

Каспийские нефтяные доходы: кто окажется в выигрыше?

Светлана Цалик

Предисловие | Джозеф Е. Стиглиц

CASPIAN REVENUE WATCH



КАСПИЙСКИЕ НЕФТЯНЫЕ ДОХОДЫ:
КТО ОКАЖЕТСЯ В ВЫИГРЫШЕ?

Автор

Светлана Цалик, *Директор программы Caspian Revenue Watch Центрально-евразийского проекта Института Открытого Общества*

Редактор

Роберт Эбель, *Директор Программы по энергетике и национальной безопасности Центра по стратегическим и международным исследованиям*

Соавторы

Ингилаб Ахмедов, *Директор информационного агентства «Тренд» и Центра по контролю общественных средств Азербайджана*

Сабит Багиров, *Председатель Совета «Transparency International» Азербайджана и президент Фонда развития предпринимательства и Центра экономических и политических исследований Азербайджана*

Ричард А. Файнберг, *Консультант-аналитик по вопросам экономики и окружающей среды Аляски и глобального нефтяного развития*

Ричард Г. Стейнер, *Профессор, содиректор консультационной программы по морским вопросам Университета Аляски в Анкоридже*

Джозеф Е. Стиглиц, *Профессор экономики и финансов Колумбийского Университета в Нью-Йорке, автор книги «Глобализация и вызванная ею неудовлетворенность»*

Каспийские нефтяные доходы: Кто окажется в выигрыше?

Светлана Цалик

Роберт Эбель, *редактор*

CASPIAN REVENUE WATCH

© Институт Открытого Общества, 2003 г. Все права защищены.
ISBN 1-891385-30-5

Библиотека Конгресса
CIP копия этой книги может быть предоставлена по запросу.

Издано Институтом Открытого Общества
400 West 59th Street, New York, NY 10019

За дополнительной информацией обращаться по адресу:

Caspian Revenue Watch

Центрально-евразийский проект

Институт Открытого Общества

Тел: 1-212-548-0600

Факс: 1-212-548-4607

stsalik@sorosny.org

<http://www.revenuewatch.org>

<http://www.soros.org>

Дизайн: Джин Крискола / Крискола Дизайн

Печать: Херлин Пресс Инк., США

Фото на обложке: Стивен Уайнберг

Caspian Revenue Watch

Caspian Revenue Watch (CRW) является программой Центрально-евразийского проекта Института Открытого Общества. Она рассматривает прозрачность как важнейшее условие использования доходов от продажи и транспортировки природных ресурсов для регионального развития и укрепления гражданского общества. Caspian Revenue Watch ставит целью проведение исследований и публикацию информации о том, как эти доходы инвестируются и распределяются, и как правительства и добывающие компании этого региона отвечают на требования гражданского общества об отчётности. CRW также поддерживает проекты, направленные на расширение возможностей местных активистов в наблюдении за правительственными доходами. Укрепляя прозрачность, гражданское общество и правительственную отчётность, CRW пытается добиться того, чтобы нынешние и будущие фонды природных ресурсов использовались на благо общества, сокращая уровень бедности, реформируя сферу образования и улучшая услуги здравоохранения.

Центрально-евразийский проект

Центрально-евразийский проект (ЦЕП) Института Открытого Общества выступает в качестве центра выработки политики, грантодателя и связующего звена между Институтом Открытого Общества и фондами Сороса в Закавказье, Центральной Азии, Монголии, Турции, Афганистане и на Ближнем Востоке. Проект способствует информированности и инициативности общества в вопросах политики и событий в регионе посредством своего сайта EurasiaNet, цикла встреч Открытого Форума и Форума Евразийской Политики. ЦЕП предоставляет гранты местным неправительственным организациям и международным группам по правам человека и гражданского общества. ЦЕП оказывает поддержку фондам Сороса в Армении, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Монголии, Таджикистане, Турции и Узбекистане. Он также предоставляет гранты, связанные с Ираном, и рассматривает подобные инициативы в Туркменистане, на Ближнем Востоке и в Северной Африке.

Институт Открытого Общества

Институт Открытого Общества (ИОО) – это частный фонд и грантодатель, базирующийся в Нью-Йорке. Он осуществляет множество проектов, направленных на укрепление открытого общества, путем воздействия на формирование политики правительства и поддержки сфер образования, средств массовой информации, здравоохранения, прав человека, прав женщин, а также содействием проведению социальных, законодательных и экономических реформ. Для развития гражданского общества на глобальном уровне ИОО стремится соединить в одну сеть различные неправительственные организации, международные институты и правительственные агентства. ИОО был создан в 1993 году инвестором и филантропом Джорджем Соросом для поддержки его фондов в Центральной и Восточной Европе и в бывшем Советском Союзе. Начиная с 1984 года эти фонды создавались для оказания помощи бывшим коммунистическим странам в осуществлении перехода в демократическому строю. ИОО способствовал расширению активности фондов Сороса и в других странах, где переход к демократии особенно затруднён. Сеть этих фондов оперирует в Африке, Центральной Азии, на Кавказе, в Латинской Америке, а также на Гаити, в Монголии и Турции. ИОО также поддерживает программы в США и отдельные проекты в остальных странах мира.

Caspian Revenue Watch
Консультационный Совет

Наталья Аблова
Директор Кыргызско-Американского Бюро по правам человека и верховенству закона

Терри Адамс
*Старший сотрудник Кембриджской Группы по энергетическим ресурсам
Директор Каспийской энергетической программы кафедры энергетической
юриспруденции Университета Данди
(Президент и основатель консорциума АМОК, Азербайджан)*

Патрисия Армстронг
Консультант по правам человека

Сабит Багиров
*Председатель Совета «Транспаранси Интернешнл», Азербайджан
(бывший президент Государственной Нефтяной Компании Азербайджана)*

Гордон Барроуз
Президент компании Барроуз

Михаил Чачхунашвили
Председатель исполнительного комитета Фонда Открытого Общества Грузии

Эдвард Чоу
*Приглашенный сотрудник, Фонд Карнеги по сохранению мира между народами
Международный консультант по нефти и газу*

Роберт Корзин
*Директор «Ассиметрик Ассошиэйтс»
Независимый консультант по энергетике*

Артур Драч
Партнёр фирмы «Драч, Бюрке-Робертсон & Бучмейер»

Роберт Эбель
*«Энергия и национальная безопасность», директор
Центр по стратегическим и международным исследованиям*

Джонатан Элкин
*Независимый консультант
(Бывший директор по делам России, Украины и Евразии
Комитета национальной безопасности)*

Ричард А. Файнберг
Независимый аналитик по нефти и вопросам окружающей среды Аляски

Беннетт Фриман
*Независимый консультант
(бывший заместитель Госсекретаря по вопросам демократии, прав человека и труда)*

Арвинд Ганесан
*«Бизнес и права человека», директор
Наблюдательная группа по правам человека*

Скотт Хортон
Партнёр фирмы «Паттерсон, Белнап, Вебб & Тайлер ЛЛП»

Терри Карл
профессор кафедры политических наук Стенфордского Университета

Ричард Каузларих
Институт Мира США (бывший посол США в Азербайджане)

Сергей Куратов
Председатель экологического общества «Зеленое спасение», Казахстан

Карин Лиссакерс
*Советник Джорджа Сороса, управление Фонда Сороса
(бывший Исполнительный директор США исполкома
Международного Валютного Фонда)*

Дуглас Норлен
Директор по политике тихоокеанского Центра окружающей среды и ресурсов

Стюарт Дж. Паперин
Исполнительный вице-президент Института Открытого Общества

Антони Рихтер
Директор Центрально-евразийского проекта Института Открытого Общества

Лорен Рузекас
*Директор по энергетике Каспия Кембриджской Группы
по энергетическим ресурсам*

Мигель Дж. Шлосс
Исполнительный директор «Транспаранси Интернешенл», Германия

Исаак Шапиро
Старший сотрудник Центра бюджетных и политических приоритетов

Сергей Соляник
Заместитель председателя экологического общества «Зеленое спасение», Казахстан

С. Фредерик Старр
*Председатель Института Центральной Азии,
Институт международных исследований Университета Джона Хопкинса*

Ричард Г. Стейнер
Профессор Университета Аляски, консультационная программа по морским вопросам

Саймон Тейлор
Директор «Глобал Уитнес»

Давид Усупашвили
*Проект «Верховенство закона»
Заместитель главы партии, Агентство по международному развитию США*

Евгений Жовтис
Директор Казахского международного Бюро по правам человека и верховенству закона

Сергей Злотников
Исполнительный директор «Транспаранси Интернешенл», Казахстан

Содержание

Предисловие | XI

Благодарность | XIII

Карта | XIV

1. Риски нефтяного богатства

Введение | 1

Ресурсное бремя | 3

Причины ресурсного бремени | 5

Значение событий для каспийских экспортеров нефти | 10

Краткое изложение глав | 12

2. Фонды Природных Ресурсов: Анализ успехов и неудач

Введение | 21

Постоянный Фонд Аляски | 24

Накопительный Фонд Наследия Альберты (Канада) | 32

Стабилизационный Инвестиционный Фонд Венесуэлы | 37

Фонд Меди Чили | 41

Государственный Нефтяной Фонд Норвегии | 45

План управления нефтяными доходами Чада | 50

Нефтяные фонды в Персидском Заливе | 56

Нунавутский Тростовый Фонд Канады | 59

Как заставить фонды работать: опыт прошлых лет | 61

3. Закрепление выручки: нефтяные судебные разбирательства на Аляске

Ричард А. Файнберг

Введение | 67

Что приводит к разногласиям между страной-хозяйкой
и промышленностью? | 69

Судебные разбирательства Аляски | 73

Разработка месторождений каспийского бассейна | 80

Выводы и рекомендации | 84

4. Модели общественного контроля над
правительством и промышленностью

Ричард Г. Стейнер

- Важность компетентного общественного участия | 89
Структура и функции Регионального Консультативного
Совета Граждан Аляски (РКСГ) | 94
Приобретенный опыт | 99
Общественный контроль в развивающихся демократиях | 103
Проблемы и возможности РКСГ в Азербайджане и Казахстане | 106

5. Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики

Сабит Багиров, Ингилаб Ахмедов, Светлана Цалик

- Введение | 111
Воздействие углеводородного развития на экономику | 112
Потенциал нефтяных и газовых доходов | 125
Государственный Нефтяной Фонд Азербайджана (ГНФАР) | 132
Рекомендации | 145

6. Национальный фонд Республики Казахстан

- Введение | 153
Нефть и газ в Казахстане | 155
Проблемы разработки нефтяных месторождений | 162
Национальный фонд Казахстана | 174
Рекомендации | 185

7. Руководства к улучшению отчетности в странах
каспийского бассейна и за его пределами

- Выводы | 191
Рекомендации | 198

Приложения | 207

Примечания | 225

О создателях этой книги | 246

Предисловие

Как это ни грустно, большинство богатых природными ресурсами стран не могут похвастаться более высоким темпом роста или какими-либо другими экономическими успехами по сравнению со странами, не наделёнными ресурсами. Такое наблюдение противоречит основным законам экономики, так как наличие природных ресурсов обычно предполагает большие экономические преимущества и перспективы. Экономисты и другие эксперты потратили много времени на изучение этой аномалии, пытаясь выяснить, как эти страны могут увеличить свою выгоду от наличия богатых природных ресурсов.

И всё же, примеров неудач слишком много. Богатая нефтью Нигерия растратила четверть триллиона долларов нефтяных доходов и сейчас имеет огромные долги. Две трети населения Венесуэлы живет в бедности. Гражданские войны, развязанные вследствие борьбы за контроль над нефтью, газом и минералами, разорили целый ряд наделенных ресурсами стран.

Эту нестабильность можно частично объяснить простой экономикой. Природное богатство может дестабилизировать обменный курс валют. Оно может вызвать рост курса национальной валюты, что отразится на секторах экономики, не связанных с природными ресурсами. Это, в свою очередь, скажется на местном производстве, сделав его менее конкурентоспособным по сравнению с импортом. Тем временем, сектор природных ресурсов обеспечивает значительные доходы, но не влечет за собой создание рабочих мест во всех отраслях. Образующаяся в результате безработица может привести к политической и социальной нестабильности.

Но наиболее важные проблемы, с которыми сталкиваются многие богатые ресурсами страны, это политические проблемы. Контроль над природным богатством предоставляет руководителям мало стимулов для разделения власти и дает им возможность покупать свою легитимность, а не завоевывать её в ходе выборов. Лидеры берутся за дорогостоящие инвестиционные проекты для завоевания политической поддержки, открывая рабочие места и присуждая контракты имеющим хорошие связи с правительством структурам. Так как государственное субсидирование направляет инвестиции в убыточные проекты, неспособные привлечь частный капитал, многим из таких экстравагантных проектов не удаётся сократить зависимость страны от разработки природных ресурсов. Стремление правительства контролировать доходы, поступающие от продажи природных ресурсов, зачастую сказывается на развитии демократии и приводит к бурным конфликтам между теми, кто извлек выгоду и теми, кто считает себя несправедливо обделёнными.

Для того, чтобы избежать этого, политические лидеры и граждане должны рассматривать природное богатство своей страны как дар всей нации. Эти ресурсы принадлежат не только нынешнему правительству или поколению, а всем поколениям граждан. Нынешнее правительство и поколение всего лишь попечители. Использование этих ресурсов в личных целях за счёт будущих поколений означает присвоение своего собственного наследия. Руководители как

внутри правительства, так и вне его, разделяют ответственность за усиление этого чувства долга в странах, богатых природными ресурсами.

Прозрачность информации о полученных доходах и стандартах отчетности является ключом к управлению природным богатством. Национальные бухгалтерские стандарты, не отражающие действий по истощению ресурсов, не эффективны; они заставляют правительство думать, что экономика становится богаче, хотя на самом деле она беднеет. А неправильное истолкование состояния экономики приводит к неверным решениям.

Ещё более важной является информация о доходах правительства от продажи нефти и других природных ресурсов, её сопоставление с доходами других стран и о том, как правительство использует средства от продажи природных ресурсов. Правительству необходимо иметь в виду, что даже в более развитых странах крупные нефтяные компании пытались уменьшить свои выплаты роялти, занижая действительную цену на нефть и завышая затраты. Такие действия были раскрыты только благодаря тщательным расследованиям. К примеру, в штате Аляска нефтяные компании согласились выплатить более 1 миллиарда долларов только по требованию суда.

Естественно, у компаний есть большой стимул увеличивать свои прибыли, но непрозрачность нефтяных контрактов и выплат может привести к хищению. Однако, некоторые нефтяные компании, в частности БП, подают другой пример, добровольно публикуя все свои расходы. Такое разглашение позволяет гражданам богатых ресурсами стран быть более осведомленными о том, сколько правительство получает за природные ресурсы страны. К сожалению, это стремление к хорошему корпоративному управлению пока не разделяется большинством других нефтяных компаний.

Институциональные структуры вроде стабилизационных фондов важны для управления доходами, получаемыми от продажи природных ресурсов и для обеспечения того, что получаемые деньги используются на замещение истощающихся природных даров. Стабилизационные фонды в нескольких странах способствовали накоплению общественных средств на случай необходимости. Это особенно важно, так как международным институтам вроде МВФ, созданным в конце второй мировой войны для содействия финансированию противочикличной фискальной политики, не удалось выполнить задачи, которые перед ними ставились. В результате, большинство развивающихся стран вынуждены вести процикличную политику в ущерб экономике и обществу. Страны сегодня понимают, что отдалживание сопряжено с риском и что они должны опираться на собственные ресурсы, особенно в целях стабилизации.

Нет ничего более важного, чем обеспечение долгосрочного процветания и стабильности путем разработки способов эффективного использования ресурсных доходов. Подходы, изученные в рамках этого исследования, дают возможность повысить вероятность успешного выполнения этой очень сложной задачи.

Джозеф Е. Стиглиц

Благодарность

Эта книга – плод работы, длившейся более года. Мы хотели совместить в ней опыт различных стран, имеющих фонды природных ресурсов, для анализа работы нефтяных фондов, созданных в Азербайджане и Казахстане, для оценки воздействия нефтяного развития на экономику обеих стран, для определения возможностей участия общественности в контроле доходов, полученных от извлечения ресурсов, и для выработки рекомендаций, сделанных на основе этого анализа.

Широта охватываемых в этой книге проблем привлекла многих людей к участию в её создании. Прежде всего – это работники Института Открытого Общества. Я особенно хочу поблагодарить Энтони Рихтера, директора Центрально-евразийского проекта, за создание программы Caspian Revenue Watch и за его помощь в разработке концепции этой книги. Я благодарна сотрудникам Центрально-евразийского проекта, в особенности Эрике Дэйли за её советы, и Эрин Финнерти и Дэну Сершену за их бесценную помощь. Я нахожусь в большом долгу перед Ари Корпиваара, Уилом Кремером и Лорой Силбер, работниками отдела коммуникаций ИОО, за их отличную работу по превращению этой сложной темы в легко читаемый материал. Особое спасибо директору азербайджанского Фонда помощи ИОО Фарде Асадову и президенту казахстанского Фонда Сороса Мурату Ауэзову за их усилия по поиску партнёров среди местных энтузиастов.








Я благодарна Роберту Эбелю за редактирование этой книги, и Чаку Судетику – за помощь в создании её укороченной версии. Я также хочу поблагодарить Эмиля Багирова и Светлану Кагермазову за подготовку издания этой книги на русском языке, и Бранислава Ковачевича за его помощь в этом процессе.

Я хочу выразить благодарность авторам, участвовавшим в написании некоторых глав, за их готовность к исправлениям. Я особенно благодарна Тулегену Аскарову, Сергею Солянику, Сергею Куратову, Сергею Злотникову и Софии Иссеновой за их исследовательскую работу над главой о Казахстане. Я также благодарна Сабиту Багирову и Ингилабу Ахмедову за их помощь в корректуре главы об Азербайджане.

Много полезных рекомендаций поступило от членов консультативного совета. Особое спасибо Карин Лиссакерс, Ричарду Файнбергу, Джону Элкинду, Терри Карлу, Мигелю Шлоссу и Лорану Рузекасу за их советы по ранним рукописям книги. Независимые читатели также предложили ценные комментарии, и среди них я особенно хочу отметить Уоррена Крафчика, Джона Хольсена и Пола Мэтью.

Выражаю большую благодарность Зеке Вермилиону, Дэмону Осборну, Сильвии Меркольяно, Сайаке Чатани и Мохамеду Али за их исследовательскую помощь.

Каспийские трубопроводы экспорта энергии

-  Существующие нефтепроводы
-  Существующие газопроводы
-  Планируемые или строящиеся нефтепроводы
-  Планируемые или строящиеся газопроводы
-  Блок производства
-  Блок добычи
-  Отдельные нефтеперерабатывающие заводы





*«Увеличение нефтяных доходов
не означает увеличения богатства»*

Свейн Гьедрем,
Управляющий Норвежским Центральным Банком

1. Риски нефтяного богатства

Введение

Проблема управления нефтяным богатством настолько многогранна, что появилось и широко используются немало терминов, связанных с описанием этого явления: «ресурсное бремя», «парадокс изобилия», «голландский синдром», «неверное развитие», «экономическое несварение», «экскременты дьявола» и даже «проблема баньянового дерева».... В последние десятилетия страны, наделенные природными богатствами, систематически отставали от бедных в ресурсном отношении стран почти по всем показателям развития, от уровня человеческого развития, экономического роста, демократии и грамотного управления, вплоть до поддержания мира.

По прошествии нескольких лет XXI века такие богатые нефтью и газом страны Каспийского бассейна, как Азербайджан и Казахстан стоят на пороге клуба стран-неудачниц. Как и многие страны, борющиеся с ресурсным бременем, эти прикаспийские государства становятся экспортёрами нефти одновременно со становлением в качестве современных государств. В то время как масштабные нефтяные доходы начинают вливаться в государственную казну, эти страны все

еще формируют свои системы общественного управления и расходов, налогообложения, судебного администрирования, гражданского общества и другие компоненты современного государства. В таких не похожих друг на друга странах, как Иран, Нигерия и Венесуэла, это сочетание зарождающегося государства и внезапного потока доходов оказалось слишком суровым, и, несмотря на невероятные усилия, этим странам не удалось развить свои нефтяные сектора и добиться повышения уровня жизни.

Азербайджан и Казахстан – это две прикаспийские страны, добывающие нефть, которые проявили заинтересованность в терпеливом изучении опыта других нефтезависимых экономик и готовность улучшить свои собственные показатели. В качестве подтверждения своей заинтересованности в квалифицированном управлении доходами эти страны создали Фонды доходов от природных ресурсов (ФПР) с целью стабилизировать финансовую политику и сохранить часть доходов для будущих поколений.

И все же, ФПР не являются сугубо финансовыми инструментами. Существуют разнообразные свидетельства их эффективности в качестве инструмента сглаживания фискального управления при изменчивых товарных ценах.¹ Более того, многие экономисты утверждают, что страны, сильно зависимые от нефти и других невозобновляемых источников энергии, могут проводить здоровую финансовую политику так же эффективно и без ФПР. Основная ценность ФПР заключается в их эффективности в качестве политического, а не фискального инструмента. Данный доклад рассматривает ФПР в качестве некоей формы договора между правительством и гражданами, который в идеале обязал бы правительства заранее планировать свои доходы и расходы и вести прозрачную отчетность по ним. ФПР могут обязать правительства относиться к доходам как к общественным деньгам, а не частному доходу, скрытому от общественности. Предоставляя информацию законодательным учреждениям и гражданам о том, как управляются нефтяные доходы, ФПР могут задействовать и другой важный компонент этого управления: образованное и активное общество, способное систематически требовать отчетности правительства.

Фонд природных ресурсов может считаться своего рода договором, если он обладает обязательной властью. Иначе он останется не более чем простым обещанием, которое можно всегда безнаказанно нарушить. Придать обязательную власть какому-либо учреждению можно путем распределения власти между теми, кто руководит им. Таким образом, власть над Фондом природных ресурсов необходимо распределить между различными заинтересованными сторонами: президентом, законодательным органом, судебной властью, общественностью и нефтяными компаниями. Распределение влияния между различными субъектами позволит им проверять друг друга и, соответственно, предотвращать хищения и должностные преступления. Не случайно самые сильные фонды природных ресурсов действуют

в таких странах, как Норвегия, США и Канада, где распределение власти, демократия и прозрачность имеют давние традиции. Без подобного распределения власти правительству не составит большого труда заниматься расхищением средств фонда. В Венесуэле, к примеру, правительству, обладавшему большими полномочиями, чем президент страны, удалось в 1982 году расхитить инвестиционный фонд государственной нефтяной компании в размере 5 миллиардов долларов без какого-либо противодействия со стороны конгресса. Фонды в Омане и Замбии были также расхищены, когда правительству понадобились деньги. Предотвратить расхищение ФПР можно посредством вовлечения общественности в процесс наблюдения за сбором и использованием общественных доходов.

В данном докладе делается заключение о том, что недавно созданные ФПР Азербайджана и Казахстана являются важным первым шагом в улучшении управления доходами. Однако, для того, чтобы эти фонды способствовали экономическому развитию своих стран, они должны существовать в системе бюджетной прозрачности и отчётности, что в свою очередь подразумевает более активное участие парламента и общества в бюджетном процессе, а также снятие ограничений с гражданского общества в деле наблюдения за фискальной политикой правительства.

Данный доклад не ограничивается лишь анализом ФПР Азербайджана и Казахстана, а представляет собой обзор того, как эти фонды могут служить своего рода договоренностью между правительствами и гражданами и как принятые правительством обязательства по прозрачному управлению доходами могут не ограничиваться рамками созданных ФПР.

Вторая часть этой вводной главы посвящена анализу результатов в странах, несущих так называемое ресурсное бремя. В ней также дается объяснение того, почему многие богатые нефтью государства имеют невысокий уровень человеческого развития, экономического роста и управления. Ниже приводится краткое описание содержания оставшихся глав.

Ресурсное бремя

За последние 30 лет у стран-экспортеров нефти появился уникальный шанс формирования своих судеб. Вслед за установлением влияния Организации стран-экспортёров нефти (ОПЕК), цена нефти выросла почти на 2000 процентов с менее чем 3-х долларов за баррель в 1970 г. до более чем 30 долларов за баррель в 1980 году, что составило, пожалуй, самое большое перевоплощение капитала в столь короткий период времени. И все же, большинству нефтепроизводящих стран не удалось обратить эти внезапно выросшие доходы в экономический рост и социальное процветание. Воспоминания о том, как наделенные богатыми ресурсами страны управляли своими доходами, довольно мрачны и даже удручающи.

Низкий уровень экономического роста

Многочисленными исследованиями установлено, что страны, не имеющие значительных запасов нефти и других неорганических ресурсов, достигли гораздо более высокого уровня валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения по сравнению со странами, обладающими ими. С 1960 по 1990 годы бедные в ресурсном отношении страны добились уровня роста, опережающего ресурсообеспеченные страны в два-три раза. Особенно удивительно то, что эта пропасть еще более расширилась после 70-х годов, когда цены на нефть подскочили с менее чем 3-х долларов за баррель до около 30 долларов.² Эта разница сохраняется даже с учетом численности населения, дохода на душу населения, географического расположения и других переменных величин, которыми можно объяснить подобное несоответствие в уровне роста.

Низкий уровень человеческого развития

Многие страны с богатыми нефтяными запасами не смогли воплотить нефтяные доходы в улучшение уровня жизни своих граждан. Из 48 стран, в которых экспорт нефти в период между 1965 и 1995 годами составил более 30 процентов от общего экспорта, почти половина находится в самой нижней части ежегодного отчета ООН об уровне человеческого развития за 2002 год. Отчет классифицирует страны в зависимости от уровня бедности, образования, здравоохранения и других показателей качества жизни. Лишь четверть этих стран находится среди верхней трети списка, и многие из них, такие как Норвегия и Канада, добились этого еще до того, как экспорт нефти стал основным источником дохода.

Исследование, проведенное организацией Оксфам, установило, что нефтяное и другое минеральное богатство не только не сокращает уровень бедности, но и еще более усугубляет его.³ Чем больше страна зависит от нефти и доходов от ее экспорта, тем выше уровень детской смертности и недоедания, и тем ниже уровень грамотности и продолжительности жизни при рождении.

Плохое управление

Помимо низкого уровня экономического роста, слишком много стран-экспортеров нефти непропорционально страдают от плохого управления. Международный валютный фонд (МВФ) дает следующее определение хорошему управлению: «эффективное и прозрачное управление общественными ресурсами; стабильная экономическая, регулирующая и юридическая среда, способствующая здоровому управлению и эффективному использованию частных и общественных ресурсов».⁴ Показатели Всемирного банка основаны на том, в какой степени граждане могут принимать участие в избрании своего правительства, уровне свободы средств массовой информации, стабильности правительства, вероятности конфликтов, коррупции, общественных услуг и выполняемости контрактов.⁵ Страны,

обладающие богатыми природными ресурсами, в большинстве своем находятся в нижней части таблицы Всемирного банка, классифицирующей страны согласно уровню управления.

К примеру, сразу несколькими исследованиями установлено, что капиталоемкие природные ресурсы являются главным определяющим условием коррупции.⁶ Эти исследования обнаружили, что прямое накопление у правительства больших прибылей, или «рент», связанных с развитием нефтяных месторождений, ведет как к хищению со стороны государственных чиновников, так и к стремлению внешних групп заполучить часть этой прибыли. Всепроникающая коррупция повышает стоимость ведения бизнеса, тем самым, лишая не нефтяной сектор возможности развиваться и замедляя экономический рост страны в целом. Она также в разной степени отражается на необеспеченной части населения, которая не в состоянии нести тяжелое бремя коррупции.

Конфликты и нарушения прав человека

Наряду с плохим управлением и его последствиями, большинство стран-экспортеров минеральных ресурсов подвержено бурным конфликтам. Многочисленные статистические анализы, а также анализы конкретных случаев обнаружили не только взаимосвязь, но и причинную зависимость между природными ресурсами и гражданской войной. Как ресурсное богатство повышает вероятность гражданской войны, так и присутствие минеральных ресурсов или нефти, которые можно выкачать, а затем продать, привлекает финансирование, которое, в свою очередь, приводит к более продолжительным войнам и более значительным жертвам по сравнению со странами, не обладающими природными ресурсами.⁷ Кроме того, из-за большей подверженности конфликтам богатые нефтью государства тратят несравнимо больше на оборонную отрасль, что идет в ущерб другим промышленным и социально выгодным областям экономики.

