общества по мониторингу бюджетного использования доходов от нефти приводится в документе OSP по контролю доходов *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues* («Следуй за деньгами. Руководство по мониторингу бюджетов и доходов от нефти и газа») (см. [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)) В

<sup>14</sup> См. <http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/100304.htm>.

<sup>15</sup> Подробнее об этом см. на сайтах <http://www.DFID.gov.uk> и <http://www.eitransparency.org/about.htm>.

<sup>16</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. (См. [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).) В дальнейшем эта позиция была подтверждена в 2004 году в ходе саммита на острове Си-Айленд, и четыре страны (Грузия, Нигерия, Никарагуа и Перу) выступили с официальными заявлениями, объявив о своем намерении реализовать эти задачи (см. [http://g8usa.gov/d\\_061004e.htm](http://g8usa.gov/d_061004e.htm)).



наконец, на глобальном уровне Совместная инициатива по данным о нефти (СИДН) направлена на повышение качества данных о рынке нефти<sup>17</sup>.

10. ИОПДО и предложения групп гражданского общества касаются главным образом обеспечения прозрачности информации о платежах и поступлениях государства. Кодекс по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере включает эти элементы, но также создает и более широкую и глубокую основу для анализа прозрачности в бюджетно-налоговой сфере в случае крупных и изменчивых потоков доходов от природных ресурсов. Данное пособие и оценки практики, применяемой в богатых ресурсами странах, посредством РОСК или иных инструментов согласуются с другими инициативами и должны помочь в установлении более совершенных стандартов, обеспечивающих прозрачность доходов от природных ресурсов.

### **Применяемый подход и структура пособия**

11. Структура пособия повторяет структуру Кодекса, в котором прозрачность определяется с точки зрения (i) четкости функций и обязанностей; (ii) доступности информации для общественности; (iii) открытости подготовки бюджета, его исполнения и отчетности; и (iv) гарантий достоверности. В рамках этих общих принципов в пособии применяются те статьи Кодекса, которые имеют наиболее прямое отношение к доходам от природных ресурсов. Практика, относящаяся непосредственно к управлению ресурсами, описывается в разделах, которые озаглавлены в соответствии с общей практикой, определенной в Кодексе и подробно изложенной в Руководстве. Каждому заголовку присвоен соответствующий трехзначный код<sup>18</sup>. Примеры практики разных стран и проблем, возникающих при ее применении, взяты из недавних работ, посвященных этим вопросам, и

---

<sup>17</sup> Начало этой инициативе было положено в 2001 году несколькими международными организациями. См. <http://www.oil-data-transparency.org/FileZ/ODTmain.htm>.

<sup>18</sup> Например, пункты 1.2.2 и 1.1.5 и заголовок «**Правовая основа доходов от природных ресурсов**» в настоящем пособии относятся к общей надлежащей практике, рассматриваемой в Кодексе в пункте 1.2.2 (*Налоги, пошлины, сборы и начисления должны иметь ясную правовую основу. Налоговое законодательство и нормативные положения должны быть легко доступны и понятны, а при принятии любых административных решений по их применению следует руководствоваться четкими критериями*) и в пункте 1.1.5 (*Участие органов государственного управления в частном секторе (например, посредством регулирования и долевого участия в собственном капитале) должно быть открытым и гласным и должно основываться на четких правилах и процедурах, применяемых одинаково ко всем*). В Руководстве разрабатываются более конкретные рекомендации (включая ссылки на принципы, выходящие за рамки установленной базовой надлежащей практики), но не дается конкретных указаний по правовым вопросам, связанным с доходами от природных ресурсов. Соответственно, в пособии определены три сферы надлежащей практики, относящиеся к этому аспекту прозрачности доходов от природных ресурсов. Аналогичные принципы применяются в отношении всех значимых для данной области статей Кодекса. Безусловно, другие статьи Кодекса также важны для общей оценки прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

непосредственно из опыта стран, большая часть данных о котором в настоящее время опубликована на сайтах в Интернете (в тексте приведены ссылки на эти сайты для непосредственного доступа к более подробной информации).

12. Данное пособие следует применять аналогично Руководству (см., в частности, пункты 6–11 Руководства). Наиболее важно то, что его *применение является добровольным*. Безусловно, странам, которые богаты природными ресурсами, будет рекомендовано начать внедрение установленной практики, если они еще этого не сделали. В соответствии с принятой в настоящее время практикой сотрудники МВФ, Всемирного банка и других организаций обсуждают с официальными органами стран различные элементы надлежащей практики в рамках диалога по вопросам политики, технической помощи и иных направлений деятельности, стремясь добиться повышения прозрачности доходов от природных ресурсов и эффективности управления ими. Для облегчения таких обсуждений в пособии приводится полный обзор всех основных аспектов прозрачности доходов от природных ресурсов. Таким образом, пособие полезно тем, что оно будет способствовать более комплексному анализу и обсуждениям как внутри страны, так и в отношениях между официальными органами стран и внешними организациями. Кроме того, участие в подготовке налогово-бюджетных РОСК на добровольной основе будет давать государствам возможность продемонстрировать свою приверженность обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

13. Пособие будет дополнять Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере при подготовке налогово-бюджетных РОСК по богатым ресурсами странам. Методология оценки прозрачности в бюджетно-налоговой сфере останется неизменной, и по-прежнему *акцент будет делаться лишь на прозрачности* согласно определению Кодекса по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (см. приложение II). Однако настоящее пособие определяет специфические подходы в отношении природных ресурсов, которые должны приниматься во внимание странами с крупными природными ресурсами наряду с надлежащей и оптимальной практикой, уже описанной в Руководстве. Для богатых ресурсами стран, как и для других государств, участие в подготовке налогово-бюджетных РОСК, охватывающих все разделы Кодекса, будет важным шагом, который поможет странам выявить сферы, в которых они уже выполняют требования надлежащей и оптимальной практики и в которых имеются существенные недостатки, а также продемонстрировать свою приверженность проведению преобразований.

14. При проведении мер по повышению прозрачности доходов от природных ресурсов, особенно важно принимать во внимание *разнообразие исходных условий в конкретных странах*. Изобилие ресурсов, с одной стороны, в сочетании со слабым управлением и ограниченными административными возможностями — с другой, стало причиной катастрофических последствий для многих стран. Однако устранение этих 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. Не следует считать, что данное пособие слишком высоко «устанавливает планку» — оно позволяет странам оценить, как принятая ими практика соотносится с признанной надлежащей практикой. Вместе с тем темпы проведения преобразований должны определяться в зависимости от конкретной ситуации в стране. Рекомендуемая практика, базирующаяся главным образом на опыте развитых стран и некоторых развивающихся стран, совершенствующих стандарты прозрачности, описывается в различных пунктах пособия. Такая практика является долгосрочным ориентиром. Признается, однако, что многим развивающимся странам для достижения этих стандартов необходимо сначала преодолеть базовые ограничения, налагаемые имеющимся потенциалом.

15. В связи с этим 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 форм, рекомендованных 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 использования доходов от природных ресурсов. В системе налогово-бюджетной политики должна четко признаваться необходимость сохранения стоимости конечных ресурсов и разумного использования выручки от продажи этих ресурсов. Решение других вопросов сопряжено с большими трудностями, и прогресс неизбежно будет идти более медленными темпами. Например, стоимость ресурсов, находящихся в государственной собственности, является в высшей степени неопределенной, а методологические проблемы и проблемы измерения усложняют оценку стоимости запасов ресурсов. Поэтому признается, что 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.

16. Хотя проблема прозрачности доходов от природных ресурсов схожа с другими рассматриваемыми в Кодексе вопросами в том, что акцент изначально делается на прозрачности *сектора государственного управления*, она вместе с тем требует более широкого обзора операций государственного сектора в связи с тем, что доминирующую роль нередко играют государственные ресурсодобывающие компании<sup>19</sup>. Кроме того, ввиду больших объемов операций с ресурсами, а также

---

<sup>19</sup> См. стр. 50–51 Руководства и вставку 18, где рассматривается статья 3.2.4 Кодекса. Несмотря на трудности использования баланса государственного сектора, налогово-бюджетные операции  
(продолжение на следующей странице)

учитывая, что во многих развивающихся странах общим правилом является достижение индивидуальных соглашений по каждому отдельному проекту, в равной степени важны вопросы прозрачности *международных компаний* и *кредиторов*, а также *коллективных действий* заинтересованных сторон. Поскольку некоторые из этих операций выходят за рамки прямого применения Кодекса, в пособии, как и в Руководстве<sup>20</sup>, приводятся ссылки на другие инициативы в рассматриваемой сфере. Последние направлены на непосредственное решение проблем коллективных действий через поощрение добровольных соглашений между группами заинтересованных сторон в каждой конкретной стране. Цель пособия — поддержать такого рода инициативы путем подробного описания соответствующей надлежащей практики по обеспечению прозрачности доходов, которая может применяться этими странами.

17. Оставшаяся часть пособия построена следующим образом. Непосредственно после данного раздела приведен краткий обзор надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере применительно к доходам от природных ресурсов. В следующих четырех разделах эта практика и связанные с ней вопросы обсуждаются более подробно. В разделе 1 рассматривается использование принципов Кодекса о четкости функций и обязанностей органов государственного управления применительно к доходам от природных ресурсов. Раздел 2 посвящен проблеме информирования общественности, включая применение руководящих принципов ИОПДО. В разделе 3 обсуждаются вопросы, связанные с открытостью подготовки бюджета, его исполнения и отчетности, уделяя особое внимание необходимости четкой привязки доходов от природных ресурсов к общим целям налогово-бюджетной стабилизации и долгосрочной устойчивости. В центре внимания раздела 4 находятся вопросы аудита операций, связанных с получением доходов от природных ресурсов, который призван обеспечить общие гарантии достоверности.

18. Проект настоящего пособия был помещен на веб-сайт МФ с предложением представить комментарии к 15 декабря 2004 года. Полученные комментарии в целом отражали поддержку целей и содержания пособия (краткий обзор комментариев и откликов приведен в приложении III, а перечень полученных комментариев размещен на веб-сайте МФ). Окончательный вариант содержит ряд предложений и технических поправок, внесенных по итогам комментариев общественности.

---

государственных ресурсодобывающих компаний необходимо четко выделять и учитывать в налогово-бюджетной политике.

<sup>20</sup> Например, в части отчетности государственных предприятий Руководство опирается на Принципы корпоративного управления ОЭСР (см. вставку 3, стр. 16), Кодекс поведения государственных должностных лиц ООН (вставка 6, стр. 24) и Фундаментальные принципы официальной статистики ООН (вставка 25, стр. 81).

## **Краткий обзор надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере применительно к управлению доходами от природных ресурсов**

19. Как отмечалось выше, надлежащая практика по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов рассматривается в рамках более общей структуры и общей практики Кодекса. В приведенном ниже кратком обзоре рассматриваются принципы надлежащей практики, рекомендуемые в качестве основы для добровольного применения. В каждом пункте кратко описывается практика, согласующаяся с общей практикой тех статей Кодекса, ссылки на которые приводятся в заголовках. Подобно тому, как это сделано в Руководстве, практика излагается более подробно, чем в соответствующей статье Кодекса, и она направлена на решение конкретных проблем прозрачности управления доходами от природных ресурсов. Как указывалось выше (и вновь подобно тому, как это сделано в Руководстве), некоторые элементы практики опираются на стандарты (например, международные стандарты бухгалтерского учета и аудита), которые являются дополняющими по отношению к Кодексу<sup>21</sup>. Никакие изменения самого Кодекса не предусмотрены и не подразумеваются. Как и в Руководстве, здесь описывается целый спектр подходов, с тем чтобы отразить опыт разных стран. Хотя рекомендуемая надлежащая практика должна содействовать непосредственно решению вопросов прозрачности доходов от природных ресурсов, все предлагаемые принципы следует толковать в контексте общего Кодекса и Руководства по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (см. приложение II).

20. Многие из приведенных ниже принципов достаточно подробно описывают характер надлежащей практики, требуемой для соблюдения установленного Кодексом стандарта. В нескольких случаях в контексте рекомендуемых принципов надлежащей практики в пособии специально дается намного более подробная характеристика отношений между органами государственного управления и частными компаниями, чем в Кодексе и Руководстве. Это необходимо в связи с особыми вопросами, которые возникают в рамках управления доходами от природных ресурсов. Например, частные ресурсодобывающие компании нередко играют важную роль в области социальных или экологических расходов. В то время как статья 1.1.4 Кодекса требует лишь того, чтобы отношения между органами государственного управления и *неправительственными учреждениями государственного сектора* были основаны на четких правилах, в пособии рекомендуется, чтобы механизмы взаимодействия с *международными компаниями* также были четко определены с точки зрения социальных или экологических расходов, учитывая, что в статье 1.1.5 Кодекса

---

<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.

оговаривается открытость отношений с частным сектором. В соответствии с текстом Руководства, посвященным статье 1.1.5 Кодекса, в пособии в этом контексте подчеркивается необходимость применения одинакового подхода к компаниям, независимо от их происхождения (отечественные или иностранные). Кроме того, в то время как статья 2.1.1 Кодекса содержит общее требование полного отражения бюджетной деятельности в бюджетной документации и счетах, в пособии оговаривается необходимость публикации органами государственного управления данных о платежах компаний, связанных с доходами от природных ресурсов. Эта практика широко признается как особое требование, определяющееся особенностями операций с ресурсами; она также поддерживается в рамках ИОПДО. Наконец, в пособии рекомендуется установить для *международных и национальных ресурсодобывающих компаний* требование полного соблюдения международных стандартов бухгалтерского учета и аудита. При этом пособие идет дальше Кодекса по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, выделяя принципы оптимальной практики, которые являются частью Принципов корпоративного управления ОЭСР и рекомендованы в нескольких пунктах Руководства как практика, применимая в ситуациях, когда органы государственного управления участвуют в операциях, относящихся к сектору коммерческих предприятий. К обеспечению общей прозрачности в этой сфере также призывает ИОПДО.

## **1. Четкость функций и обязанностей**

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

1.1.5/1.2.2.

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

### **Фискальный режим**

1.2.2

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

### **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 содержит требование полного раскрытия информации обо всех связанных с ресурсами доходах, поступлениях средств по займам и обязательствах по ним и запасах активов.

**Участие в капитале** 1.1.5

Полное раскрытие информации о вовлеченности государства в деятельность ресурсодобывающего сектора вследствие участия в капитале и разъяснение общественности соответствующих последствий.

**Внебюджетные фонды, связанные с ресурсами** 1.1.3

Четко оговариваются механизмы координации операций любых внебюджетных фондов, созданных для управления доходами от природных ресурсов, с другими налогово-бюджетными операциями.