Милитаризация в целях обеспечения безопасности трубопроводов повлекла за собой нарушение прав человека во многих частях света. В Бирме, например, военных обвинили в убийствах, насилии и пытках, допущенных в процессе насильственного переселения нескольких деревень, стоявших на пути трубопроводов Ядана и Етагун. Армию также обвинили в привлечении принудительной рабочей силы для строительства служебных дорог, казарм и другой трубопроводной инфраструктуры. В Нигерии в ходе добычи нефти в дельте реки Нигер в результате многолетних столкновений между жителями были допущены внесудебные расправы, задержания, пытки и получившая широкую огласку казнь Кен Саро Вива. Судан также пережил годы войны между правительством и повстанцами из-за нефтяных доходов, в результате которой погибло около 2 миллионов человек.⁸

Что приводит к ресурсному бремени

Многочисленные исследования причин ресурсного бремени обнаружили целый ряд взаимосвязанных ограничений и стимулов, с которыми руководству страны приходится иметь дело при наличии ресурсного богатства. Эти ограничения чрезвычайно затрудняют всякую возможность уменьшить неблагоприятное воздействие нефти на развитие страны, даже когда ее руководством движут благие намерения превратить это ресурсное богатство в экономическое и человеческое развитие. Наиболее уязвимыми в этом отношении являются страны, в которых еще не развиты демократические институты, компетентная система государственного управления и государственная гражданская служба.

Проведение взвешенной фискальной политики в странах, сильно зависящих от товарного экспорта, особенно нефти, крайне затруднено. Цены на нефть не только переменчивы, но и чрезвычайно непредсказуемы. Эти цены не имеют среднестатистического уровня, к которому они возвращаются после отклонения, и предсказать, как долго ценовой шок будет продолжаться, невозможно. Эти обстоятельства серьезно затрудняют любое планирование.

Высокие цены на нефть: большие ожидания

Когда цены на нефть высоки, от правительства ждут высоких затрат, и ему становится все труднее оправдывать свои сбережения на черный день. Зачастую правительство начинает амбициозные долгосрочные и капиталоемкие проекты, пытаясь освоить поступающие доходы. Но бюджеты, рассчитанные на определенный уровень цен на нефть, приходится урезать, если цена существенно меняется. А сокращение расходов отражается на бедной части населения, которая зависит от государства и в смысле занятости, и в смысле предоставления услуг. Так как резкие бюджетные перемены очень ущербны и непопулярны, руководству страны часто приходится занимать средства в целях финансирования своих обязательств, взятых еще в годы бума. Когда цены на нефть низкие, правительству необходимо делать займы на невыгодных условиях, что приводит к накоплению значительного долга. Даже в годы бума страны-экспортеры нефти, имеющие дефицит капитала (с большим населением и относительно малыми нефтяными запасами), занимали средства и тратили их так много, что коэффициент обслуживания их долга был в два раза выше, чем у стран, импортирующих нефть.⁹ К 1983 году, долговое бремя экспортеров с дефицитом капитала превысило этот показатель во всех менее развитых странах, вместе взятых.¹⁰ Даже страны-экспортеры с избытком капитала и небольшой численностью населения, такие как Саудовская Аравия и Кувейт, имеют огромные долги.

Изменчивость цен на нефть серьезно затрудняет бюджетное планирование. Но развитие нефтяного сектора создает и другие экономические проблемы. Одна

из наиболее известных – это так называемый голландский синдром, названный по явлению, наблюдавшемуся в Голландии после обнаружения природного газа в 60-е годы.¹¹ Голландский синдром развивается, когда валютные доходы от экспорта природных ресурсов страны конвертируются в местную валюту, таким образом повышая ее ценность. В результате экспортные товары становятся дороже и, следовательно, менее конкурентоспособными как внутри страны, так и за границей. С уменьшением экспорта такие трудоемкие сектора, как промышленный и сельскохозяйственный, замедляют темп, а экономика впадает в усиливающуюся зависимость от природных ресурсов. И когда этими ресурсами являются нефть или другие неорганические вещества, последствия бывают особенно пагубными. Так как добыча нефти и минералов не является трудоемким процессом, она не способствует росту уровня занятости и даже ведет к безработице и неравномерному распределению доходов. В Нигерии, к примеру, увеличение экспорта нефти и неправильное использование нефтяных доходов полностью разрушили некогда сильный сельскохозяйственный сектор, что превратило страну в импортера продовольственных товаров. В Индонезии нефтяной сектор чуть было не разрушил трудоемкую каучуковую отрасль, и все по той же причине.

Проблемы изменчивости цен на нефть и голландского синдрома можно частично решить при помощи фондов доходов от природных ресурсов. ФПР способны стабилизировать характер расходов, ограничивая чрезмерные затраты при высоких ценах и существенно сокращая расходы или беря займы, когда уровень цен падает. Стабилизационные фонды, например, Фонд запасов меди Чили и Нефтяной фонд Норвегии, служат для накопления излишних доходов при высоких товарных ценах на нефть и возвращения этих доходов в бюджет при низких ценах. ФПР также способны бороться с голландским синдромом путем «стерилизации» доходов, когда излишние экспортные доходы содержатся вне экономики в виде валютных счетов во избежание роста курса национальной валюты.

«Нормальные» государства и государства-рантье

Хотя ФПР помогают в решении проблем переменчивости цен и голландского синдрома, они менее эффективны в разрешении более насущных проблем, с которыми сталкиваются, прежде всего, богатые в ресурсном отношении страны, находящиеся все еще в процессе формирования своей государственности. Именно, масштабный наплыв иностранной валюты может опередить развитие «нормальных» государств, которые в состоянии обеспечивать себя сами посредством регулирования торговли, сбора необходимой информации, выполнения взятых обязательств и осуществления других функций современного государства. Вместо этого страны-экспортеры нефти, находящиеся на начальном этапе государственности, становятся государствами со строго фиксированным уровнем доходов. В таких странах доходы, полученные от товарного экспорта, вбивают клин между прави-

тельством и гражданами, так как правительство в состоянии зарабатывать деньги и без участия граждан. Следовательно, добывающая и регулирующая функции правительства почти не развиваются, в то время как распределительные функции чрезмерно раздуваются. Правительство задействует дорогостоящие инвестиционные проекты для реформирования экономики, и общественный сектор начинает быстро расти. Когда цены на нефть стабильны, это однобокое государственное развитие часто приводит к пустой трате средств вследствие слабой информированности правительства и его неспособности планировать. При падении цен на нефть сокращение расходов приводит к политической нестабильности. Например, Венесуэла, Иран, Нигерия и Алжир пережили смену режима или кризис правительства. Т. Карл считает, что уровень нестабильности особенно высок в случае резких скачков в государственных расходах.¹²

Почему развитие добывающего, регулирующего и административного аппарата настолько важно? Потому что налогообложение является связующим звеном между правительством и гражданами. Оно дает правительству возможность изымать ресурсы у общественности, а взамен общественность приобретает право требовать отчетности правительства за расходы. Протест американских колоний, называвшийся «нет налогообложению без представительства», продемонстрировал осознание того, что уплата налогов дает общественности право принимать участие в политических процессах и требовать отчетности правительства. «Когда правительство не зависит от внутренних налоговых поступлений при финансировании программ развития, ему не приходится формулировать свои цели и задачи при непосредственном контроле налогоплательщиков... Чрезмерная централизация, отдаленность от местных реалий и отсутствие отчетности уходят корнями именно в такую финансовую независимость».¹³

Более того, налогообложение предоставляет правительству ценную информацию об экономических нуждах страны и направлениях развития. Как пишет Чодри, «налоговые учреждения дают толчок сопутствующим органам, что увеличивает количество рычагов в руках тех, кто принимает решения... Налогообложение и данные, получаемые по ходу этого процесса, и являются одним из немногих средств регулирования частного сектора и управления экономикой».¹⁴ Без достаточной информации об экономической деятельности и нуждах страны «государственные затраты будут скорее определяться первобытными отношениями и политическими соображениями, чем экономической целесообразностью». К примеру, Ашер пишет, что 85 процентов контрактов мексиканской государственной нефтяной компании в 80-е гг. было присуждено без какой-либо тендерной процедуры.¹⁵

В годы бума расходы нефтяных государств на развитие общественного сектора преследуют цель завоевать общественную поддержку. Но если правительство находит единственное оправдание в повышении затрат, то их понижение

незамедлительно ослабляет доверие общества. Класс потребителей, существующий за счет государства, легко мобилизуется в оппозицию, как только льготы прекращаются, что и произошло в Саудовской Аравии в 80-е гг., когда правительство попыталось урезать субсидирование в годы экономического спада.

Предостерегающие истории о государствах, богатых ресурсами

С притоком доходов в 70-е годы, Саудовская Аравия приостановила прямое налогообложение коммерческой деятельности. Департамент подоходного налога существовал лишь формально. Регулирующие функции ослабли, а импорт, внутренние инвестиции и даже строительство почти не регулировались. В то же время государство проводило «слепую и неистовую политику расходования», не имея ни информации, ни навыков осуществления планирования, идентификации приоритетных проектов и проведения технико-экономического обоснования. Инвестиции только в строительство с середины 70-х по середину 80-х годов составили 270 миллиардов долларов. Государственные расходы направлялись на «большие проекты, контролируемые влиятельными бизнесменами или крупными землевладельцами, а информационный вакуум гарантировал выгоду лишь влиятельным и заметным социальным группам».¹⁶ Так как распределительная политика государства мотивировалась только политическими соображениями, доходы не распределялись равномерно. В 1981 г., при ежегодном доходе от экспорта нефти на душу населения в 27500 долларов, 42 процента среднестатистических саудовских семей имели доход менее чем 5400 долларов в год.¹⁷ В то же время элита и влиятельная верхушка, составлявшие всего 1 процент населения, имели состояние в 400 миллиардов долларов.¹⁸

Помимо этого прямого расходования, государство осуществляло многие другие распределительные функции. Оно предоставляло субсидии населению, такие как бесплатное образование, бесплатное электричество, а также беспроцентные кредиты на жилье и сельское хозяйство. Правительство создавало рабочие места для большинства населения, проводя политику расходования. Даже в конце 90-х годов правительственные ассигнования поддерживали более 90 процентов национальной рабочей силы.¹⁹ Королевство также раздавало ценные земельные наделы принцам, шейхам и другим влиятельным фигурам с целью заручиться их поддержкой. Наличие субсидий и легкодоступных кредитов породило беззаботность и отсутствие конкуренции. Так как надежные хорошие связи имели более важное значение, чем хорошие деловые инициативы, большинство саудовских предприятий с наступлением более суровых времен не смогли привлечь частный капитал на замену государственному финансированию.

С падением цен на нефть во второй половине 80-х годов нефтяные доходы Саудовской Аравии сократились более чем в 5 раз по сравнению с пиком в 70-е

годы, что незамедлительно обнажило недостатки в распределительном механизме государств с фиксированным уровнем доходов. Попытки начать налогообложение компаний оказались неэффективными, так как у государства не было необходимого административного аппарата для оценки и сбора налогов. Помимо этого, многие компании, не приученные платить налоги, не вели официальной бухгалтерии. Почти все попытки урезать субсидирование зажиточного класса (основной поддержки королевской семьи) вызывали волны протеста и заканчивались безуспешно. И так как правительство было крупнейшим работодателем страны, сокращение затрат было сопряжено с риском оставить не у дел значительную часть рабочей силы. Не преуспев в изъятии ресурсов у населения, правительству пришлось потратить еще почти 120 миллиардов долларов из своих финансовых запасов, а дефицит государственного бюджета вырос почти до уровня 10 процентов от ВВП. Для финансирования растущего фискального дефицита саудовское правительство в 1988 году начало брать средства займы внутри страны, и его долг в настоящее время превышает запасы.²⁰

Похожая ситуация сложилась также в Кувейте, Ливии, Объединенных Арабских Эмиратах и других странах-членах ОПЕК. В период между 1974 и 1979 годами пять ближневосточных производителей нефти (Иран, Ирак, ОАЭ, Саудовская Аравия и Кувейт) увеличили внутренние расходы на 45 процентов. Расходы правительства Венесуэлы выросли почти на 75 процентов в год.²¹ Иран в 70-е годы разрабатывал 108 проектов средней стоимостью более 1 миллиарда долларов.²² Резкий рост правительственных расходов привел к высокой инфляции, которая обесценила вклады и сбережения населения. В период масштабных правительственных расходов в 70-е годы инфляция в ближневосточных странах ОПЕК составила около 15 процентов в год, а в Мексике, Индонезии и Нигерии уровень годовой инфляции превысил 25 процентов.

Большая часть расходов направлялась на крупномасштабные проекты, призванные развить нефтяные сектора промышленности.²³ К сожалению, изобилие кредитов вкупе с неумением проводить качественную оценку проектов, коррупцией и личными предпочтениями привели к большому количеству слишком дорогостоящих и не оправдывающих себя проектов. Многие проекты не уложились ни в стоимостные, ни во временные рамки вследствие неверной предварительной оценки затрат и потенциальной выгоды. Как пишет Ашер, многие из этих проектов были одобрены за закрытыми дверями, а конкурсный отбор почти не проводился. Есть бесчисленное множество случаев, когда выдача кредитов заведомо не сулила никакой выгоды, как в случае с проектом жилых домов в Саудовской Аравии под названием «молчашие башни», которые так и не были заселены. Или как в случае с каучуковым заводом в Индонезии, когда не было продумано обеспечение завода водой для обработки резины. Или как в проекте со сталелитейным комбинатом в Кракатау в Индонезии, который правительство упрямо пыталось модернизировать.

вать, несмотря на то, что устаревший завод нес ежегодные потери почти в 100 миллионов долларов.²⁴

Значительная часть общественных инвестиций в странах, экспортирующих нефть, направлялась в тяжелую промышленность для поднятия конкурентоспособности ненефтяного экспорта. В действительности же легкий доступ к деньгам и неспособность проводить качественную оценку проектов тормозили проекты, которые были не в состоянии выдерживать конкуренцию без правительственных субсидий. К примеру, завод по производству сахара в Карони в Тринидаде затрачивал на выпуск продукции в 5 раз больше средств, чем его конкурент в Австралии, хотя последнему рабочая сила обходилась в несколько раз дороже, чем заводу в Тринидаде.²⁵ Несмотря на значительные инвестиции в ненефтяной сектор, в период между 1972 и 1981 годами в большинстве стран этот экспорт ежегодно сокращался.²⁶ И даже когда неэффективность этих проектов становилась неоспоримой, правительства неохотно признавали свои ошибки, и путем сокращения финансирования еще более усугубляли экономический спад.

Ближневосточные страны были не единственными, пренебрегавшими своими функциями изъятия и занимавшиеся только распределением. Аляска, Альберта, Эквадор, Индонезия, Нигерия и Венесуэла существенно сократили или вообще ликвидировали налоги. Правительство Венесуэлы предоставляло субсидии на потребительские товары включая продовольственные товары и даже автомобильное топливо. В Иране, Алжире, Венесуэле, Мексике, Нигерии, Индонезии и Тринидаде темп роста субсидий в 70-е годы превысил рост ненефтяного ВВП в 2 раза.²⁷ Влиятельные группы в Эквадоре направляли 65 процентов налоговых поступлений на свои специальные проекты. В Колумбии сочетание нефтяных доходов и децентрализации привело к конкуренции между муниципалитетами, целью которой было добиться более высоких расходов и, следовательно, получить больше субсидий.²⁸ Легендарная экстравагантность правительственных расходов Венесуэлы с целью разнообразить экономику страны оказалась несостоятельной из-за предпочтений в пользу влиятельных групп. В результате, дефицит и долг страны выросли еще больше, уровень инфляции поднялся в 3 раза и повлек за собой экономический спад. Несмотря на то, что с 70-х годов доходы с нефтяной отрасли в Венесуэле составляли около 600 миллиардов долларов в год, реальные доходы на душу населения упали в период с 1973 по 1985 годы на 15 процентов и до сих пор продолжают падать.

Политическая нестабильность

Зависимость, порожденная такой распределительной политикой, положила основу социальному недовольству, политической нестабильности и даже смене режимов, когда цены на нефть неминуемо падали. Эквадор и Венесуэла, например, предпринимали неоднократные попытки провести структурные преобразования,

но были вынуждены отказаться от них в результате общественного недовольства и социального давления. Венесуэла, Иран, Нигерия, Алжир и Мексика пережили политические кризисы или смену режимов до и после окончания нефтяного бума.

Распределительная сущность стран-экспортеров нефти и отсутствие в них демократии тесно взаимосвязаны. В отличие от таких распространенных ресурсов, как кофе и хлопок, которые могут производить многие отечественные предприниматели, нефтяные месторождения являются точечными и, из-за своих размеров и стратегической важности, контролируются государством. Стремления нефтяных компаний заполучить контракты, а правительства – контролировать нефтяные доходы совпадают, что приводит к централизации власти во многих странах, экспортирующих нефть.²⁹ Огромные прибыли от продажи нефти дают правительству необходимые ресурсы для построения взаимовыгодных отношений с частным капиталом. При этом у правительства нет или почти нет стимула придавать этот процесс политической огласке. По словам Терри Карла, «...руководство стран, экспортирующих нефть, не заинтересовано вести сдержанную, рациональную и осмотрительную политику. У него нет оснований для передачи власти другим акционерам. Напротив, доходы, вливающиеся в чрезвычайно плотную структуру власти, приводят к еще большей ее концентрации и порождают еще более нерациональные и бесплодные затраты в целях установления и поддержания системы доходов между политическим руководством страны и частным капиталом».³⁰

А прозрачность может обнажить эти связи, в чём правительство, естественно, не заинтересовано.

Руководители стран считают, что могут оставаться во власти, «покупая» общественную поддержку через субсидии, налоговые льготы и создание новых рабочих мест, путём увеличения расходов на развитие общественного сектора. По мнению Т.Карла, «государственные чиновники начинают впадать в зависимость, пытаясь компенсировать неумение управлять государством увеличением расходов на общественное развитие...».³¹ Эта тенденция прослеживается и в другом исследовании, обнаружившем сильную негативную связь между нефтяным и другим неорганическим богатством и демократией, в особенности в бедных странах. Препятствием на пути к демократии в этих странах является не только репрессивность властей, но, согласно исследованию, и отсутствие среднего класса, который на протяжении истории всегда служил двигателем демократии.³²

Отсутствием демократии в государствах с фиксированными источниками доходов можно также объяснить и их неспособность улучшить уровень жизни своих граждан. Пожалуй, самым ярким примером является Нигерия, крупнейший производитель нефти в Африке. За последние 25 лет Нигерия получила 300 миллиардов долларов нефтяных доходов, но более 60 процентов ее населения по-прежнему живет менее чем на 2 доллара в день. При этом уровень доходов на душу

населения в Нигерии упал с 800 долларов в начале 80-х годов до около 300 долларов в настоящее время.³³ Многочисленные исследования правительственных затрат, направленных на сокращение бедности в развивающихся странах, установили, что связь между количеством затрат и результатами очень незначительна.³⁴ Это происходит потому, что для превращения расходов в ощутимые результаты необходимо профессиональное управление.

Без эффективной системы управления государственными расходами и компетентных гражданских служащих, заинтересованных в ограничении коррупции, даже благие намерения нивелируются неправильно выбранными направлениями расходов, и в конечном счете сумма, достигающая своего места назначения, бывает существенно ниже предусмотренной. К примеру, согласно исследованию, проведенному среди 250 начальных школ Уганды, им досталось лишь 13 процентов выделенных для них средств.³⁵

Несколько исследований установили связь между управлением и показателями развития. Чем выше уровень управления в стране (согласно показателям Всемирного Банка, приведенным выше), тем выше вероятность того, что общественные расходы на здравоохранение и образование будут эффективными в понижении детской смертности, улучшении уровня образования и грамотности.³⁶ Низкий уровень управления в странах, экспортирующих нефть, скорее всего, и обуславливает их неспособность воплотить свои нефтяные доходы в улучшение уровня жизни своего народа.

Значение событий для каспийских экспортеров нефти

Риски нефтяного богатства для Азербайджана и Казахстана высоки потому, что приток нефтяных доходов совпал во времени с периодом государственного строительства. Регулирующие и налоговые системы, которые служат для изъятия средств у населения и регулирования коммерческой деятельности, находятся на стадии формирования. В то же время эти государства подвергнутся масштабному притоку иностранной валюты, что уменьшит заинтересованность в проведении административных реформ. При высоком уровне бедности правительства этих стран будут подвергаться огромному общественному давлению с требованием увеличения расходов и поиска видов активности, увеличивающих доходы. Влиятельные группы будут преследовать правительство с требованием контрактов и субсидий.

Правительство окажется перед соблазном вручить контракты таким влиятельным группам и элитам для того, чтобы оправдать свою законность и добиться общественной поддержки, которая при нормальном положении вещей

завоевывается через выборы. При этом риск заключается в том, что при неясных перспективах нефтяных доходов правительство может пойти на нереальные и неоправданные инвестиции в неэффективные предприятия, чтобы создать новые рабочие места и отблагодарить тем самым своих внутренних сторонников.

Тенденции централизации и замедления демократического развития в нефтяных государствах почти неминуемо отразятся на и без того неравномерном прогрессе демократии. Отсутствие прозрачности и разделения власти, политические полномочия, сконцентрированные в руках президентского аппарата и неясные имущественные права граждан в таких странах, как Азербайджан и Казахстан, значительно облегчают ведение так называемой патерналистской политики, характеризующей экономические режимы Саудовской Аравии, Венесуэлы и Нигерии.

Слабое управление значительно уменьшает шансы этих стран превратить свои социальные затраты в улучшение социальных показателей. В то же время, изобилие нефтяных доходов снимает потребность в улучшении управления. Слабые законодательные органы, судебная система и политические партии не являются достаточно серьезным препятствием для влиятельных групп в их стремлении прибрать к рукам управление государством. В результате, как и в других странах, при низком уровне цен на нефть вслед за бессмысленными государственными расходами могут наступить финансовый, экономический и политический кризисы.

Хотя, как оказалось, большинству стран трудно обойти так называемое ресурсное бремя, оно все же не является неизбежным. Такие страны, как Ботсвана, Индонезия и Малайзия, сумели улучшить свои показатели человеческого развития и разнообразить экономику, сократив тем самым чрезмерную зависимость от природных ресурсов. И хотя прозрачность сама по себе не является панацеей от ресурсного бремени, она является необходимой отправной точкой грамотного управления ресурсами. Она создает некоторые механизмы, необходимые общественности для контроля над тем, как за нее расходуются доходы от экспорта нефти и газа.

В Азербайджане и Казахстане прозрачность чрезвычайно важна для успеха работы фондов доходов от природных ресурсов, но она также должна распространяться и на все другие доходы, полученные от разработки нефтяных и газовых месторождений. Иначе говоря, прозрачное управление ФПР может служить только для отвлечения внимания от утечки нефтяных доходов на более ранних этапах, когда они еще не дошли до фонда. Это может произойти, например, на стадии доступа к процессу подачи нефти, правительственных контрактов или определения тарифов за прокачку по трубопроводу. По этой причине необходимо обеспечить прозрачность каждого единичного случая выплаты денег со стороны нефтегазовых компаний правительству страны-хозяйки, а также обеспечить прозрачность доходов государственных нефтяных компаний. Не менее важным является обеспечение прозрачности бюджета и процесса закупок, чтобы общественность могла видеть, как расходуются нефтяные доходы.

В бассейне каспийского региона Туркменистан, является наиболее реальным кандидатом на адаптацию и применение ФПР и других инициатив для достижения прозрачности и стабильного макроэкономического управления природным богатством. Однако, есть несколько факторов, которые слегка отличают Туркменистан от его соседей.

Так же как Азербайджан и Казахстан, Туркменистан владеет громадными запасами природного газа и нефти. Он занимает пятое место в мире по запасам природного газа и второе место в регионе по запасам нефти. Так же как Азербайджан, Казахстан и другие богатые ресурсами и развивающиеся страны, Туркменистан имеет такие проблемы в области экономического развития и процветания, как неблагоприятная среда для иностранных инвестиций, слабый частный сектор и высокий уровень коррупции.

И всё же, перспективы развития энергетического сектора экономики в Туркменистане гораздо менее отчётливы, чем в Азербайджане и Казахстане. Несмотря на то, что Туркменистан обрёл независимость в 1991 году, его экспорт газа всё ещё контролируется Россией. Туркменистан стремится осуществить проекты альтернативных маршрутов экспорта, такие как Транс-Афганский трубопровод (ТАТ), по которому мог бы транспортироваться туркменский газ через Афганистан в Среднюю Азию. Проект ТАТ не продвинулся далее стадии изучения после его распада в 1998 году из-за региональной нестабильности и отсутствия инвесторов.

Однако, самой серьёзной проблемой, стоящей перед Туркменистаном, является политическая проблема. Туркменистан, управляемый режимом диктатуры Сапармурата Ниязова, находится в застое и отчаянно нуждается в финансировании. Международные кредитные институты, такие как Европейский Банк Реконструкции и Развития (ЕБРР) и Всемирный Банк, приостановили выдачу кредитов и инвестиций из-за отсутствия многопартийной демократии, плюрализма и рыночной экономики.³⁷ Если даже Туркменистану удастся найти способ увеличения экспорта газа посредством альтернативных трубопроводов, эти доходы будут скорее всего служить самому Ниязову и некоторым членам его окружения, а не туркменскому народу. К сожалению, фонды природных ресурсов неприменимы к Туркменистану до тех пор, пока Ниязов находится у власти.

Краткое изложение глав

Глава 2. Фонды природных ресурсов: анализ успехов и неудач

Глава 2 рассматривает ФПР в странах Северной и Южной Америки, Африки, Европы и Ближнего Востока; ФПР в странах с высоким уровнем демократии и только вступающих на путь демократического развития, а также государствах, не являющихся демократическими; ФПР на национальном и субнациональном

уровнях; ФПР, управляемые каким-либо сообществом, а не правительством. Примеры Норвегии и Аляски являются важным показателем того, как можно добиться прозрачности и отчетности ФПР. Примеры таких стран, как Венесуэла, Оман и Кувейт, показывают насколько уязвимыми становятся ФПР, когда власть сконцентрирована в руках определенных руководителей и когда отсутствие демократии приводит к неэффективному общественному надзору. Примеры Чада и Чили показывают, как ФПР могут функционировать, даже когда уровень демократии в стране невысок, а правительство не пользуется большой общественной поддержкой.

Прозрачность, чувство осознания общественной собственности и разделение контролирующих полномочий считаются тремя ключевыми условиями успеха ФПР. Некоторым наиболее удачным ФПР удалось накопить значительные средства, добиться общественной поддержки, осуществить некоторые общественные расходы и/или стабилизировать правительственные затраты, при этом не нарушая положения и функций фонда. В более проблемных ситуациях активы ФПР со временем сокращались, и фонду не удавалось добиться повышения уровня жизни или же создания конкурентоспособного не-нефтяного сектора. В таких случаях доходы и расходы фонда были окутаны завесой секретности, а его положения постоянно изменялись. При этом отсутствие разделения власти давало возможность беспрепятственного расхищения средств фонда.

Глава 3. Опыт судебных разбирательств Аляски

Хотя ФПР обеспечивают большую прозрачность нефтяным доходам страны, они не охватывают всей «нефтяной картины». ФПР обычно достается лишь часть всех нефтяных доходов, и вести учет других доходов чрезвычайно трудно. Сложные операции обмена, возмещения, субсидированных продаж и другие финансовые сделки затрудняют возможность определить общее количество доходов и тем самым создают множество источников потенциальной утечки. Чтобы предотвратить их, необходимо обеспечить прозрачность на протяжении всей цепочки учета нефтяных доходов, начиная, прежде всего, с государственных и транснациональных добывающих компаний.

Глава 3 посвящена опыту Аляски, и в ней раскрывается, почему такая прозрачность необходима. На протяжении 20 лет Аляска судилась с нефтяными компаниями по 60 судебным искам из-за разногласий по поводу корпоративной отчетности, ценовой политики и транзитных тарифов. В результате всех судебных разбирательств в бюджет штата поступило дополнительно 6 миллиардов долларов или около 10 процентов всех нефтяных доходов штата. В главе освещается то, как соглашения о разделе добычи предоставляют возможность подрядчикам завышать свои затраты и, соответственно, платить меньше правительству страны-хозяйки. И хотя существование подобной практики в Азербайджане и Казахстане пока не

подтвердилось, некоторые положения соглашений о разделе добычи позволяют подрядчикам завышать свои расходы, что представляет серьезную угрозу. Пожалуй, наибольшую опасность искажения нефтяных доходов представляют государственные нефтяные компании, которые являются партнерами во многих соглашениях в Азербайджане и Казахстане, но не придерживаются необходимых требований прозрачности, являющихся обязательными для других публичных нефтяных компаний.

Глава 4. Модели общественного контроля над правительством и промышленностью

Глава 4 концентрирует внимание на механизмах гражданского контроля над развитием нефтегазовой промышленности. Активное гражданское участие может предотвратить гигантские разливы нефти, произошедшие, например, в местечке Вальдез на Аляске, где оператором проекта была компания Эксон, или же недавний разлив нефти с потонувшего танкера «Престиж» недалеко от берегов Испании, а также многочисленные случаи нарушения прав человека, зарегистрированные в нефтедобывающих регионах в Бирме, Индонезии и Нигерии. Гражданское участие также означает, что коммерческая целесообразность не является единственным критерием при принятии решений о том или ином нефтяном проекте.