**Национальные ресурсодобывающие компании** 1.1.4/1.1.5

Четко определяются структуры собственности национальных ресурсодобывающих компаний и их налогово-бюджетные функции по отношению к министерству природных ресурсов и министерству финансов.

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

**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, четко определяются и описываются в бюджетной документации.

**Субнациональные органы государственного управления и доходы от природных ресурсов** 1.1.2

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

## **2. Доступность информации для общественности**

### **Бюджетная документация о доходах и расходах, связанных с природными ресурсами** 2.1.1

Все операции, связанные с получением доходов от природных ресурсов, в том числе проводимые через внебюджетные фонды, четко выделяются, описываются и представляются в отчетности в рамках бюджетного процесса и в итоговых счетах.

### **Отчетность о платежах компаний, связанных с доходами от природных ресурсов** 2.1.1

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

### **Отчетность о задолженности, связанной с природными ресурсами** 2.1.4

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

### **Отчетность об активах, связанных с природными ресурсами** 2.1.4

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

### **Оценка стоимости активов в форме запасов природных ресурсов** 2.1.4/3.1.1

В качестве основы налогово-бюджетной политики должны готовиться оценки стоимости запасов природных ресурсов, основанные на вероятных объемах добычи, с четким представлением лежащих в основе этих оценок допущений.

### **Отчетность о внебюджетной деятельности** 2.1.3

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



### **3. Открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности**

#### **Налогово-бюджетная политика и доходы от природных ресурсов 3.1.1**

В основах бюджета содержится 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 налогово-бюджетной сфере.

#### **Фонды природных ресурсов и бюджетные правила 3.1.2**

Правила, применяемые в отношении внебюджетных фондов, связанных с природными ресурсами, четко формулируются в рамках общих основ налогово-бюджетной политики.

#### **Налогово-бюджетная политика и управление активами 3.1.1**

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

#### **Сальдо бюджета 3.2.3/3.2.4**

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

#### **Фискальные риски 3.1.5**

В годовой бюджетной документации в открытой форме рассматриваются риски, связанные с доходами от природных ресурсов, особенно ценовые риски и условные обязательства, разъясняются принимаемые для их покрытия меры и отслеживаются их результаты.

#### **Учет доходов от природных ресурсов 3.3.1**

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 лежит четко объявленный базис (учет на кассовой основе или на основе начисления) и общие принципы бухгалтерского учета.

**Внутренний контроль и аудит доходов от природных ресурсов** 3.3.3

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 четко описываются и обнаруживаются.

**Открытость системы сбора налогов** 3.3.4

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

**4. Гарантии достоверности**

**Надзор за компаниями** 1.1.4/1.1.5

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

**Надзор за потоками доходов между компаниями и органами государственного управления** 4.2.1

Национальное управление аудита или иная независимая организация представляет 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

21. Отношения между органами государственного управления, национальными ресурсодобывающими компаниями (НРДК) и международными компаниями 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 в отношении стимулирования инвестиций международных компаний или использования 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.

22. Достижение прозрачности во всех аспектах этих отношений сопряжено с трудностями технического и административного характера. В следующих разделах рассматриваются ключевые аспекты практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Во-первых, обсуждаются три элемента (в целом входящие в сферу охвата статьи 1.2.2 Кодекса по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере), имеющие особое значение для ясности базовой правовой основы. Этими элементами являются следующие: процедуры лицензирования; четкость и открытость налогово-бюджетного режима, регулирующего потоки доходов от природных ресурсов между органами государственного управления и компаниями; вопрос четкости правовых полномочий в отношении связанных с ресурсами доходов и заимствований. Во-вторых, в более широком смысле налогово-бюджетный режим может включать участие государства в капитале компаний (статья 1.1.5 Кодекса). В-третьих, принципиальным вопросом является ключевая роль, которую часто играют в политике НРДК и на которую распространяется статья 1.1.4 Кодекса. Это, в свою очередь, связано с КФД — различными формами некоммерческой деятельности (включая защиту окружающей среды), осуществляемой за рамками официального бюджетного процесса. НРДК нередко играют важную роль в осуществлении или содействии проведению такой некоммерческой деятельности. Наконец, часто фундаментальное значение имеет четкость механизмов разделения доходов между разными уровнями системы государственного управления (статья 1.1.2 Кодекса),

---

<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.

сказывающаяся также на прозрачности и действенности макроэкономического регулирования.

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

1.1.5/1.2.2

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

#### ***Базовая правовая основа***

23. 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 должны быть четко установлены в законах, нормативных положениях и процедурах, охватывающих все этапы разработки ресурсов. Правовая основа должна способствовать примирению различных интересов четырех групп заинтересованных сторон: государства, частных инвесторов, обладателей прав на земельную территорию и других сторон, на которые деятельность добывающих отраслей может оказать социальное и экологическое воздействие. 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. Эти меры обсуждаются в разделе 3 (см. пункты 101–105).

24. 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).

25. 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).

26. В современных правовых основах деятельности ресурсодобывающих отраслей, как правило, особое значение придается созданию благоприятной среды для 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: (i) избежание чрезмерной сложности системы и ограничение возможностей произвольного применения установленных положений должностными лицами и (ii) содействие раскрытию информации о налогово-бюджетных и квазифискальных механизмах. Поэтому оптимальная практика в отношении такого законодательства заключается в (i) установлении стандарта соглашений и условий разведки, разработки и добычи с минимальными возможностями по принятию произвольных решений должностными лицами, но при этом с течением времени эти стандартные условия могут меняться; (ii) определении четких и открытых процедур лицензирования; (iii) наличии возможности разрешения споров посредством (международного) арбитража и (iv) раскрытии информации об индивидуальных соглашениях и контрактах о добыче на лицензионной или контрактной территории. Такая практика является достаточно стандартной в развитых странах, однако во

---

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

многих развивающихся странах она не соблюдается должным образом, отчасти из-за ограниченного административного потенциала. Далее будет рассмотрено применение данных принципов прозрачности, сначала в отношении процедур лицензирования, а затем в контексте налогово-бюджетного режима.

### *Процедуры лицензирования*

27. 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*

28. 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>. Информация о поступивших заявках и предоставленных контрактах публикуется. Впоследствии также обнародуются данные сейсмической разведки и данные о бурении скважин, предоставляемые выигравшим участником торгов<sup>26</sup>. В США для офшорных проектов проводятся открытые торги с более или менее фиксированными условиями и

---

<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 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. Существуют основания (особенно в горнодобывающей промышленности) для 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> 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.

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*

29. 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. В этих случаях раскрытие информации об удовлетворенных заявках и контрактах является важным элементом прозрачности, хотя с увеличением числа параметров толкование результатов все более усложняется. В этой связи для некоторых контрактов в Нигерии установлены достаточно качественные стандарты: базовые условия (которые можно рассматривать как «типовой контракт») являются хорошо известными и публикуются, а также обнаружится информация о представленных заявках и выданных лицензиях. Однако такая практика еще не нашла в Нигерии повсеместного применения.

#### *Заключение контрактов путем переговоров*

30. 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 НКК). Раскрытие информации об удовлетворенных заявках также не является необходимой частью 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 обнаружится информация обо всех контрактах, хотя лицензии могут выдаваться по итогам переговоров или посредством торгов.

31. В современных 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, где 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.

### **Вставка 1. Природный газ и прозрачность в бюджетно-налоговой сфере<sup>27</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. Помимо экономических последствий, обусловленных характером поставок газа, эти особенности порождают особые трудности для установления прозрачного налогово-бюджетного и ценового режима, поскольку международные цены во многих случаях не являются непосредственно применимыми.

Природный газ, который может добываться из отдельного месторождения или в качестве попутного газа, присутствующего в нефтяном пласте, транспортируется по трубопроводу или, на более дальние расстояния, 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. С очисткой попутного газа связаны особые сложности, и часто он просто сжигается.

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.

<sup>27</sup> В основном на базе материалов работы Okogu (2002).



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.

Эти особенности местоположения 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, искажать спрос на энергоносители и снижать привлекательность данного ресурса для инвесторов из частного сектора. Масштабная квазифискальная деятельность была, например, выявлена в Украине в случае транспортировки газа из России (Petri et al., 2002).

32. В связи с процедурами открытых торгов часто выражается озабоченность тем, что как органы государственного управления, так и соответствующие компании могут утратить свое преимущество в конкуренции в результате раскрытия общественности информации о контрактах, победивших в торгах. Поэтому в ряде стран по причинам коммерческой конфиденциальности обычной практикой являются контракты, заключаемые в ходе переговоров и содержащие положения о неразглашении информации. Аргумент, который обычно выдвигают органы государственного управления (и в некоторой степени компании), заключается в том, что в случае раскрытия информации будет ослаблена их позиция на переговорах в отношении будущих контрактов. На практике, однако, условия контракта, как правило, становятся широко известны в отраслевых кругах вскоре после его подписания. Поэтому представляется, что потеря стратегических преимуществ в результате публикации контрактов оказывается незначительной. Напротив, можно утверждать, что обязательство публиковать контракты должно в действительности усиливать позиции правительства на переговорах, поскольку оно должно раскрывать их результаты законодательным органам и общественности. В тех случаях, когда условия не позволяют раскрывать содержание контрактов или данные о платежах отдельных компаний, возможным вариантом может быть раскрытие информации о платежах отдельных компаний независимой третьей стороне (примером является предлагаемый в рамках ИОПДО подход с использованием агрегирующего органа<sup>28</sup>).

<sup>28</sup> В случае индивидуальных контрактов ключевые налогово-бюджетные условия могут оговариваться в дополнительных соглашениях, которые могут оставаться конфиденциальными, даже если сами такие (продолжение на следующей странице)

## Фискальный режим

### 1.2.2

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

33. 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.

34. В нефтяной промышленности<sup>29</sup>, помимо значительных объемов добычи, производимой предприятиями, находящимися в прямой государственной собственности<sup>30</sup>, существуют два общих типа фискальных режимов, используемых для определения долей, в которых рента от природных ресурсов распределяется между государством и инвесторами: (i) система налогов/роялти, при которой компаниям выдаются лицензии на разведку, эксплуатацию месторождений и продажу нефти и к ним применяется ряд налоговых (а также неналоговых) инструментов; (ii) соглашение о разделе продукции (СРП), при котором с компанией заключается контракт на добычу и разработку ресурса в обмен на долю в объеме добычи<sup>31</sup>. СРП могут также включать

---

контракты публикуются. В таких случаях главная цель обеспечения прозрачности наилучшим образом может быть достигнута путем заключения между органами государственного управления и компаниями соглашений об официально утвержденной публикации всех предусмотренных контрактом условий, касающихся налогово-бюджетной политики, кроме конфиденциальной коммерческой информации. Подробнее о подходе с использованием агрегирующего органа см. в разделах 2 и 4.

<sup>29</sup> Использование СРП не распространено в сфере разработки твердых пород (см. упомянутую выше работу Kumar, 1995 год, стр. 12).

<sup>30</sup> В работе Daniel (2002a) отмечается, что из общего объема добычи, составлявшего в 2000 году примерно 75 миллионов баррелей в день, приблизительно 23 миллиона баррелей добывалось в ближневосточных странах-членах ОПЕК (включая Иран, Кувейт и Саудовскую Аравию) компаниями, находящимися в частичной или полной государственной собственности.

<sup>31</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. В

(продолжение на следующей странице)

некоторые элементы налогов или роялти, однако оптимальная практика заключается в том, чтобы ограничивать эти элементы только необходимыми для гарантии налогово-бюджетной стабильности. При этом даже в рамках режима 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 ННК). 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. Любой из этих режимов может быть построен таким образом, чтобы достигались одни и те же результаты с точки зрения долевого участия в доходах и соотношения риска и выгод. 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>32</sup>.

### **СРП**

35. 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>33</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

---

проекте руководящих принципов отчетности ИОПДО (2003, стр. 4) для проведения различия между системой налогов/роялти и СРП используются понятия «*концессионный*» и «*контрактный*», соответственно.

<sup>32</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 СРП, обычно в сочетании с той или иной формой роялти или налога на доходы.

<sup>33</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 не сильно различаются между собой, однако в результате периодических пересмотров менялись «поколения» самих типовых контрактов.

фактических контрактов будет давать более определенную информацию, однако с учетом ограничений, описанных выше в разделе о процедурах лицензирования.

36. 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 представления общественности информации обо всех ключевых параметрах СРП, так же как и о налоговых ставках, освобождениях и вычетах.

### ***Системы налогов/роялти***

37. В промышленно развитых странах обычно более широко используются системы налогов/роялти. В этих странах, как правило, делается опора на базовый режим налогообложения корпораций, и поэтому система прочно основана на общем налоговом законодательстве. Однако любая система порождает проблемы в области прозрачности, и налогообложение ресурсов сопряжено со многими трудностями, обусловленными характером инвестиций в этом секторе. 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.

38. 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. Вопросы рентабельности и риска могут обусловить 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 существует широкий спектр режимов. На одном конце спектра, как рассматривается в работе Cordes (1995), на ресурсодобывающие компании распространяется тот же режим, что и на компании других отраслей, дополняемый лишь некоторым добавочным налогом на прибыль (например, «налогом на ренту от природных ресурсов»), обусловленным высокой нормой прибыли в отрасли, и некоторым эквивалентом роялти, гарантирующим 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>34</sup>.

39. В той части спектра, которая соответствует оптимальной практике, должно быть возможно определить базовый налоговый режим для ресурсодобывающей отрасли через стандартные налоги, применяемые в отношении всех компаний, а также включая некоторые вариации политики (роялти, дополнительный налог на прибыль) в качестве неотъемлемых элементов этого режима<sup>35</sup>. Любые особые льготы сверх предусмотренных в таком базовом режиме должны представляться отдельно и отражаться в отчетности как *налоговые расходы*<sup>36</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 условий для принятия дискреционных решений.

40. Помимо СРП, являющихся неотъемлемой частью многих систем, элементами общих основ политики можно считать обособление, косвенные налоги, различные формы бонусов и иных неналоговых платежей, положения о фискальной стабильности и участие в капитале. Эти элементы рассматриваются ниже.

### *Делимитации*

41. Важной характеристикой фискального режима является то, в какой степени государство применяет принцип *делимитации* (ограничения возможностей налогоплательщиков по консолидации доходов или вычетов для целей налогообложения по разным видам деятельности, проектам или лицензионным

---

<sup>34</sup> Сводное обсуждение налоговых режимов в нефтяном секторе см. в работе Daniel (2002b).

<sup>35</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://odin.dep.no/oed/engelsk/p10002017/index-b-n-a.html>). 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>36</sup> Общее обсуждение налоговых расходов см. в пунктах 68–70 Руководства. 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.

сферам). Защитные меры существенным образом сказываются на потоках доходов и стимулах для инвесторов. Если они не применяются, то потоки доходов государства могут задерживаться во времени, поскольку налоговые вычеты за счет новых проектов могут применяться в отношении доходов от текущей добычи. Однако в соответствующих обстоятельствах защитные меры также позволяют создать равные условия работы для новых участников, включающихся в проект добычи ресурсов на его более поздних этапах. В более долгосрочной перспективе отказ от применения защитных мер 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*

42. 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, должны четко отражаться либо в рамках общего фискального режима, либо рассчитываться отдельно как налоговые расходы.

## **Вставка 2. Фискальный режим и «выручка» 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 «выручка» 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 преобразования в этом направлении 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. Вместо этого, представление описанных данных общественности можно считать полезным элементом общего процесса раскрытия информации, который, наряду с другими мерами, должен способствовать повышению прозрачности фискального режима.

43. Особые проблемы возникают в связи с возмещениями НДС. Как подчеркивается в работе Sunle, 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, вводятся освобождения от НДС в отношении импорта оборудования и других факторов производства для добывающей промышленности, однако налоговой службе, особенно при ее слабом развитии, сложно отличить факторы производства, используемые в добывающей промышленности, от применяемых в других секторах экономики<sup>37</sup>.

#### *Бонусы и неналоговые платежи*

44. 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 (и этот компромисс вполне может быть оправдан с позиций управления риском государства).

---

<sup>37</sup> В работе Sunley et al. 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.



Соответственно, бонусы, выплачиваемые до начала реализации проекта, могут обладать некоторыми характеристиками обеспеченных нефтью кредитов, которые косвенным образом выплачиваются за счет предоставления в будущем благоприятного налогового режима. Поэтому неотъемлемым элементом прозрачности является раскрытие информации об условиях контрактов в той или иной форме. Применяются также и различные другие 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*

45. 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 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, четко оговариваются в законе. Законодательство содержит требование полного раскрытия информации обо всех связанных с ресурсами доходах, поступлениях средств по займам и обязательствах по ним и запасах активов.

46. 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 заключаются либо с министерством нефтяной промышленности, либо с ННК. 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.

47. В случаях, когда получателем платежей, связанных с доходами от природных ресурсов, является НРДК, внебюджетный фонд или местные органы государственного управления, требуется четкое обоснование использования таких механизмов и применение в отношении организаций надлежащей практики обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (см. 1.1.3 и 1.1.2 ниже). Надлежащая практика заключается в обеспечении поступления всех таких доходов в государственный бюджет, прежде чем они будут направлены на какие-либо расходы.

48. Право осуществления заимствований на общественные нужды в идеальном случае 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. Вместе с тем в некоторых богатых ресурсами странах 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 заимствований могут не распространяться стандартные правила финансового управления и надзора министерства финансов и национального управления аудита. 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.

49. 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 иной форме. 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. раздел 3). В случае составления полного баланса органов государственного управления эти активы

должны отражаться в составе консолидированного баланса органов государственного управления<sup>38</sup>.

## Участие в капитале

### 1.1.5

Полное раскрытие информации о вовлеченности государства в деятельность ресурсодобывающего сектора вследствие участия в капитале и разъяснение общественности соответствующих последствий.

50. 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 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. Доли участия могут приобретаться 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 «ведущая на балансе» государства доля участия в капитале финансируется частными инвесторами, но после начала коммерческой эксплуатации ресурсов государство вносит вклад в покрытие безвозвратных издержек проекта из своей доли прибыли или прибыльной нефти<sup>39</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. Важно, чтобы информация обо всех таких уступках и связанных с ними затратах раскрывалась как можно более полно.

51. Если, как это часто имеет место, государство имеет право прямого долевого участия через НРДК (в некоторых случаях это участие оплачивается долей НРДК в прибыльной нефти) или министерство природных ресурсов, то должна полностью раскрываться информация о форме оплаты этой доли и о структуре собственности<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Эта рекомендуемая практика соответствует требованиям статистической методологии, изложенной в Руководстве по статистике государственных финансов (2001 года).

<sup>39</sup> В работе Daniel (1995b) отмечается, что при определенных допущениях «ведущая 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.

<sup>40</sup> В некоторых странах доля прямого участия, предоставляемая «государству», фактически находится в руках частных лиц (обычно это должностные лица органов государственного управления). Как  
(продолжение на следующей странице)

52. В тех случаях, когда большая часть добычи находится под непосредственным контролем государства, платежи в бюджет осуществляются как в виде налогов и дивидендов, так и 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 удовлетворяют этим стандартам. Соблюдение условий ИОПДО потребует существенно больших усилий для выполнения этих стандартов.

### **Внебюджетные фонды, связанные с ресурсами**

#### 1.1.3

Четко оговариваются механизмы координации операций любых внебюджетных фондов, созданных для управления доходами от природных ресурсов, с другими налогово-бюджетными операциями.

53. Внебюджетные фонды обычно порождают целый ряд проблем в отношении прозрачности, поэтому в качестве необходимой меры для повышения прозрачности доходов от природных ресурсов рекомендуется отказ от их использования (более подробное обсуждение см. в разделе 3 в контексте координации налогово-бюджетной политики). Однако в ряде стран внебюджетные фонды были созданы специально для защиты бюджета и экономики от изменчивости потоков доходов от природных ресурсов, формирования сбережений для будущих поколений или для других целей (например, в качестве фондов развития). Оптимальная практика в отношении таких фондов состоит в недопущении прямого расходования каких-либо денег из этих фондов; любое использование этих средств должно осуществляться через государственный бюджет и проходить через стандартные бюджетные процедуры ассигнования. Особенно успешно эти правила применяются в Норвегии (см. обсуждение этого вопроса в разделе 3).

54. Прямое расходование средств — в любой форме — из внебюджетного фонда, связанного с ресурсами (и, по существу, любого другого внебюджетного фонда), несет в себе опасность создания двойного бюджета и направления определенных государственных поступлений на конкретные цели, что ведет к нежелательным последствиям с точки зрения прозрачности и эффективности бюджетных расходов. Вместе с тем в некоторых странах были созданы фонды, по закону наделенные полномочиями по самостоятельному осуществлению расходов в обход стандартного бюджетного процесса<sup>41</sup>. В таких случаях в законе, регулирующем внебюджетные

---

представляется, такая передача полномочий, при отсутствии доказательств обратного, носит прозрачный характер, однако должно предоставляться полное обоснование такой практики.

<sup>41</sup> Примером здесь может служить Фонд разработки минеральных ресурсов Ганы. Он финансируется за счет направляемых в него целевым назначением поступлений в форме роялти и предназначен для (продолжение на следующей странице)

расходы, должны четко оговариваться их цели и предусматриваться их парламентская проверка. Независимо от того, имеют ли место названные расходы, надлежащая практика по обеспечению прозрачности требует, чтобы в рамках бюджетного процесса в парламент представлялись прогнозы операций фонда; кроме того, вместе со стандартной бюджетной отчетностью в парламент — либо, что предпочтительнее, в составе консолидированных счетов органов государственного управления — должны представляться также счета, содержащие подробную информацию о фактических расходах, активах и пассивах фонда.

### **Национальные ресурсодобывающие компании**

1.1.4/1.1.5

Четко определяются структуры собственности национальных ресурсодобывающих компаний и их налогово-бюджетные функции по отношению к министерству природных ресурсов и министерству финансов.

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

55. НРДК играют все более важную роль, особенно в нефтяном секторе<sup>42</sup>. В 1970-е годы государственной собственности и контролю над ресурсами стало уделяться повышенное внимание, и исходно основной акцент делался на национализации и установлении контроля над 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, стремясь в конечном итоге добиться контроля над розничными ценами на нефтепродукты. Это привело к быстрому усилению роли национальных компаний в определении нефтяной политики, и, в том числе, эти компании взяли на себя часть некоммерческих функций, которые обычно выполняют государственные органы. Способность этих компаний привлекать местных (и зарубежных) высококвалифицированных специалистов и бóльшая гибкость их структур 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 экономикой. Как

---

финансирования мероприятий по устранению экологического ущерба и проектов развития в поселениях работников горнодобывающей промышленности. Однако действующие в нем механизмы ассигнования и фактического расходования средств сложны и непрозрачны. Выплаты, как правило, осуществляются с задержкой или не на установленные цели. См. *Ghana: Report on the Observance of Standards and Codes — Fiscal Transparency Module* (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04203.pdf>).

<sup>42</sup> Например, в работе McPherson (2003) отмечается, что ННК контролируют 90 процентов мировых запасов нефти, и на их долю приходится 73 процента добычи.

обсуждается в разделе 3 (в контексте статей 3.2.3/3.2.4 Кодекса), некоторым странам, возможно, следует рассмотреть вопрос о составлении расширенного баланса государственного сектора, включающего НРДК, в качестве ключевого показателя налогово-бюджетной политики.

56. В работе McPherson (2003) указывается ряд принципиальных вопросов, связанных с ННК, которые требуют решения. Два из них, в частности, касаются ресурсодобывающих отраслей в целом и имеют непосредственное отношение к прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

- 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>43</sup>.
- Необходима также четкость определения функций ННК в области мер политики и регулирования относительно отраслевого министерства и министерства финансов. Эти проблемы сводятся к минимуму, если названные компании занимают главным образом коммерческой деятельностью.

57. Для надлежащего решения этих задач необходимы принципиальные реформы управления ННК/НРДК. В то же время центральным элементом корпоративного управления<sup>44</sup> является более полное раскрытие информации о структурах собственности этих компаний и их дочерних предприятиях, включая в соответствующих случаях информацию 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 имеющимся потенциалом и институциональной структурой, является для развивающихся стран важнейшим

---

<sup>43</sup> С точки зрения прозрачности нет необходимости в запрете на осуществление НРДК такого рода деятельности; необходимо лишь, чтобы эта деятельность четко описывалась и представлялась разъяснения ее роли в общей налогово-бюджетной политике. Описываемая ниже норвежская модель служит одним из примеров четко определенного механизма, однако это не означает, что она представляет собой единственно возможный механизм с надлежащим уровнем прозрачности. Конкретные примеры квазифискальной деятельности, осуществляемой НРДК, рассматриваются в следующем разделе.

<sup>44</sup> Принципы корпоративного управления ОЭСР рассматриваются во вставке 3 на стр. 16 Руководства.

условием преобразований в сфере обеспечения прозрачности использования природных ресурсов и управления ими. В этом отношении одним из примеров четкого определения функций является «Модель норвежской троицы»<sup>45</sup>. По многим причинам это направление реформ имеет крайне важное значение для совершенствования многих других элементов прозрачности и управления ресурсами, большинство из которых зависят 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, четко определяются и описываются в бюджетной документации.

#### ***Экономическая и социальная КФД***

58. Квазифискальная деятельность (КФД)<sup>46</sup> может осуществляться государственными предприятиями, 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. Главные виды КФД в ресурсодобывающих секторах включают следующее:

---

<sup>45</sup> Проведение политики и лицензирование, а также налогообложение нефтяной промышленности и решение связанных с этим налогово-бюджетных вопросов лежит на ответственности 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. ННК (Statoil) занимается главным образом коммерческой деятельностью, и эта ее роль была дополнительно укреплена путем частичной приватизации. См. упомянутую выше работу McPherson (стр. 200).

<sup>46</sup> Общее обсуждение квазифискальной деятельности приводится в пункте 31 Руководства. 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, рационалирование 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.

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

59. Первый вид КФД приводит к рыночным искажениям и к недооценке масштабов деятельности органов государственного управления и размеров дефицита бюджета, в котором должны были бы отражаться связанные с этой деятельностью неявные субсидии. 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 также чревато формированием неустойчивой в долгосрочной перспективе зависимости от сохранения низких цен на энергию и энергоносители. Такие виды КФД имеют широкое распространение во многих странах с крупными энергетическими ресурсами. Их последствия с точки зрения снижения ответственности руководства компаний за результаты как за коммерческих, так и некоммерческих видов деятельности, обсуждаются выше.

60. 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 снисходительно относятся к накоплению потребителями просроченной задолженности

---

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



по платежам<sup>48</sup>. 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 информации о государственной политике в отношении цен на энергоносители, которая часто также включает правила директивного установления цен на нефтяную и иную продукцию. КФД, имеющая место ввиду низких цен на энергоносители и снисходительного 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>.

61. Второй вид КФД имеет место, когда национальные ресурсодобывающие компании или международные компании берут на себя ответственность за оказание услуг, предоставление которых обычно считается функцией государства. Эта деятельность во многих отношениях является желательной формой сотрудничества между компаниями и государством в целях удовлетворения общественных потребностей на местном уровне. В некоторых случаях можно утверждать, что компании располагают лучшими возможностями, чем государство, для оказания таких услуг, например, жителям отдаленных районов. Кроме того, сами компании могут извлечь выгоду, выражающуюся в улучшении отношения к ним жителей районов, в которых ведется разработка природных ресурсов. 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.

62. 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 отношении таких расходов<sup>50</sup>. Охват видов КФД и их разъяснение в бюджетной

---

<sup>48</sup> 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 et al. (2002).

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

<sup>50</sup> Здесь можно выделить два вида взаимоотношений: (i) может быть достигнута договоренность о том, что обеспечение условий для образования и медицинского обслуживания для сотрудников компаний, (продолжение на следующей странице)

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).

63. 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 реализационный потенциал органов государственного управления 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.

64. 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, подлежат 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>51</sup>. Примером здесь может служить «система налоговых кредитов на развитие инфраструктуры», предназначенная для горнодобывающих компаний Папуа — Новой Гвинеи. Признавая ограниченный реализационный

---

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, и 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>51</sup> Вместе с тем существуют аргументы в пользу того, чтобы считать налоговыми расходами только те расходы, которые ресурсодобывающая компания произвела по конкретному требованию органов государственного управления; при этом такие расходы не следует считать налоговыми расходами, если в отсутствие проекта они бы не были произведены. В целях обеспечения прозрачности все такие виды деятельности должны раскрываться с указанием масштабов социальных расходов; ответ на вопрос о том, считаются ли затраты частью затрат компании, зависит от конкретных контрактов.

потенциал местных органов управления в области осуществления проектов развития социальных услуг и 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 то что они получают кредит по налогу на доходы на сумму этих расходов.

65. Третий вид КФД носит сходный характер, но связанные с ним затраты и социальные задачи с большим трудом поддаются определению. Например, ангольская компания SONANGOL активно вела деятельность по закупкам товаров и услуг от имени государства. Эти закупки не отражаются в государственных счетах и компенсируются тем, что с компании не взимаются налоговые платежи на соответствующие суммы. Другим 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. Конкретным примером такой практики является азербайджанская компания ГНКАР: по имеющимся данным, в ней наблюдается огромный переизбыток работников, общая численность которых составляет более 50 000 человек. 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>52</sup>.