Одной из моделей организованного гражданского контроля являются Региональные Консультативные Советы Граждан (РКСГ), созданные на Аляске на волне общественного негодования из-за разлива нефти в порту Вальдез. Законодательный орган штата Аляска принял соответствующие законы для создания таких советов, а нефтяные и трубопроводные компании согласились финансировать их. РКСГ представляют собой прямую форму гражданского контроля над нефтяной деятельностью на месторождениях Принц Вильям Саунд и Кук Инлет в заливе Аляска, следя за уровнем воздействия добычи на окружающую среду, совершенствуя планы по предотвращению и реагированию на случаи разливов и предлагая меры по постоянному улучшению ситуации. РКСГ являются также главным связующим звеном, через которое правительство и руководители нефтяной промышленности поддерживают связь с общественностью по нефтяным вопросам. Добровольные советы директоров РКСГ включают представителей экологических организаций, коренных жителей, рыболовов и торгово-промышленных палат.

Если консультативные советы граждан будут созданы в странах Каспийского бассейна, в их функции также можно включить контроль над финансовой системой нефтяного бизнеса. Создание таких советов могло бы послужить существенным шагом в направлении компетентного общественного участия. Единственной проблемой при этом будет обеспечение независимости таких советов от промышленности в целом и от правительства в частности.

В главе также характеризуются модели гражданского контроля над обществен-

ным управлением в развивающихся демократиях, такие как договор о доверии и публичное слушание дел. Рассказывается о том, как правительства Азербайджана и Казахстана могут сотрудничать с неправительственными организациями для укрепления общественного доверия к правительству, параллельно борясь с коррупцией и определяя приоритетные направления расходов. Такие договоры доверия могут потребовать от правительственных чиновников и заинтересованных представителей частного сектора не предлагать и не принимать взятки в ходе подачи конкурсных заявок по общественным проектам. В Колумбии и Панаме правительство пригласило Transparency International, являющуюся международной антикоррупционной НПО, проконтролировать осуществление правительственного плана по приватизации государственных коммунальных услуг. В Панаме и Аргентине, где система общественных закупок долгое время ассоциировалась с коррупцией, общественные дебаты и договоры доверия помогли не только сэкономить правительству значительные средства, но и привели к его более высокому рейтингу популярности среди получателей приватизированных услуг.

Главы 5 и 6. Государственный нефтяной фонд Азербайджана и Национальный нефтяной фонд Казахстана

В главах 5 и 6 осяцается опыт создания ФПР в других странах и дается оценка перспектив недавно созданных нефтяных фондов Азербайджана и Казахстана. Новые нефтяные фонды, которые уже накопили значительные сбережения, являются большим шагом вперед в области прозрачного управления нефтяными доходами в этих странах. Однако фонды являются отражением политической системы, в которой они существуют. И Азербайджан, и Казахстан страдают от недостатка демократии и чрезмерного влияния административного аппарата. Парламентам этих стран не хватает власти и независимости, и они не являются эффективным инструментом обсуждения национальной политики. Оба нефтяных фонда подчиняются непосредственно президентам двух стран. Парламент не играет почти никакой роли в контроле над фондами, а других независимых от президента институтов для осуществления подобного контроля не существует. Риск такой концентрации власти в одних руках заключается, как отмечено в главе 2, в том, что в такой ситуации почти нет никаких препятствий для расхищения, ликвидации и существенного пересмотра положений нефтяного фонда на случай, если глава государства проявит такое желание. Более того, без разделения власти оба нефтяных фонда не в состоянии играть роль связующего звена между правительством и гражданами, так как они не накладывают почти никаких ограничений на действия правительства. Казахстан и Азербайджан уже рассматривают возможность использования сбережений своих фондов для дальнейшего развития нефтегазового сектора. Эта стратегия оказалась не только губительной в других странах и не привела к сокращению уровня бедности, но и идет вразрез с расход-

ными положениями обоих нефтяных фондов. Глава 6 содержит рекомендации правительствам Азербайджана и Казахстана в том, как улучшить прозрачность и отчетность своих фондов в частности и всех нефтяных доходов в целом.

Глава 7. Пути улучшения отчетности в странах Каспийского бассейна и за его пределами

В главе 7 раскрыто то, что могут сделать правительства западных стран, международные финансовые институты, транснациональные нефтяные компании и доноры для улучшения финансовой прозрачности и здорового управления доходами. В главе содержится призыв к правительствам западных стран и финансовых организаций выдавать кредиты и предоставлять помощь на условиях прозрачности нефтяных контрактов и сделок. Нефтяным компаниям рекомендуется поддерживать инициативы создания открытой системы платежей правительству страны-хозяйки. Донорам советуется уделять большее внимание построению и укреплению гражданского общества в Азербайджане и Казахстане, чтобы правительство несло ответственность за получение доходов и расходование общественных ресурсов.

«Для того, чтобы общественность и её представители могли эффективно участвовать в обсуждении бюджетных приоритетов, предложенных правительством, должны существовать механизмы отчётности и информационные системы, которые могли бы с максимальной полнотой показать, как правительство справляется со своими обязанностями. Разработка инструментов для достижения прозрачности государственного финансового управления должна стать приоритетной задачей властей».

Закон о бюджете Чили, 2003 г.

2. Фонды Природных Ресурсов: Анализ успехов и неудач

Введение

При создании своих фондов природных ресурсов, Азербайджан и Казахстан предприняли позитивные шаги в направлении развития долгосрочной стратегии наиболее эффективного использования своих доходов от продажи нефти и газа. Но что нам известно о таких фондах? Насколько эффективны они? При каких обстоятельствах они способны обеспечить хорошее управление доходами от продажи природных ресурсов? И какие существуют способы создания успешных фондов природных ресурсов (ФПР)? Для ответа на эти вопросы, в данной главе анализируются 10 ФПР. Цель состоит не в том, чтобы дать оценку качества этих фондов по сравнению друг с другом, а определить факторы, обуславливающие хорошее или плохое функционирование фонда. В числе рассматриваемых ниже фондов есть фонды Аляски, США; провинции Альберта в Канаде; Венесуэлы; Чили;

Норвегии; Чада; Кувейта; Омана; Ирана; и штата Нунавут, также в Канаде. Анализы конкретных примеров охватывают целый ряд ФПР в развитых и развивающихся странах мира, в демократических и недемократических государствах, а также на национальном и субнациональном уровнях.

ФПР представляют собой некий механизм, созданный некоторыми странами для решения основных проблем, связанных с сильной бюджетной зависимостью от экспортной продажи природных ресурсов, а именно, проблем в области бюджетного планирования, когда товарные цены сильно изменчивы, а запасы природных ресурсов не являются неиссякаемыми. Зачастую ФПР имеют одну из двух форм: стабилизационную или накопительную, или же являются сочетанием обеих.

Стабилизационные фонды сглаживают правительственные расходы, направляя остаточные доходы в стабилизационные фонды в период, когда уровень товарных цен высок, и переправляя доходы обратно в бюджет, когда товарные цены падают. С тем, чтобы определить, в каком направлении должны переводиться доходы, устанавливается триггер-цена. Стабилизационные фонды в состоянии защитить бюджетные расходы от резких колебаний в результате внешних перепадов цен. Помимо этого, стабилизационные фонды, при существующих ограничениях на одолживание, способны минимизировать чрезмерные затраты, которым подвержены страны, экспортирующие нефть, что зачастую приводит к росту инфляции и накоплению долга.

Накопительные фонды являются своего рода фондами средств «на черный день» и служат для накопления богатства для будущих поколений. Так как природные ресурсы не являются неиссякаемыми, некоторые страны направляют часть своих доходов в накопительные фонды, которые способны воссоздавать богатство посредством доходов от инвестиций даже после истощения природных ресурсов.

Помимо осуществления стабилизационной и накопительной функций, ФПР предоставляют две непосредственные выгоды. Во-первых, и стабилизационные, и накопительные фонды способны предотвратить голландский синдром, если их активы «стерилизовать» в виде иностранной валюты и, таким образом, содержать вне пределов денежной системы страны. При этом, они сдерживают давление на обменный курс национальной валюты, что может отразиться на нефтяном секторе промышленности, как было описано в Главе 1. Во-вторых, ФПР способны определить какую часть ресурсных доходов страны можно благополучно израсходовать в конкретный период. Когда огромные потоки прибыли достаются легко, у правительства появляется соблазн резко повысить расходы. Такое повышение грозит подорвать способность экономики переваривать эти затраты. Если правительство не регулирует свои расходы согласно поглощающей способности экономики, то повышается риск роста инфляции, что представляет огромную опасность для уровня заработной платы и занятости, как было описано в Главе 1.

Что обуславливает успех ФПР? Данный анализ не ограничивается часто используемыми фискальными критериями, которые дают оценку ФПР на основе их способности сглаживать правительственные расходы при значительном колебании товарных цен. И хотя эта задача чрезвычайно важна, этого можно добиться и без ФПР при нормальной фискальной политике, например, планированием долгосрочных расходов и накоплением ликвидных финансовых активов.¹

Наибольшей «добавочной стоимостью» фондов природных ресурсов является то, что они служат своего рода соглашением между правительствами и гражданами. ФПР ограничивают возможности правительства либо расхищать, либо неверно распоряжаться доходами от природных ресурсов. Будучи учреждением со своим собственным правлением, мандатом и положениями, ФПР более прочны и их гораздо труднее изменить, чем бюджеты.² Они способны заставить правительства более рационально использовать ресурсные доходы на общественные нужды. Создание таких ограничений чрезвычайно важно, так как разработка природных ресурсов есть не что иное, как опустошение природного богатства. Добыча сырой нефти или минералов представляет собой источник убытков государства, если она не в состоянии превратить доходы от продажи этих ресурсов в надежный источник заработка.

Если ФПР призваны служить согласительным звеном между правительством и гражданами, они должны быть способны уменьшить зависимость от какой-либо одной ветви власти при принятии решений относительно правительственных расходов. ФПР, которые можно с легкостью видоизменить или ликвидировать, вряд ли смогут сдержать правительство от безответственных решений. Существуют три важных фактора, заставляющих правительства считаться со своими ФПР:

- ▶ **Проверка и отчетность.** Одной из основных причин создания ФПР является помощь правительству в противостоянии соблазну израсходовать все сейчас в ущерб будущим поколениям. Разделение власти неизбежно создает несколько уровней надзора над ФПР и ограничивает возможности расхищения доходов от продажи ресурсов.
- ▶ **Прозрачность.** Если ФПР функционируют за завесой секретности, существует вероятность их отклонения от своих первоначальных функций. Следовательно, агрессивная политика открытости ограничивает возможности нецелевого использования средств.
- ▶ **Общественное участие.** Чем активнее граждане страны вовлечены в процесс определения судьбы ресурсных доходов, тем ниже вероятность того, что правительство станет вмешиваться в дела ФПР, рискуя, тем самым, вызвать общественное недовольство.

Ниже анализируются все перечисленные фонды с точки зрения возможностей для проверок и отчетности, прозрачности и общественного участия. Описываются функции и структура каждого фонда, а также механизмы контроля над ними, инвестиционная политика и приверженность принципу прозрачности.

Постоянный Фонд Аляски

История

Среди фондов природных ресурсов, Постоянный Фонд Аляски (ПФА) является одним из старейших и наиболее оригинальных. Начиная со времени добычи нефти на Северном Склоне штата Аляска в 1977 году, государство вложило более чем 10 миллиардов долларов из общего нефтяного дохода в 70 миллиардов в этот фонд. Благодаря инвестициям и ограничению инфляции, в ПФА накопилось более 20 миллиардов долларов, а чистая норма доходности составила еще столько же.

Наличие нефти на Аляске было официально признано в начале 1923 года, когда президент США Уоррен Хардинг создал резервный фонд морских ресурсов на Аляске. Важность и влияние нефти Аляски было окончательно подтверждено в 1967 году, когда компания Атлантик Ричфилд (АРКО) обнаружила крупнейшее нефтяное месторождение в Северной Америке – Прудхо Бэй, что на Северном Склоне Аляски. Согласно оценкам, производство нефти с этого месторождения превышало 2 миллиона баррелей в день. К 1969 году, разработка нефтяных месторождений приносила солидные доходы в бюджет штата Аляска.

Когда на Северном Склоне была обнаружена нефть, прошло лишь 8 лет с тех пор, как Аляска стала штатом Америки. Она представляла собой громадную территорию с крошечной численностью населения в 300 000 тысяч человек, суровыми климатическими условиями, самым высоким прожиточным минимумом в Соединенных Штатах и одним из самых высоких уровней безработицы в стране – 11 процентов. Так как добыча нефти требует узкой специализации и не предусматривает создание большого количества рабочих мест, многие жители Аляски продолжали полагаться на государственную поддержку и после начала производства нефти с Северного Склона. В 1979 году, около 40 процентов рабочей силы все еще получали какую-либо государственную помощь.³

Исследование, проведенное в 1979 году одним из ведущих экономистов штата Робертом Б. Ричардсом, установило, что над штатом нависла угроза финансового кризиса, если ему не удастся либо диверсифицировать свою экономику, либо ограничить разрастание правительства. Ожидалось (ошибочно), что добыча нефти с Северного Склона должна сократиться в течении 10 лет, а нефтяных доходов, которые к 1979 году составляли 70 процентов всех доходов штата, не должно было хватить для поддержания государственных затрат на прежнем уровне.

Функционирование и структура Фонда

Фонд основан на убеждении, что жители Аляски являются основными акционерами своего богатства. Вторая часть Статьи 8 Конституции Аляски гласит:

«Законодательный орган обязан обеспечить использование, разработку и консервацию всех природных ресурсов, принадлежащих Штату, включая землю и воду, для максимального блага жителей штата».

Эта формулировка является юридическим и философским обоснованием для возврата нефтяного богатства Аляски ее жителям.

С самого начала разработки нефтяных месторождений, общественность была активно вовлечена в процесс принятия решений о том, что нужно делать с огромными нефтяными доходами штата.⁴

Государство принимало активное участие в организации общественных дебатов о создании фондов природных ресурсов. Губернатор Хаммонд возглавил Инвестиционный Консультационный Комитет Штата, в который вошли также представители потребительских групп, бизнеса, правительства и общественности. Целью комитета было изучить общественное мнение по этому вопросу.⁵ Для проведения семинаров на территории штата были использованы услуги Института Брукингса, которому было поручено выявить предложения общественности относительно использования нефтяных доходов Аляски. Одновременно, Специальный Комитет Законодательного Собрания по работе с постоянным фондом Аляски провел выездные заседания для того, чтобы изучить общественное мнение и составить отчет под названием «Пакет предложений, касающихся Постоянного Фонда Аляски», в котором суммировались мнения граждан, опрошенных консультантов и членов комитета.⁶

Дебаты относительно наиболее эффективного использования доходов стали особенно актуальны в 70-е годы, сразу после того как в 1969 году одновременно выплаченный бонус за разработку контрактного блока Прудхо Бэй в объеме 900 миллионов долларов был почти полностью растрочен правительством. И хотя значительная часть этих 900 миллионов долларов была потрачена на местную инфраструктуру, исчезновение суммы почти в 9 раз превышающую годовой бюджет штата вызвало волну недовольства в средствах массовой информации, которые недвусмысленно намекали на то, что деньги были потрачены впустую.⁷ Государство также начало накапливать долг в предвкушении будущих нефтяных доходов.⁸ В средствах массовой информации выражалась растущая обеспокоенность по поводу того, что правительство будет продолжать расти не оставляя никаких резервов на будущее.⁹ Губернатор Хаммонд придерживался мнения, что люди, а не правительство, должны решать как использовать доходы. Он полагал, что если каждому гражданину будет дана его доля нефтяного богатства, это сократит спрос на увеличение расходов со стороны правительства штата.

Эта обеспокоенность дала толчок идее создания какого-либо постоянного фонда для проверки государственных расходов. Первые защитники этой идеи обратились в Торговую Палату в 1969 году со следующим предложением:

«В этом мире инвестиций и банков мы постоянно сталкиваемся с ситуациями, которые доказывают ненасытность спроса на денежные средства как только они становятся доступными, и легкость, с которой денежный капитал способен раствориться... Однако, именно на правительственном уровне мы наблюдаем острую необходимость в текущих расходах в самом экстремальном ее проявлении».¹⁰

Постоянный фонд мог бы также служить инвестиционной основой для будущих доходов, когда нефтяная прибыль сократится. Он мог бы превращать доходы от невозобновляемых ресурсов в возобновляемое богатство для будущих поколений. Для проведения различных исследований и опросов общественного мнения о целях и задачах постоянного фонда, было привлечено множество консультантов.¹¹

В 1970, а также в 1975 годах, законодательный орган штата сделал попытку создания постоянного фонда. Однако, так как конституция штата запрещала создание специализированных фондов в обход процесса ассигнований, такой постоянный фонд мог быть создан только после внесения соответствующей поправки к конституции.

В ноябре 1976 года, большинством голосов создание Постоянного Фонда Аляски (ПФА) было одобрено. Согласно этой поправке, по крайней мере 25 процентов всех доходов от продажи минеральных ресурсов необходимо было перечислять в Фонд, а капитал Фонда разрешалось инвестировать только в конкретные производства, приносящие прибыль.¹² То, что ПФА был создан в результате поправки к Конституции, а не законодательным актом, обеспечило ему институциональную защиту от возможного видоизменения со стороны какой-либо одной ветви власти.

Капитал фонда поступает из трех источников. Первое, Фонд получает 25 процентов доходов от продажи нефти с месторождений, открытых до 1980 года и 50 процентов доходов от продажи нефти с месторождений, открытых после 1980 года. Второе, часть доходов ежегодно перечисляется обратно в Фонд для защиты от роста инфляции. Третье, Фонд дополнительно получает перечисления со Счета Резервных Доходов, если законодательный орган штата примет соответствующее решение о реинвестировании в Фонд. Счет Резервных Доходов – это и есть та часть годовых доходов ПФА, оставшаяся после выплаты дивидендов и с учетом инфляции. Законодательный орган штата вправе решать, как распоряжаться средствами Счета Резервных Доходов. В большинстве случаев, однако, принималось решение реинвестировать эти средства в ПФА.

Вслед за созданием ПФА последовали общественные споры на тему использования доходов Фонда для экономической диверсификации, развития общественного сектора или выплату ежегодных дивидендов гражданам Аляски. Среди факторов, отговоривших государство от использования доходов ПФА для экономического развития было и исследование многочисленных случаев неверного использования этих средств в странах ОПЕК.

После обширных консультаций с общественностью была выработана программа выплаты дивидендов на том основании, что граждане Аляски, будучи владельцами природного богатства своего штата, имеют право на получение прямой выгоды от этого богатства. В 1978 году была создана Корпорация Постоянного Фонда Аляски (КПФА) для управления ПФА. В задачи КПФА входило стремление увеличивать капитал Фонда и выплачивать гражданам дивиденды в зависимости от его доходов. Другие программы, например, Корпорация Возобновляемых Ресурсов Аляски, которая была закрыта в 1984 году, предоставляла гранты на развитие возобновляемых источников энергии. Другие крупные кредитные программы, такие как Корпорация Финансирования Жилищного Комплекса Аляски, финансировались из бюджета штата.

Программа дивидендов предоставляла всем жителям Аляски, прожившим в штате не менее 6 месяцев, чек на сумму 1 000 долларов, а также дальнейшие выплаты в зависимости от доходов Фонда.

Контроль над деятельностью Фонда

Чтобы изолировать ПФА от политического влияния, для управления им в качестве отдельной корпорации была создана КПФА.¹³ И хотя она независима в принятии инвестиционных решений, КПФА подотчетна и правительству штата Аляска, и его гражданам.

КПФА руководит независимый попечительский совет, состоящий из четырех общественных деятелей, назначаемых губернатором, уполномоченного лица по доходам и еще одного представителя администрации штата. Общественные представители назначаются на 4 года, а председательство переходит от одного из них к другому по принципу ротации. Доходы Фонда перечисляются из Департамента Доходов.

Законодательный орган штата осуществляет контроль над правлением, сохраняя за собой последнее слово в вопросе принятия инвестиционных решений и осуществляя надзор посредством своего комитета по бюджету и аудиту. Для того, чтобы губернатор не мог назначать на посты в совете только своих ставленников, существует требование, согласно которому представители общественности обновляются частично, а не полностью. Таким образом, губернатор не может провести в члены правления только своих любимчиков. Более того, отстранение губернатором какого-либо члена правления должно сопровождаться письменным

объяснением общественности причин его отстранения. Законодательный орган штата ежегодно одобряет операционный бюджет КПФА. Предоставляя губернатору штата, законодательному органу, администрации штата и общественности возможность участия в правлении КПФА, Постоянный Фонд Аляски способствует разделению власти между теми, кто осуществляет контроль над деятельностью фонда. Такое разделение ограничивает влияние какого-либо одного института власти и способствует усилению прочности ПФА.

Инвестиции, дивиденды, сбережения и доходы Фонда

Первой задачей новых попечителей Фонда было определение инвестиционной стратегии, нахождение правильного баланса между тем, как максимально увеличить доходы при повышенном риске и ограничиться меньшими доходами с наименьшим риском. По мнению Элмера Расмусона, первого председателя попечительского совета, наилучшая модель фонда была заимствована от фонда университетских пожертвований, так как они пытались создать надежный источник ежегодных доходов, увеличивая доходы и не выходя за условные рамки безопасности.¹⁴

Продолжая традицию привлечения общественности, попечительский Совет провел серию семинаров по всей Аляске, куда были приглашены эксперты, консультировавшие правительства различных стран в вопросах управления нефтяным богатством. Целью этих семинаров было проведение компетентных общественных обсуждений на тему инвестиционной стратегии Фонда.¹⁵

Стратегия экономического развития была отвергнута как возможное направление инвестиций по той причине, что мягкие кредиты сопряжены с риском и принесут пользу лишь избранной группе людей. Выбранная в итоге стратегия была более консервативной. При определении инвестиционной стратегии, попечители руководствовались правилами благоразумного инвестирования, которые предусматривают «элементарное благоразумие, здравый смысл и расчет» в вопросе управления крупными инвестициями. А благоразумное инвестирование, в свою очередь, требует особого внимания диверсификации, рискам, сокращению себестоимости, стабильной прибыли и защиты от инфляции.

Разрешенные виды инвестирования были обозначены законодательством, и их список расширялся по мере того, как инвестиционный климат постепенно изменялся. На начальном этапе, разрешалось инвестировать только в отрасли с фиксированным уровнем доходов под гарантии федерального правительства, долговые обязательства финансовых институтов, застрахованных федеральным правительством, и в корпоративные ценные бумаги. В 1982 году к списку разрешенных инвестиций были добавлены ценные бумаги США и некоторые виды недвижимого имущества, а в 1989 году – и иностранные ценные бумаги.

Попечительский Совет разрабатывает инвестиционную стратегию фонда, пытаясь добиться среднего реального уровня доходности в 4 процента в год на долгосрочную перспективу. Общая номинальная норма доходности КПФА близка к 9,5 процентам.¹⁶ В 2002 году, капитал фонда был распределен следующим образом: 35 процентов в долговых обязательствах, 37 процентов в ценных бумагах США, 17 процентов в иностранных ценных бумагах и 11 процентов в недвижимом имуществе.¹⁷

Выплата дивидендов, которая согласно стратегии будет продолжаться из года в год, определяется методом вычисления чистого дохода Фонда за последние 5 лет, деления этой суммы на 2, а затем еще на количество законных получателей. В период между 1982 и 2001 годами, из Фонда было распределено 11 миллиардов долларов (45 процентов всех доходов) в виде дивидендов. Сумма ежегодных дивидендов колебалась от 331 доллара в 1984 году до 1963 долларов в 2000 году. Для защиты фонда от инфляции, часть ежегодных доходов возвращается в фонд для погашения инфляции. Со времени создания фонда в него поступило 7 миллиардов долларов для защиты от инфляции.

Сумма, оставшаяся после выплаты дивидендов и погашения инфляции, становится так называемым Счетом Резервных Доходов, и им распоряжается законодательный орган штата. Из-за популярности фонда, в большинстве случаев законодательное собрание решало вернуть резервные доходы в фонд. ПФА является одним из 100 крупнейших фондов в мире, а также одним из наиболее прибыльных.

Разрешение налоговых споров и разногласий, связанных с авторскими правами между нефтяными компаниями и правительством штата или федеральным правительством также приносит доходы в фонд. В результате, более 60 судебных разбирательств, длившихся в течении 20 лет, Аляска выручила дополнительно 6,8 миллиардов долларов в виде прямых выплат, а также 3,8 миллиардов долларов в результате повышения платы за авторские права и увеличения налоговых выплат вследствие понижения транзитных тарифов. В итоге, это составило около одной седьмой части всех нефтяных доходов Аляски (См. Главу 3 о судебных разбирательствах Аляски). Судебные разбирательства касались различных вопросов, включая оценку запасов сырой нефти Аляски, стоимость полевых работ, тарифы за танкерную и трубопроводную транспортировку нефти и другие вопросы отчетности. Наиболее спорным вопросом было определение формулы пропорционального распределения, которая позволила бы нефтяным компаниям при оценке их налоговых обязательств платить меньше налогов учитывая их более низкие корпоративные доходы в международном масштабе, а не доходы от производства непосредственно на Аляске.¹⁸

С 1990 года выплаты, сделанные в пользу государства в результате разрешения юридических споров с нефтяными компаниями, перечисляются в Резервный Фонд Конституционного Бюджета (РФКБ), созданный в 1990 году. Его целью является обеспечение баланса бюджета. РФКБ может предоставлять кредиты в бюджет

штата с согласия трех четвертей членов каждой законодательной палаты. Однако, согласно конституции, если по истечении финансового года в бюджете штата регистрируется профицит, то он должен был выплачен в РФКБ. Проценты при таких выплатах не начисляются.

Государство вложило примерно 5,6 миллиардов долларов в РФКБ и заработало на этом почти 1,5 миллиарда долларов. Однако, на протяжении всех за исключением двух лет со дня создания фонда, государство извлекало средства из РФКБ для заполнения разницы между неограниченными доходами и годовым бюджетом. Эта политика либерального одалживания быстро опустошила РФКБ. В ноябре 2002 года, в РФКБ насчитывалось 2,1 миллиарда долларов.¹⁹ При текущем темпе расходов, ожидается, что средства РФКБ закончатся к 2005 году.

Критики РФКБ утверждают, что государство потеряло сотни миллионов долларов, не вложив первичные вклады РФКБ в Постоянный Фонд. Так как для РФКБ нужны только ликвидные активы, его руководители вкладывали средства в более краткосрочные инвестиции, что приносило значительно меньшие плоды, чем ежегодные доходы Постоянного Фонда. Более того, требование трех четвертей голосов, необходимых для принятия решений по ассигнованиям, дало депутатам законодательного собрания возможность торговать своими голосами в обмен на финансирование их региональных интересов.

Прозрачность

Прозрачность составляет основу деятельности ПФА. Закон о фонде гласит, что любая информация, имеющаяся у КПФА, представляет общественную ценность (за исключением конфиденциальной информации о компаниях, в которых фонд является акционером). Правление КПФА составляет ежегодные отчеты, которые должны быть написаны на «понятном языке» и доступны широкой общественности. Доступ к отчетам должен быть обеспечен и посредством Интернета. Помимо этого, необходимо обеспечить общественный доступ к распечатанным копиям отчета, а также записанным на компактные диски.²⁰ В документ должны быть включены прошедший аудит финансовый отчет, разбивка доходов от каждого вида инвестиций, сделанного в отчетном году, оценка важности каждого вида инвестиций, анализ результатов инвестиций в сравнении с планировавшимися показателями и другие детали. Кроме того, сайт фонда содержит все законодательные акты и резолюции, имеющие отношение к ПФА, документы принятые попечителями ПФА и предыдущие отчеты.

Выводы

Постоянный Фонд Аляски представляет собой новый и дерзкий подход к вопросу управления богатыми природными ресурсами. Он основан на принципе, что граждане являются владельцами своего природного богатства, и что каждый

гражданин имеет право на долю этого богатства. Фонд также основан на твердом убеждении, что людям будет гораздо удобнее потратить свои деньги самим, чем предоставить правительству штата возможность сделать это за них. Вовлекая граждан в каждую стадию создания и развития Фонда, ПФА таким образом увеличил заинтересованность общественности в его сохранении и ограничил гораздо более эффективно, чем могли бы сделать какие-либо официальные законы, возможности правительства потратить нефтяное богатство. И хотя для выплаты дивидендов не требуется каких-либо законов, эта программа настолько популярна, что законодательный орган штата всегда решает продлевать ее.

Однако, и такой подход имеет свои недостатки. Отсутствие элемента потребности привело к неэффективному распределению богатства, так как самые богатые лица получают ровно столько же, сколько и самые бедные жители Аляски. Подобное рассеивание экономических ресурсов в результате того, что каждый житель Аляски получает денежный чек, не дает возможности направить эти же средства на конкретные социальные или экономические проблемы. Более того, можно также усомниться и в разумности отправления денежных чеков каждому гражданину штата в то время, как правительство резко сокращает свой операционный бюджет и вынуждено избавляться от рабочей силы, чтобы свести концы с концами. Критики также утверждают, что правительству легче заботиться об экономическом развитии и распределении богатства, чем простым гражданам на рынке.