66. Последний вид КФД — использование рыночного левериджа национальных ресурсодобывающих компаний для привлечения заемных средств от лица государства<sup>53</sup> — тоже представляет собой распространение налогово-бюджетных полномочий 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.

---

<sup>52</sup> Например, в рамках развития нефтяного сектора Индонезии с целью поощрения найма местной рабочей силы был создан Фонд использования знаний и повышения квалификации (DPKK). Этот фонд финансируется за счет обязательных платежей, составляющих 100 долларов США в месяц на каждого иностранного наемного работника.

<sup>53</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).

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

67. 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, чтобы уровень расходов на охрану окружающей среды отражался в фискальной документации 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 приобретают характер стандартных положений.

68. 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 чисто коммерческой точки зрения компании, 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 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>54</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>55</sup>.

---

<sup>54</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://odin.dep.no/filarkiv/204754/Miljo\\_Engelsk04.pdf](http://odin.dep.no/filarkiv/204754/Miljo_Engelsk04.pdf).

<sup>55</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  
(продолжение на следующей странице)

## Субнациональные органы государственного управления и доходы от природных ресурсов

1.1.2

Надлежащим образом определяются механизмы закрепления или распределения доходов от природных ресурсов между центральными и субнациональными уровнями органов государственного управления и учитываются цели национальной налогово-бюджетной политики и задачи в области макроэкономики в пределах конституционных ограничений.

69. 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 формулироваться и применяться в соответствии с предписаниями законодательства открытым и последовательным образом<sup>56</sup>. 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>57</sup>.

### Вопросы экономической теории и налогово-бюджетной политики

70. 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

---

также должна предусматриваться возможность переоценки обязательств по рекультивации. Эта практика все чаще признается необходимым элементом затрат компаний на разработку ресурсов.

<sup>56</sup> См. пункт 20 Руководства.

<sup>57</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 является не очень высоким.

лучше, чем центральные правительства, определить нужды и потребности населения, проживающего на подведомственной им территории. Однако аргументы, касающиеся «проклятия ресурсов», приведенные для общенационального уровня (см. выше пункты 2–3), 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>58</sup>. Другой аргумент в пользу сбора доходов от природных ресурсов на уровне центрального правительства касается необходимости в согласованности политики; 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.

71. Для того чтобы добиться сбалансированной централизации сбора доходов от природных ресурсов, можно использовать иные меры. Например, за субнациональными органами управления могут быть закреплены налоги, не связанные с природными ресурсами, чтобы тем самым предоставить им некоторую самостоятельность. Кроме того, необходимо создать систему 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).

72. Однако, несмотря на подобные аргументы в пользу централизованного управления доходами от природных ресурсов, такие механизмы применяются не повсеместно. В некоторых странах природные ресурсы находятся в собственности субнациональных государственных органов<sup>59</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. Это особенно актуально в богатых ресурсами развивающихся странах, в которых действуют центробежные силы<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> С этим аспектом связано и то, что субнациональным органам управления сложно координировать макроэкономическую политику в целях стабилизации и формирования сбережений (см. 3.1.1(a)).

<sup>59</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>60</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  
(продолжение на следующей странице)

73. В странах, где субнациональные органы государственного управления получают часть доходов от природных ресурсов, возникает проблема горизонтальной справедливости. 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 районы пяти провинций получали бы 80 процентов доходов от нефти и газа, приходящихся на долю местных органов, тогда как каждый из районов остальных 25 провинций получал бы очень небольшую часть этих доходов. В Аргентине на долю одной провинции (в которой проживает лишь 1,5 процента населения страны) приходится более трети 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 (Martinez-Vazquez and Boex, 2000). В этом последнем случае, однако, более 90 процентов доходов от нефти закрепляется за федеральным правительством. Необходимость выравнивающих трансфертов в пользу регионов, где не добываются природные ресурсы, в каждой стране должна рассматриваться в контексте общего распределения нефтяных доходов<sup>61</sup>.

74. 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>62</sup>. Кроме того, распределение доходов может применяться (i) по различным налогам (например, в Папуа–Новой Гвинее все роялти закрепляются за провинциями), (ii) на основе предоставления доли в общих доходах, связанных с ресурсами, или (iii) 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,

---

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>61</sup> В работе Ahmad and Mansoor (2001) описывается такая система горизонтального выравнивания в Индонезии.

<sup>62</sup> Такие системы в нефтедобывающих странах подробно проанализированы в работе Ahmad and Mottu (2003).

Колумбии, Мексике, Нигерии, России и Эквадоре)<sup>63</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.

75. 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, подобная система разделения доходов была введена еще раньше. В Боливии идет активная борьба за перестройку существующей системы распределения доходов от углеводородных ресурсов, с тем чтобы провинции — особенно не ведущие добычи нефти и газа — получали более значительную долю доходов от этих ресурсов.

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

76. Вне зависимости от выбранной системы разделения доходов с субнациональными уровнями она должна быть основана на четких правилах и принципах, включающих 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 надежное 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.

77. Предполагается, что четко сформулированная система разделения доходов с субнациональными уровнями органов государственного управления должна учитывать макроэкономические факторы и цели национальной налогово-бюджетной политики. Это может обуславливать установление целевых показателей бюджетного дефицита и верхних пределов для расходов субнациональных органов государственного управления, с тем чтобы сдерживать спрос в периоды резких скачков доходов от природных ресурсов. Этого можно добиться с помощью законов о бюджетной ответственности, пактов о внутренней стабильности или других институциональных механизмов, призванных обеспечить согласованность управления государственными финансами между центральным правительством и местными органами управления. Например, в Нигерии установление такого режима межбюджетных отношений потребовало бы дополнить существующий механизм разделения доходов от нефти с субнациональными уровнями положением об обязательном ограничении расходов,

---

<sup>63</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, с одной стороны, между провинциями и штатами, а с другой — между ними и федеральным правительством.



финансируемых за счет непредвиденных доходов от нефти, также и на субнациональном уровне (на уровне штатов). Ожидается, что это будет сделано с помощью Закона о бюджетной ответственности, проект которого сейчас готовится. Вместе с тем, как показывает опыт, внедрение подобных систем может оказаться непростой задачей, особенно в крупных странах с федеративным устройством и с многочисленными и обладающими значительной властью субнациональными органами государственного управления<sup>64</sup>.

78. Соображения прозрачности требуют, чтобы налоговые полномочия, механизмы распределения доходов и функции по расходованию средств были основаны на устойчивых принципах и согласованных формулах, которые должны разрабатываться и применяться открытым и последовательным образом<sup>65</sup>. Упомянутый выше пример Мексики представляется весьма показательным, поскольку в этом случае распределение доходов основано не только на более широком круге источников поступлений, но и на прозрачной формуле с четкой и часто представляемой отчетностью о произведенном распределении фактических доходов. В результате этого распределение нефтяных доходов между различными уровнями органов государственного управления носит в Мексике относительно бесконфликтный характер.

---

<sup>64</sup> Примечательным исключением из этого правила является Бразилия, где введен в действие получивший широкое одобрение Закон о бюджетной ответственности, требующий соблюдения бюджетной дисциплины и ограничивающий размеры бюджетных дефицитов и долга как на федеральном, так и на региональном уровне (уровне штатов).

<sup>65</sup> Если возможно, лучше всего разрабатывать и утверждать формулу распределения доходов от природных ресурсов до того, как начата эксплуатация этих ресурсов и стали поступать доходы, то есть пока еще есть неопределенность в отношении величины ожидаемых доходов. В работе McLure (2003) такая практика названа «под покровом неведения».

## II. ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

79. 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>66</sup>.

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

2.1.1

Все операции, связанные с получением доходов от природных ресурсов, в том числе проводимые через внебюджетные фонды, четко выделяются, описываются и представляются в отчетности в рамках бюджетного процесса и в итоговых счетах.

80. Как было показано в предыдущем разделе, государство может получать доходы от ресурсов с помощью разнообразных налоговых или равнозначных им инструментов. В некоторых случаях доходы могут поступать непосредственно в фонд природных ресурсов. В других случаях, как в примере с Государственным нефтяным фондом Норвегии (ГНФ), все доходы и расходы, связанные с нефтью, проводятся через бюджет, а чистая выручка перечисляется в фонд. Впоследствии средства, необходимые для финансирования бюджетного дефицита, не связанного с нефтью, переводятся из Нефтяного фонда обратно в бюджет<sup>67</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

<sup>66</sup> Общие соображения, изложенные в Кодексе и Руководстве, также относятся и к отчетности о налоговых расходах в пользу ресурсодобывающего сектора, однако, как обсуждается в разделе 1, 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 повышения прозрачности.

<sup>67</sup> См. <http://www.statsbudsjett.no/2004/english.asp>.

(в Соединенном Королевстве этим занимается Национальное бюро статистики<sup>68</sup>). Основной принцип в 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 развитых странах 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>69</sup>.

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

2.1.1

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

81. В рамках ИОПДО были разработаны стандартные процедуры отчетности и образцы соответствующих форм (далее — «руководящие принципы»), которые должны способствовать обеспечению полной подотчетности о поступлениях доходов от природных ресурсов<sup>70</sup>. ИОПДО ориентирована главным образом на развивающиеся страны, где механизмы контроля за общими доходами и исполнением бюджета обычно недостаточно действенны, чтобы обеспечить подготовку своевременных, всесторонних и надежных отчетов, которые обеспечивают прочную основу для текущего контроля за всеми формами государственных операций в развитых странах. Органам государственного управления этих стран рекомендуется создавать для компаний стимулы к соблюдению норм отчетности в рамках ИОПДО и при необходимости отменять положения о конфиденциальности, которые могут препятствовать представлению данных о выплатах по доходам от природных ресурсов.

<sup>68</sup> См. [http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate\\_tax/table11-11.pdf](http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/corporate_tax/table11-11.pdf).

<sup>69</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>70</sup> См. Руководящие принципы представления отчетности по нефти и газу и по добывающей промышленности ИОПДО по адресу: <http://www.eitransparency.org/>. На этом сайте также имеется Библиографический указатель ИОПДО, который служит иллюстративным руководством, помогающим странам в реализации инициативы ИОПДО, а также компаниям и другим заинтересованным сторонам, которые хотят оказать содействие в ее реализации. В Отчете от результатах от 15 марта 2005 года, представленном на Лондонской конференции ИОПДО, перечислено шесть минимальных критериев эффективной реализации ИОПДО.

В этой связи важно подчеркнуть, что простого заполнения форм ИОПДО будет недостаточно, если отсутствуют надлежащие гарантии качества данных. В принципе, приоритетной задачей органов государственного управления таких стран должно быть создание сильных административных структур, но, кроме того, им следует оценить соблюдение других применимых к данным вопросам стандартов, определенных в Кодексе (и следование практике, изложенной в настоящем пособии) и в Принципах корпоративного управления ОЭСР. Вместе с тем руководящие принципы ИОПДО являются крупным шагом вперед на пути к установлению ключевых элементов стандартов, учитывающих особые требования к отчетности в добывающей промышленности. В соответствии с 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 отчетности органами государственного управления принимающей страны в соответствии со стандартной формой отчетности для органов государственного управления;
- представление отчетности компаниями в соответствии со стандартной формой отчетности для компаний;
- проведение независимой третьей стороной агрегирования и анализа данных, представленных в формах отчетности органов государственного управления принимающей страны и компаний.

82. 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, то есть до первой точки, в которой добываемое сырье становится пригодным для продажи товаром), и предназначены только для отраслей добывающей промышленности, таких как добыча металлических руд, драгоценных камней, сырой нефти и природного газа. Отчетность охватывает потоки выгод, которые соответствуют описанным в рамках налогово-бюджетного режима (см. 1.2.2). КФД (см. 1.1.4) не отражается. 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.

83. Руководящие принципы 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. Определение обязательств органов государственного управления на этом уровне и достижение договоренностей с компаниями о соблюдении руководящих принципов отчетности ИОПДО — важный первый шаг

на пути к достижению более общей цели прозрачного управления доходами от ресурсов.<sup>71</sup>

84. Однако для того чтобы применять принципы и формы ИОПДО в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, необходимо преодолеть серьезные трудности. Считается, что Азербайджан, Гана, Кыргызская Республика и Нигерия составляют первый эшелон стран, работающих над реализацией ИОПДО. Ряд других стран также проявили активный интерес к тому, чтобы начать реализацию ИОПДО. Гана, приступив к работе по выполнению стандартов отчетности ИОПДО, осознала, что для действенного использования форм ИОПДО необходимо устранить недостатки системы учета в органах государственного управления, и государство продолжает работу по проведению требуемых для этого преобразований<sup>72</sup>. Нигерия модифицирует формы в соответствии со специфическими потребностями представления данных. Однако первоочередная задача заключается в создании более прочной правовой основы налогового-бюджетного режима и в укреплении потенциала и взаимосвязей между многочисленными государственными департаментами и ведомствами, участвующими в этом процессе (включая Нигерийскую национальную нефтяную компанию), чтобы добиться устойчивого улучшения отчетности. В мае 2004 года Кыргызская Республика выразила готовность участвовать в ИОПДО и приняла законодательство для реализации надлежащих мер, которые должны привести к повышению прозрачности в добывающих отраслях<sup>73</sup>.

85. В 2004 году Республика Конго (Браззавиль) приняла меры по публичной сертификации данных о доходах от нефти в такой форме, которая по существу приближается к выполнению норм отчетности ИОПДО. В рамках программы экономических реформ, осуществляемой при наблюдении со стороны МВФ, официальные органы страны обратились в парижское отделение КРМГ с просьбой провести независимую сертификацию доходов от нефти. Задача состоит в том, чтобы в соответствии с международными стандартами аудита установить, что доходы от нефти, подлежащие выплате государству на основании соглашений о разделе

---

<sup>71</sup> ИОПДО не является единственным способом обеспечения адекватных гарантий прозрачности доходов от природных ресурсов. В случае горнодобывающей промышленности Чили, законодательство предусматривает полное раскрытие общественности экономической, финансовой, налоговой, социальной и 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 доступна и содержится в обнародуемых счетах.

<sup>72</sup> См. упомянутый выше РОСК по Гане.

<sup>73</sup> См. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 14 мая 2004 года № 361 «О мерах по обеспечению повышения прозрачности деятельности добывающих отраслей».

продукции и объемов фактической добычи, были действительно получены. Отчеты подтвердили платежи компаний, связанные с текущей добычей, и получение этих средств казначейством, выявив расхождения, которые могут быть объяснены и ректифицированы<sup>74</sup>. Это побудило органы государственного управления принять ряд мер по укреплению процесса сбора доходов. Процесс ежеквартальной сертификации будет продолжаться до тех пор, пока с помощью этих мер не удастся повысить действенность и добросовестность работы службы, занимающейся сбором доходов.

#### **Отчетность о задолженности, связанной с природными ресурсами** 2.1.4

В публикуемых органами государственного управления отчетах о задолженности содержится информация о любом прямом или косвенном обременении, касающемся будущей добычи ресурсов, например, в форме обязательств перед кредиторами по поставке им добываемых ресурсов.

Обнарождаются данные обо всех контрактных рисках и обязательствах органов государственного управления, вытекающих из этой задолженности.

86. Открытое и своевременное представление сведений обо всех принятых долговых и условных обязательствах является еще одним важным элементом информирования общественности<sup>75</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.

87. В публикации Global Witness (2004) представлены данные об отмечающихся в нескольких богатых ресурсами странах широких злоупотреблениях займами под залог будущей добычи. Как отмечено в разделе 1, 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

---

<sup>74</sup> Эти отчеты размещены на официальном сайте правительства в Интернете (<http://www.congo-site.cg>). Министерство финансов также опубликовало соответствующие материалы на своем сайте ([www.mefb-cg.org](http://www.mefb-cg.org)).

<sup>75</sup> Представление отчетности о долговых обязательствах и активах (в том числе условных), безусловно, является центральным элементом Кодекса и Руководства, и 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.

Руководстве по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (см. пункты 78–80 Руководства). В странах, где в настоящее время не выполняются основные требования в этом отношении, должны быть решены проблемы управления и укрепления потенциала. Необходимо также принять меры по совершенствованию раскрытия информации кредиторами, участвующими в этих операциях.

#### **Отчетность об активах, связанных с природными ресурсами**

2.1.4

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

88. Стандартные требования, изложенные в пунктах 81–84 Руководства, 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, а в действительности также 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.

89. В тех случаях, когда активы хранятся в отдельном фонде, оптимальная практика (см. пример Норвегии, приведенный в разделе 3) 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>76</sup>.

---

<sup>76</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 для государственного сектора — «Финансовая отчетность на основе кассового метода учета», опубликованном МФБ в январе 2003 года.

90. Страны с крупными запасами природных ресурсов должны отдать приоритет скорейшему введению 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 определенное укрепление потенциала, но выгоды от этого должны намного превысить затраты.

#### **Оценка стоимости активов в форме запасов природных ресурсов** 2.1.4/3.1.1

В качестве основы налогово-бюджетной политики должны готовиться оценки стоимости запасов природных ресурсов, основанные на вероятных объемах добычи, с четким представлением лежащих в основе этих оценок допущений.

91. Если одним из центральных элементов, на которых сосредоточена налогово-бюджетная политика, является чистая стоимость государственных активов, то принципиально важной задачей оказывается оценка стоимости активов в форме природных ресурсов. Однако на национальном уровне 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>77</sup>. Поэтому предложенная выше практика устанавливает исключительно 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 (см. вставку 3), а в центре его внимания находится доля государства в стоимости активов. Производимый в явном виде расчет стоимости активов в форме природных ресурсов станет существенным 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>77</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 3. 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, 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>78</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.

92. 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 4, разработка комплексных международных стандартов для оценки запасов природных

---

<sup>78</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 19 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)).

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.

93. 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 большая 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. При использовании данных о стоимости активов в этих целях хотя и признается наличие некоторой неопределенности, в бухгалтерских отчетах<sup>79</sup> обязательно установление строгих (и, как правило, консервативных) критериев отражения активов в учете. Как отмечается во вставке 4, в настоящее время продолжается работа по установлению Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО)<sup>80</sup>.

94. Вместе с тем оценки запасов природных ресурсов, основанные на МСФО или других национальных стандартах отчетности, имеют ограниченную полезность для целей формулирования национальной бюджетной политики или анализа более общих вопросов, таких как пределы мировых запасов невозобновляемых энергетических ресурсов. 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). Аналогичные технические и экономические допущения будут лежать 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

---

<sup>79</sup> В статистических отчетах также обычно применяются бухгалтерские критерии отражения активов в учете (РСГФ, 2001).

<sup>80</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>.

отражалось в соответствующих отчетах. На настоящий момент представляется необходимым проведение дополнительной работы в обеих областях.

#### **Вставка 4. 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>81</sup> являются общепринятыми, стандарты финансовой отчетности по-прежнему несколько различаются. Ключевой стандарт резервирования нефтяных запасов компаниями устанавливается Комиссией по ценным бумагам и биржам США (норматив S-X, <http://ftp.sec.gov/divisions/corpfin/forms/regsx.htm>). Заявление № 69 Совета по стандартам финансового учета США<sup>82</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>83</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>84</sup> стал кодекс

<sup>81</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>82</sup> См. <http://www.fasb.org/st/summary/stsum69.shtml>.

<sup>83</sup> См., например, директивный документ Комиссии по ценным бумагам и биржам, размещенный по адресу: <http://www.sec.gov/divisions/corpfin/guidance/cfactfaq.htm>.

<sup>84</sup> См. <http://www.jorc.org/pdf/miskelly1.pdf>.

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>85</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. В 2005 году Совет по международным стандартам бухгалтерского учета будет рассматривать вопрос о разработке МСФО, применимого ко всем котируемым на биржах компаниям, с учетом критериев РК ООН.

### Отчетность о внебюджетной деятельности

2.1.3

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

95. 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).

96. Как указывалось выше, 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 их существование, если оно остается не отраженным в отчетности, скрывает истинные

---

<sup>85</sup> См. <http://www.unece.org/ie/se/reserves.html>.

масштабы государственной деятельности в секторе природных ресурсов и в экономике в целом. Что касается социальных расходов, осуществляемых НРДК или другими компаниями, то правительства стран с низкими доходами должны быть особенно заинтересованы в том, чтобы представлять данные о таких расходах 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 разделе 1, 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, может быть полезно объединять фискальные отчеты органов государственного управления и НРДК и публиковать консолидированный фискальный отчет, охватывающий весь государственный сектор (см. также обсуждение ниже в подразделе 3.2.3/3.2.4).

97. 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.

### **III. ОТКРЫТОСТЬ ПОДГОТОВКИ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОЙ ОТЧЕТНОСТИ**

98. 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 более точного определения руководящих принципов надлежащей практики в отношении ясности политики, явного учета рисков для состояния государственных финансов, возникающих в связи с доходами от природных ресурсов, и обеспечения прозрачности учета и контроля поступлений и расходов.

99. Органы государственного управления должны предоставить широкой общественности гарантии того, что доходы от природных ресурсов эффективно используются для решения задач социальной и экономической политики. В этой области необходимо решить несколько задач, в частности, смягчить эффект изменчивости потоков доходов и добиться устойчивости государственных финансов в долгосрочной перспективе. Поэтому базовое требование надлежащей практики заключается в том, чтобы правительство четко декларировало свою политику в отношении темпов разработки ресурсов и использования доходов от природных ресурсов, с тем чтобы показать, что расходы, финансируемые за счет этих доходов, согласуются с общей налогово-бюджетной политикой. Накопительные или стабилизационные фонды, существование которых иногда представляется необходимым, должны составлять неотъемлемую часть общей системы налогово-бюджетной политики. Информация о принадлежащих им активах должна полностью раскрываться, а политика управления активами должна носить открытый характер. Показатель (первичного) сальдо бюджета без учета природных ресурсов<sup>86</sup> является ключевым индикатором состояния государственных финансов, который может способствовать обеспечению последовательной направленности налогово-бюджетной политики. Ниже приводится обсуждение этого и других элементов надлежащей практики, которые будут способствовать последовательному проведению налогово-бюджетной политики в богатых природными ресурсами странах.

### **Налогово-бюджетная политика и доходы от природных ресурсов** 3.1.1

В основах бюджета содержится 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 налогово-бюджетной сфере.

100. Государствам, получающим крупные потоки доходов от разработки природных ресурсов, необходимо решить несколько важных вопросов. Во-первых, необходимо принять меры по стабилизации воздействия на бюджет и ликвидность, оказываемого доходами от природных ресурсов, которые подвержены значительной и непредсказуемой изменчивости цен и иным колебаниям. Во-вторых, поскольку запасы ресурсов конечны, в политике должно учитываться распределение потоков доходов между поколениями, а также распределение расходов и непосредственное воздействие отраслей добывающей промышленности на социальную сферу. В-третьих, необходимо детально проанализировать влияние крупного притока доходов от природных ресурсов на динамику обменных курсов и внешнеторговый сектор, не связанный с природными ресурсами. Значительную проблему для богатых ресурсами стран представляет «голландский синдром» (симптомы которого — повышение реального обменного курса и сопряженное с этим негативное воздействие на внешнеторговый сектор экономики, не связанный с природными ресурсами). Четкие основы политики, в

<sup>86</sup> Подобно тому, как это сделано в работе Barnett and Ossowski (2003), посвященной конкретно нефтяному сектору, данная широкая категория определяется без включения процентных платежей и всех доходов и расходов, связанных с природными ресурсами, за исключением акцизов и других налогов на очищенные продукты нефтепереработки, продаваемые внутри страны.

которых учитываются все эти вопросы, являются необходимой базой для разработки действенной и прозрачной системы управления государственными финансами в богатых ресурсами странах.

### **Фонды природных ресурсов и бюджетные правила**

3.1.2

Правила, применяемые в отношении внебюджетных фондов, связанных с природными ресурсами, четко формулируются в рамках общих основ налогово-бюджетной политики.

101. Во многих странах создаются отдельные фонды доходов от природных ресурсов, декларируемой целью которых является решение части или всех упомянутых выше проблем. Однако, как утверждается в работе Davis et al. (2003), создание фонда природных ресурсов не является ни необходимым, ни достаточным условием адекватного решения этих проблем. Оно не является необходимым, поскольку, в принципе, все эти вопросы могут решаться в рамках государственной бюджетной и фискальной политики. Ряд стран, в том числе Австралия и Соединенное Королевство, довольно успешно продемонстрировали возможность решения проблем крупных и изменчивых доходов от природных ресурсов без создания какого-либо стабилизационного или накопительного фонда. Сами по себе такие фонды недостаточны, поскольку достижение целей политики неизбежно потребует принятия дополнительных решений по вопросам налогово-бюджетной политики, особенно в отношении контроля над расходами и заимствованиями. Например, фонд, который обеспечивает сглаживание поступлений в государственный бюджет доходов от природных ресурсов, не будет обеспечивать стабильности расходов, если при этом отсутствует контроль за привлечением заемных средств.

102. Существуют, однако, и примеры стран, где была обеспечена успешная и прозрачная работа стабилизационных и накопительных фондов, среди которых особо выделяется фонд доходов от алмазов в Ботсване (вставка 5) и нефтяной фонд в Норвегии (вставка 6)<sup>87</sup>. Деятельность Нефтяного фонда Норвегии можно рассматривать как оптимальную практику, поскольку она является составной частью последовательной стратегии в области налогово-бюджетной политики, которая строится на следующих двух главных принципах. Во-первых, налогово-бюджетная политика 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 Нефтяного фонда Норвегии определяются налогово-бюджетной политикой, а не наоборот. В Нефтяном фонде накапливаются все доходы от нефти и прибыль от финансовых инвестиций, а трансферты из Нефтяного фонда в бюджет осуществляются лишь в той степени, в какой это необходимо для финансирования бюджетного дефицита без учета нефти,

---

<sup>87</sup> Дополнительными примерами успешной деятельности нефтяных фондов служат Аляска в США и Альберта в Канаде. Обсуждение этих фондов см., например, в работе Hannesson (2001).

причем размеры такого дефицита определяются годовыми, среднесрочными и долгосрочными целями налогово-бюджетной политики (более подробно см. ниже под заголовком 3.2.3). Хорошо развитая институциональная система Норвегии, ее давние традиции прозрачности как налогово-бюджетной политики, так и операций центрального банка и ее широкая доходная база (доходы от нефти обычно составляют менее 15 процентов от совокупных доходов государства) считаются основными факторами, позволяющими вести прозрачное управление доходами от природных ресурсов в рамках интегрированной системы управления государственными финансами<sup>88</sup>.

103. Не все страны обладают такими преимуществами. В работе Wakeman-Linn et al. (2003) описываются политико-экономические аргументы, которые, по-видимому, использовались в Азербайджане и Казахстане (а, вероятно, также и 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>89</sup>. В ситуациях, когда бюджетная среда непрозрачна, а административная система слаба, такой довод имеет под собой некоторые основания, но при этом сомнительно, чтобы создание фонда природных ресурсов было более действенной мерой, чем общее повышение прозрачности. Наиболее важно то, что если такой фонд создан, его деятельность должна быть прозрачной во всех отношениях и должно быть сформулировано четкое заявление о политике в отношении использования доходов от природных ресурсов. Надлежащая практика должна быть направлена на как можно большую интеграцию операций этих фондов в общую систему налогово-бюджетной политики. В частности:

- должна быть четко определена ответственность фондов природных ресурсов в отношении расходов и заимствований<sup>90</sup>;
- сведения о доходах и расходах фондов, а также их балансовые отчеты должны представляться на рассмотрение законодательных органов и общественности

---

<sup>88</sup> См. работы Davis et al. (2003) и Scancke (2003).

<sup>89</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>90</sup> Обсуждение правовых систем и внебюджетных фондов см. выше в подразделах 1.2.2 и 1.1.3. Проблемы, возникающие в связи с расходами внебюджетных фондов, проиллюстрированы в работе Davis et al. (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. Заслуживает упоминания также работа других агентств, таких как Институт Земли Колумбийского университета, проводимая в целях включения надлежащих принципов управления в законодательство о нефтяных запасах.



вместе с годовым бюджетом (см. подраздел 1.2.2), кроме того, должна представляться аналитическая таблица, предпочтительно в консолидированной форме, показывающая общее сальдо и сальдо без учета природных ресурсов (см. обсуждение ниже в подразделе 3.2.3);

- 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>91</sup>.

---

<sup>91</sup> В работе Wakeman-Linn et al. (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.

## **Вставка 5. 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 ресурсами» (Acemoglu et al., 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 (МТЕФ). 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.

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

3.1.1

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

104. Для богатых ресурсами стран, которые накапливают финансовые активы за счет сбережения доходов от природных ресурсов, установление надежной стратегии управления активами становится важным элементом налогово-бюджетной политики. Эта стратегия должна отражать цели фонда таких активов, в частности относительную значимость целей накопления и стабилизации, и макроэкономические соображения, такие как стремление не допустить повышения обменного курса национальной валюты. Крайне важно, чтобы функция управления активами осуществлялась отдельно и в соответствии с четкими руководящими принципами инвестиций, доступными для ознакомления общественности, и чтобы управляющие фондом отвечали 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 служит Норвегия (см. вставку б).