Помимо идеологических споров об использовании нефтяных доходов, перед фондом стоит и более конкретная проблема. Пик добычи нефти с Прудхо Бэй пришелся на 1988 год. С тех пор нефтяные доходы постоянно сокращаются, и в 1998 году доходы самого фонда впервые превысили нефтяные поступления. В то время как ПФА может по-прежнему увеличивать свои доходы, бюджет штата, который на 80 процентов пополняется за счет поступлений от продажи нефти, сталкивается с серьезной нехваткой наличности и имеет дефицит в 1 миллиард долларов. Это вновь подтолкнуло общественность к проведению дебатов об имеющихся альтернативах.²¹

Как и многие страны ОПЕК, правительство Аляски смягчило налоговое бремя, когда нефтяные доходы потекли рекой. Теперь же государство оказалось перед не самым лучшим выбором: урезать расходы, поднять налоги, сократить сумму дивидендов или же применить какое-либо сочетание этих мер. Те же механизмы, которые способствовали становлению и упрочению ПФА – его конституционный мандат, предусмотренные проверки и отчетность деятельности фонда, а также его огромная популярность в обществе – теперь не дают государству возможности использовать ПФА для покрытия своего бюджетного дефицита. В сентябре 1999 года был проведен консультационный референдум среди жителей штата, чтобы узнать, поддерживают ли граждане использование доходов Фонда для покрытия дефицита бюджета штата. Подавляющее большинство, 83 процента, проголосовало против.

Законодательный орган штата относительно редко обсуждает возможность повышения нефтяных налогов. Согласно предложению, выдвинутому НПО Ойлвотч Аляска, Исследовательской Группой Общественного Мнения Аляски и Форумом Ответственности за Окружающую Среду Аляски, можно ввести налог на внезапное увеличение прибыли, который бы вступал в силу только если цены на нефть превышают определенный уровень.²²

Еще одним вариантом является изменение формулы исчисления подоходного налога штата. В настоящее время она основана на методе пропорционального распределения и позволяет нефтяным компаниям использовать свои более низкие корпоративные доходы по всему миру вместо доходов, полученных непосредственно на Аляске.²³ Вероятным сочетанием мер могло бы быть сокращение государственных расходов, повторное введение подоходного налога и налога на продажу и некоторое сокращение дивидендов.

Накопительный Фонд Наследия Альберты (Канада)

История

Накопительный Фонд Наследия Альберты (НФНА) в Канаде был создан в то же время, что и Постоянный Фонд Аляски (ПФА), и имеет те же вливания и цели. И все же, ПФА разросся до уровня 26 миллиардов долларов, в то время как в НФНА сейчас меньше сбережений, чем 15 лет тому назад. В чем же причина такой разницы?

В отличие от ПФА, НФНА был создан в результате нормального законодательного процесса. Вследствие этого, управленческая структура НФНА, его инвестиционные правила и организационная структура могут быть видоизменены простым большинством голосов в законодательном органе штата. По сравнению с ним, ПФА был создан в результате поправки к конституции, одобренной в ходе общественного голосования, и любые изменения в его базовой структуре, целях и задачах могут произойти только путем внесения соответствующей поправки к конституции. Таким образом, цели и структура ПФА почти не изменились, в то время как направления деятельности НФНА часто изменялись вследствие скачков в уровне нефтяных доходов и законодательных приоритетов.

Функции и структура Фонда

Законодательный орган провинции Альберта создал НФНА в 1976 году для достижения четырех конкурирующих задач: 1) накопление средств для будущих поколений; 2) сокращение необходимости в одалживании; 3) улучшение качества жизни; 4) диверсификация экономики.²⁴

На начальном этапе предпочтение отдавалось сбережению для будущих поколений и диверсификации экономики. Так как в поисках экономической диверсификации долг провинции продолжал расти, а успех программы по диверсификации оставался туманным, законодательное собрание решило сконцентрироваться на другой задаче – использование доходов фонда для сокращения долга. Средства НФНА также использовались для финансирования обычных правительственных расходов. И когда капитал фонда начал таять, в 1997 году правительство реструктуризировало Фонд, упростив его форму и вновь уделив особое внимание накопительной функции, а также изменив список активов до более обычного сочетания видов деятельности с фиксированным уровнем доходов и долевого участия в контрактах.²⁵

Как и на Аляске, в Альберте попытались привлечь общественное мнение к созданию ресурсного фонда. Однако, поскольку законодательному органу штата не требовалось прямой общественной поддержки для создания фонда, попытки правительства Альберты задействовать общественность в обсуждение этого комплексного вопроса были не настолько успешными и основательными, как в Аляске. В Альберте сами граждане должны были сообщать законодательному собранию о том, что их волнует. На Аляске попытки добиться общественного участия были настойчивыми и продолжительными, так как ПФА невозможно было создать без поддержки большинства граждан. И лишь три с половиной года обсуждений после создания ПФА позволили гражданам и законодателям определить, каким они хотят видеть свой ресурсный фонд. По словам Смита, «именно в результате этих обсуждений была достигнута ясность целей и структуры Постоянного Фонда, которые так и не были достигнуты Фондом Наследия».²⁶

В результате ограниченных общественных дебатов в Альберте, НФНА никогда не имел конкретную задачу и всегда пытался найти баланс между функцией накопления для будущих поколений и необходимостью в текущих расходах. Из-за того, что перед НФНА стояли конкурирующие друг с другом задачи, действия по достижению одной цели зачастую подрывали другую из задач. К примеру, одной из целей фонда было накопление средств для будущих поколений через разумные инвестиции. Однако, некоторые кредиты, предоставленные государственным корпорациям в целях диверсификации экономики, так и не были возвращены. В ходе одного исследования было подсчитано, что с учетом таких кредитов и других инвестиционных проектов, действительная сумма денег в НФНА составляет на 20 процентов меньше, чем указано в официальных данных Министерства Финансов.²⁷

По мере изменения потребностей, правительство Альберты также начало пересматривать и правила доходов НФНА. В начале предусматривалось, что в фонд будет перечисляться 30 процентов всех нефтяных и газовых доходов. В период с 1984 по 1987 годы правительство спустило планку до 15 процентов вследствие экономического спада. Когда цены на нефть продолжали падать, правительство в

1987 году заморозило все дополнительные перечисления в НФНА. И хотя при создании фонда был предусмотрен механизм его защиты от инфляции, в 1987 году правительство начало списывать доходы Фонда в счет своих общих доходов, тем самым обесценив средства самого НФНА.²⁸ В результате этого, НФНА достиг своего пика в 8,6 миллиардов долларов в 1998 году, и его нынешние запасы оцениваются в 8 миллиардов долларов.

Для сравнения стоит заметить, что правительству Аляски запрещено особой поправкой к конституции расходовать какую-либо часть капитала ПФА. Так как программа выплаты дивидендов завоевала фонду общественную поддержку, законодательный орган штата стабильно перечисляет часть доходов обратно в ПФА для нейтрализации воздействия инфляции на его капитал. Это происходило даже когда законодательное собрание Аляски столкнулось с проблемой растущего бюджетного дефицита. В результате, ПФА постоянно рос, а НФНА стоял на месте. И все же НФНА предоставляет законодательному органу возможность использования доходов Фонда на нужды бюджета, если это необходимо, а ПФА представляет собой крупный фонд, средства которого нельзя использовать даже когда бюджет штата сталкивается с финансовыми трудностями.

Контроль над деятельностью Фонда

В то время как ПФА был создан как общественная корпорация, не подотчетная ни губернатору, ни законодательному органу штата, НФНА управлялся провинциальным отделением Министерства Финансов и подотчетен Кабинету Министров губернатора,²⁹ который способен управлять и инвестировать до 80 процентов активов НФНА без согласия законодательного собрания.

Различие между методами управления двух фондов так же привели к различиям в отчетности. Будучи общественной корпорацией, акционерами которой являются граждане Аляски, Корпорация Постоянного Фонда Аляски (КПФА) обеспечивает широкий общественный доступ к информации о деятельности фонда.³⁰ НФНА, наоборот, подотчетен Кабинету Министров губернатора и является частью политического процесса. Лица, управляющие им, заинтересованы в том, чтобы отгородить себя от политической критики со стороны законодательного органа провинции. Как следствие, информация, которую он выносит на суд общественности, имеет значительно более ограниченный характер. К примеру, финансовые аудиты проводятся провинциальным аудитом, а не приглашенным независимым агентством, и не включает рыночную оценку инвестиций Фонда.

Инвестиции, сбережения и доходы Фонда

Разница между двумя фондами также отражена и в их инвестиционных целях и заработках. Задачей ПФА является зарабатывать деньги, защищая при этом капитал Фонда. Фондом поставлена задача поддержания реального уровня дохо-

дности в 4 процента. Лишь 5 процентов инвестиций ПФА были сделаны в самом штате Аляска.³¹

В отличие от этого, НФНА с самого начала включал 5 различных подразделений, каждое из которых имело свою цель. Такая структура просуществовала до тех пор, пока НФНА не был видоизменен в 1997 году. Только Отделение Коммерческих Инвестиций, на долю которого приходилось менее 5 процентов капитала фонда, вкладывало инвестиции в ценные бумаги с единственной целью заработать деньги, и даже эти инвестиции требовалось вкладывать в ценные бумаги Канады. Наибольшая часть инвестиций фонда была поручена Инвестиционному Отделению Альберты. Это отделение предоставляло кредиты местным корпорациям с целью содействия экономической диверсификации, при этом, не обязательно добиваясь коммерческой выгоды.³² Еще одна значительная часть фонда контролировалась Отделением Капитальных Проектов, которое использовало свою долю капитала для строительства парков и больниц, и для финансирования других капитальных проектов, которые изначально не считались прибыльными. Среди получателей средств от данного отделения фонда были Фонд Наследия Провинции Альберта по Медицинским Исследованиям, Фонд Наследия Провинции Альберта по Стипендиям и Программа Расширения Лесонасаждений.

И хотя эти проекты послужили улучшению качества жизни жителей Альберты, они не способствовали завоеванию общественной поддержки идеи управления НФНА правительством. Правительство подверглось резкой критике, потому что провинция не только тратила средства из Фонда, но и накопила значительные долги. С 1982 года Фонд предоставил в виде доходов 16 миллиардов долларов в общий бюджет провинции, при этом к 1995 году у провинции накопилось долгов на сумму 14 миллиардов долларов, что почти в два раза больше резервов самого фонда. Для того, чтобы обслуживать этот долг и финансировать свои текущие расходы, правительство начало снимать деньги с НФНА. Уровень запасов фонда достиг пика в 1998 году, а с тех пор продолжает падать. Бывший министр финансов провинции Джим Диннинг признался: «Мы совершили ошибку, снимая слишком много из Фонда Наследия для использования средств в качестве буфера при принятии некоторых трудных решений. В результате, мы потратили слишком много, иначе сегодня в фонде могло бы быть 80 миллиардов долларов (53 миллиарда долларов США)».³³

В 1995 году, проведя исследование под названием «Можем ли мы заинтересовать вас в решении об 11-ти миллиардах долларов?», правительство попыталось выяснить мнение жителей Альберты о будущем Фонда. На основе того, что респонденты отдали предпочтение идее сбережения средств для будущих поколений, правительство реструктуризировало фонд в 1997 году, запретив использование его средств в целях экономического развития или инвестиций в социальный сектор.³⁴ Вместо этого был принят новый бизнес план, который был сконцентрирован на прибыльных и долгосрочных инвестициях.

Различные стратегии и приоритеты НФНА и ПФА привели к значительным расхождениям в области доходов. В то время как на протяжении последних 15 лет сумма сбережений в НФНА стабильно сокращалась, в ПФА в тот же период зарегистрирована реальная норма доходности в 12 процентов.³⁵

Выводы

Сравнение между ПФА и НФНА наглядно показало какими могут быть Фонды Природных Ресурсов. Несмотря на то, что оба фонда были созданы примерно в одно и то же время и имели схожие источники вливания, средства ПФА более чем в два раза превышают средства НФНА. Причины этого тесно связаны с институциональной структурой обоих фондов.

Так как ПФА невозможно было создать без поддержки большинства жителей Аляски, правительство штата провело усиленную кампанию по просвещению общественности и определению общественного мнения. В результате продолжительного общественного обсуждения было принято решение распределить доходы фонда в виде дивидендов среди граждан штата. Управление фондом было поручено независимой корпорации, подотчетной и исполнительной, и законодательной власти. Конституциональная основа ПФА, его популярность, а также разделение власти, предусмотренное в процессе контроля над деятельностью фонда, сделали его более прочным и неподверженным изменениям. Такая прочность, однако, имеет и положительные, и отрицательные стороны: она позволила ПФА значительно увеличить сбережения фонда. В то же время, она серьезно усложнила использование средств фонда для покрытия огромного бюджетного дефицита в период, когда нефтяные доходы начали сокращаться. Помимо этого, долги, взятые для покрытия бюджетного дефицита, станут тяжелым бременем для будущих поколений, для которых, собственно, и был создан этот фонд.

В отличие от ПФА, НФНА имеет гораздо меньшие размеры. Он также подвержен достаточно частым переменам. А так как НФНА был создан в результате принятия соответствующего законодательного акта, ему так и не удалось приобрести ясность целей и задач, присущую ПФА. Мандат НФНА часто изменялся, так же как и его инвестиционные правила, доходы и расходы. Граждане не получали никаких дивидендов, что не делало их заинтересованными в событиях внутри и вокруг Фонда. Следовательно, граждане Альберты не высказывали обеспокоенности в связи с частыми изменениями в деятельности фонда и его низкими доходами.³⁶ Так же как и многие страны-члены ОПЕК, описанные в Главе 1, Альберта начала осуществлять программу расширения государственных расходов и накопления долга. Когда провинция была уже не в состоянии выплачивать свои долги, правительство прибегло к помощи НФНА. Эту гибкость можно также рассматривать и с положительной стороны, так как правительству Альберты легче перечислять доходы фонда обратно в бюджет, когда возникает такая необходимость. В отличие от Альбер-

ты, Аляска накопила значительные денежные средства, которые она не может использовать, даже если правительство штата столкнется с финансовым кризисом.

Хотя и ПФА и НФНА заслуживают и похвалы (первый за свою прочность и инвестиционные успехи, а второй за расходы на благо общества), и критики (ПФА за свою институциональную непреклонность, а НФНА за отсутствие такой жесткости), проведенное сравнение является полезным уроком для Азербайджана и Казахстана с точки зрения долгосрочных последствий привлечения общественности, инвестиционной стратегии и институциональной структуры Фондов Природных Ресурсов.

Стабилизационный Инвестиционный Фонд Венесуэлы

История

Среди того немного, чему можно научиться у Венесуэлы в попытке извлечь выгоду из производства и экспорта нефти, особняком стоит то, что нефтяные бумы скорее еще более усугубляют существующие политические тенденции страны, чем смягчают их негативное воздействие. Это в особенности касается слабых политических институтов.

В период, когда иностранные нефтяные компании только появились в Венесуэле в начале 20-го века, в стране не было таких институтов. Не было в ней и бюрократического аппарата, присущего современным государствам. Режим «ультра-президентства», который развивался на протяжении 20-го века, считался результатом взаимной заинтересованности предыдущих президентов и нефтяных компаний. Компании предпочитали иметь дело с одним лицом – либо с президентом, либо с его представителями. Вследствие этого, исполнительная власть вскоре стала всесильной, так как именно через нее проходили все нефтяные доходы.³⁷ Как следствие, законодательные органы утратили способность эффективного управления нефтяными доходами. Национализация нефтяного сектора промышленности посредством создания Петролеос де Венесуэла (PDVSA) и частое использование нефтяных доходов для частичного решения социальных проблем оказались недостаточно эффективными для сокращения бедности и решения других социальных бед.

Венесуэла вернулась к уровню жизни 1970-ых годов, а с точки зрения ее граждан, отставала в развитии на десятилетия. Высокий уровень Внутреннего Валового Продукта (ВВП) на душу населения и умеренный уровень безработицы (6200 долларов и 14 процентов в 2000 году)³⁸ создают обманчивое впечатление о стране, которая продолжает испытывать серьезные структурные проблемы.

Системная коррумпированность и неверное расходование средств явились предпосылками неспособности Венесуэлы превратить свои нефтяные богатства в богатство реальное. Экономика по принципу рантье в сочетании с административной отсталостью страны способствует созданию бесконечного цикла ставленнического капитализма и плохого управления.³⁹ При этих неотвратимых реалиях, а также чрезвычайно сильной зависимости Венесуэлы от нефтяных доходов, неизбежные скачки цен на нефть имеют особенно тяжелые последствия.⁴⁰ Политика экспансии и отсутствие финансовой дисциплины, порожденное периодом бума, продолжались и в более тяжелые времена, что привело к неуправляемому дефициту и неверному распределению ресурсов.⁴¹

Решимость правительства сократить зависимость от нефти за счет развития других секторов привело к повышению общественных расходов, росту инфляции и острому бюджетному дефициту, даже когда цены на нефть достигали своего пика.

Функции и структура Фонда

Венесуэла неоднократно создавала специальные фонды для управления своим нефтяным богатством. Все из них либо потерпели неудачу, либо не оправдывали ожиданий. Самым последним таким фондом был Инвестиционный Фонд Макроэкономической Стабилизации (ИФМС), созданный правительством Кальдера в 1998 году. То же отсутствие финансовой дисциплины, которое десятилетиями поражало экономику Венесуэлы, не могло не отразиться и на деятельности Фонда. Частые изменения его положений, неспособность правительства соблюдать требования Фонда, а также продолжающееся накопление долгов значительно сократили эффективность ИФМС в качестве стабилизационного механизма.

Когда вследствие Азиатского финансового кризиса 1997 года цены на нефть начали падать, правительство Кальдера, прислушавшись к рекомендациям МВФ, создало стабилизационный фонд. В Фонде накапливаются финансовые резервы, когда уровень нефтяных доходов высок, а когда он начинает уменьшаться, средства фонда перечисляются в бюджет. Согласно законодательству, целью фонда является «предотвращение воздействия нефтяных и сопутствующих доходов на необходимый финансовый, обменный и денежный баланс страны».⁴²

У Фонда имелись конкретные правила накопления: была установлена условная цена одной баррели нефти с учетом средней величины нефтяных доходов за последние пять лет.⁴³ Весь доход от нефти, полученной при цене выше условной, должен был выплачиваться в Фонд. Если же цены опускались ниже условного уровня, часть средств фонда перечислялась в бюджет. В таких случаях, сумма выплат из Фонда в государственную казну составляла разницу между ожидаемым уровнем дохода и его среднестатистической величиной за последние пять лет. Помимо этого, если средства Фонда превышали 80 процентов среднего уровня нефтяных доходов за последние 5 лет, избыточные ресурсы можно было, с одо-

брения Конгресса, использовать для выплаты правительственного долга. Для того, чтобы средства не были растрочены, в законодательство было введено требование, чтобы ежегодный баланс фонда составлял как минимум одну треть баланса предыдущего года.

Контроль над деятельностью Фонда

Избрание Уго Чавеса президентом Венесуэлы в 1999 году означало отказ от предыдущей модели распределения и использования нефтяных доходов. Едва вступив в должность, Чавес и его правительство коренным образом изменило положения фонда, увеличив президентскую власть над его деятельностью и сократив перечисления в фонд. Доходы фонда были урезаны на 50 процентов нефтяных поступлений свыше условно обозначенной цены. Более того, уровень самой условной цены был снижен с 14,7 долларов до 9 долларов за баррель, в результате чего ИФМС недосчитался 4,2 миллиарда долларов в 1999 году. Согласно изменениям, президенту также разрешалось санкционировать расходование средств фонда обычным указом.⁴⁴ Предусматривалось, что новые правила останутся в силе вплоть до 2004 года.

Инвестиции, сбережения и доходы Фонда

Несмотря на сокращение обязательных выплат в Фонд, правительству в 1999 году не удалось перечислить даже эту небольшую сумму.⁴⁵ И хотя в 2000 году обязательства по накоплению были выполнены, этого удалось добиться исключительно благодаря одалживанию, даже несмотря на рост цены на нефть. Отсутствие всяких ограничений на одалживание означало, что фонд, создававшийся с целью улучшения финансовой дисциплины, сам поощрял обратное.

Более того, существование фонда не смогло остановить правительство от повышения своих расходов на 46 процентов, когда цены на нефть подскочили в 2000 году. В тот же период задолженность общественного сектора выросла на 10 процентов.⁴⁶ Как говорилось в одной статье в журнале «Экономист»: «Финансовая политика Венесуэлы в 2000 году безусловно напоминает ту финансовую политику, которая в прошлом неоднократно приводила страну к неприятностям: уровень расходов при высоких ценах на нефть безумно растет, а когда цена нефти падает, правительство резко жмет на тормоза».⁴⁷ В стране, в которой увеличение цены на нефть на каждый доллар означает рост экспортных доходов на 1 миллиард долларов (из которых вплоть до двух третей оказываются непосредственно в руках у правительства)⁴⁸, высокие цены на нефть не смогли остановить безответственное одалживание и неэффективное расходование.

Пытаясь высвободить ресурсы для увеличения правительственных расходов, в октябре 2001 года положения ИФМС были изменены во второй раз за четыре года. Вследствие этих изменений, ценность средств фонда значительно умень-

шилась. Согласно новым правилам, в фонд не должны были делаться перечисления в период между четвертым кварталом 2001 и четвертым кварталом 2002 годов, что должно было высвободить приблизительно 2,7-3,5 миллиарда долларов для обслуживания дефицита бюджета.⁴⁹ В 2003 году ИФМС должен получить 6 процентов всех нефтяных доходов, а затем в период до 2007 года темп роста ежегодных поступлений в фонд должен вырасти с 1 до 10 процентов. Предполагается, что в 2008 году фонд вернется к правилам накопления, установленным в первоначальном законе 1998 года.

Аналитики не очень уверены в прочности новых правил, так как стабилизационной функции фонда препятствуют продолжающиеся вне зависимости от цены на нефть перечисления. «Это может привести Фонд к довольно абсурдной ситуации, когда в период между 2003 и 2007 годами правительству придется одновременно вкладывать и снимать средства с фонда», говорится в одном прогнозе.⁵⁰

Выводы

Опыт стабилизационного фонда Венесуэлы показывает, что даже при благих намерениях, фонд природных ресурсов не может заставить правительство со всей ответственностью подходить к управлению нефтяными доходами, если концентрация власти в руках правительства не налагает никаких фискальных ограничений. Опыт Венесуэлы еще раз подтвердил правильность предупреждений МВФ, что стабилизационные фонды неэффективны, если в стране отсутствуют ограничения на правительственные расходы и одалживание. Поскольку капитал взаимозаменяем, ресурсы Фонда могут быть с лёгкостью использованы в качестве обеспечения под дополнительное одалживание.⁵¹

Концентрация власти в руках исполнительной ветви часто приводила к изменению положений фонда и неспособности правительства соблюдать существующие положения, что в итоге сказывалось на эффективности ИФМС как стабилизационного механизма. То же самое произошло и с предыдущим инвестиционным фондом Венесуэлы.⁵² По словам Клемента, если бы правительство Венесуэлы придерживалось правил о вложении и снятии средств со счетов Фонда, в нем в ноябре 2002 года могло бы скопиться более 10 миллиардов долларов, а не 3,3 миллиарда.⁵³ И если ИФМС пережил столько перемен и неудач за недолгое время своего существования, да еще и при высоком уровне цен на нефть, возникают естественные сомнения о перспективах фонда при низких ценах. При отсутствии независимого контроля или прозрачности, ИФМС доказал свою полную несостоятельность.

Правительство Чавеса с большим энтузиазмом взялось за выполнение своих предвыборных обещаний бороться с коррупцией и бедностью. Чтобы добиться этого, и без того влиятельная исполнительная власть получила еще большие полномочия.

Эта концентрация власти, вкупе с попытками оказать сопротивление системе

покровительства, развившейся за долгие годы, еще более усугубила внутреннее бюрократическое противостояние, изолировала некогда влиятельную PDVSA и подтолкнула Чавеса к увеличению расходов на расширение своей довольно слабой политической базы. Сопrotивление попыткам Чавеса перераспределить привилегии от укоренившихся интересов привело к разрушительной восьминедельной забастовке, которая парализовала всю нефтяную промышленность и обошлась правительству в 50-60 миллионов долларов в день. Главный вывод заключался в том, что нефтяные фонды, как бы хорошо они ни были продуманы, будут малоэффективными, если они не будут основаны на демократичной и прозрачной системе власти, которая отрицает отношения покровительства между правительством и промышленным сектором.

Неудачи Венесуэлы, а также причины этих неудач, особенно актуальны для Азербайджана и Казахстана. Как и в Венесуэле, в этих странах существует «ультра президентская система». Власть президентов, их строгий контроль над нефтяными контрактами и чрезмерное влияние на деятельность своих фондов природных ресурсов не сулят ничего хорошего перспективам Каспийских фондов.

Фонд Меди Чили

История

Не все товарные фонды, созданные в разных странах за эти годы, имеют дело с доходами от продажи нефти. Все товарные цены подвержены значительным колебаниям. К примеру, в Папуа Новая Гвинея существует фонд для накопления доходов от добычи руды, а на острове Науру создан фонд для размещения доходов от продажи солей фосфатной кислоты.

Фонд Меди Чили является примером того, как стабилизационный фонд может эффективно ограничить воздействие изменчивости товарных цен на общественное финансирование, несмотря на десятилетия радикальных перемен в правительстве. Чили, будучи демократическим государством на протяжении многих лет, пережила военный переворот в 1973 году, когда генерал Августо Пиночет свергнул правительство Сальвадора Альенде, который был первым марксистом, ставшим главой государства в результате выборов. Кровавый режим Пиночета продержался у власти 17 лет. После проигрыша в общенациональном плебисците, военные уступили власть демократически избранному правительству в 1989 году.

Новое правительство расширило макроэкономические структурные реформы и ослабило систему президентской власти. Оно также уделило большое внимание вопросу борьбы с бедностью. К концу 90-х годов правительственные программы помощи малообеспеченным семьям привели к повышению на 85 процентов доходов среди двадцати процентов наибодеиших слоёв населения, что, в свою

очередь, послужило сокращению уровня бедности на 18 процентов в период между 1990 и 2000 годами.⁵⁴ Эти программы имели успех потому, что они не просто способствовали увеличению доходов необеспеченных слоев населения, что, как описано в Главе 1, редко приносит желаемые результаты при отсутствии механизмов бюджетной отчетности. Увеличение расходов являлось частью коренной перестройки всей системы финансового управления, что давало возможность парламенту осуществлять широкий контроль над тем, как исполнительная власть расходует общественные средства. В итоге, это должно было послужить улучшению финансовой дисциплины.

Вслед за окончанием военного правления последовало пробуждение гражданского общества, а правительство стало активно использовать общественные форумы, чтобы узнать мнение общественности о вопросах политики. Правительство также взяло на себя обязательство обеспечения фискальной прозрачности, сотрудничая с Международным Валютным Фондом и Организацией Экономического Сотрудничества и Развития в целях выполнения их требований по прозрачности. В законе о государственном бюджете Чили на 2003 год призывается к «разработке инструментов, обеспечивающих прозрачность государственного финансового управления для общественности». По мнению Мигеля Шлосса, который является экспертом в области природных ресурсов организации Transparency International, в Чили «процессы принятия решений с участием общественности являются ключевыми для укрепления экономического потенциала и благосостояния граждан. В результате этого, уровень коррупции здесь ниже».⁵⁵

В Чили, крупнейшем производителе меди, имеющем 28 процентов доказанных и потенциальных мировых запасов, были зарегистрированы рекордно высокие цены на медь в конце 60-х и начале 70-х годов, но в 80-х годах цены на медь упали. Ситуация в экономическом и бизнес секторе почти полностью совпала с ситуацией с ценами на медь.⁵⁶ Чтобы сократить уязвимость общественного сектора вследствие колебаний цен на медь, правительство в 1986 году создало Фонд Меди. Его активы в настоящее время составляют около 2 миллиардов долларов.

Функции и структура Фонда

Будучи стабилизационным фондом, Фонд Меди помог правительству избежать бюджетного дефицита (за исключением 1999 года), несмотря на все еще низкие цены на медь на мировых рынках в результате спада в странах Организации Экономического Сотрудничества и Развития. Избыточные средства Фонда необходимо было использовать для выплаты иностранного долга, что тем самым служило стерилизации иностранной валюты в целях избежания голландского синдрома. Фонд позволил Чили стать одной из немногих стран Латинской Америки, сумевшей добиться антициклической финансовой политики.

Пусковой механизм Фонда, определявший направление и размер денежных

потоков между бюджетом и фондом, был разработан на основе соглашения со Всемирным Банком. Уровень условных цен пересматривается раз в квартал, в то время как условные курсы определяются в результате анализа группой экспертов на основе их видения экономических перспектив цен на медь, а не заполнения по должности. Чем больше разница между условным уровнем и действительной ценой, тем больше вносится или снимается с Фонда.⁵⁷ Если действительная цена на нефть превышает условную отметку, тогда разница перечисляется в Фонд, если же действительная цена падает ниже условной отметки, то разница снимается с Фонда. Например, в 1998-1999 годах правительство получило значительные перечисления из Фонда Меди из-за резкого падения цен на медь на мировых рынках.

Контроль над деятельностью Фонда

Фонд Меди является трастовым счетом, управляемым центральным банком. Центральный банк обязан обеспечить определенную доходность ресурсов Фонда и делает это в рамках своей деятельности на рынках капитала по управлению ликвидными активами. Фонд Меди контролируется правлением, которое состоит из представителей государственной медной компании – Корпорасьон Насьональ дел Кобре (КОДЕЛКО). Присутствие компании создает такую же конкурентную среду, которую в других фондах создает разделение власти. Так как у медной компании есть хороший стимул ограничить свои выплаты правительству, в ее интересах обеспечить ответственное управление деятельностью Фонда Меди.

Инвестиции, сбережения и доходы Фонда

Так как Фонд Меди Чили является стабилизационным, его перечисления направляются прямо в бюджет и не предназначены для каких-либо конкретных расходов. Решение о том, как распределить эти средства, должно приниматься законодательным собранием в ходе обычной процедуры. В прошлом, перечисления из Фонда использовались для замещения расходных обязательств КОДЕЛКО, а также для предоставления финансирования для других инициатив. К примеру, закон о запасах меди 1958 года требовал, чтобы 10 процентов экспортных доходов КОДЕЛКО тратились на покупку вооружения для армии. Для того, чтобы обеспечить получение этих средств, военное правительство в 1987 году издало указ, что армия должна получать по меньшей мере 180 миллионов долларов в год, и что эта сумма будет ежегодно пересматриваться. В 1997 году перечисления в пользу армии составили 300 миллионов долларов.⁵⁸ С падением мировых цен на медь в 1998 году до рекордно низкого уровня за последние 50 лет, средства для армии были взяты из Фонда Меди, а не из КОДЕЛКО. Среди других расходов было финансирование превысившего ожидания импорта, выплаты общественного долга, а также компенсации производителям и экспортерам фруктов за ущерб, понесенный ими вследствие бойкота их товаров.⁵⁹

Были и исключения в правилах расходования средств фонда. В прошлом, специальные перечисления в размере 460 миллионов долларов из активов Фонда Меди делались в пользу Фонда Нефтяной Стабилизации, созданного в 1991 году для субсидирования топливных закупок населения. Однако, такие исключения сопровождалась общественными обсуждениями и принятием парламентом соответствующих законов, создавших необходимую базу для возвращения этой суммы и соответствующих действий получающей стороны. Таким образом, все перечисления в Фонд Нефтяной Стабилизации были в итоге возвращены.

Так как расходы из Фонда Меди должны были нейтрализовать последствия низкой цены на медь, правительство прибегло к одалживанию в целях пополнения своего Фонда Меди. В 2001 году правительство продало долговых обязательств на сумму 650 миллионов долларов, намереваясь вложить вырученные средства в Фонд Меди, если цены на медь не вернуться на прежний уровень в течение 18 месяцев.⁶⁰

Выводы

Существует несколько причин продолжительности и успеха Фонда Меди Чили, которые помогли стране сохранить бюджетный баланс, несмотря на низкие цены на медь. Во-первых, медь играет относительно маленькую роль в экономике Чили, в отличие от роли нефти для экономик Венесуэлы, Аляски или Азербайджана. В 1997 году добыча руды составила 8 процентов ВВП. КОДЕЛКО выплачивает всю прибыль в государственную казну, что составило 3,6 процента от ВВП и лишь 10 процентов доходов правительства в 1997 году.⁶¹ И хотя горнорудный сектор быстро рос с 1988 по 1997 годы, также росли и остальные сектора экономики, что способствовало проведению структурных реформ и стабилизации макроэкономического климата.

Во-вторых, со времени перехода страны на демократическое правление, были проведены многочисленные реформы в целях улучшения процесса отчетности. Фонд был создан в результате президентского указа в 1986 году, когда Пиночет, пытаясь удержаться во власти, начал ряд структурных реформ в целях улучшения прозрачности и отчетности правительственного бюджета. Правительство, пришедшее на смену Пиночета, в 90-х годах начало свои реформы системы управления для того, чтобы улучшить отчетность в финансировании общественных расходов, усилить роль парламента в финансовом контроле, сократить полномочия президента в принятии решений о расходах и улучшить фискальную прозрачность. Другие реформы также включали и ограничения на незапланированное увеличение расходов правительственными органами, опубликование детальных отчетов всех потраченных средств и исполнения бюджета, а также помещения этих данных на Интернет страницу Министерства Финансов, оценку деятельности со стороны других правительственных учреждений и программ с тем, чтобы облегчить членам парламента и общественности возможность прийти к компетентному мнению относительно бюджета.

В-третьих, сила чилийского Фонда заключается не столько в его жестких положениях, сколько в среде гражданского общества, в которой он функционирует. Это наиболее наглядно проявляется в его сравнении со стабилизационным фондом Венесуэлы. Хотя фонд Венесуэлы укреплен жесткими правилами, в стране все еще сохраняется супер-президентская система, и президенты страны неоднократно доказывали способность при желании обойти эти правила в удобное для них время. Таким образом, и президент Венесуэлы Чавес не столкнулся с особым сопротивлением при коренном изменении положений, касающихся перечислений в нефтяной фонд, что в итоге отразилось на его деятельности в качестве стабилизационного механизма. В отличие от него, со времени смены репрессивного военного режима в Чили, граждане Чили не захотели принимать какие-либо жесткие правила. Вместо этого, активное гражданское общество и бдительный парламент, желающий еще более расширить свой контроль над исполнительной властью, помогли сохранить финансовую дисциплину в отсутствие строгих правил контроля над деятельностью Фонда Меди.

Государственный Нефтяной Фонд Норвегии

История

Государственный Нефтяной Фонд Норвегии (ГНФ) широко разрекламирован как образцовый фонд природных ресурсов. При создании своего национального фонда, Казахстан, например, детально изучил норвежскую модель. Но странам, рассматривающим возможность применения норвежской модели, необходимо иметь в виду четыре ключевых момента. Во-первых, Норвегия в течении долгих лет сталкивалась с теми же проблемами управления нефтяными доходами, что и другие страны, производящие нефть. Во-вторых, норвежский ГНФ функционирует в богатой демократической стране с низкой численностью населения. Такой же успех вряд ли возможен в государствах, где эти условия отсутствуют. В третьих, цены на нефть на протяжении большей части семилетнего существования ГНФ были высокими и, следовательно, проверить верность правительства своим обязательствам при низком уровне цен пока не пришлось. В четвертых, когда началась добыча нефти в 1970 году, в Норвегии уже были и высокий уровень жизни, и разнообразная промышленная база.

Несмотря на эти преимущества после обнаружения нефти в Северном море, Норвегия начала испытывать те же экономические проблемы, что и другие производители нефти.⁶² Сокращение добычи нефти странами ОПЕК в конце 1973 года в рамках нефтяного эмбарго арабских стран, направленного в основном против Соединенных Штатов за их поддержку Израиля в арабо-израильском конфликте, вызвало резкий рост цен на нефть, как только норвежская нефть появилась на

мировых рынках. Последующий поток нефтяных доходов дал толчок ожиданиям мгновенного богатства и увеличения правительственных расходов на благо общества. На протяжении 70-х годов правящая Рабочая Партия целенаправленно стремилась достичь полной занятости населения, равенства условий жизни и доходов для всех и улучшения благосостояния граждан.⁶³

Повышение расходов привело к росту зарплат и инфляции. С 1970 по 1984 годы номинальные доходы населения росли в среднем на 11,4 процента в год, а уровень годовой инфляции составлял в среднем 9 процентов.⁶⁴ Текущий дефицит бюджета страны еще более повысился, а национальная валюта стала гораздо дороже из-за того, что нефть была главным экспортным товаром. Ненефтяные сектора экономики значительно сократили обороты.⁶⁵ По мере того, как росли государственные расходы, начала расти и доля занятости населения в государственном секторе. С 1972 по 1984 годы доля общественного сектора в общей занятости выросла с 18 до 27 процентов,⁶⁶ что еще более сократило количество рабочей силы для частного сектора и ограничило экономический рост. Как и многие производители нефти, Норвегия, в лице своего правительства, начала накапливать общественный долг в предвкушении нефтяных доходов. Внешний долг вырос почти в два раза за четыре года (с 1975 по 1979).⁶⁷

В 80-е годы контроль над правительством переходил из рук в руки от Рабочей Партии к Консервативной, но обе партии в итоге поняли, что разрушить благосостояние гораздо легче, чем построить его.

Функции и структура Фонда

Резко растущая инфляция и внешний долг вынудили законодателей Норвегии рассмотреть возможность создания нефтяного фонда. Такой фонд мог бы застраховать экономику от инфляции и избыточных доходов и сохранить эти средства до тех пор, пока экономика сможет безболезненно переварить их.

Еще одним поводом для беспокойства была демографическая проблема Норвегии. Старееющее население, в сочетании с принципом выплаты пенсий из текущих доходов, а не из специальных пенсионных фондов, а также ожидаемое падение нефтяных доходов в течение последующих двух десятилетий, означали, что будущим поколениям придется столкнуться со значительным сокращением размеров пенсий. Ожидается, что общественные пенсионные расходы вырастут в рамках ВВП почти вдвое в течение ближайших 30 лет. Для решения этих проблем, законодательное собрание в 1990 году создало ГНФ. Однако, в фонд не делалось вкладов и перечислений вплоть до 1995 года, когда страна, наконец, отошла от последствий падения цен 1986 года и последовавшего экономического спада.

Спустя лишь шесть лет, рыночная стоимость ГНФ достигла 68 миллиардов долларов. Согласно прогнозам консервативного правительства, в течение 20 лет фонд будет составлять от 130 до 150 процентов ВВП.⁶⁸ В настоящее время в Фонде

накопилось более 50 процентов ежегодного ВВП.⁶⁹ Быстрое накопление средств в ГНФ произошло не только благодаря высоким ценам за последние годы, но и благодаря политике ограничений, проводимой законодателями Норвегии. Правила доходов и расходов Фонда настолько неопределенные, что трудно представить, как они могли бы работать в стране, не имеющей давних традиций отчетности и прозрачности. Эта неопределенность является еще одним показателем того, что Норвежский Фонд не является самой лучшей моделью для стран, не способных похвастаться такими достижениями.

В отличие от ресурсных фондов Аляски, Альберты и Венесуэлы, ГНФ Норвегии не оговаривает, какая часть доходов должна вноситься в фонд каждый год. Сумма вкладов ежегодно определяется законодательным собранием: она состоит из чистых нефтяных доходов после покрытия дефицита не-нефтяного бюджета.⁷⁰ Таким образом, решение о том, сколько будет внесено или снято со счетов фонда принимается исключительно законодательным органом. Парламент может с легкостью опустошить ГНФ, не обеспечив должное балансирование бюджета с течением времени.

Такая форма фонда была принята для того, чтобы увеличить финансовую ответственность членов парламента, предоставив им возможность контролировать не только бюджет, но и ГНФ. Помимо отсутствия требований о внесении необходимой суммы в фонд каждый год, не было также и условной цены для определения объема перечислений, а также и ограничений на снятие средств со счетов фонда. Такие правила могли с такой же легкостью привести к бесконтрольному расходованию средств фонда. Тот факт, что ГНФ успешно функционирует, является ярким подтверждением того, насколько важную роль в достижении финансовой отчетности играют прозрачность и сильное чувство общественной собственности. В других государствах, в которых институциональное развитие не достигло таких успехов, высок уровень коррупции и первостепенных социальных нужд, необходимо существование более жестких положений о снятии и вложении средств в фонд.

ГНФ обеспечивает как стабилизацию, так и накопление. Стабилизационная функция достигается путем изъятия парламентом тех нефтяных доходов, которые необходимы для бюджетного баланса. Накопительная же функция достигается методом ежегодных вкладов и добавлением доходов в капитал фонда.⁷¹ Решение о том, как использовать большую часть сбережений, еще не принято, но скорее всего, они будут использованы для выплаты пенсий, учитывая ожидаемый рост расходов при резком падении нефтяных поступлений.

Интерес также проявлялся к расходованию доходов фонда на текущие социальные нужды, а не откладыванию всех его запасов для будущих поколений. Согласно новому правилу, вошедшему в силу в 2002 году, 4 процента ежегодных доходов ГНФ необходимо возвращать в бюджет для финансирования социальных расходов.

Контроль над деятельностью фонда

Разделение власти при контроле над ГНФ позволяет различным правительственным органам проверять друг друга (См. Приложение 1). Полномочия парламента при определении суммы выплат в ГНФ дали исполнительной власти стимул быть более подотчетной законодательному органу. И хотя исполнительная власть вправе изменить положения ГНФ и без одобрения законодательного органа, на практике правительство всегда консультировалось с парламентом и держало его в курсе любых событий, происходящих вокруг ГНФ. Управление Главного Аудитора отчитывается перед парламентом о результатах своей ежегодной проверки.

Министерство Финансов, ответственное за управление фондом, формулирует его инвестиционные приоритеты и рисковые лимиты и определяет ориентировочные инвестиционные проекты с указанием ожидаемых статистических результатов в странах, инвестирование в которые разрешено. Министерство же устанавливает предельные лимиты отклонения от этой программы. Повседневное управление фондом поручается Норгес Банку, центральному банку Норвегии, который независим в принятии инвестиционных решений, но обязан работать в рамках инвестиционных директив и рисковых лимитов, установленных Министерством Финансов.

Важным положением является существование контролирующего совета, который, по просьбе Министерства Финансов, может проверить, соответствуют ли иностранные инвестиции ГНФ обязательствам, принятым Норвегией в рамках международных конвенций. Еще одним важным пунктом является запрет на использование фонда для параллельного одалживания со стороны правительства. Как показал пример Венесуэлы, фонд природных ресурсов не может достичь многого, если государство откладывает одной рукой, а одалживает другой.

ГНФ является образцом прозрачности. Как сторона, управляющая ГНФ, Норгес Банк обязан представлять отчеты о деятельности фонда в Министерство Финансов четыре раза в год. Эти отчеты, а также ежегодный отчет, представляются на суд общественности посредством Интернета.⁷² В этих отчетах содержится информация о перечислениях как в сам бюджет, так и из него, все сбережения фонда, их ценность, доходность, подверженность риску, методология и административные затраты. Помимо этого, Министерство Финансов нанимает независимого аудитора для определения планировавшегося и действительного уровня доходности фонда. Результаты этих аудитов также доступны через Интернет.⁷³ Со всеми положениями, регулирующими деятельность фонда, можно ознакомиться на сайте Норгес Банка.

Инвестиции, сбережения и доходы Фонда

Средства ГНФ инвестируются исключительно за границей для того, чтобы стерилизовать его активы и разнообразить их направления вне пределов

национальной промышленности, которая во многом зависит от нефти. Все финансовые инструменты и вклады наличности ГНФ содержатся в иностранной валюте. В начале средства ГНФ можно было использовать только для покупки долговых обязательств, но в 1998 году эти правила были смягчены и было разрешено делать инвестиции в виде акций без фиксированного дивиденда, чтобы улучшить показатели прибыльности.⁷⁴ От 30 до 50 процентов активов можно инвестировать в обыкновенные акции без фиксированного дивиденда, а остальное - в фиксированные финансовые инструменты. Для того, чтобы уменьшить возможность колебания, в ГНФ может храниться не более 3 процентов общего количества акций какой-либо одной компании. В 2000 году, инвестиции были вложены в 2025 компаний в 21 стране мира.

Географический риск минимизируется путем наложения лимитов (определяемых ВВП) на процентное количество долговых обязательств и акций без фиксированного дивиденда при инвестициях из различных регионов: 50 процентов из Европы, 30 процентов из Северной и Южной Америк и 20 процентов из Азии и Океании. 28 стран считаются подходящими для инвестиций. Устанавливая лимиты на определенные виды инвестиций и на инвестиции в конкретные регионы и компании, ГНФ стремится избежать потерь, связанных с каким-либо фактором риска, характерным для того или иного региона или компании.

В инвестиционные директивы ГНФ также включены и этические положения. В начале руководство фонда пыталось запретить инвестиции в компании, производящие табак. И хотя эта инициатива в итоге потерпела неудачу, прошло другое предложение - откладывать деньги для инвестиций в экологически безопасные проекты. В портфель экологических инвестиционных проектов, созданный с испытательным сроком в три года в 2000 году, уже перечислено 240 миллионов долларов. Исследовательская Служба Этики Инвестиций, независимое агентство, анализирующее корпоративное поведение социально ответственных инвестиционных фондов, определяет такие инвестиционные директивы.⁷⁵

В период между 1997 и 2001 годами фондом достигнута кумулятивная чистая норма доходности в 15,4 процента, что означает, что ежегодная действительная норма доходности составляет в среднем 3,6 процента (с учетом инфляции и расходов на управление). Среднестатистические расходы на управление составили менее 0,1 процента общих активов.⁷⁶

Выводы

Успех норвежского ГНФ во многом объясняется достаточной развитостью всей экономики страны, сравнительно низкой численностью населения, дисциплинированным законодательным органом и разделением власти при контроле над деятельностью фонда. Фонд помог правительству поддерживать нецикличный финансовый курс, не допуская больших расходов при высоких ценах

во избежание инфляции, и предоставляя деньги при низких ценах во избежание последующих резких сокращений в расходах. Даже во время рекордных цен на нефть в 2001 году, правительство Рабочей Партии приняло жесткий бюджет, который дорого обошелся ему в последующих общих выборах.

У парламента есть значительные полномочия в определении стоит ли вообще и если да, то сколько перечислять в нефтяной фонд и сколько снимать с его счетов каждый год. На сегодняшний день, он подходил к этой задаче со всей ответственностью. Однако, если цены на нефть упадут, у парламента не будет особых препятствий, чтобы санкционировать использование средств фонда, как это произошло в Альберте. При таких обстоятельствах запасы фонда природных ресурсов могут быстро сократиться. В таких странах, как Казахстан и Азербайджан, где бюджетная отчетность еще не очень развита, необходимы более жесткие правила о доходах и расходах фондов природных ресурсов.

Хотя преимущества, которые были у Норвегии на момент создания ГНФ ограничивают приемлемость норвежской модели фонда в других странах, большая часть его успеха была достигнута благодаря разделению власти, прозрачности и отчетности, которые являются ключевыми компонентами его деятельности. Эти качества необходимо применить и в нефтяных фондах Азербайджана и Казахстана. К примеру, в Норвегии и Министерство Финансов, и приглашенный независимый аудитор проводят аудиты, результаты которых представляются в парламент и помещаются на Интернет. Сайт ГНФ содержит все руководящие положения фонда и детальные отчеты о его инвестиционной деятельности. Такая прозрачность способствует общественному доверию профессионализму и прочности любого фонда природных ресурсов.

План управления нефтяными доходами Чада

История

Чад не будет производить и экспортировать нефть вплоть до 2004 года. В настоящее время страна импортирует всю потребляемую нефть, что составляет чуть более 1000 баррелей в день. Таким образом, когда Чад начнет добывать нефть, почти всю ее можно будет экспортировать. По международным меркам, Чад будет считаться незначительным участником мирового рынка нефти, так как его максимальный уровень добычи должен составить от 225 000 до 250 000 баррелей в день.

Тем не менее, ожидается, что доходы от разработки нефтяных проектов приблизятся к 200 миллионам долларов в год. Вопрос, как эти средства будут осваиваться, представляет огромную политическую, экономическую и финансовую важность для страны, в которой годовой доход на душу населения в 2001 году составил 200 долларов в год.

Когда проект строительства трубопровода Чад – Камерун завершится в 2004 году, Чад может начать рассчитывать на нефтяные доходы в 200 миллионов долларов в год в течение последующих 25 лет, что вдвое превышает нынешние доходы правительства.⁷⁷ Среди проблем, которые Чаду предстоит преодолеть – многолетняя гражданская война, бедность, коррупция и нарушения прав человека. Стране также предстоит добиться использования нефтяных доходов на развитие и благо общества.

После обретения независимости от Франции в 1960 году, Чад столкнулся с большими потрясениями и нестабильностью. Оба авторитарных лидера, которые правили Чадом в последние два десятка лет – Хиссен Хабре и Идрис Деби – пришли к власти в результате переворотов в 1978 и 1990 годах. Деби добился переноса парламентских выборов на весну 2002 года, а сам одержал победу на президентских выборах в первом раунде, набрав большинство в 63 процента голосов.⁷⁸ При этом происходили аресты и убийства активистов оппозиции.

Ни парламент, ни судебная власть страны не являются независимыми. В 2002 году партии, поддерживающие президента, контролировали 97 из 125 мест в парламенте страны. Аресты и преследования членов парламента, критиковавших правительство, заставили парламентскую оппозицию замолчать.⁷⁹ Президент сам назначает ключевых фигур судебной системы. Журналисты и пресса подвергаются преследованию за клевету, а также смертельному насилию за репортажи о коррупции в правительстве.

Согласно классификации Всемирного Банка, Чад является одной из пяти беднейших стран мира. Страна также находится на 155-ом из 162 мест в ежегодном отчете ООН об уровне человеческого развития стран мира.⁸⁰ Продолжительность жизни здесь составляет всего 50 лет, а три четверти населения страны не имеют доступа к питьевой воде и санитарным нормам.

Месторождения нефти, обнаруженные в 60-х годах, являются возможным источником финансирования более высокого уровня жизни и укрепления стабильности в Чаде, но гражданская война в стране сильно мешает развитию. И только после того, как правительство Деби подавило вооруженный мятеж группы Вооруженных сил Федеральной Республики в конце 90-х годов, разработка нефтяных месторождений стала вновь возможной. Но разработка нефтяных месторождений должна сопровождаться строительством нефтяного трубопровода и необходимой экспортной инфраструктуры в Камеруне. Внутренний спрос на нефть не настолько велик, чтобы оправдать такую разработку.

Консорциум компаний Эксон, Петронас и Шеврон очень хотел заняться разработкой проекта трубопровода, проходящего через Камерун к Чадамским нефтяным месторождениям в бассейне Доба, но партнеры были обеспокоены высокой степенью риска проекта. «Члены чадского консорциума понимали, что через 20 лет им придется нести ответственность за любой исход, независимо от того, будут ли они

виноваты в нем или нет. Им была необходима какая-нибудь буферная подушка, которая могла бы обезопасить их как от требовательного правительства, так и от потенциального негодования населения», пишет Розенблум.⁸¹

Всемирный Банк удовлетворил беспокойство консорциума, согласившись выделить 115 миллионов долларов, или 3 процента стоимости проекта.⁸² Консорциум добивался участия Всемирного Банка потому, что банк был в состоянии повлиять на процесс освоения нефтяных доходов. С точки зрения Всемирного Банка, проект может быть более эффективным, если дальнейшее финансирование его увязать с успешным управлением нефтяными доходами и создать тем самым образец для других богатых углеводородными ресурсами, но бедных по другим экономическим показателям стран. Как говорилось в пресс-релизе Всемирного Банка, участие банка обеспечило создание «беспрецедентной среды для воплощения нефтяного богатства в непосредственную выгоду для необеспеченных, уязвимых слоев населения, а также окружающей среды».⁸³

Функции и структура управления доходами

С самого своего начала, проект трубопровода Чад-Камерун имел ярых противников в лице многих НПО, в особенности тех, кто занимался вопросами прав человека и защиты окружающей среды. Как одно из многих условий своего участия, Всемирный Банк потребовал, чтобы Чад принял план управления доходами, описывающий как нефтяные доходы будут использоваться для сокращения уровня бедности. Закон об Управлении Доходами, принятый в декабре 1998 года, конкретизирует как будут использоваться доходы от разработки блока месторождений Доба и как будет осуществляться контроль над этим. Оценку эффективности этого закона можно будет дать только когда начнется добыча нефти, что произойдет примерно в 2004 году. И все же, его можно считать как одну из мер увеличения прозрачности, отчетности и общественного участия в правительственном финансировании в стране, где нет ни одного из трех перечисленных компонентов.

Согласно Закону об Управлении Доходами, 80 процентов нефтяных доходов правительства будут направлены на развитие сфер образования, здравоохранения, социальных услуг, сельского хозяйства, инфраструктуры, а также экологии и водного хозяйства. 10 процентов доходов пойдет в фонд будущих поколений, 5 процентов будет возвращено в нефтедобывающий сектор для развития промышленности на местах, а оставшиеся 5 процентов будут направлены на покрытие «срочных операционных расходов правительства».⁸⁴

Была также выражена обеспокоенность в связи с тем, что значительная часть доходов может обойти закон о доходах. Французское Агентство Развития указало на то, что только авторские выплаты и дивиденды подпадают под закон о доходах. Около 45 процентов доходов, полученных за все время работ по проекту, таким образом, не обязаны соответствовать Закону о Доходах.⁸⁵ Так же неясно, будет ли

Закон об Управлении Доходами имеет силу в отношении к доходам с новых месторождений, обнаруженных в Чаде.

Контроль над управлением доходами

Проблемы прошлых лет, вызванные неспособностью Чада отчитываться за расходование предоставленной помощи, вынудили международные кредитные организации потребовать, чтобы государственная казна Чада была передана под контроль швейцарской компании КОТЕКНА. Соответственно, доходы, получаемые от производства и экспорта нефти, должны были перечисляться на иностранный счет, принадлежащий незаинтересованной стороне.

Согласно Закону об Управлении Доходами, был создан контролирующий комитет – Комитет по Контролю над Нефтяными Ресурсами – для мониторинга использования нефтяных доходов. Комитет, состоящий из 9 человек во главе с руководителем местного представительства Банка Центрально-африканских государств, включает пять представителей исполнительной власти, законодательного органа и судебной власти, а также 4 представителя от гражданского общества. В задачи комитета входит «проверять», «одобрять» и «контролировать» расходование нефтяных доходов. В результате продолжительных споров, члены комитета, при поддержке Министерства Финансов США, потребовали более активного участия в процессе контроля над сбором и распределением нефтяных доходов.

Всемирный Банк предоставляет безвозмездную помощь в размере 41 миллиона долларов в качестве содействия при построении системы управления доходами и финансового контроля. Эти деньги используются для создания информационной системы финансового управления и базы данных об уровне бедности, улучшения компетентности гражданских служащих и поддержания комитета по контролю.⁸⁶ Согласно Закону, аудиты нефтяных сделок правительства должны ежегодно публиковаться, так же как и обзор всех правительственных расходов и мнение Всемирного Банка на этот счет.

Помимо этого, Всемирный Банк назначил Международную Консультативную Группу (МКГ) в составе шести человек с мандатом на 10 лет, которая должна проконсультировать его об успехах правительственной программы сокращения бедности, управления нефтяными доходами и участия гражданского общества в этих процессах. Члены МКГ не имеют прямого отношения к правительству Чада, Всемирному Банку или нефтяным компаниям.⁸⁷ Они уже провели несколько исследований и обеспечивают доступ широкой общественности к их результатам.

Еще одним контролирующим органом является внутренний омбудсман Всемирного Банка – Инспекционная Коллегия. После проведения проверки в 2002 году, коллегия выразила серьезное беспокойство из-за того, что инфраструктура для добычи и транспортировки нефти развивается гораздо более быстрыми темпами, чем инфраструктура для освоения и управления нефтяными доходами.⁸⁸

Коллегия также отметила, что Закон об Управлении Ресурсами не в состоянии противостоять попыткам правительства занимать долг в счет будущих нефтяных доходов. МКГ предупредила, что принцип «будь что будет» недопустим при подготовке к будущим нефтяным доходам». ⁸⁹ Недостаточная способность освоить нефтяные доходы может усугубиться, если цены на нефть превысят уровень, оговоренный Законом об Управлении Доходами. При составлении этого закона была принята за основу цена на нефть около 15 долларов за баррель. ⁹⁰ Необходимо не только иметь средства для освоения этих доходов, но и стерилизовать избыточные доходы во избежание риска голландского синдрома.

Выводы

В конечном счете, успех любого плана по управлению доходами зависит от политического желания заставить его работать. В случаях, когда такая политическая воля отсутствует, неясностью в управлении доходами и обеспечении прозрачности можно легко воспользоваться. Анализ Закона об Управлении Доходами, проведенный Программой по Правам Человека Юридического Университета Гарварда, обнаружил много неясностей в законе.

Важным результатом исследования было то, что закон не указывает, где должны тратиться деньги. Иными словами, все инвестиции можно вкладывать в один регион. В Чаде, с его разнообразной этнической географией, такое несправедливое расходование может вскоре снова разжечь многолетнюю гражданскую войну.

Как и в других случаях, когда нефтяные фонды не достигали своих целей, план по управлению нефтяными доходами Чада предоставляет слишком много полномочий президенту. Президент может своим указом изменять распределение средств раз в пять лет и «заполнять пробелы» таким же указом даже более регулярно. Первая возможность пересмотреть Закон об Управлении Доходами представится президенту в 2004 году – как только начнут поступать нефтяные доходы. Ранее, чтобы внести в закон какие-либо изменения, требовалось одобрение парламента. Исключение этого правила показывает нежелание президента потерять контроль над нефтяными доходами.