105. Как показывает пример Норвегии, такая оптимальная практика может применяться в более развитых странах. В некоторых других странах выдвигаются политико-экономические аргументы, с тем чтобы ограничить доступ общественности к информации о запасах активов, связанных с природными ресурсами<sup>92</sup>. Подобные запреты, как правило, ведут к ограничению прозрачности и снижению качества управления, и в случае их применения они не должны мешать предоставлению общественности достаточных гарантий в отношении общих финансовых результатов управления активами, в том числе путем сравнений фактических результатов с заранее установленными контрольными показателями.

<sup>92</sup> Например, в работе Davis et al. (стр. 308) приводится пример Кувейта, где запрещается предоставлять общественности сведения об активах кувейтского Резервного фонда для будущих поколений, что отчасти объясняется мотивом ограждения фонда от давления в направлении расходования его средств.

### **Вставка 6. Нефтяной фонд Норвегии: оптимальная практика управления активами**

В Норвегии установлена надлежащим образом сформулированная и прозрачная стратегия управления активами Государственного нефтяного фонда (ГНФ). Министерство финансов несет общую ответственность за управление активами Нефтяного 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. (См. [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), имеющих два отдельных функциональных направления для двух классов активов. По состоянию на конец 2004 года УИБН привлекал 19 профессиональных инвестиционных компаний для управления портфелем акций Нефтяного фонда с 44 различными мандатами, тогда как управление портфелем инструментов с фиксированным доходом Нефтяного фонда осуществлялось 15 компаниями по управлению инвестициями с 21 мандатом.

Девятнадцатого ноября 2004 года в Норвегии были введены этические руководящие принципы для Нефтяного 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 Нефтяного фонда. С этими руководящими принципами можно ознакомиться по адресу: <http://www.odin.dep.no/fin/engelsk/p10001617/p10002777/006051-990432/dok-bn.html>.

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 Нефтяным 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, где подводятся итоги деятельности фонда за квартал. Проверку счетов Нефтяного фонда проводит Отдел генерального аудитора на основе работы, проделанной Департаментом аудита Банка Норвегии.

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

106. Одним из центральных вопросов для богатых ресурсами стран заключается в том, как наилучшим образом распределить использование своих запасов природных ресурсов во времени. В работе Barnett and Ossowski (2003) разработан подход к формулированию налогово-бюджетной политики с годовым, среднесрочным и долгосрочным горизонтами планирования. В основе этого подхода лежат две базовых посылки: во-первых, в рамках подхода, который постепенно становится нормой, имеющиеся природные ресурсы рассматриваются как богатство, а не как доход. Во-вторых, в соответствии с концепцией постоянного дохода, фундаментальной задачей в каждом периоде должно быть ограничение потребления ожидаемыми размерами постоянного дохода. В рамках данного подхода при формулировании налогово-бюджетной политики природные ресурсы, например нефть, рассматриваются как часть национального богатства, а доходы, полученные от разработки этих ресурсов, — как финансирование, а не как доходы. Как показано выше в разделе 2, учитывая факторы неопределенности, существующие на большинстве рынков продукции добывающей промышленности, оценка стоимости запасов природных ресурсов, безусловно, сопряжена с огромными трудностями. По этой причине такие оценки необходимо периодически пересматривать, чтобы сделать возможной надлежащую корректировку политики с течением времени. Несмотря на техническую сложность, этот аналитический подход может сыграть важную роль в повышении информированности общественности и политиков о возможных альтернативах политики и их влиянии на будущие поколения и на справедливость распределения экономических благ между поколениями<sup>93</sup>.

107. Если исходить из этого подхода, в рамках налогово-бюджетной политики должно приниматься отдельное решение о том, в какой степени нефтяное богатство может замещаться финансовым богатством и другими активами. Например, правительства бедных стран, располагающих крупными запасами природных ресурсов, могут выдвинуть аргумент о том, что в условиях широко распространенной бедности, низкого уровня развития человеческого капитала и неадекватной материальной инфраструктуры есть основания использовать доходы от нефти или других природных ресурсов для инвестиций в школы, больницы и подъездные дороги в сельской местности. При таком подходе уменьшение нефтяного богатства будет по существу компенсироваться увеличением человеческого и физического капитала<sup>94</sup>. Вместе с тем возможности освоения таких инвестиций могут быть ограниченными, особенно в странах с низкими доходами, и часто бывает сложно оценить

<sup>93</sup> Этот принцип сохраняет свое значение даже для стран с огромными запасами природных ресурсов, где доходы от нефти составляют примерно 90 процентов совокупных доходов. В таких странах, однако, формальная оценка сальдо бюджета приобретает несколько академический характер.

<sup>94</sup> Более подробное обсуждение этого вопроса см. в работе Katz et al. (2004).

эффективность государственных решений об инвестициях в реальные активы. Поэтому в качестве неотъемлемой части налогово-бюджетной политики стран с крупными запасами природных ресурсов прямого рассмотрения заслуживает вопрос о накоплении финансовых активов с целью обеспечения средне- и долгосрочной устойчивости.

108. Оставив в стороне вопросы неопределенности, эти соображения приводят к выводу о том, что первичное сальдо бюджета без учета природных ресурсов является важным показателем направления и устойчивости налогово-бюджетной политики в богатых ресурсами странах<sup>95</sup>. Ключевым элементом устойчивости является то, что государству необходимо будет накапливать активы для сохранения размеров своего богатства и для финансирования сальдо бюджета без учета природных ресурсов в будущем, когда ресурсы будут истощены. Размер дефицита без учета природных ресурсов должен устанавливаться на таком уровне, который позволяет обеспечить сохранение величины государственного богатства с течением времени. Крайне важно провести оценку величины такого сальдо и использовать ее в качестве основы для определения налогово-бюджетной политики. Однако, 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 внимание на такие показатели в бюджете и других документах по налогово-бюджетной политике.

109. 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, для целей управления налогово-бюджетной политикой имеет смысл рассмотреть вопрос об их включении в расширенный баланс государственного сектора. Общие аргументы в пользу применения такого показателя баланса приводятся в пункте 3.2.4 Кодекса и излагаются в Руководстве (стр. 56–58 и вставка 18). Эти

---

<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 практически 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.

соображения особенно важны с точки зрения управления государственными финансами в ряде богатых ресурсами стран.

### **Бюджетные риски**

3.1.5

В годовой бюджетной документации в открытой форме рассматриваются риски, связанные с доходами от природных ресурсов, особенно ценовые риски и условные обязательства, разъясняются принимаемые для их покрытия меры и отслеживаются их результаты.

110. 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.

111. Органы государственного управления богатыми ресурсами стран должны располагать четкими процедурами на случай резких и значительных положительных или отрицательных скачков в доходах от природных ресурсов. Например, расходы, финансируемые за счет непредвиденно крупных доходов от нефти, должны обосновываться с точки зрения мер корректировки общей налогово-бюджетной политики, а ассигнования на них должны выделяться посредством закона о дополнительном бюджете или иного закона, в любом случае проходящего рассмотрение в парламенте. После их утверждения законодательными органами дополнительные бюджеты должны публиковаться, а в отношении расходов должны действовать те же требования текущего контроля и отчетности, что и в отношении расходов, средства на которые выделяются в рамках годового бюджета. Процедуры и временные рамки для дополнительных бюджетов или механизмов автоматического регулирования на случай непредвиденных доходов от природных ресурсов должны быть четко изложены в законе о бюджетной системе или ином соответствующем законодательстве. В Руководстве не рекомендуется практика использования нескольких дополнительных бюджетов в течение одного бюджетного года, поскольку это свидетельствует о низком качестве подготовки основного бюджета, особенно если такая практика носит хронический характер (Руководство, пункт 153). Тем не менее в богатых ресурсами странах может оказаться разумным использовать дополнительные бюджеты в случае нескольких следующих друг за другом значительных потрясений, при условии, что они надлежащим образом рассматриваются с точки зрения своего средне- и долгосрочного воздействия.

112. 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 (пункт 110 и вставка 16 Руководства). В случае богатых ресурсами стран риски, которые должны рассматриваться в таком заявлении, могут включать гарантии по ссудам или принятые обязательства в отношении проведения экологической очистки, другие условные обязательства, оценки запасов 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. Условные 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>96</sup>.

113. 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 покрытие ожидаемых в следующем финансовом году кассовых расходов 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, в которых устанавливались бы возможные ограничения на непредусмотренные расходы и определялся порядок формулирования бюджета и принятия решений до выдачи санкций на осуществление каких-либо непредвиденных расходов.

114. В качестве одного из механизмов, способствующих управлению риском, связанным с изменением цены на нефть, государство может использовать рыночные стратегии хеджирования<sup>97</sup>. Такие стратегии предусматривают фиксацию цены будущей продукции на текущем уровне или страхование от существенного падения цен, или обе такие меры одновременно<sup>98</sup>. Таким образом, вместо того чтобы пытаться

---

<sup>96</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>97</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>98</sup> Органы государственного управления (или НРДК) могут проводить хеджирование либо с использованием устоявшихся рынков (например, Нью-Йоркской товарной биржи, НТБ), либо с  
(продолжение на следующей странице)



решить проблему нестабильных и непредсказуемых потоков доходов, можно сделать 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 из-за чувствительности рынка к такой информации.

115. 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>99</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 прозрачного страхования от ценовых рисков на протяжении бюджетного года может быть включение в бюджет специального положения с указанием общих оценок этих затрат и выгод — но не раскрывая информации, которая может оказать воздействие на состояние рынка. Кроме того, органы государственного управления должны регулярно и открыто представлять отчетность о фактических результатах деятельности НРДК по хеджированию в той части, в которой она выходит за рамки операций краткосрочного хеджирования и не направлена на страхование риска для государственного бюджета, связанного с колебаниями цен и поступлений.

116. 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.

---

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).

<sup>99</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).

### **Учет доходов от природных ресурсов**

3.3.1

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 лежит четко объявленный базис (учет на кассовой основе или на основе начисления) и общие принципы бухгалтерского учета.

117. 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>100</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.

118. 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 разделе 2, 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.

### **Внутренний контроль и аудит доходов от природных ресурсов**

3.3.3

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 четко описываются и обнародуются.

119. Внутренний контроль и аудит потоков доходов от природных ресурсов и деятельности, финансируемой за счет таких доходов, должны подчиняться стандартным правилам и процедурам, действующим в отношении органов государственного управления в целом. Они должны применяться, например, в

<sup>100</sup> Кроме того, счета должны готовиться на валовой основе, то есть с разбивкой любых операций взаимозачета на составляющие. Подробнее о бухгалтерском учете см. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, пункты 128–131.

отношении внебюджетных стабилизационных и накопительных фондов точно так же, как они применяются в отношении министерств и других государственных ведомств.

### **Открытость системы сбора налогов**

3.3.4

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

120. Соображения общей прозрачности указывают на необходимость такой системы налоговой службы, которая носит четкий и понятный характер и охватывает все процедурные аспекты, 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.

121. Сотрудники таких специализированных подразделений должны иметь высокую квалификацию для решения сложных вопросов в конкретных отраслях, например, по трансфертному ценообразованию, 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 принятия дискреционных решений<sup>101</sup>, однако он должен быть четко определен в законодательстве и нормативных актах, с тем чтобы не допустить коррупции, вызванной действиями компаний, 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

---

<sup>101</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.

публиковаться стандарты оказания услуг и другие стандарты, на соблюдение которых могут рассчитывать налогоплательщики.

122. Должны существовать централизованно поддерживаемые системы налоговой информации, чтобы должностные лица налоговой службы и другие лица, например, сотрудники любого отдела согласований или агрегирующего органа (см. ниже) имели возможность сверять данные налогового управления о доходах компаний от природных ресурсов и их издержках с данными из других источников. 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, в целях правоприменения или в статистических целях).

123. 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.

#### **IV. ГАРАНТИИ ДОСТОВЕРНОСТИ**

124. 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.

##### **Надзор за компаниями**

1.1.4/1.1.5

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

125. 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>102</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). Эти требования учета и аудита на уровне компаний выходят за рамки Кодекса по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, но могут рассматриваться как оптимальная практика и поэтому упоминаются в данном пособии. В то время как международные ресурсодобывающие компании обычно соблюдают Международные стандарты бухгалтерского учета (МСБУ), часто этого нельзя сказать о НРДК в странах с низкими и средними доходами<sup>103</sup>. Поэтому одно из первоочередных требований, предъявляемых к НРДК, состоит в обязательном применении МСБУ, в том числе в отношении консолидированных счетов, охватывающих все их дочерние предприятия<sup>104</sup>.

126. Вместе с тем международный аспект деятельности компаний требует согласования подходов для обеспечения действенности внутренних и национальных 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, при этом США являются заметным исключением из этого правила<sup>105</sup>. За осуществлением конвенции следит Рабочая группа ОЭСР по борьбе с подкупом, и в

---

<sup>102</sup> См. OECD (2004), стр. 22. См. также OECD Guidelines for Multinational Enterprises (OECD, 2000).

<sup>103</sup> Следует также отметить, что МСБУ 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.

<sup>104</sup> Рассмотрение общих вопросов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, связанных с национальной политикой в области учета в государственном секторе, см. в пункте 154 Руководства.

<sup>105</sup> См. <http://www.globalcorruptionreport.org/>.

2001 году начался второй этап мониторинга, в рамках которого основное внимание уделяется действенности применения установленных норм на национальном уровне.

127. На НРДК должны распространяться стандартные требования аудита, действующие в отношении других 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>106</sup>. В таких условиях отбор независимых аудиторских компаний должен осуществляться на основе прозрачных процедур проведения конкурса и отбора. 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 наиболее слабым звеном в системе обеспечения прозрачности в бюджетно-налоговой сфере развивающихся стран. Специальные меры по повышению прозрачности доходов от природных ресурсов могут с успехом сочетаться с программами профессионального обучения и технической помощи.

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

4.2.1

Национальное управление аудита или иная независимая организация представляет 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.

128. Предоставление гарантий достоверности данных о потоках государственных доходов обычно входит в круг обязанностей национального управления аудита. Общие положения Кодекса по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере должны в равной мере применяться в отношении доходов от природных ресурсов. Однако во многих случаях национальное управление аудита не имеет достаточных полномочий или квалификации для аудита таких доходов, особенно в ситуациях, когда значительная их часть проходит через НРДК/ННК. Соблюдение надлежащей практики, изложенной в других разделах данного пособия, облегчит решение задачи проведения аудиторских проверок, стоящей перед национальным управлением аудита. В частности, должны быть созданы системы отчетности для раскрытия информации о финансовых потоках, связанных с операциями с природными ресурсами, с момента налогообложения или раздела продукции до момента осуществления расходов через бюджет или размещения средств во внебюджетном фонде. Как обсуждалось выше

<sup>106</sup> Примером является Республика Конго (Браззавиль). В Азербайджане НРДК (называемая ГНКАР), в рамках более широкого плана финансовой реструктуризации, обязана составлять годовую консолидированную финансовую отчетность в соответствии с МСБУ. Эта отчетность должна проверяться международными аудиторскими компаниями, имеющими высокую репутацию.