Пожалуй, наиболее сильное воздействие отсутствие политической воли будет иметь на контролирующий комитет. И хотя состав комитета выглядит представительным, он все же вряд ли будет независимым. Закон об Управлении Нефтяными Доходами был принят в течение трех часов, 108 голосами и безо всякой оппозиции. Единственный член парламента, который выступал против закона, в то время сидел в тюрьме. ⁹¹ Правительство имеет опыт в кооптировании своих оппонентов, и не существует никакого механизма, обеспечивающего соблюдение представителями НПО в контролирующем комитете своих обязанностей.

Помимо этого, контролирующий комитет не имеет достаточно власти для выполнения своего мандата. Не имея права проверять информацию в суде, не имея

собственных сотрудников и не будучи обязанным представлять свои выводы на суд общественности, комитет вряд ли сможет эффективно противодействовать всевозможным нарушениям. Правительство отвергло проект положений комитета и выступило в поддержку значительного сокращения его власти и независимости. Тогда вмешался Всемирный Банк, потребовав поддержать положения комитета согласно Закону об Управлении Доходами. Члены комитета также сообщают о давлении на них со стороны правительства, которое пытается добиться их санкции на расходование средств фонда без одобрения конгресса.⁹² По словам Яна Гари, советника Католической Службы Помощи по Африке, «беспокойство вызывает то, что мандат комитета будет неверно трактоваться и ему всегда будет не хватать средств, особенно если он будет работать слишком хорошо». Тем не менее, комитету удалось заблокировать вручение двух закупочных контрактов по дорожному хозяйству, так как они были составлены с нарушениями установленной тендерной процедуры.

В странах, не имеющих хорошей традиции отчетности, отсутствие политической воли зачастую оказывается самым труднопроходимым препятствием. В декабре 2000 года, после многочисленных запросов со стороны Всемирного Банка, президент Деби в итоге признался, что потратил 4,5 миллиона долларов из первого бонуса на покупку вооружения для армии без согласия парламента. И хотя прохождение этого бонуса через план об использовании доходов было необязательным, президент сам неоднократно заявлял, что средства бонуса будут потрачены в соответствии с директивами Закона об Управлении Доходами, и что это будет проконтролировано соответствующим комитетом.⁹³ Всемирный Банк заявил, что он «расстроен и разочарован», добавив, что чадские власти предоставили Всемирному Банку информацию об этом расходе лишь после того, как он был совершен.⁹⁴ Будет ли подобное повторяться, когда начнут поступать нефтяные доходы, покажет время.

Нефтяные фонды в Персидском Заливе

Нефтяные фонды существуют в нескольких странах Персидского Залива, включая Кувейт, Оман и Иран. Все три страны разделяют определенные характеристики с нефтяными фондами в Азербайджане и Казахстане: они функционируют в странах, которые не являются демократическими, и в которых нет культуры прозрачного управления. Лидеры этих стран имеют много свободы в определении правил и расходов своих фондов. В результате, нефтяные фонды в странах Персидского Залива подвержены частым переменам и функционируют в условиях почти полной секретности.

Кувейтский Резервный Фонд Будущих поколений

Кувейтский Фонд впервые появился в 1962 году в виде секретного счета министра финансов, который якобы хотел уберечь деньги от законодательного собрания. Официально созданный в виде Кувейтского Резервного Фонда Будущих поколений (КРФБП) в 1976 году, он ежегодно получает 10 процентов общих правительственных доходов страны. Фонд, который управляется органом при главе государства, вкладывает свои активы в иностранные акции, долговые обязательства и недвижимость, что, как сообщается, приносит стабильные и высокие доходы. О фонде мало что известно, так как он не разглашает информацию о своих накоплениях и деятельности ни общественности, ни парламенту страны.

Первоначально фонд, в котором накопилось 89 миллиардов долларов к 1989 году, не должен был совершать никаких расходов до окончания века. Однако, вторжение со стороны Ирака, а также произвольные расходы, обусловили увеличение затрат. Отсутствие демократии в Кувейте, а также нехватка прозрачности и отчетности в сфере управления средствами фонда, фактически превратили его во второй бюджет правительства. По некоторым сведениям, расходы правительства скорее объясняются стремлением остаться у власти, чем экономической целесообразностью. К примеру, в результате запроса парламента относительно 32 миллиардов долларов, взятых из фонда после войны, выяснилось, что 22 миллиарда долларов были использованы для выплаты банковских задолженностей почти 10 000 гражданам, включая членов самых богатых семей бизнесменов и правящей семьи. Из фонда также выплачивалась заработная плата за 7 месяцев всем, кто во время войны не покинул страны.

Из-за небольшой территории и богатых нефтяных запасов Кувейта, правительство страны может использовать КРФБП в качестве средства завоевания поддержки своего крошечного населения. Нехватка демократии и отсутствие прозрачности серьезно затруднили общественности Кувейта возможность контролировать деятельность Фонда.

Государственный Фонд Общих Ресурсов Омана

У Омана меньше возможностей растратить свое нефтяное богатство, чем у Кувейта. И хотя население Омана так же мало, как и населения Кувейта, его нефтяные запасы в два с лишним раза меньше, чем у Кувейта, и ожидается, что они истощатся через 15-20 лет. Фонд Общих Ресурсов (ФОР) Омана, созданный в 1980 году как сберегательный фонд для будущих поколений, с 1998 года функционирует как стабилизационный фонд. Первоначально в ФОР поступало 15 процентов всех нефтяных доходов. После нескольких изменений положений фонда сумма перечислений теперь определяется в зависимости от цены на нефть. Со дня своего основания фонд перечислил 14,5 миллиарда долларов в бюджет правительства.

О размерах и деятельности ФОР известно не очень много. Он не публикует ежегодных отчетов, не имеет сайта и не делится информацией с общественностью. По мнению руководителя управления по бюджету и контрактам Омана, эта секретность создается для того, чтобы не дать законодательному собранию оказывать давление на правительство в целях достижения больших расходов.⁹⁵ Существует несколько механизмов контроля над деятельностью фонда: ежемесячные внутренние аудиты и обзоры инвестиционной деятельности, ежеквартальные внешние аудиты, а также обзоры инвестиционных пакетов, проводящиеся дважды в год. Однако, их результаты не разделяются с парламентом и общественностью.

Так как правительству легко снимать деньги с ФОР, оно этим уже неоднократно пользовалось для финансирования своего бюджетного дефицита. Многие годы сумма средств снятых с фонда превышала сумму вкладов, и аналитики утверждают, что прежде чем у Омана закончится нефть, в его фонде не останется денег.⁹⁶

Резервный Счет Иностранной Валюты Ирана

Созданный в 2000 году для защиты от скачков цен на нефть, Резервный Счет Иностранной Валюты Ирана является самым молодым Фондом Природных Ресурсов в регионе Персидского залива. Необходимость в здоровом управлении нефтяными доходами особенно остро ощущается в Иране. Оман и Кувейт – крошечные страны, которые могут использовать свои нефтяные доходы для субсидирования всего населения. Иран же имеет население численностью в 65 миллионов человек, и все еще борется с последствиями десятилетней войны с Ираком и международными санкциями.

Как и многим богатым нефтью государствам, Ирану присущи признаки «ресурсного бремени». Страна имеет огромный внутренний и внешний долг, умирающую экономику и низкую собираемость налогов. Государство напрямую и опосредованно контролирует большую часть экономической деятельности и тратит значительную долю своих нефтяных доходов на субсидии. Спрос Ирана на бензин, стимулирующийся низкой ценой на нефть в 4 цента за литр, превышает объемы поставок с местных нефтеперерабатывающих заводов, и этот пробел приходится заполнять за счет импорта.⁹⁷ Качество жизни населения значительно ухудшилось. В Иране высокий уровень безработицы и не очень ясные перспективы роста занятости. В период между 1979 и 1995 годами уровень ВВП на душу населения сократился на 40 процентов, а уровень ВВП в 2001 году не сильно изменился по сравнению с периодом 15-летней давности – 1986 годом.

Стабилизационный Фонд Ирана имеет две цели: накапливать средства на случай падения цен на нефть и развивать не-нефтяной сектор страны. Половина ресурсов, направляемых в фонд, сберегается, а вторую половину можно использовать в виде кредитов частным предпринимателям. Фондом управляет Центральный Банк, и его запасы близки к 8 миллиардам долларов, но контроль над фондом

осуществляется попечительским советом, состоящим из министров и назначаемых президентом лиц. Правила инвестирования и расходования средств фонда неизвестны. Часть средств фонда, предназначенная для развития, отдана в распоряжение 10 одобренным банкам, которые могут предоставлять кредиты частным иранским компаниям, не нарушая директив, установленных попечительским советом. Кредиты предоставляются на три года и должны выплачиваться с процентами. По состоянию на июль 2001 года, одобрение получено на 87 проектов, по которым выдано 548 миллионов долларов.⁹⁸

И хотя еще слишком рано делать выводы, хочется надеяться, что нынешний стабилизационный фонд Ирана будет более прозрачным и открытым, чем его предшественник, созданный в 1957 году. В тот фонд направлялось 70 процентов нефтяных доходов в целях экономического развития. Однако, отсутствие механизмов контроля над расходами привело к расходованию значительных средств на вещи, не связанные с экономическим развитием, например, на строительство офисов секретной полиции.⁹⁹

Несмотря на проблемы с прозрачностью и отчетностью, существующие вокруг стабилизационного фонда Ирана, его создание является положительным шагом, опыт которого может пригодиться и другим прикаспийским странам. Так же как и Азербайджану и Казахстану, Ирану предстоит решить проблему создания рабочих мест и развивать не-нефтяной сектор. Стабилизационный фонд Ирана может служить примером того, как государство может использовать избыточные нефтяные доходы как в стабилизационных и накопительных целях, так и в целях экономического развития.

Нунавутский Трастовый Фонд Канады

История

В отличие от нефтяных фондов, управляемых государством, нунавутский трастовый фонд управляется общественностью. В нем уже накоплены значительные доходы благодаря поддержанию отчетности. В то же время, фонд служит хорошим примером для недостаточно развитых нефтедобывающих регионов Казахстана, таких как Атырау и Актюбинск. На примере фонда можно показать, как общественность может получать компенсацию за негативные внешние последствия нефтяных разработок, и как эту компенсацию можно воплотить в надежный источник доходов.

Нунавутский трастовый фонд был создан для управления финансовыми средствами в результате Разрешения Земельного Спора 1993 года между правительством Канады и народностью Инуит Нунавутской территории, которая является самоуправляющейся частью на севере страны, находящейся выше Гудзонова про-

лива. Население территории составляет 21 000 человек. Согласно этой договоренности, народности Инуит было передано 350 000 квадратных километров земли, предоставлено равнозначное представительство в целом ряде советов по управлению природными ресурсами, а также право на получение платы за авторские права при разработке природных ресурсов на ее территории. Кроме этого, соглашением была предусмотрена выплата канадским правительством 1,1 миллиарда долларов в нунавутский трастовый фонд в течение 15 лет (около 52 000 долларов на душу населения) вплоть до 2007 года.

Нунавутский трастовый фонд уникален, так как его получатели управляют фондом независимо от правительства. Попечители фонда назначаются региональными ассоциациями. Правительству Нунавута было предложено предоставить льготный налоговый режим для трастового фонда, если бы он согласился принять инвестиционные принципы, используемые пенсионным фондом. Предположение, однако, было отклонено попечителями в целях сохранения независимости в принятии инвестиционных решений.¹⁰⁰ Одной из главных задач трастового фонда на ближайшие годы будет недопущение развития зависимости у получателей выгод и сопротивление соблазну расходования основных средств фонда.

Функции и структура фонда

Создатели нунавутского трастового фонда отвергли программу дивидендов, пытаясь избежать, по их мнению, ошибок других фондов. Народность Сэмсон Кри в богатой нефтью Альберте получила более 2 миллиардов долларов со времени нефтяного бума 70-х годов, а каждый представитель этой народности имел право на получение дивиденда в размере 40 000 долларов по достижении 18 лет. Большая часть этих денег направлялась на покрытие личных нужд, что привело к высокому уровню алкоголизма и смертности, а это, в свою очередь, послужило значительному ухудшению материального благосостояния граждан.

Создатели фонда также пытались избежать вкладывания средств фонда в локальное экономическое развитие в ущерб потенциальным доходам от инвестиций. Отделение инвестиций от расходов фонда позволило попечителям сосредоточить свое внимание на вкладывании в прибыльные виды деятельности, в то время как отдельная организация – Нунавут Туннгавик Инк (НТИ) – решала, как с наибольшей пользой потратить средства фонда. Следовательно, руководители фонда инвестируют в виды деятельности с фиксированным доходом, а также в иностранные и местные ценные бумаги, с единственной целью максимально увеличить доходы от инвестиций и сократить до минимума риск.

Контроль над деятельностью фонда

Как и другие фонды, нунавутский фонд долго пытался найти верный баланс между независимостью и отчетностью перед своими попечителями. Чтобы

изолировать попечителей от политического давления, создание именно трастового фонда означало, что попечители будут не избираться, а назначаться. Они назначаются на три года и могут быть отстранены только с указанием конкретной причины. Конфликты интересов случаются довольно редко, так как региональные ассоциации, назначающие попечителей, не являются непосредственными получателями расходов трастового фонда. Отчетность достигается путем предоставления каждому получателю права подавать в суд на попечителей за нарушение ими своих обязанностей.

Инвестиции, сбережения и доходы Фонда

До экономического спада 2001 года, фонд зарабатывал доходов со средней нормой доходности в 17 процентов, что позволило ему занять место среди лидирующей четверти из общего количества 500 инвестиционных фондов в классификации, составленной Канадской Службой Сопоставления Трастовых Инициатив. Такой высокий доход был достигнут не только благодаря разнообразию инвестиций, но и благодаря привлечению четырех различных менеджеров для инвестирования в различные инвестиционные проекты фонда.

Распределение доходов трастового фонда осуществляется посредством различных некоммерческих организаций. НТИ является крупнейшей из них и от имени народа Инуит претворяет в жизнь Разрешение Земельного Спора. НТИ использует доходы фонда для финансирования таких программ, как план помощи пожилым жителям Нунавута, программа поддержки охотничьего хозяйства, фонд помощи потерявшим близких родственникам и различные спортивные программы. НТИ также создал фонд венчурного капитала для местных предпринимателей.

НТИ функционирует как своего рода «парламент», представляющий интересы Инуитцев. Местное население избирает генерального директора, а три региональные ассоциации (их правления избираются Инуитцами, которых они представляют) выдвигают кандидатов в члены правления, состоящего из 10 человек. НТИ регулярно проводит встречи с различными нунавутскими общинами для обсуждения приоритетных расходов. Такого рода встречи, существование избранного генерального директора, а также членов правления, выдвинутых региональными ассоциациями, представляют избирателям три формы отчетности в отношении расходов фонда.

Выводы

Главная проблема, стоящая перед фондом в ближайшие годы – это растущий спрос на расходы. В 2000 году НТИ подал заявку на дополнительные расходы, включая создание нового трастового фонда, который выделил бы 50 миллионов долларов за пять лет на развитие местного бизнеса, обеспечил бы 50-процентный рост операционного бюджета НТИ, дополнительное финансирование на покрытие перерас-

ходов НТИ в прошлом и 50-процентное увеличение помощи пожилым жителям. И хотя трастовый фонд оказался прочным, он все же подвержен изменчивости рынка и не всегда в состоянии заработать достаточно доходов для покрытия расходов.

По мере того, как получатели начинают зависеть от доходов фонда, усиливается соблазн начать снимать средства с фонда для совершения более рискованных инвестиций, которые принесут большой доход.¹⁰¹ У Нунавутского фонда нет препятствий для одалживания из основной суммы, как у фонда Аляски. Средства могут выдаваться из основной суммы с согласия двух третей попечителей (при условии, что каждая из региональных ассоциаций Инуит представлена при голосовании). При повышенном спросе на расходы и при том, что федеральные перечисления должны закончиться в 2007 году, прочность трастового фонда будет зависеть от бдительности его попечителей.

Как заставить фонды работать: опыт прошлых лет

Каково отличие между хорошим и плохим управлением фондами природных ресурсов, описанных в этой главе? В случаях успеха ФПР удавалось добиться гармоничного сочетания следующих факторов: в них накапливаются значительные сбережения; они пользуются поддержкой общественности; они сглаживают правительственные расходы; и они сохраняют преемственность правил и функций фонда. В более проблемных случаях, активы ФПР со временем сокращаются и им не удается улучшить уровень жизни или создать конкурентоспособный не-нефтяной сектор экономики; расточительное расходование активов фонда ведет к инфляции, а положения фонда подвержены частым изменениям; доходы и расходы фонда скрыты за завесой секретности; и отсутствие разделения власти делает возможным расхищение средств ФПР.

В данном разделе описывается как положительный, так и отрицательный опыт фондов природных ресурсов, описанных выше. При этом также описываются средства, при помощи которых ФПР могут ограничивать власть правительства при распределении и расходовании доходов от продажи природных ресурсов и представлять стимул для правильного управления природными ресурсами.

Прозрачность делает руководителей более честными.

Когда общественности мало известно о ФПР, нет достаточных препятствий, способных помешать руководителям делать расходы, непредусмотренные положениями ФПР. Секретность, окутавшая нефтяные фонды Кувейта, Омана и Ирана, позволила использовать эти фонды в лучшем случае как запасные бюджеты, а в худшем как частные банковские счета. В Абу-Даби, где существует еще один фонд,

окутанный завесой секретности, неоднократно вспыхивали скандалы из-за сообщений, что инвестиционные менеджеры расхитили более 70 миллионов долларов.¹⁰² Для сравнения, ФПР в Аляске, Норвегии и Альберте добились прозрачности, провозгласив это в качестве своего операционного принципа в учредительских документах фонда. В результате, они предоставляют информацию общественности, обеспечивая ее доступность на легко понятном языке.

Существует несколько механизмов, посредством которых прозрачность может стать частью ФПР. Первое, все перечисления как в фонд, так и из фонда природных ресурсов должны регистрироваться в бюджете и в документах казны. Второе, будучи держателем общественных денег, ФПР должен соблюдать те же обязательства в отношении прозрачности, что любая общественная компания соблюдает перед своими акционерами или любой инвестиционный фонд перед своими инвесторами. Он обязан публиковать ежегодные и ежеквартальные отчеты, результаты независимых аудитов и объявления о тендерах. Он также обязан раскрыть для общественности принципы управления своими активами, уровни риска и доходности, а также показатели деятельности согласно этим целям.

Прозрачность должна присутствовать не только в деятельности ФПР, но и всех других институтов, задействованных на пути получения прибыли. Большая часть расхищения происходит задолго до того, как нефтяные доходы достигают ФПР. Можно сохранить внешние проверки производства, затрат и продаж для проведения независимых аудитов производственных показателей компаний, налоговых выплат и последующих перечислений в ФПР.

Прозрачность всей цепочки выплат можно начать с требования, чтобы нефтяные компании (или другие компании, занятые добычей ресурсов) сообщали обо всех выплатах, сделанных правительству страны-хозяйки или ее посредникам. Это и является целью международной кампании под названием «Публикуйте все свои расходы». И хотя идея добровольного разглашения расходов набрала ход благодаря Инициативе Обеспечения Прозрачности в Добывающем Секторе, которая была осуществлена при спонсорской поддержке Великобритании, уже есть опыт, свидетельствующий о том, что добровольное разглашение расходов не совпадает с интересами самих компаний, разглашающих свои расходы.¹⁰³

Сильное чувство общественной собственности над ФПР защищает его от расхищения.

Совсем не случайно, что наиболее успешные ФПР функционируют в демократических странах. С точки зрения своего дизайнера, нефтяные фонды Норвегии и Аляски предоставляют достаточно полномочий законодательным органам этих стран. И эти органы не могут позволить себе расхитить средства фонда благодаря сильному чувству общественной собственности над фондом. Требование прозрачности обеспечивает предоставление всей информации о деятельности фонда на

суд общественности. То, что граждане владеют «своим» сберегательным фондом, является гораздо более серьезным фактором для законодательного органа, чем какие-либо правила. Для сравнения, плохое качество работы нефтяных фондов Венесуэлы и Омана тесно связано с отсутствием прозрачности и отчетности в этих странах. Гораздо более важно, чем просто выбрать правильную модель, это дать возможность общественности в полной мере осознать чувство собственности над фондом.

Но как дать общественности такое чувство собственности над фондом? Самый простой способ (выплата дивидендов гражданам) может дать результат, если численность населения достаточно невелика, а запасы нефти или газа достаточны для выплаты солидной суммы дивидендов. Когда дивиденды не могут серьезно повлиять на благосостояние граждан, можно предоставить определенной группе населения долю в ФПР. Государственный нефтяной фонд Норвегии, к примеру, будет использоваться для выплаты пенсий будущим поколениям. Нунавутский трастовый фонд функционирует в качестве общественного фонда развития, предоставляя его получателям возможность участия в его сохранении. Фонд Альберты используется для предоставления общественных благ, таких как парки, больницы, библиотеки и научно исследовательские медицинские центры.

Еще одним способом укрепления чувства общественной собственности является выдвижение представителей неправительственных организаций в члены правления, контролирующего деятельность ФПР. На Аляске, например, четыре из шести членов правления представляют общественность. В Альберте трое из девяти членов правления представляют оппозиционную партию. В Чаде контролирующее правление, состоящее из девяти человек, включает одного представителя НПО, одного представителя профсоюза, а также одно место, ежегодно занимаемое представителем одной из трех религиозных общин страны. Большие пенсионные фонды, такие как Государственная пенсионная система учителей Нью-Йорка или Пенсионная система работников общественного сектора Калифорнии, являются еще одной моделью, когда половина членов правления избирается самими членами.

Разделение власти и многослойная отчетность усиливают финансовую ответственность.

Эффективный контроль над ФПР создает стимул для ответственной финансовой политики, значительно затрудняя растрачивание средств фонда для покрытия незапланированных расходов. Такое вмешательство в накопление активов фонда грозит не только постепенным сокращением средств фонда, но и дестабилизацией экономической ситуации в целом в результате того, что расходы вызывают риск инфляции. Чем меньше контроль над ФПР, тем больше возможностей для нарушений. Когда концентрация власти в руках одной ветви власти позволяет с легкостью

изменять положения, по которым работает фонд, он вряд ли сохранит свою первоначальную форму. Супер-президентская система в Венесуэле и монархии в Кувейте и Омане позволили руководителям этих стран изменять положения их фондов согласно требованиям дня или распределять расходы в нарушение принципов ФПР. В странах, где демократия развита слабо и у правительства нет мандата общественности, руководители страны часто прибегают к расходованию в целях завоевания и удержания своей популярности.

Существует несколько механизмов защиты ФПР от такого вмешательства. Один из способов – это добиться того, чтобы изменение правил было чрезвычайно сложным. К примеру, чтобы внести любое изменение в структуру Постоянного Фонда Аляски требуется внести поправку в Конституцию. Альтернативой этого может быть абсолютное парламентское большинство в пользу любой поправки. Еще одним вариантом является раскрытие всех критериев распределения. Чем двусмысленнее правила расходования, тем выше вероятность того, что руководители государства воспользуются этой нечеткостью для использования средств фонда в качестве вторых бюджетов.

Еще одним препятствием на пути к расхищению ФПР является создание многоуровневой отчетности внутри фонда, между ФПР и правительством, а также между ФПР и законодательным органом. Парламент, президент, министерство финансов, центральный банк, а также министерство, ответственное за экономическое развитие, должны участвовать в контроле над доходами фонда, его инвестиционной стратегией, расходами и оценкой его деятельности. В Альберте, к примеру, Фонд Наследия контролируется непосредственно Комитетом по Инвестиционным Операциям (КИО), который состоит из профессиональных финансистов, юриста, а также представителя Министерства по Доходам, которые предоставляют консультации по инвестициям и расходованию. Рекомендации КИО, прошедшие через Министерство по Доходам и Казначейское Управление, направляются в комитет законодательного надзора, состоящий из членов правительства и оппозиции. Комитет устанавливает общие направления политики фонда.

Такая многослойная отчетность также является частью государственного Нефтяного Фонда Норвегии. Фондом управляет Центральный Банк, который подотчетен Министерству Финансов, а оно устанавливает критерии работы и дает оценку инвестициям Центрального Банка в зависимости от этих критериев. Министерство Финансов отчитывается перед парламентом о деятельности Банка. Кроме этого, Офис Генерального Аудитора ежегодно проводит аудиты фонда и представляет его результаты на рассмотрение в контролирующей совет парламента.

Однако, эта многослойная отчетность дает результат только при настоящем разделении власти. Для эффективного контроля над деятельностью ФПР должна быть конкурентная и независимая среда между различными контролирующими организациями. Когда в законодательном органе страны преобладают представи-

тели партии власти или какой-либо ее коалиции, а оппозиционные силы незначительны, парламент вряд ли обеспечит эффективный контроль, даже если у него будут официальные полномочия на это. Такая проблема есть в Чаде, где влиятельный президент, а также отсутствие эффективной оппозиции в парламенте могут с легкостью избавиться от хорошо составленного плана по управлению доходами. Творческим способом создания конкуренции является пример включения чилийской медной компании в правление стабилизационного фонда меди. Компания хотела добиться понижения налогового бремени, столкнувшись с обвинениями в уклонении от налогов и, следовательно, была заинтересована в ответственном управлении своих выплат государству.

Одним словом, ФПР имеют больше шансов на успех, если они полностью прозрачны, работают в общественно активной среде, где существует реальное разделение власти и несколько уровней отчетности между контролирующими фонд структурами. И наоборот, ФПР вряд ли выживут в странах с серьезными экономическими проблемами, отсутствием разделения власти, сильной президентской властью, недостатком прозрачности и отчетности и безразличным гражданским обществом.

Что это означает для таких молодых экспортеров нефти, как Азербайджан и Казахстан? То, что наиболее успешные ФПР существуют в богатых и развитых демократических странах не должно обескураживать эти республики. Пример Чили показал, что даже в развивающихся странах, недавно вставших на демократические рельсы, ФПР могут достигнуть успеха. На более низком уровне нунавутский трастовый фонд имеет такой же опыт. Эти два фонда, а также фонды Аляски, Альберты и Норвегии, показывают, что страны, начинающие экспортировать нефть, не должны откладывать вопросы разделения власти, расширения полномочий парламента и судебной системы до времени поступления нефтяных доходов. Хорошего управления доходами можно добиться только при условии, что финансовые потоки не окутаны завесой секретности и если власть их распределения не принадлежит какой-либо одной ветви власти.

«Я был работником АРКО. Некоторые из вопросов, которые мы обсуждали, в то время всё ещё находились в процессе судебного разбирательства. Я планировал доработать до пенсии. Я не смог бы оставаться там в каком бы то ни было качестве, если бы я продолжал ...расходиться во взглядах...

Я не мог бы стать руководителем и оставаться таковым, если бы я не обращал внимание на намёки».

Из объяснения бывшего руководителя АРКО Гарри Андерсона о том, почему он поддерживал ценовую практику АРКО, во время дачи свидетельских показаний под присягой в 1994 году

3. Закрепление выручки: нефтяные судебные разбирательства на Аляске

Ричард А. Файнберг

Введение

Разработка крупных месторождений и строительство трубопроводов для транспортировки нефти на западные рынки предопределили нефтяной бум в странах Каспийского бассейна. Соглашения о Разделе Добычи (СРД) между правительствами прикаспийских стран и нефтяной промышленностью¹ подразумевают огромное материальное богатство для народов, которые эти правительства представляют. Но общественное богатство от разработки нефтяных ресурсов не гарантировано и, естественно, не достигается автоматически.

Помимо неопределенностей геологического характера и характерной изменчивости цены на нефть, жителям прикаспийских стран приходится сталкиваться с

еще одной серьезной проблемой для полной реализации своего нефтяного потенциала: обеспечение того, чтобы их правительство получило полную стоимость своей доли нефтяных доходов согласно контрактам, подписанным с добывающими и транспортирующими нефть компаниями. Общественную долю чистого дохода, разделенную между правительством страны-хозяйки и нефтяной промышленностью (иногда называемую «выручкой») можно значительно сократить или задержать в результате существующих бухгалтерских процедур, используемых для определения ключевых показателей, таких как цена на нефть, стоимость производства или стоимость транспортировки каждой баррели нефти, добытой и доставленной на рынок.

Конфликты интересов между страной-хозяйкой и промышленностью присутствуют нефтянодобывающим регионам по всему миру. Возьмем, к примеру, опыт штата Аляска, еще одного отдаленного региона, развившего за последние десятилетия супер-гигантские нефтяные месторождения.² За последние 25 лет, более одного доллара из каждых шести, полученных Аляской от разработки своих нефтяных ресурсов, пришлось на долю выплат, произведенных промышленным сектором после соответствующего решения суда и юридических урегулирований.³ Эти юридические битвы обычно велись вокруг оценки стоимости добытой нефти, указанной промышленным сектором и/или действительной стоимости добычи этой нефти и ее транспортировки на отдаленные рынки сбыта. Важность этих скрытых споров для Аляски становится ясна из-за следующего фактора: в 90-е годы, результатом разбирательств по поводу практики выплат промышленности стала выработка механизма финансирования многомиллиардного Резервного Фонда Конституционного Бюджета Аляски, о чем рассказывалось в Главе 2.

Уроки и опыт Аляски могут быть особенно полезными для стран Каспийского бассейна, где соглашения якобы выгодные для стран-хозяек особенно уязвимы, так как системы управления в регионе в целом не имеют большого опыта в регулировании нынешних корпораций и отсутствуют крепкие традиции демократических проверок и отчетности. Проблема еще более усугубляется тем, что государственные нефтяные компании не подвергаются тем же процедурам финансовой отчетности, что и их публичные партнеры по развитию.⁴ При этих обстоятельствах, распространение принципа прозрачности от непосредственного получения доходов до экономики перспективного и действительного нефтяного развития может помочь странам каспийского региона понять потенциальную опасность, связанную с таким развитием нефтяного сектора. В этом отношении, создание всеобъемлющих и упрощенных моделей общественной экономики, основанных на наличии крупных запасов нефти стран Каспийского бассейна и доступных обществу, может положить основу для оценки доходов, заработанных, соответственно, правительством страны-хозяйки и нефтяной промышленностью.

Предложение об обеспечении прозрачности выплат ресурсных доходов правительству страны-хозяйки было выдвинуто группой неправительственных организаций в целях оказания помощи общественности в определении того, зарегистрированы ли эти выплаты должным образом и верно ли они управляются.⁵ В регионах, в которых даже элементарные сведения об общественных бюджетах окутаны завесой секретности, это важный первый шаг в направлении улучшения общественной отчетности. Но сведения, раскрывающие получение и распоряжение нефтяными доходами, не всегда отвечают на такой важный вопрос: являются ли эти выплаты со стороны промышленности стране-хозяйке справедливой долей богатства, генерируемого общественными ресурсами? Чтобы ответить на этот принципиальный вопрос, необходимо расширить доктрину прозрачности, чтобы она охватывала процессы исчисления и совершения выплат. Объяснение причин улучшения прозрачности процесса, в ходе которого определяются размеры выплат нефтяных компаний, и будет основной темой данной главы.

Для поддержания беседы на тему моделей прогнозирования доходов от нефти в странах каспийского бассейна, в первой части данной главы будет уделено особое внимание существующей среде для потенциальных споров между страной-хозяйкой и промышленностью. Следующая часть главы рассмотрит опыт судебных разбирательств Аляски, а также расскажет о последствиях этих споров и опыте, который может оказаться полезным для перспективного управления общественными доходами, полученными по СРД в каспийском регионе. В завершение, в главе даются рекомендации для выработки многогранных и понятных моделей, что позволит обеспечить прозрачность с момента получения и расходования нефтяных доходов вплоть до источника этого богатства.

Что приводит к разногласиям между страной-хозяйкой и промышленностью?

Основным яблоком раздора между нефтяной промышленностью и правительством страны-хозяйки является следующее: каждая сторона пытается максимально увеличить свою долю чистого дохода, то есть разницу между валовым доходом (общий заработок от добычи нефти) и затратами (расходы промышленности на аренду, эксплуатацию и разработку месторождения, добычу нефти и ее транспортировку на рынок). Время получения доходов тоже важно. Для инвестора, который рискует своим капиталом, привлекательна политика форсирования или «авансовой выплаты» его расходов.⁶ По этой причине, чтобы стимулировать разработку, правительство страны-хозяйки может составить контракты на разработку таким образом, чтобы предоставить промышленности львиную долю начальной выручки.⁷

Инвестиционный риск и риск страны-хозяйки – совершенно разные понятия. Правительство страны-хозяйки может не захотеть идти на риск с разработкой месторождений. С другой стороны, инвестор предоставляет капитал именно для того, чтобы получить компенсацию. В обмен на то, что инвестор рискует своим капиталом, ему обычно выплачивается компенсация, которая прибавляется к общей сумме доходности проекта.

В этом отношении, условия СРД в странах Каспийского бассейна сильно отличаются друг от друга. Согласно некоторым СРД, правительство страны-хозяйки получает ранние выплаты в виде роялти, а также вводит ограничения на возмещение затрат. Другие СРД предусматривают, что выплата большей части чистого дохода правительству страны-хозяйки отсрочивается («остается на более поздний срок») до тех пор, пока промышленность не возвратит инвестиционные затраты.⁸ И хотя при некоторых обстоятельствах бывает целесообразно позволить инвестору возместить свои затраты до того, как страна-хозяйка получит значительный доход от добычи, политика форсированного возмещения инвестиционных затрат потенциально чревата для правительства страны-хозяйки последствиями и, следовательно, к ней нужно подходить осторожно. Страна-хозяйка не может распоряжаться своей долей нефтяных доходов (например, направить их на предоставление общественных услуг или на получение процентов с депозитов) до тех пор, пока эти деньги не окажутся у нее. По причине такой задержки стоимость отсроченной выплаты уменьшается. Более того, согласно графику отсроченной выплаты, ко времени, когда страна-хозяйка получит доход, инфляция может заметно сказаться на его размерах. И, наконец, если извлекаемые запасы окажутся меньше запланированного или если цена на нефть понизится, доля чистого дохода страны-хозяйки также окажется значительно ниже ожидаемого уровня.

Неразумные затраты и превышение запланированных расходов

Некоторые наблюдатели полагают, что авансовая система возмещения инвестиций характеризуется неразумностью. Такая практика ведет к неоправданным затратам из-за отсутствия стимула сократить расходы.⁹ Так же как авансовое возмещение затрат отсрочивает выручку правительства, оно предоставляет промышленности позитивные финансовые потоки. Такие выплаты промышленности могут покрыть затраты на подрядчиков (и разумную прибыль), транспортные расходы (также с учетом разумной прибыли), а также выплату одолженного капитала (с процентами). При СРД, предусматривающих авансовое возмещение инвестиций, большинство (или все) из этих законных выплат промышленности должно производиться из доходов от добычи до того, как производитель и правительство страны-хозяйки начнут делить чистый доход от разработки. При

таких обстоятельствах, чем выше затраты, тем больше выплачивается различным субъектам промышленности. По этой причине у промышленности нет или почти нет стимула сократить расходы. Даже если правительство желает и даже стремится защитить себя от неразумных расходов промышленности, ему будет тяжело сократить чрезмерные затраты своей же государственной нефтяной компании.

Даже когда затраты на разработку наконец выплачены, правительство страны-хозяйки все равно не может чувствовать себя спокойно. Некоторые положения СРД могут позволить производителю зависить цифры о своих затратах или не торопиться с началом прибыльной добычи для того, чтобы сократить чистый доход, которым нужно делиться со страной-хозяйкой. Одним из таких механизмов, встречающимся во многих СРД, является значительный и постепенный рост процента чистого дохода, выплачиваемого страной-хозяйкой в то время, как внутренняя норма доходности на инвестиции растет. Инвестиции, позволяющие поднять норму доходности проекта на более высокий уровень, могут увеличить и процент выручки правительства страны-хозяйки. Следовательно, сокращение процента выручки производителя может создать стимул для завышения объявляемых затрат или замедления разработки с тем, чтобы оттянуть достижение точки отсчета, которая будет означать увеличение доли чистой прибыли правительства страны-хозяйки.¹⁰

Инвестиционное завышение затрат также тесно взаимосвязано с искусственным раздуванием затрат. Завышение действительных затрат сокращает выручку правительства, приводя к дефициту указанного размера прибыли между правительством и промышленностью. И опять же, структура авансового возмещения затрат приведет к увеличению заинтересованности промышленности в завышении затрат. Примеры разногласий между страной-хозяйкой и промышленностью из-за указанной суммы затрат описываются в следующей части главы о судебных разбирательствах на Аляске.

Чтобы товар имел какую-либо ценность, его необходимо доставить до потребителя. Так как необходимо оплатить транспортные расходы, большинством СРД предусматривается вычитание необходимых затрат из общей суммы доходов, чтобы определить сумму чистого дохода. По этой причине, расходы, связанные с необходимой модернизацией устаревших трубопроводов или же со строительством новых трубопроводов создают благоприятную почву для конфликтов (открытых и скрытых) между страной-хозяйкой и инвестором, которые могут повлечь значительное сокращение доходов страны-хозяйки. Вопрос затрат на строительство трубопровода особенно важен при разработке отдаленных месторождений, нефть из которых должна пройти многие километры пути, прежде чем она попадет на потенциальный рынок. Важное влияние транспортных затрат на доходы от добычи описывается в последующих частях данной главы.

Проект Сахалин-II (Дальний Восток России)

Проект Сахалин-II на Дальнем Востоке России, похоже, является примером того, что СРД не удалось выполнить обязательства по общественным доходам. На первой стадии проекта Сахалин-II в 1999 году началась добыча нефти в Охотском море с использованием одной платформы. Когда платформа подготавливалась к установке на месторождении, правительству, которое находилось в отчаянном поиске доходов, попала в руки красочная брошюра, которую в то время распространял добывающий консорциум нефтяных компаний. В этой книжке ярко красным цветом была изображена длинная линия доходов, которая представляла собой чистые доходы России и Сахалина, а также отображала низкие подрядные затраты, небольшие бонусы и шестипроцентную выплату за авторские права. Но ловушка заключалась в том, что согласно СРД на Сахалине, общественные доходы, показанные этой длинной красной линией, не должны были материализоваться вплоть до полного возмещения всех инвестиционных затрат. И было совсем не ясно когда, и можно ли вообще, вернуть все расходы, используя лишь одну первоначальную платформу.

За два года до того, как на Сахалине-II началась добыча, Педро Ван Меурс, известный финансовый аналитик, заметил, что последствия неразумного расходования, характерного для СРД России, «очень трудно устранить». По словам Педро Ван Меурса, механизм нормы доходности, предусмотренный СРД по Российскому проекту Сахалин-II, создал ситуацию, при которой «чем медленнее будет продвигаться проект, тем меньше доля, подлежащая к выплате правительству». Таким образом, согласно его наблюдению, СРД по проекту Сахалин-II «вознаграждает компании за то, что те задерживают свои инвестиции».¹¹

Ко времени, когда платформа приступила к добыче нефти в 1999 году, упавшие цены начали вновь расти. Производителям удалось продать сахалинскую нефть по высокой цене и сохранить тем самым почти весь заработок первых лет в качестве возмещения своих расходов. В конце 2000 года, Институт Морской Геологии и Геофизики Дальневосточной Академии Наук выразил обеспокоенность в связи с тем, что проект Сахалин-II никогда не будет прибыльным. Ученым этого института казалось, что нефть с Дальнего Востока будет продаваться за границу, в то время, как жители этого региона продолжали жить в холоде и темноте каждую зиму. Более того, по их словам, и гораздо более крупные проекты разработки сахалинских месторождений по тому же СРД сулят такое же несправедливое распределение богатства.¹²

СРД, аудиты и информированное общество

В целом же, даже когда цены на нефть достаточно высоки, чтобы обеспечить прибыль промышленности, искусное толкование сложного языка нефтяных

контрактов между правительством и добывающими компаниями может привести к значительному сокращению доли выручки правительства. Когда возмещение затрат происходит авансом, последствия завышения затрат выгодны для производителей и невыгодны для общественных интересов по двум причинам: общественные доходы задерживаются и сокращаются. С учетом неизбежного конфликта между правительством страны-хозяйки и промышленностью, нельзя недооценивать важность проверки как самих затрат, так и методов подсчета промышленностью всех выплат правительству страны-хозяйки. И хотя детальная проверка осуществления СРД не предполагает широкого участия общественности, присутствие информированной и компетентной в вопросах нефтяной промышленности общественности необходимо для создания политической среды, способной вдохновить и обеспечить надежную защиту общественной доли чистых нефтяных доходов.

Судебные разбирательства Аляски

Для того, чтобы понять масштабность потенциальных конфликтов между правительством страны-хозяйки и промышленностью относительно получения и раздела доходов, достаточно взглянуть на опыт Аляски, где в результате длительных разбирательств по поводу конфиденциальных бухгалтерских вопросов общественность дополнительно получила нефтяных доходов на сумму одной шестой части добровольно выплаченной промышленностью. Почти все нефтяные доходы Аляски приходятся на долю добычи с месторождения Прудхо Бэй, расположенного на северной окраине материка Северная Америка.¹³ Со времени, когда с Прудхо Бэй началась добыча в 1977 году, три фирмы ныне известные под названием БП, ЭксонМобил и КонокоФилипс¹⁴ - контролируют более 90 процентов добычи с Северного Склона и почти такую же долю в Системе Трубопроводов, проходящих через Аляску (СТА), общей протяженностью в 800 миль.

В результате добычи на Северном Склоне Аляска получила приблизительно 70 миллиардов долларов в виде нефтяных доходов с трубопроводных веток и СТА. В основном, этот доход поступал от выплат за авторские права (обычно 12,5 процентов от стоимости нефти) и три основных вида налогов (на корпоративный доход, на добычу и на имущество). Кроме этого, государство получает нефтяные доходы и в виде нескольких мелких налогов, а также арендных бонусов и ренты.¹⁵ Министерство по Доходам Аляски произвело оценку чистых доходов правительства и промышленности в результате добычи и эксплуатации трубопроводов на Аляске в период между 1988 и 2000 годами. Результаты этого анализа приводятся в Таблице 1.¹⁶

ТАБЛИЦА 1. Распределение чистого дохода с промышленной добычи и эксплуатации системы трубопроводов на Северном Склоне Аляски (включая СТА), 1988-2000 гг.

Доля промышленности	41,6 процента
Доля Штата Аляска	36,1 процента
Федеральная доля	22,3 процента

Источник: Министерство по Доходам Аляски, «Разбивка Нефтяных Доходов Штата Аляска (Добыча и Добавочная Стоимость на СТА)», 22 марта 2000 года (из письма Дана Э. Дикинсона, директора отделения по налогам, члену палаты представителей Джиму Уитейкеру, председателю специального комитета по нефти и газу палаты представителей Аляски).

По существу, Аляска сочла необходимым продолжительное и интенсивное отстаивания в суде той доли общественных доходов, которую правительство считало справедливой долей выручки за нефтяные операции. В большинстве случаев, Штатом Аляска было установлено, что промышленность хронически сокращала спектр роялти, подъемных выплат и подоходного налога путем занижения рыночной стоимости одной баррели нефти на момент продажи. Завышение стоимости транспортировки по трубопроводу (тарифов) имело такой же результат.¹⁷ Разногласия зачастую касались различных трактовок контрактных, законодательных и регулирующих положений со стороны правительства штата и промышленности. Многие из них были вызваны обоснованными расхождениями во взглядах, а остальные нет.

Эти дела рассматривались в различных институциональных форумах. Споры по поводу авторских прав возникали и рассматривались непосредственно в Верховном Суде Штата Аляска; налоговые споры, возникшие в результате аудитов, регулировались со стороны уполномоченного представителя Министерства по Доходам Аляски; вопросы транзитных тарифов за транспортировку нефти по трубопроводу разрешались Федеральной Комиссией по Регулированию Энергетических Вопросы (ФКРЭВ) или Регулирующей Комиссией Аляски (РКА или ее предшественниками).¹⁸ Не было ничего необычного в том, что один и то же вопрос – и даже одна и та же ситуация – оспаривались различными агентствами, в различных инстанциях и с различным результатом. Дела были сложными и, следовательно, дорогостоящими с точки зрения исследования, представления и отстаивания. В 1994 году Министерство Юстиции Аляски заявило, что начиная с 1977 года оно выплатило более 217 миллионов долларов юристам, специализирующимся на контрактах, а также специалистам в области бухгалтерии, представляющим более 30 различных фирм. Но эти инвестиции общественных доходов оправдали себя, и к тому времени Аляска получила в результате разрешения споров приблизительно 2,7 миллиарда долларов.¹⁹

К 2001 году Министерство Юстиции Аляски заявило, что начиная с 1977 года

было выплачено около 6,8 миллиардов долларов на урегулирование претензий по недоплате налогов и роялти. Большая часть этих жалоб касалась процентов по предусмотренным законом, но давно просроченным выплатам. По информации министерства, в эту сумму не входила выручка штата Аляска за понижение транзитных тарифов, которая была достигнута в результате отдельного долгого разбирательства.²⁰ Более тщательный взгляд на некоторые опубликованные сведения о подобных разбирательствах, которые были представлены на суд общественности Аляски, помогут читателю понять всю комплексность и важность определения правильного раздела чистого дохода.

Лживые отчеты о поступлениях роялти

Растущее недовольство по поводу некоторых действий промышленности переросло в общественное негодование в январе 1989 года, когда правительство штата Аляска подало судебный иск, заявив, что два крупнейших производителя нефти на Северном Склоне умышленно представляют лживые отчеты о роялти. В иске было сказано, что компания АРКО, являющаяся одной из первых крупных производителей на Северном Склоне, допустила «махинации и преднамеренное искажение, приняв за основу гипотетическую цену на ССА (сырая нефть с Северного Склона Аляски), которая не соответствовала действительной цене продаж и закупок. Это было сделано с целью снизить ценность сырой нефти для последующего сокращения роялти выплат». В жалобе также утверждалось, что АРКО продавала небольшое количество своей нефти на побережье Калифорнии по сниженной цене с той лишь целью, чтобы обосновать эту гипотетическую и официальную цену, в то время как другие добывающие компании указали гораздо более высокую стоимость нефти ССА. Большая часть нефти компании АРКО не продавалась на рынке, а направлялась на ее собственный перерабатывающий завод, а указанные сделки по продаже по искусственно заниженным ценам затем использовались для подсчета стоимости этой нефти для роялти и налоговых выплат штату Аляска. Помимо этого, в жалобе указывалось, что АРКО «умышленно неверно занизило рассчитанную стоимость нефти, преднамеренно завысив затраты, связанные с транспортировкой ССА на рынки».²¹

В жалобе также было сказано, что компания Стандарт, являющаяся филиалом БП,²² также прибегла к манипуляциям переменной разницы между качеством и ценою на нефть ССА и другие виды сырой нефти.²³ К примеру, в жалобе утверждалось, что компания Стандарт доставляла нефть по официальной цене 27,50 долларов за баррель и обменивала каждую вторую баррель на баррель легкой сырой нефти стоимостью в 30,00 долларов за баррель в той же сделке. Но вместо того, чтобы указать среднюю продажную цену в 28,75 долларов за баррель, Стандарт выплачивала роялти «как будто обе баррели были проданы по одинаково низкой цене».²⁴ Пытаясь доказать, что такие действия обошлись штату Аляска в сотни

миллионов долларов, прокуроры штата специализирующиеся на контрактах, годами составляли систему файлов для того, чтобы проследить путь каждой баррели вышедшей из Вальдеза вплоть до места назначения.

Единственный крупный производитель нефти с Северного Склона, которому не предъявлялись обвинения в мошенничестве с роялти в 1989 году, ЭксонМобил, последним решил свои разногласия с Аляской по поводу роялти. Спор с ЭксонМобил был разрешен в 1992 году утром, на которое было назначено слушание его дела по поводу роялти с ССА. Это дело могло бы стать первым и единственным делом, связанным с роялти. Ни одна из компаний не призналась в махинациях. Однако, в результате выплаты ЭксонМобилем 128 миллионов долларов общая сумма выплат по делу о роялти увеличилась до уровня 631 миллионов долларов за 15 лет. Вследствие последующих разрешений споров, связанных с роялти в период между 1977 и 2000 годами, эта сумма достигла 979 миллионов долларов.²⁵ В результате разрешения одного из таких разбирательств было достигнуто согласие со стороны ЭксонМобил указывать цену ССА в будущем используя корзину из шести видов сырой нефти, которые ежедневно выставлялись на открытую продажу электронным способом; была также установлена формула танкерных затрат.²⁶

Компании ЭксонМобил было предъявлено обвинение в мошенничестве в связи с выплатой подоходного налога штату в период между 1979 и 1986 годами. Более чем 10 лет спустя, власти штата и ЭксонМобил оспаривали это дело в административном порядке, и слушание, проводившееся специально назначенным судьей, продлилось более года. Первоначально власти штата настаивали на получении более 1 миллиарда долларов,²⁷ но судья, отклонив обвинение в махинациях, присудил штату 254 миллиона долларов (62 миллиона долларов в виде налогов и 192 миллиона долларов в виде процентов). Когда дело было урегулировано в 1998 году, его называли последним из крупных налоговых разбирательств в Аляске, начавшихся в 70-е годы.²⁸

Завышение транзитных тарифов

Трубопроводные тарифы компенсируют их владельцам затраты на строительство, эксплуатацию, а также расходы на списание и налоги. Одной из главных причин важности определения правильных трубопроводных тарифов является обеспечение того, чтобы владельцы трубопроводов не предъявляли завышенные счета транспортирующим компаниям. В случае изолированных трубопроводов, владельцами которых являются сами производители, например СТА, завышение тарифов может препятствовать конкуренции со стороны нефтепроизводящих компаний, не являющихся владельцами. Им приходится платить за транзит из своего кармана, в отличие от владельца, для которого трубопроводный тариф является простой платой за перевалку нефти.²⁹ С точки зрения штата, правильно выбранный тариф важен еще по одной причине: рост в

затратах на транспортировку на один доллар сокращает производственные доходы штата Аляска приблизительно на 0,21 доллара (и наоборот).³⁰ Так как транспортные расходы вычитываются из цены на нефть для определения налога на добычу и сумму роялти, при том, что прочие показатели равны, добывающая компания-владелец предпочитает более высокие трубопроводные тарифы. Производители и транспортирующие компании, не являющиеся совладельцами трубопровода, оказываются в полностью противоположной ситуации.

Этот конфликт интересов привел к продолжительным судебным разбирательствам по поводу трубопроводных тарифов между Штатом Аляска, компаниями транспортирующими нефть по трубопроводу и теми, кто занимается транспортировкой по СТА. Основные споры в этих разбирательствах, которые Министерство Юстиции Аляски охарактеризовало как крупнейшее и самое сложное тарифное дело в истории Соединенных Штатов,³¹ развернулись из-за следующих вопросов: действительная цена проектирования, строительство и эксплуатация трубопровода; период амортизации, методика и ставки ее вычисления; процентные ставки; норма доходности; желаемая пропускная способность и целый ряд других финансовых и экономических вопросов.³² В 1985 году транспортирующие компании СТА и власти штата попытались разрешить продолжавшееся 10 лет разбирательство путем определения комплексной формулы для расчета максимального годового тарифа. При участии ФКРЭВ было принято решение, условно одобренное РКА, которая имеет юрисдикцию над тарифами на нефть, нетранспортируемую за пределы границ штата Аляска (приблизительно 8 процентов всей нефти СТА).³³

Генеральный прокурор штата Аляска подсчитал, что в результате понижения в судебном порядке трубопроводных тарифов, в бюджет штата Аляска поступило дополнительных налоговых выплат и роялти на сумму 3,8 миллиарда долларов.³⁴ Тем не менее, затяжное судебное разбирательство по поводу выполнения соглашения продолжалось в обеих регулирующих инстанциях.³⁵ В 2002 году, РКА поддержала иск внутренних компаний по поводу транзитных тарифов СТА, который был возбужден после урегулирования спора в 1985 году транспортными компаниями, не являвшимися владельцами трубопровода и доставлявшими нефть на перерабатывающие заводы Аляски. Комиссия обнаружила, что в период между 1977 и 1996 годами, в результате разрешения спора, владельцы СТА имели возможность запросить у транспортирующих компаний на 10 миллиардов долларов больше положенного, и что в последние годы транзитные тарифы были на 50 процентов выше нормы.³⁶ Хотя решение комиссии штата распространялось на ту часть нефти СТА, которая отправлялась на местные перерабатывающие заводы в период между 1996 и 2000 годами, государственные чиновники считают, что если требование комиссии распространялось бы на всю нефть, перекачиваемую по СТА, штат получал бы еще 110 миллионов долларов в год в виде роялти и налога на добычу.³⁷

По заявлению комиссии штата, ее решение, состоящее из 486 страниц, явилось «первым случаем за более чем 20 лет, когда регулирующее агентство пересмотрело тарифы СТА на предмет их совместимости с законодательными положениями».³⁸ Владельцы СТА подали апелляцию на решение комиссии.³⁹ Как было сказано выше, комиссия имеет юрисдикцию на небольшую долю нефти, прокачиваемую по СТА. Таким образом, итог этого дела остается неясным. Тем не менее, похоже, что это решение подтвердило мнения о том, что разрешение спора по поводу транзитных тарифов СТА стоило бюджету штата несколько миллиардов долларов. Завышение тарифов имело место несмотря на то, что в результате разрешения спора 1985 года тарифы были снижены приблизительно до 3 долларов за баррель по сравнению с предыдущими годами, когда они составляли 6 долларов.⁴⁰

К концу 2000 года, в бюджет Аляски поступили выплаты по 29 роялти разбирательствам, 104 делам по налогам и 8 тарифным разбирательствам федеральной комиссии. Министерство Юстиции Аляски заявило, что в результате этого судебного разбирательства было получено дополнительных доходов на сумму 10,6 миллиардов долларов. В эту цифру входили прямые выплаты на сумму 6,8 миллиардов долларов за налоги и роялти, а также 3,8 миллиарда долларов в виде пониженных тарифов вследствие разрешения спора в 1985 году.⁴¹ Эта сумма не означает, что именно настолько увеличилась доля выручки правительства, так как в ней не отражены усилия федерального правительства по отстаиванию своей доли дохода с добычи нефти на Северном Склоне.⁴²

Цены на сырую нефть Северного Склона и спор по поводу цены на калифорнийскую нефть

Разговоры о судебных разбирательствах по поводу отчетности, цен и транспортировки нефти Северного Склона вышли далеко за пределы казны Штата Аляска. В 1999 году ЭксонМобил снова стала единственной компанией, ведущей длительные ценовые споры, которые были давно урегулированы её партнёрами. На этот раз возникли споры из-за цены на нефть с месторождения Уилмингтон в Гавани Лонг Бич в Калифорнии. До того, различными компаниями калифорнийского добывающего консорциума было выплачено приблизительно 320 миллионов долларов в ответ на обвинение в занижении цены своей нефти.⁴³ Тогда штат Калифорния и город Лонг Бич утверждали, что компания АРКО, производящая нефть в Лонг Бич и на Северном Склоне, занизила цену своей калифорнийской нефти на 4-5 долларов за баррель, чтобы подтвердить ранее указанную и также заниженную цену на нефть в Аляске, что, в свою очередь, было сделано для сокращения выплат роялти и налогов штату Аляска. Предположительно, АРКО компенсировала разницу благодаря увеличению прибыли с переработки, так как она не подлежит роялти и подъемным налогам.

В деле в Калифорнии показания отставного функционера АРКО Харри

Андерсона представляли особый интерес. В своих показаниях под присягой в 1994 году Андерсон встал на защиту ценовой политики АРКО. Но на суде, во время перекрестного допроса, бывший функционер нефтяной компании заявил, что внутренний анализ компании выявил, что заявленная цена на нефть США была на 4-5 доллара занижена. Он сказал, что АРКО знала, что Шеврон платил компании Стандарт больше за нефть США на Западном Побережье, и что заявленная сумма, из которой вычисляется роялти, не отражает рыночной стоимости нефти США. В ответ на вопрос, почему его показания 1999 года противоречат показаниям пятилетней давности, Андерсон объяснил это следующим образом:

«Я был работником АРКО. Некоторые из вопросов, которые мы обсуждали, в то время всё ещё находились в процессе судебного разбирательства. Я планировал доработать до пенсии. Я не смог бы оставаться там в каком бы то ни было качестве, если бы я продолжал ...расходиться во взглядах... Я не мог бы стать руководителем и оставаться таковым, если бы я не обращал внимание на намёки».⁴⁴

Выплаты промышленного сектора в Аляске, Калифорнии и Лонг Бич не охватывают все недоплаты со стороны производителей на Северном Склоне. В похожих случаях правительство США также добилось дополнительных налоговых выплат, продемонстрировав, что производители занизили свои прибыли от продажи нефти США в федеральных отчетах о подоходном налоге.⁴⁵ Даже с учетом федеральной доли, суммы, предписанные к оплате в судебном порядке, не всегда равны тем суммам, которые добывающие компании недоплатили согласно своим обязательствам перед страной-хозяйкой. Урегулирование в большинстве случаев означает некий компромисс, достигнутый сторонами в момент устранения разногласий. Но результаты такого урегулирования могут и не отражать действительных затрат и стоимости оспариваемого вопроса.⁴⁶

Большая часть споров в Аляске разрешалась псевдо-судебными инстанциями еще до того, как они достигали настоящих судов. Лишь несколько дел действительно слушались в суде. Тем не менее, суды сыграли важную роль в том, что общественность получила значительную долю нефтяных доходов. Крепкая и стабильная судебная система предоставляла гарантии того, что разногласия по поводу выполнения условий нефтяных контрактов можно разрешить и в судебном порядке, если это будет необходимо. В отличие от судов, влияние законодательного органа и общественности на вопросы судебного разбирательства, связанные с нефтяной промышленностью, было ограниченным. И хотя государство представлено своей исполнительной властью в вопросах нефтяной промышленности, законодательный орган штата все же получает информацию об урегулировании споров, но основная ее часть остается конфиденциальной.⁴⁷

За редким исключением, все ключевые разногласия между штатом Аляска и производителями Северного Склона происходили за завесой секретности. В большинстве случаев, общественная информация об урегулировании ограничивается лишь общими данными и не раскрывает сути разногласий и способов их разрешения. Зачастую общественность узнает о каком-либо споре только после его завершения. Детальная информация в основном остается тайной по той причине, что законодательство гарантирует конфиденциальность налогоплательщиков. Корпоративные интересы требуют неразглашения такой информации, так как она может помочь конкурентам. В результате же, общественность остается в неведении об этих вопросах.