в пунктах 117–123, открытые и эффективные системы учета и налоговой администрации имеют исключительно важное значение для достижения этой цели.<sup>107</sup>

129. В рамках ИОПДО странам-участницам было рекомендовано создать «агрегирующий орган», который отвечал бы за составление и сверку данных о потоках доходов от природных ресурсов между компаниями и органами государственного управления. В руководящих принципах ИОПДО описан ряд процедур, с помощью которых может производиться сверка различных наборов данных. Например, в соответствии с требованиями ИОПДО органам государственного управления и компаниям следует представлять отчетность о таких доходах на кассовой основе (так как в большинстве органов государственного управления учет ведется на кассовой основе), представлять отчетность обо всех платежах и поступлениях на языке данной страны и включать в нее платежи в натуральной форме. Подход с использованием «агрегирующего органа» представляется целесообразным в тех странах, где национальный институциональный потенциал ограничен и требуется определенная внешняя помощь в форме технического содействия. В то же время, видимо, потребуется некоторая дополнительная работа по точному определению функций такого органа и разработке методов практической реализации этого подхода. Столь же действенным подходом, вероятно, будет и укрепление потенциала национальных органов аудита, что согласуется с их мандатом как высшей инстанции страны в данной области.

130. Национальные организации гражданского общества (ОГО) также могут играть очень важную роль в обеспечении независимых гарантий достоверности данных и процессов. В общем плане руководство по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере 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, которую ОГО могут играть 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/azerbaijanmou.htm>), подписанный Государственной комиссией Азербайджана и призванный гарантировать фундаментальную роль национальных ОГО в разработке и мониторинге реализации ИОПДО).

---

<sup>107</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».

Таблица 1. Страны с крупными запасами углеводородных ресурсов, 2000–2003 годы 1/ 2/

Страна	Среднегодовые поступления от углеводородных ресурсов 2000–2003		Среднегодовой экспорт углеводородных ресурсов, 2000–2003 годы		Истощение энергоресурсов 2002 год 4/
	В процентах от совокупных доходов бюджета 3/	В процентах от ВВП	В процентах от совокупного экспорта	В процентах от ВВП	В процентах от ВНД
Алжир *	69,9	25,8	97,1	35,5	33,4
Ангола	80,9	33,9	90,3	67,9	36,3
Азербайджан *	47,0	11,9	88,3	32,0	38,7
Бахрейн	71,2	23,5	72,1	49,3	...
Бруней Даруссалам	85,8	52,7	88,2	80,0	...
Камерун *	26,6	5,3	44,9	9,7	6,2
Колумбия *	9,0	2,7	27,8	44,6	6,5
Республика Конго	70,6	20,2	89,5	67,1	47,4
Эквадор	26,4	6,9	43,5	10,6	13,8
Экваториальная Гвинея	84,0	21,6	93,4	89,0	...
Габон	60,5	19,6	79,9	45,3	27,8
Индонезия	31,3	6,1	22,6	8,1	8,6
Иран *	59,3	16,8	82,0	19,9	29,7
Ирак 5/	58,4	93,1	...	...	...
Казахстан *	21,0	5,1	49,7	22,3	33,4
Кувейт	68,4	47,6	91,9	45,9	42,2
Ливия	72,5	36,1	97,0	36,6	...
Мексика *	32,2	7,0	14,9	2,5	4,9
Нигерия	77,2	32,6	95,8	43,8	38,7
Норвегия	24,4	13,3	43,2	18,8	...
Оман	78,3	32,4	80,1	43,9	40,3
Катар	71,3	25,3	83,0	54,8	...
Россия *	39,7	6,8	52,8	17,5	25,5
Саудовская Аравия	81,6	27,4	89,2	35,2	42,2
Судан	43,0	4,6	73,3	10,6	...
Сирия	45,7	13,4	69,5	18,9	27,5
Тринидад и Тобаго	27,4	6,6	60,6	29,3	21,9
Туркменистан	42,8	8,7	83,6	35,0	53,6
ОАЭ	76,1	32,4	49,1	35,1	...
Узбекистан	...	...	...	...	51,7
Венесуэла	52,7	14,3	79,9	21,3	27,0
Вьетнам	31,8	7,1	21,4	10,4	6,7
Йемен	68,6	25,0	91,5	34,0	36,0
<b>Среднее</b>	<b>52,7</b>	<b>20,8</b>	<b>67,2</b>	<b>33,7</b>	<b>28,4</b>
Для справки:					
Страны с потенциально крупными поступлениями от углеводородных ресурсов в среднесрочной и долгосрочной перспективе					
Боливия					5,9
Чад					...
Мавритания *					...
Сан-Томе и Принсипи					...
Тимор-Лешти					...

Источники: документы Исполнительного совета, база данных WEO и оценки сотрудников МВФ; Индикаторы 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: (i) доля поступлений в бюджет от углеводородного сырья и/или минеральных ресурсов в общих доходах бюджета в 2000–2003 годах составляла в среднем не менее 25 процентов или (ii) доля экспортных поступлений от углеводородных и/или минеральных ресурсов в совокупной экспортной выручке в 2000–2003 годах составляла в среднем не менее 25 процентов.

3/ Поступления государства, включая гранты.

4/ По определению, используемому в Индикаторах 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/ Прогноз сотрудников МВФ на 2004 год.



Таблица 2. Страны с крупными запасами минеральных ресурсов, 2000–2003 годы 1/ 2/

Страна	Основные минеральные ресурсы	Среднегодовые поступления от минеральных ресурсов в 2000–2003 гг.		Среднегодовой экспорт минеральных ресурсов в 2000–2003 гг.		Истощение минеральных ресурсов, 2002 г. 4/
		В процентах от совокупных доходов бюджета 3/		В процентах от совокупного экспорта		В процентах от ВВП
		В	В	В	В	В
Ботсвана 5/	Алмазы	56,2	24,8	75,5	38,8	0,2
Чили *	Медь	3,9	0,8	36,0	9,8	4,7
Демократическая Республика Конго	Алмазы	...	...	50,3	10,6	...
Гана *	Золото	...	...	34,3	12,2	1,2
Гвинея	Бокситы/глинозем	18,3	2,6	94,4	19,6	1,7
Индонезия	Олово, медь, золото, серебро	...	...	7,1	0,9	1,2
Иордания	Фосфаты, поташ	1,6	0,5	13,1	3,6	1,1
Кыргызская Республика *	Золото	4,1	0,9	40,5	13,2	0,0
Либерия	Алмазы	...	...	...	...	0,2
Мавритания	Железная руда	10,6	1,5	55,6	18,1	20,5
Монголия *	Медь, золото	6,1	2,3	46,4	24,2	2,3
Намбия 6/	Алмазы	10,0	3,2	61,9	23,2	0,4
Перу *	Золото, медь, серебро	...	...	48,6	8,4	1,4
Папуа — Новая Гвинея 7/ *	Золото	16,1	5,2	79,8	52,5	4,2
Сьерра-Леоне 8/	Алмазы, бокситы, рутил	0,5	0,1	94,2	3,2	...
Южная Африка 9/ *	Золото, платина, уголь	...	...	23,5	7,1	1,2
Узбекистан	Золото	...	...	30,4	13,7	...
Замбия	Медь	...	...	64,3	15,8	1,1
<b>Среднее</b>		<b>12,7</b>	<b>4,2</b>	<b>50,4</b>	<b>16,2</b>	<b>2,7</b>

Источники: документы Исполнительного совета, база данных WEO и оценки сотрудников МВФ; Индикаторы 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: (i) доля поступлений в бюджет от углеводородного сырья и/или минеральных ресурсов в общих доходах бюджета в 2000–2003 годах составляла в среднем не менее 25 процентов или (ii) доля экспортных поступлений от углеводородных и/или минеральных ресурсов в совокупной экспортной выручке в 2000–2003 годах составляла в среднем не менее 25 процентов.

3/ Поступления государства, включая гранты.

4/ По определению, используемому в Индикаторах 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.

5/ Данные имеются только за 2000–2002 годы.

6/ Данные имеются только за 2000 и 2001 годы.

7/ Цифры включают нефтяной сектор.

8/ Данные имеются только за 2000–2002 годы.

9/ Данные имеются только за 2000–2002 годы.

## **Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере<sup>108</sup>**

(с поправками от 28 февраля 2001 года)

### **I. ЧЕТКОСТЬ ФУНКЦИЙ И ОБЯЗАННОСТЕЙ**

**1.1 Сектор органов государственного управления необходимо отличать от остального государственного сектора и остальной экономики, директивные и управленческие функции в рамках государственного сектора должны ясно определяться и раскрываться в публичной информации.**

1.1.1 Следует четко определить структуру и функции органов государственного управления.

1.1.2 Следует четко определить функции различных уровней органов государственного управления, а также исполнительной, законодательной и судебной властей.

1.1.3 Следует создать четкие механизмы координации и регулирования бюджетной и внебюджетной деятельности.

1.1.4 Отношения между органами государственного управления и неправительственными организациями государственного сектора (т.е. центральным банком, государственными финансовыми учреждениями и нефинансовыми государственными предприятиями) должны основываться на четких правилах.

1.1.5 Участие органов государственного управления в частном секторе (например, посредством регулирования и долевого участия в собственном капитале) должно быть открытым и гласным и должно основываться на четких правилах и процедурах, применяемых одинаково ко всем.

**1.2 Следует создать четкую правовую и административную основу для управления налогово-бюджетной сферой.**

1.2.1 Любое выделение или расходование государственных средств должно регламентироваться всеобъемлющими бюджетными законами и общедоступными административными правилами.

---

<sup>108</sup> Кодекс служит основой для оценки и повышения степени прозрачности в бюджетно-налоговой сфере относительно международной надлежащей практики и для участия в РОСК по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. В тексте выделены элементы Кодекса, имеющие особую значимость для управления доходами от природных ресурсов, однако при подготовке РОСК по таким странам требуется применять все элементы Кодекса.

1.2.2 Налоги, пошлины, сборы и начисления должны иметь ясную правовую основу. Налоговое законодательство и нормативные положения должны быть легко доступны и понятны, а при принятии любых административных решений по их применению следует руководствоваться четкими критериями.

1.2.3 Следует четко определить и предать широкой гласности этические нормы поведения государственных служащих.

## **II. ДСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

**2.1 Следует предоставлять общественности полную информацию о прошлой, текущей и прогнозируемой на будущее деятельности правительства в налогово-бюджетной сфере.**

2.1.1 Бюджетная документация, итоговые отчеты и другая финансовая отчетность для общественности должны охватывать все бюджетные и внебюджетные операции центрального правительства, и должна обнародоваться информация о консолидированной бюджетной позиции центрального правительства.

2.1.2 Сопоставимую с годовым бюджетом информацию следует предоставлять по итогам за два предыдущих финансовых года, наряду с прогнозами по основным бюджетным агрегатам на два последующих года.

2.1.3 В состав бюджетной документации должна входить информация о характере и бюджетной значимости условных обязательств и налоговых расходов центрального правительства, а также о квазифискальной деятельности.

2.1.4 Центральному правительству следует публиковать полную информацию об уровне и структуре своей задолженности и финансовых активов.

2.1.5 В случаях существенных операций субнациональных органов государственного управления необходимо публиковать информацию о их совокупной бюджетной позиции и о консолидированной бюджетной позиции расширенного правительства.

**2.2 Следует принять обязательство своевременно публиковать налогово-бюджетную информацию.**

2.2.1 Опубликование налогово-бюджетной информации должно являться юридической обязанностью правительства.

2.2.2 Следует заблаговременно объявлять график сроков представления налогово-бюджетной информации.

### **III. ОТКРЫТОСТЬ ПОДГОТОВКИ И ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОЙ ОТЧЕТНОСТИ**

**3.1 В бюджетной документации следует указывать цели налогово-бюджетной политики, макроэкономические основы, программную основу бюджета и важнейшие поддающиеся выявлению риски в налогово-бюджетной сфере.**

3.1.1 Основу годового бюджета должны составлять заявление о целях налогово-бюджетной политики и оценка экономической обоснованности бюджета.

3.1.2 Любые принятые налогово-бюджетные правила (например, требование о сбалансированности бюджета или лимиты заимствования для субнациональных органов государственного управления) должны быть четко и конкретно определены.

3.1.3 Годовой бюджет следует составлять и представлять в рамках комплексных, взаимоувязанных и количественно выраженных базовых макроэкономических параметров; следует указывать также важнейшие исходные допущения, на которых строится бюджет.

3.1.4 Следует четко охарактеризовать новые меры политики, включаемые в годовой бюджет.

3.1.5 Следует, по возможности, выявлять и количественно определять основные фискальные риски, в том числе в связи с изменениями исходных экономических допущений и неопределенностью в отношении величины издержек по конкретным обязательствам по расходам (например, по финансовой реструктуризации).

**3.2 Бюджетную информацию следует представлять таким образом, чтобы это облегчало анализ политики и способствовало подотчетности.**

3.2.1 Бюджетные данные следует сообщать на валовой основе, проводя различие между доходами, расходами и финансированием и классифицируя расходы по экономическим, функциональным и административным категориям. На такой же основе следует представлять данные о внебюджетной деятельности.

3.2.2 Следует включать информацию о целях, которые должны быть достигнуты в результате выполнения основных бюджетных программ (например, улучшение соответствующих социальных показателей).

3.2.3 Общее сальдо бюджета расширенного правительства должно являться стандартным сводным показателем бюджетной позиции органов государственного управления. Его следует дополнять в соответствующих случаях другими бюджетными показателями расширенного правительства (такими, например, как операционное сальдо, структурное сальдо или первичное сальдо).

3.2.4 В случаях, когда неправительственными организациями государственного сектора осуществляются значительные квазифискальные операции, следует приводить сальдо операций государственного сектора.

**3.3 Следует четко определить порядок исполнения утвержденных расходов и контроля за ними, а также порядок осуществления сбора доходов.**

3.3.1 Необходимо наличие комплексной, интегрированной системы бухгалтерского учета, обеспечивающей надежную основу для оценки просроченной задолженности по платежам.

3.3.2 Нормативные положения, регулирующие вопросы закупок и найма на работу, должны быть стандартизированы и доступны для всех заинтересованных сторон.

3.3.3 Исполнение бюджета должно подвергаться внутренней ревизии, а порядок проведения такой ревизии должен быть открыт для ознакомления.

3.3.4 Национальная налоговая администрация должна обладать правовой защитой от директивного вмешательства со стороны политических структур и должна регулярно отчитываться о своей деятельности перед общественностью.

**3.4 Следует обеспечить регулярное представление налогово-бюджетной отчетности законодательному органу и общественности.**

3.4.1 В законодательные органы следует представлять отчет о ходе исполнения бюджета в середине финансового года. Следует также публиковать более регулярные (по крайней мере ежеквартальные) отчеты.

3.4.2 Итоговый отчет должен представляться в законодательный орган в течение года, следующего за финансовым годом.

3.4.3 Необходимо, чтобы в законодательный орган ежегодно представлялась информация о результатах, достигнутых в выполнении основных бюджетных программ, в соотнесении с целями этих программ.

#### **IV. ГАРАНТИИ ДОСТОВЕРНОСТИ**

**4.1 Бюджетно-налоговые данные должны отвечать общепринятым стандартам в отношении качества данных.**

4.1.1 Бюджетные данные должны отражать последние тенденции в области доходов и расходов, основополагающие изменения в макроэкономике и четко определенные обязательства в отношении политики.

4.1.2 Годовой бюджет и итоговая отчетность должны содержать указание о

принципах учета (например, на кассовой основе или на основе начислений) и стандартах, использованных при составлении и представлении бюджетных данных.

4.1.3 Следует предоставлять конкретные гарантии качества налогово-бюджетных данных. В частности, следует указывать, являются ли данные в бюджетной отчетности внутренне непротиворечивыми и проводилась ли их выверка с использованием соответствующих данных из других источников.

#### **4.2 Налогово-бюджетная информация должна подвергаться независимой проверке.**

4.2.1 Национальный ревизионный орган или равнозначная ему организация, обладающая независимостью от исполнительной власти, должны своевременно представлять законодательному органу и общественности отчеты о финансовой достоверности государственных счетов.

4.2.2 Для оценки бюджетно-налоговых прогнозов, а также лежащих в их основании макроэкономических прогнозов и любых исходных допущений необходимо привлекать независимых экспертов.

4.2.3 Национальному статистическому ведомству следует предоставить организационно-правовую независимость, для того чтобы оно могло проверять качество налогово-бюджетных данных.

### **Краткий обзор комментариев общественности по проекту Пособия от 15 декабря 2004 года и ответов**

Опубликование проекта пособия на веб-сайте МВФ для получения комментариев общественности вызвало целый ряд комментариев, в основном от групп гражданского общества, но также и от некоторых представителей промышленности и международных организаций, устанавливающих стандарты. Во всех полученных откликах выражалась активная поддержка усилий МВФ по выпуску пособия, а также его заинтересованности в получении комментариев от общественности. (Эти комментарии приводятся на веб-сайте МВФ). В ряде комментариев были предложены дополнительные материалы для включения в пособие или внесения технических поправок. Они были учтены при подготовке переработанного текста. Вместе с тем значительная часть предложений относилась к необходимости принятия МВФ более активных мер по реализации практики, поддерживаемой в пособии. Ниже приведены основные вопросы подобного рода, затронутые в комментариях, и ответы МВФ.

**1. Вместо того чтобы полагаться на добровольное принятие кодекса, может ли МВФ сделать прозрачность доходов от природных ресурсов условием предоставления всех своих кредитов странам, богатым природными ресурсами?**

Ответ. Во-первых, при установлении условий предоставления финансовой поддержки государствам членам, МВФ обращает первоочередное внимание на вопросы, имеющие критически важное значение для макроэкономической политики, которая поддерживается программой. Эти условия должны поддаваться измерению и мониторингу, и МВФ, особенно в последние годы, стремится в максимально возможной степени рационализировать их. Установление в качестве условий участие в процессе, таком как реализация ИОПДО, или даже завершение модуля РОСК по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере не позволило бы достаточно четко выделить ключевые программные этапы, и обеспечение их выполнения было бы неосуществимо с практической точки зрения. Вместе с тем персонал МВФ действительно активно поощряет участие стран как в ИОПДО, так и в подготовке бюджетно-налогового модуля РОСК. Наш опыт показывает, что многие показатели, согласованные в ходе добровольного процесса РОСК, рассматриваются обоими сторонами как имеющие критическое значение для программы, и они нередко становятся частью условий, предъявляемых в рамках программы.

Вторым моментом является то, что не всем богатым ресурсами странам необходима поддержка в форме программы. При этом регулярно проводимая Фондом работа по надзору обеспечивает возможность для пропагандирования, в соответствующих случаях, надлежащей практики в области прозрачности и участия в ИОПДО и в подготовке бюджетно-налогового модуля РОСК.

**2. Не должно ли пособие более активно поощрять участие гражданского общества в содействии прозрачности бюджетно-налоговой сферы и реализации ИОПДО в странах?**

Ответ. Кодекс по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере и настоящее пособие поддерживают независимую проверку налогово-бюджетной информации в качестве одного из существенных элементов обеспечения гарантий достоверности налогово-бюджетных данных и систем управления налогово-бюджетной сферой. Проверка гражданским обществом форм ИОПДО и, в более общем плане, их открытые комментарии по налогово-бюджетной политике, управлению бюджетом и бюджетным прогнозам рассматриваются в качестве одной из важных составляющих этого элемента кодекса и пособия. Группы сотрудников МВФ все в большей степени координируют работу с группами гражданского общества, а миссии по налогово-бюджетному модулю РОСК стремятся поддерживать контакты с соответствующими группами гражданского общества в рамках общей оценки прозрачности. Роль гражданского общества в этой связи особо упомянута в окончательном варианте пособия (см. пункт 130).

**3. Следует ли принять в пособии более решительную позицию в пользу раскрытия отдельными компаниями информации о платежах и опубликования контрактов о разделе продукции?**

Ответ. Оптимальной практикой был бы порядок, при котором информация о контрактах и платежах раскрывается общественности, и группы гражданского общества обычно поддерживают такую позицию. Однако некоторые компании утверждают, что они не хотят публиковать отдельные контракты по соображениям коммерческой конфиденциальности. Применяя кодекс на практике, мы в общем случае стремимся к обеспечению ясности государственной политики в целом и раскрытию условий контрактов, с учетом обоснованной конфиденциальности коммерческой информации. Что касается раскрытия информации о платежах отдельных компаний, представляется, что здесь отсутствуют убедительные аргументы против раскрытия информации компаниями, а раскрытие информации на уровне компаний упрощает задачу выверки сводных данных. Вместе с тем основные цели ИОПДО могут быть достигнуты благодаря раскрытию сводной информации о платежах при наличии эффективного независимого учреждения, проводящего сводные расчеты. Вместо того чтобы предписывать оптимальную практику, в пособии признается, что прозрачность может быть обеспечена различными путями, и определение оптимальной, наиболее действенной траектории для отдельных стран с учетом их обстоятельств оставляется на их усмотрение.



**4. Почему МВФ не настаивает на аудиторской проверке национальных нефтяных компаний в качестве составной части фидуциарных обязанностей государства, аналогично требованию по аудиту центральных банков?**

Ответ. Установление требований в отношении прозрачности для государственных предприятий в прошлом рассматривалось как нечто выходящее за рамки кодекса по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере, кроме как в той степени, в которой они участвуют в квазифискальной деятельности и тем самым создают фискальные риски. Вместе с тем руководство ссылается на принципы корпоративного управления ОЭСР, которое предусматривает независимый аудит государственных предприятий. Применение эффективного процесса представления отчетности и аудита государственными предприятиями рассматривается как необходимый шаг в направлении раскрытия информации о квазифискальной деятельности. Эти аргументы считаются особенно убедительными в тех случаях, когда государственная компания играет доминирующую фискальную роль, что часто справедливо для национальных компаний, занимающихся разработкой природных ресурсов. Поэтому в пособии настоятельно рекомендуется, чтобы аудит национальных компаний, занимающихся разработкой природных ресурсов, был одним из требований по обеспечению прозрачности. МВФ все чаще предлагает государствам-членам, которые еще не делают этого, проводить эффективные аудиторские проверки национальных нефтяных компаний.

**5. Почему пособие не гармонизировано в большей степени с ИОПДО, а также международными стандартами бухгалтерского учета и аудита?**

Ответ. Несколько ОГО выразили мнение о том, что пособие должно полностью соответствовать ИОПДО в части определения того, что составляет прозрачность доходов. Они также предложили гармонизировать пособие с международными стандартами бухгалтерского учета и аудита, например, с тем чтобы «призвать» к установлению МСФО для добывающих отраслей. Однако кодекс по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере является не стандартом, а скорее кодексом надлежащей практики, который признает значительные различия потенциала между странами, а также эволюционный характер технических стандартов, таких как МСФО (см. вставку 4). Таким образом, пособие, аналогично руководству, призвано описывать надлежащую практику в тех странах, где она хорошо налажена, а также освещать важные вопросы, которые следует рассматривать в процессе продвижения к надлежащей или оптимальной практике. Кодекс и сопровождающие его документы ориентированы на общий уровень прозрачности, достаточный для того, чтобы обеспечить гарантии разработки обоснованной налогово-бюджетной политики. Документы МВФ по вопросам обеспечения прозрачности в налогово-бюджетной сфере будут периодически обновляться, с тем чтобы отразить новые изменения в технических стандартах, и сотрудники МВФ будут, по мере необходимости, продолжать координировать свою работу с другими соответствующими органами. Вместе с тем детализированное определение стандартов лучше всего оставить

в ведении соответствующих профессиональных органов и применять их по мере необходимости для решения основных задач МВФ.

После выпуска проекта пособия в рамках ИОПД были предложены минимальные критерии для определения того, что составляет «реализацию». В настоящем пособии эти критерии упоминаются (сноска 70), но не повторяются. ИОПДО имеет более узкую и детализированную направленность на прозрачность информации о потоках доходов. Удовлетворение этих минимальных критериев важно с точки зрения оценки реализации ИОПДО, но оно составляет лишь часть более широкой проблематики кодекса по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере.

**6. Не следует ли в пособии сделать больший акцент на определение последовательности воздействий в целях улучшения прозрачности?**

Ответ. Разумеется, определение последовательности является важным вопросом, но он также очень сложен и по большей части обусловлен ситуацией в конкретной стране. В пособии как таковом не делается попытка предложить какое-либо универсальное средство. Тем не менее, в отдельных РОСК, подготовленных по странам, имеющим крупные запасы природных ресурсов, будут установлены общие приоритеты повышения прозрачности с указанием как относительной значимости, так и общих сроков. В идеальном случае после проведения оценок РОСК должен составляться детализированный план действий по реализации и, в случае развивающихся стран, скоординированной технической поддержки со стороны донорского сообщества.

## Литература

Acemoglu, Daron et al., 2003, “An African Success Story: Botswana,” в издании: *In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth*, ed. By Dani Rodrik, Princeton University Press.

Ahmad, Ehtisham and Ali Mansoor, 2002, “Indonesia: Managing Decentralization,” в издании *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,” в издании *Fiscal Policy Formation and Implementation in Oil-Producing Countries*, ed. by J.M. Davis, R. Ossowski and A. Fedelino (Washington: International Monetary Fund).

Auty, Richard M., 1997, “Natural Resource Endowment, The State and Development Strategy,” в *The Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, 651-663.

Barnett, Steven and Rolando Ossowski, “Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries,” в издании Davis et al. 2003.

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,” в: *Foreign Affairs*, Volume 83, No. 4, July/August 2004

Brosio, Giorgio, 2003, “Oil Revenue and Fiscal Federalism,” в издании Davis et al. 2003.

Claessens, Stijn and Panos Varangis, 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, presented at Copenhagen Consensus 2004.

Cordes, John A., 1995, “An Introduction to the Taxation of Mineral Rents,” в издании *The Taxation of Mineral Enterprises*, ed. by James Otto (London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff), 1995.

Daniel, James A., 2003, “Hedging Government Oil Price Risk,” в издании Davis et al. 2003.

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 2002

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

Daniel, Philip, 1995, "Evaluating State Participation in Mineral Projects: Equity, Infrastructure and Taxation," в издании 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," в издании: Davis et al. 2003.

Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, Annalisa Fedelino (eds.), 2003, "Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries," (Washington, D.C. IMF)

EITI, 2003, Revised Reporting Guidelines, May 2003, проект, не опубликован.

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," в издании Davis et al. 2003.

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

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

International Monetary Fund, 2004, *Botswana. Selected Issues*, IMF Country Report 04/212, July (Washington, D.C.)

Johnston, Daniel, 2004, "Petroleum Contract Analysis and Design State-of-the Art—State-of-the-Art Industry," в публикации Petroleum Revenue Management Workshop, Joint UNDP/World Bank Energy Sector Management Assistance Program (Washington: The 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," в издании Otto, 1995.

Lederman, Daniel and William F. Maloney, 2003, "Trade Structure and Growth," World Bank Policy Research Working Paper 3025, April (Washington, D.C.: World Bank)

Martinez-Vazquez, Jorge and Jameson Boex, 2000, Russia's Transition to a New Federalism (Washington, D.C.: World Bank).

McLure, Charles E. Jr., 2003, "The Assignment of Oil Tax Revenue," в издании Davis et al. 2003.

McPherson, Charles, 2003, "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook," в издании Davis et al. 2003.

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 2000.

Oil Industry Accounting Committee, 2001, "Statement of Recommended Practice. Accounting for Oil and Gas Exploration, Development, Production and Decommissioning Activities," June 2001.

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)

OECD, 2004, OECD Principles of Corporate Governance (Paris)

Petri, Martin, Günther Taube and Aleh Tysvinski, 2003, "Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union," в издании: Davis et al. 2003.

Sachs, Jeffrey D. and Andrew M. Warner, 2000 "Natural Resource Abundance and Economic Growth," в издании 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," в издании: Davis et al. 2003.

Sunley, Emil, Thomas Baunsgaard, and Dominique Simard, 2003, "Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience," в издании: Davis et al. 2003.

Tanzi, Vito, 2002, "Pitfalls on the road to fiscal decentralization," в издании: *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 2001.

Wakemann-Linn, John, Paul Mathieu, and Bert van Selm, 2003, "Oil Funds in Transition Economies: Azerbaijan and Kazakhstan," в издании: Davis et al. 2003.

## Ссылки на сайты в Интернете

### Австралия

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

### Гана

Гана: Доклад о соблюдении стандартов и кодексов. Модуль по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере  
(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04203.pdf> )

### Нигерия

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

### Норвегия

Министерство финансов (бюджет): <http://www.statsbudsjett.no/2004/english.asp>  
Министерство нефти: <http://odin.dep.no/oed/engelsk/index-b-n-a.html>

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

Ведомство 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>

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

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

Стандарты и кодексы МВФ, включая Кодекс по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

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 «Следуй 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 2004 год: <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html>

Всемирный банк: Обзор добывающих отраслей: <http://www.eireview.org/>

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)