Несмотря на препятствия в прозрачной отчетности нефтяных доходов, опыт предоставления подобной информации на суд общественности в Аляске показал, что в случае, когда в суде рассматривается крупное дело, общественность все равно узнает о некоторых его аспектах, даже если детальная информация предоставляется редко. Опыт Аляски показывает, что опубликование сведений о судебных разбирательствах может предоставить заинтересованной части общества информацию, необходимую для того, чтобы понять общие аспекты экономических вопросов, отражающихся на развитии нефтяной промышленности без нарушения принципа конфиденциальности и угрозы коммерческим интересам.

Разработка месторождений каспийского бассейна

Разработка крупных запасов нефти каспийского бассейна является для потребляющих нефть стран заманчивой альтернативой Персидскому заливу, где пять стран владеют более чем 60 процентами доказанных запасов нефти в мире. В марте 2002 года в журнале «Иностранные Дела» была опубликована статья, в которой прогнозировалось, что на каспийском шельфе имеются запасы в 75 миллиардов баррелей нефти, что на 115 процентов больше, чем во всех странах СНГ, согласно ежегодному Статистическому Обзору Мировых Запасов Энергии за 2000 год, публикуемому БП. В статье восторженно сообщалось, что Казахское месторождение Кашаган, недавно обнаруженное в мелководной части на севере Каспия, выглядит даже более перспективно, чем его близнец на суше, месторождение Тенгиз, что несколькими милями восточнее него. Однако, в той же статье утверждалось, что такие же перспективы уже наблюдались десять лет назад, но бесследно исчезли, когда «инвесторы завязли в болоте коррупции и сложностях ведения бизнеса в быстро изменяющейся экономике».⁴⁸

В то время как громадные нефтяные запасы каспийского бассейна выглядят заманчиво, краткая история нефтяной промышленности этого региона полна

примеров разбившихся надежд. Очевидно, что каспийский регион видел обе стороны этой медали. При неясных перспективах доведенного до бедности населения, чрезвычайно важно ясное понимание перспектив развития нефтяной промышленности Каспия.⁴⁹

По мнению финансовых аналитиков нефтяного профиля Дэниэла и Дэйвида Джонстонов, планируемые доходы правительства Казахстана с СРД по месторождению Тенгиз и открытого чуть позднее месторождения Кашаган должны составить примерно 83 процента чистых доходов на протяжении всего периода эксплуатации этих месторождений.⁵⁰ Далее, по подсчетам Дэниэла Джонстона, два азербайджанских СРД предусматривают выручку правительства страны-хозяйки в объеме между 64 и 70 процентами чистого дохода.⁵¹ По мнению Джонстона, выручка правительства в более перспективных регионах мира составляет в среднем 78 процентов СРД.⁵²

Планируемая выручка правительства страны-хозяйки от разработки месторождений каспийского бассейна – 64 и 83 процента – гораздо выше 58,4-процентной доли штата и федерального правительства в чистом доходе от производства и эксплуатации трубопроводов в Аляске в период между 1988 и 2000 годами, как показано в Таблице 1 выше.⁵³

Каспийский регион все еще переживает серьезные социальные, политические и экономические перемены, связанные с окончанием советской эры. Более того, транспортная инфраструктура, необходимая для доставки нефти на рынки, еще совсем не развита. Аляска же является относительно стабильным регионом с развитой транспортной системой. С учетом этих факторов, можно предположить, что производители уделяют больше внимания Аляске, чем каспийскому региону. На самом же деле - наоборот.

Прежде чем рассмотреть эту явную аномалию, было бы полезно взглянуть на факторы, влияющие на сравнение между действительными доходами Аляски и ожидаемыми доходами от разработки каспийского бассейна. Между Аляской и каспийским бассейном есть много схожих черт: оба региона принадлежат к эксклюзивной группе регионов, обладающих супер-гигантскими месторождениями; нефти из обоих регионов все еще предстоит завоевать свою нишу на мировых рынках, на которых господствует нефть Персидского залива; и, наконец, чтобы добиться танкерной связи с мировыми рынками, добыча с этих отдаленных регионов должна покрывать затраты на длительный путь по трубопроводу. На фоне этих схожих черт имеются и значительные отличия между этими двумя нефтяными бассейнами. К примеру: условия нефтяных соглашений Аляски были составлены приблизительно 30 лет назад в совершенно другой экономической среде; могли ли США и Аляска 30 лет тому назад добиться подписания соглашений на условиях, сравнимых с теми, что страны Каспия подписали в наши дни, если бы не растущая тогда необходимость в нефти не из Персидского залива, которая, собственно, и

привела к разработке Северного Склона? Необходимо также заметить, что разработка Северного Склона сопровождалась существенными проблемами, связанными с Арктическим и субарктическим регионами; означает ли инвестиционный риск то, что он должен увеличивать долю чистых доходов промышленности спустя 30 лет, даже если разработка месторождений на Аляске в дальнейшем не представляет риск?

Держа в уме эти наблюдения и вопросы, давайте теперь взглянем на три основных фактора, которые частично объясняют, почему доля доходов правительства от разработки Северного Склона Аляски выглядит гораздо меньше, чем предполагаемая выручка правительства с проектов СРД в каспийском регионе.

Участие правительства. Зачастую правительство страны-хозяйки каспийского региона владеет долей участия в качестве члена консорциума. Таким образом, выручка правительства включает не только роялти, но и долю правительства с дохода от инвестиций. В контракте на разработку месторождения Тенгиз в Казахстане, например, правительство владеет долей в 20 процентов.⁵⁴ Чтобы сравнить Казахстан с Аляской, необходимо перечислить государственную прибыль от инвестиционной доли на сторону промышленности. В результате несложного подсчета можно убедиться в том, что доля промышленности на Тенгизе увеличится до 21 процента, что доведет долю правительства до 79 процентов.

Срок возврата инвестиций. Второе значительное отличие между доходами Аляски и ожидаемой прибылью в странах каспийского бассейна заключается в сроках выплаты доходов инвесторам и стране-хозяйке. Как было сказано во второй части главы, некоторые СРД предусматривают, чтобы большая часть доходов правительства выплачивалась только после возмещения инвестиций, что приводит к форсированному возврату инвестиций производителя. Такая политика привлекательна для инвесторов, но в результате этой отсрочки ценность доли правительства со временем падает. В итоге же правительство получает в качестве компенсации за задержку своей части чистых доходов большую долю. Но в этом случае правительство страны-хозяйки подвергается большому риску, связанному с ценой на нефть (если цена останется, вопреки ожиданиям, низкой, ожидаемых доходов может и не быть). Рассмотрим месторождение Кашаган: по мнению Джонстонов, в первые годы его разработки группа добывающих компаний будет получать 98 процентов всех доходов от разработки Кашагана, оставляя правительству страны-хозяйки лишь два процента. Джонстоны подсчитали, что такая отсрочка выручки правительства (и, соответственно, авансовая выплата инвестиций добывающим компаниям) будет продолжаться до полного возмещения инвестиционных затрат – скорее всего до тех пор, пока с Кашагана не будет добыт 1 миллиард баррелей нефти.⁵⁵ В этот период, добывающие компании сохраняют почти весь доход для возмещения своих затрат и не делятся им с правительством страны-хозяйки.

Трубопроводные вопросы. Третьей заметной отличительной чертой между доходами Аляски и ожидаемыми дивидендами Каспийском регионе является то, что данные о доходах в Аляске включают трубопроводную транспортировку, а СРД Каспийского региона нет. Анализ, приведенный в Таблице 1, показал, что трубопроводная транспортировка – в основном посредством СТА – составляет приблизительно одну треть дохода промышленности Аляски. В Аляске операторы трубопроводов платят только подоходный налог и налог на имущество; добывающие компании должны, помимо подоходного налога и налога на имущество, платить правительству роялти и подъемные налоги. Таким образом, было бы разумно предположить, что включение СТА в данные анализа увеличило долю чистого дохода промышленности.⁵⁶ Включение транспортных вопросов в расчеты в Каспийском регионе также сократило бы выручку правительства страны-хозяйки.

Спустя годы неопределенности, наконец, началось строительство трубопроводов из не имеющего выход в мировой океан Каспийского моря. Строятся два крупных трубопровода на европейские и мировые рынки, планируется провести дорогостоящий ремонт старых трубопроводов, проходящих через страны бывшего СССР. Рассматриваются также и другие проекты.⁵⁷ Опыт Аляски показывает, что тот, кто будет доставлять каспийскую нефть на рынок, будет играть важную роль в определении того, кто будет пожинать плоды разработки. Следовательно, основные маршруты транспортировки и регулирование затрат заслуживают более детального изучения.

По системе Каспийского Трубопроводного Консорциума (КТК), простирающейся почти на 1000 миль от месторождения Тенгиз до черноморского порта Новороссийск, была прокачена первая нефть в октябре 2001 года. Начало прокачки было задержано на 5 месяцев, пока Казахстан вел переговоры с Россией о различных аспектах транзитных тарифов.⁵⁸ В конце 2002 года транзитные тарифы КТК почти не регулировались, так как по трубопроводу прокачивалась нефть, принадлежащая его владельцам.⁵⁹ Первоначально, трубопровод КТК был способен транспортировать чуть более 500 000 баррелей в день; ожидается, что в период между сегодняшним днем и 2015 годом трубопровод КТК будет расширен, и его пропускная способность составит 1,34 миллиона баррелей в день благодаря добыче с супер-гигантского месторождения Тенгиз и других месторождений на западе Казахстана.⁶⁰ Правительствам принадлежат 50 процентов доли участия в КТК – России (24 процента), Казахстану (19 процентов) и Оману (7 процентов). Оставшиеся 50 процентов поделены между рядом компаний, включая Шеврон (15 процентов), Лукарко (12,5 процента), ЭксонМобил и Шел/Роснефть (по 7,5 процента каждая).⁶¹

Летом 2002 года началось строительство еще одного важного трубопровода на западные рынки – трубопровода БТД, который соединит Баку и Тбилиси (Грузия) с

портом Джейхан (Турция) на Средиземном море и будет иметь ежедневную пропускную способность в 1 миллион баррелей. И хотя в период, когда строительство трубы только начиналось, Грузия еще не дала своего полного согласия, окончание строительства все же ожидалось в 2004 году.⁶² Транзитные тарифы БТД оговариваются в соглашении о строительстве, а не методом регулирования; эти вопросы включают скидки для владельцев трубопроводов и фиксированный тариф за турецкий участок трубы.⁶³ Основными владельцами трубопровода являются БП (38,21 процента) и Государственная Нефтяная Компания Азербайджана (25 процентов), а шесть других компаний имеют меньшие доли. На начальном этапе по трубопроводу БТД будет транспортироваться нефть с месторождений Азери-Чираг-Гюнешли, где компании БП принадлежит основная доля участия.⁶⁴ Некоторые наблюдатели считают, что по трубопроводу можно будет прокачивать и нефть с недавно открытого супер-гигантского месторождения Кашаган, с которого добыча должна начаться в 2005 году, но маршрут ее транспортировки пока окончательно не определен.⁶⁵

Как было сказано выше, пока эти проекты осуществляются, появляются и другие предложения относительно крупных нефтяных и газовых трубопроводов из Каспийского региона, которые вступают в конкуренцию с альтернативными проектами строительства нефте- и газопроводов из других регионов бывшего СССР на европейские и азиатские рынки.⁶⁶

Выводы и рекомендации

Странам Каспийского бассейна и их правительствам предстоит решить много проблем, чтобы получить справедливую и полную компенсацию за свои нефтяные ресурсы. Чтобы понять масштабы этих проблем, в данной главе рассматривается опыт еще одного региона с супер-гигантским месторождением, связанным с мировыми рынками посредством длинного трубопровода. Речь идет о штате Аляска. Анализ вопросов потенциальных доходов в регионе Каспийского моря выявил две важные области общественной политики.

Один комплекс вопросов связан с различными условиями, предлагаемыми промышленностью в странах каспийского региона и на Аляске. Как было сказано в ходе анализа выше, промышленность будет платить стране-хозяйке в каспийском регионе от 64 до 83 процентов чистого дохода, в отличие от 58 процентов, выплачиваемых промышленностью на Аляске. Такая разница между условиями разработки в двух отдаленных регионах, обладающими супер-гигантскими месторождениями нефти, напомнила многим инвестиционным советникам об известной поговорке: если сделка кажется неправдоподобно привлекательной, не обманывайте себя.⁶⁷ Эта обеспокоенность имеет основание в странах, где населению, пытающемуся улучшить свой уровень жизни, приходится долго ждать получения

значительной части доходов и идти на риск, связанный с такой отсрочкой.

Вторая важная проблема с учетом опыта Аляски заключается в различных подходах к бухгалтерской отчетности относительно цены на нефть, производственных затрат, транспортных расходов, а также других видов деятельности, способных заметно сократить долю общественности. Чтобы решать такие конфликты, Аляске пришлось прибегнуть к судебным разбирательствам, в результате чего в бюджет штата с разработки Северного Склона поступило вместо 59,4 миллиарда приблизительно 70 миллиардов долларов, что было примерно на 18 процентов больше.⁶⁸

Процесс получения этих дополнительных доходов был длительным и в административном смысле громоздким. Зачастую дополнительные выплаты производились более чем через 10 лет после первоначальных. Несмотря на существование демократических институтов на Аляске, включая крепкую судебную систему и традиции общественной отчетности, важные аспекты, относящиеся к разделу чистого дохода между правительством и промышленностью на Аляске и где бы то ни было, в основном не раскрывались общественности.

Из-за нехватки опыта в области общественной отчетности в каспийских странах, проблема справедливой и полной компенсации общественности стоит еще более остро, чем на Аляске. При отсутствии развитых аудиторских учреждений и судебной системы, каспийские страны не могут сильно рассчитывать на суды, как это делалось на Аляске. Тем не менее, по мере развития событий было бы наивно полагать, что представители промышленности не будут стремиться к повышению своей прибыли и что корпоративные цели не будут вступать в конфликт с общественными интересами. При том, что на кону стоят миллиарды долларов, граждане каспийского региона очень заинтересованы в добросовестном выполнении правительственными чиновниками своих обязанностей по обеспечению своевременного получения доли общественности в разработке нефтяных запасов.

Выбор общественной политики в этом отношении достаточно прост: граждане стран Каспийского бассейна могут считать, что любая сумма доходов, достающаяся им от разработки нефтяных месторождений, является правильно подсчитанной, либо они могут попытаться выяснить, правильно ли подсчитаны расходы, соблюдена ли отчетность и верны ли ценовые механизмы, использованные промышленностью. Предположения, что суммы, выплаченные добровольно и есть весь доход, совершенно ошибочны, что и показал опыт Аляски. Так как сложная экономика нефтяных доходов не подлежит общественному анализу, правительствам прикаспийских стран стоило бы обеспечить широкий общественный доступ к отчетам, описывающим, как крупные проекты по разработке нефтяных месторождений превращаются в общественное благосостояние людей. Чтобы добиться этого, народы каспийского региона могут предпринять следующие три действия:

► ***Выработка многогранных и понятных экономических моделей для оценки потенциальных нефтяных доходов.***

Выработка комплексных и прозрачных экономических моделей для конкретных нефтяных месторождений может оказаться полезной при решении этих проблем, так как такие модели могут служить основой для оценки потенциальных нефтяных доходов. В отсутствие прозрачных моделей, решения о целесообразности проектов и их результатах для производителей и правительства страны-хозяйки остаются загадкой для общественности. Информация, полученная благодаря упрощенной модели оценивания физической и экономической деятельности по разработке крупных месторождений каспийского бассейна и сопутствующей инфраструктуры, в состоянии помочь общественности реально оценить перспективы и избежать возможные неудачи. По мере разработки проектов такие комплексные модели могут помочь в определении того, являются ли выплаты, зарегистрированные в рамках отчетов «Публикуйте Все Свои Расходы» достаточной компенсацией правительству страны-хозяйки за право добывать ее природные ресурсы. Такая модель уже разработана для правительства Казахстана при помощи Всемирного Банка и Международного Валютного Фонда, но она считается конфиденциальной. Так как такие модели затрагивают большую часть общественных доходов, информация о них должна быть доступна общественности.

Для избежания проблем с конфиденциальностью, общественные модели должны использовать общественно доступные способы расчета (а) добычи, (б) цены, (в) операционных и капитальных затрат и (г) транспортных расходов. Модель должна четко разграничивать авансовые выплаты правительства, такие как роялти и бонусы, от чистого дохода. Используя формулу, оговоренную СРД, можно вычесть расходы из общей суммы доходов от добычи и определить сумму чистого дохода, который будет делиться между страной-хозяйкой и добывающими компаниями.

► ***Мониторинг расходов на предмет излишних затрат, которые сокращают чистый доход.***

Как было сказано в этой главе, авансовое возмещение инвестиционных затрат промышленности увеличивает шансы завышения объявляемых расходов, что приводит к отсрочке или сокращению правительственных доходов. Понять сложную нефтяную экономику еще сложнее, когда в нее вовлечены государственные нефтяные компании. Это подтверждается на примерах обсужденных в этой главе судебных разбирательств в Аляске, опыте Сахалина-II и разницы между доходами Аляски и ожидаемыми доходами каспийского региона. В сочетании, эти факторы позволяют предположить, что тщательный мониторинг затрат и доходов при освоении каспийского бассейна вполне обоснован.

► *Тщательный анализ трубопроводных затрат.*

Расходы на транспортировку приобретают особую важность, так как их необходимо учесть еще до того, как месторождение начнет приносить доход, который будет делиться между производителем и правительством. Когда добывающая компания является еще и инвестором трубопровода, транспортирующего ее же нефть, транспортные затраты покрываются самой компанией, что сокращает чистый доход, который делился бы с правительством, и одновременно подавляет конкуренцию. С этой теоретической точки зрения страны каспийского бассейна должны внимательно изучать финансовую сторону транспортных договоренностей, чтобы избыточные расходы и требования по транспортировке не сократили выплаты стране-хозяйке. На Аляске, даже несмотря на то, что в результате разрешения спора 1985 года транзитные тарифы по СТА были снижены, недавним решением регулирующей комиссии было установлено, что тарифы все еще высоки по сравнению с тарифами, рассчитанными с использованием стандартной экономической формулы; высокие тарифы уменьшают доходы государства и препятствуют конкуренции.

Важность трубопроводов для развития как на Аляске, так и в Каспийском регионе подтверждается на опыте Коноко после того, как компания покинула Северный Склон Аляски в 1993 году.⁶⁹ В то время Коноко была единственным оператором на Северном Склоне, не участвовавшим в разработке супергигантского месторождения Прудхо Бэй и не имевшим доли в СТА. Когда в период относительно низких цен на нефть Коноко продала свою долю БП, гарантированная прибыль от владения трубопроводом могла бы помочь компании продержаться до тех пор, пока цены снова бы не поднялись.⁷⁰ В последствии, рассуждая на тему ухода своей компании с Аляски, Председатель Правления Коноко Арчи Данам сказал: «У меня щемило сердце, когда мы ушли с Милн Пойнта, но нам пришлось сделать это. Это месторождение потеряло для нас всякую ценность благодаря транзитным тарифам. Это был ценный стратегический урок. Вы только посмотрите, как взволнованы добывающие компании каспийского бассейна».⁷¹

Разработка моделей, воспроизводящих экономическую деятельность основных нефтяных резервуаров, может помочь населению стран-хозяек лучше осознавать и контролировать свою судьбу. В целом же, создание многогранных, прозрачных и понятных моделей управления нефтяными доходами, а также информация, предоставленная общественности в рамках плана «Публикуйте Все Свои Расходы», увеличит общественное осознание того, насколько рискованной и выгодной является разработка каспийской нефти.

«Региональный Консультативный Совет Граждан по Пролivu Принца Уильяма добавляет ответственности регулирующим лицам вроде меня, а также правительству и промышленности. Нам приходится работать и говорить в открытую и пытаться убедить общественность в том, что мы выбираем верные способы решения наших проблем. Это организованный и дисциплинированный способ обеспечения гражданского участия. И я думаю, что это хорошо, так как система утратила бы свою ценность, если бы в ней не участвовало общество».

Командующий Эд Томсон,
Береговая Охрана США, 1992 г.

4. Модели общественного контроля над правительством и промышленностью

Ричард Г. Стейнер

Важность компетентного общественного участия

Демократическое управление сильно зависит от компетентного общественного участия, но даже в демократически зрелых странах такое участие зачастую не гарантировано. Новые демократические страны, такие как Россия и бывшие советские республики, включая страны каспийского бассейна, сталкиваются как с проблемами, так и с возможностями улучшения общественного участия.

Много дискуссий в гражданском обществе было посвящено понятию прозрачности, но мало внимания уделялось концепции общественного участия.

Между этими двумя понятиями есть большая разница. Прозрачность означает просто то, что общественность имеет неограниченный доступ к информации о правительстве и промышленности и ясное понимание (или дословно «ясное видение») того, что делают правительство и промышленность. Однако, прозрачность не означает, что общественность имеет действенный голос в делах правительства и промышленности. К примеру, хотя правительство США обеспечивает беспрецедентный уровень общественной прозрачности посредством федерального акта о свободе информации, открытых митингов и доступности административных документов, большая часть общественности США не принимает участия в процессе формирования политики, которая касается непосредственно граждан.

Иными словами, прозрачность является необходимым, но недостаточным компонентом компетентного участия общества в демократии. Чтобы иметь активный голос, общественность или ее представительский орган должны играть важную роль в контроле и взаимодействии с промышленностью и правительством.

Отношения между правительством, промышленностью и общественностью

Даже в устоявшихся демократиях в отношениях между правительством, промышленностью и общественностью существуют проблемы, которые не позволяют им служить общим интересам.¹ И хотя правительства и законодательные органы обязаны по закону работать в интересах общественности, многие регулирующие агентства слишком тесно связаны с промышленностью, которую они регулируют, и не обеспечивают эффективный контроль. В таких условиях регулирующие и законодательные органы могут быть благосклонны к промышленности в ущерб социальной, экологической и экономической справедливости.

Одной из причин такого предпочтения в пользу промышленности является то, что усилия по защите общественных и потребительских интересов в основном плохо организованы, недостаточно финансируются и не являются продолжительными, в то время как группы, представляющие корпоративные интересы, хорошо организованы, финансируются и всегда представлены в правительственных кругах.² Обычно общественное мнение активизируется, когда имеет место очевидная и серьезная неполадка в системе, например, разлив нефти, авиакатастрофа, финансовый кризис или предвыборная кампания, но оно снова затихает, как только кризис или выборы проходят.

Так что наш идеал компетентной и активной общественности, восприимчивого к общественным нуждам правительства и сотрудничающего промышленного сектора, которые все вместе работали бы на защиту общественных интересов, на самом деле далек от действительной демократической практики.

Региональные Консультативные Советы Граждан – механизм обеспечения компетентного участия общественности

Для обеспечения справедливого, прозрачного и действительного участия общественности в таких важных видах деятельности, влияющих на уровень жизни, как разработка нефтегазовой промышленности, необходимо создать финансируемые, уполномоченные, независимые и активные гражданские институты для осуществления контролирующих функций. Региональные Консультативные Советы Граждан (РКСГ) в Аляске являются именно такими институтами.

Гигантский разлив нефти Эксон в Вальдесе на Аляске в 1989 году стал отчасти следствием отсутствия компетентного общественного участия и контроля, а также халатности корпорации Эксон. Если бы помимо оказавшегося неэффективным правительственного контроля у местной общественности была возможность осуществлять контроль над системами предотвращения и реагирования, то такие недостатки системы, как нехватка буксирных судов, неудовлетворительная регулировка танкерного движения и недостаточное количество оборудования для ликвидации последствий разлива были бы вовремя выявлены и устранены. Сразу после катастрофы местные граждане незамедлительно принялись за решение проблем. Два РКСГ были созданы на Аляске для осуществления общественного контроля над действиями нефтяной промышленности на месторождениях в проливе Принца Уильяма и в Кук Инлет. Такие же советы были созданы в штатах Калифорния и Мэн.

И хотя эти советы были созданы после катастрофических разливов нефти и в основном были заняты предотвращением и реагированием на них, их структура и функции могут позволить им расширить спектр своей деятельности в новых демократических государствах, какими являются Азербайджан и Казахстан. В этих странах консультативные советы граждан могут дать гражданам возможность принимать участие и осуществлять контроль над различными видами нефтяной деятельности: санкционирование разведывательных работ, разработка, транспортировка, переработка, получение и распределение доходов правительства, управление риском и экологическая безопасность. Через такие советы граждане могли бы осуществлять контроль над финансовой системой нефтяного сектора и заметно облегчить компетентное общественное участие.

Такого рода общественное участие, несомненно, потребует проведения длительных и сложных реформ гражданского общества в Азербайджане и Казахстане. При нынешних проблемах со свободой общественных объединений в Азербайджане и Казахстане, которые будут более детально обсуждаться в главах пять и шесть, консультативные советы граждан сформируются не сразу. Однако, на примере роли НПО в принятии решений о приватизации в Латинской Америке видно, что гражданский контроль над общественным администрированием в раз-

вивающихся демократиях возможен и желателен. В Гузии, к примеру, гражданское общество приняло активное участие в улучшении осведомленности общественности о законодательстве. Обсуждение РКСГ и других моделей общественного контроля показывает, что гражданский контроль над нефтяной деятельностью и доходами не только возможен, но и желателен для общественного блага.

Разлив Эксон Вальдез и возникновение РКСГ на Аляске

Еще до катастрофы Эксон Вальдез 1989 года общество было обеспокоено безопасностью и надежностью системы транспортировки нефти из Пролива Принца Уильяма. Эта обеспокоенность обусловила необходимость создания РКСГ. В 1986 году автор этих строк изучил эффективность подобного совета, созданного для работы на шотландском нефтяном терминале Суллоу Во и предложил создать такой же совет на Аляске. Консультативная Группа по Экологической Безопасности Нефтяного Терминала Шотландии, созданная местной промышленностью и правительством во время строительства нефтяного терминала на шотландских островах, явилась хорошим примером гражданского участия на Аляске.

Инициатива создания РКСГ по Проливу Принца Уильяма была выдвинута в 1986 году непосредственно перед президентом Трубопроводной Компании Аляски (которая являлась владельцем и оператором Системы Трубопроводов Аляски – СТА). Эта компания являлась консорциумом, состоящим из БП, Эксона, АРКО, Мобила, Амерады Хесс, Филиппа и Юнокала. В то время нефтяные компании не ощущали острой необходимости в создании такой группы, и предложение было отвергнуто. Дальнейшие попытки автора создать такой совет посредством законодательного органа штата столкнулись с таким же сопротивлением. Предложение об изучении перспектив создания таких групп потерпело неудачу в 1987 году и в Сенате штата благодаря влиятельному нефтяному лобби. Таким образом, нефтяные компании и правительство штата, а также федеральное правительство продолжали работать «в стороне от общественных глаз».

После разлива в Вальдезе, динамика политических событий приобрела поворот в поддержку общественного негодования. Во время закрытой встречи со всеми владельцами СТА и компаниями, транспортировавшими по ней нефть, проведенной по инициативе руководителей местной рыбопродуктивной промышленности в июне 1989 года, большинство из присутствующих компаний, в особенности владелец большей их части – компания БП, согласилось на создание РКСГ. Чтобы убедиться в том, что компании сдержат свое обещание о финансировании и сотрудничестве с этим новым учреждением гражданского контроля, в рамках Акта о защите от Нефтяного Загрязнения 1990 года (АЗНЗ 90) было решено создать два показательных РКСГ на Аляске – один в Проливе Принца Уильяма, а второй в Кук Инлет. ОЗНЗ 90 стал ответом федерального правительства на разлив в Вальдезе. Помимо решения о создании РКСГ, акт предусматривал использование в водах

США нефтяных танкеров с двойным корпусом, более суровые меры ответственности, создание федерального Тростового Фонда Ответственности за Разливы Нефти, проведение исследований и ужесточение мер безопасности для экипажей танкеров.

В пункте АЗНЗ 90, касающемся РКСГ, конгрессом США было сказано, что «нынешняя система регулирования и контроля над деятельностью терминалов сырой нефти в США дала толчок недоверию и конфронтации. Только когда местные граждане будут принимать участие в этом процессе, можно завоевать общественное доверие, которое необходимо, чтобы изменить нынешнюю систему от конфронтации к консенсусу».

В декабре 1989 года (до принятия АЗНЗ 90), РКСГ по Проливу Принца Уильяма (ППУ) стал некоммерческой корпорацией, а в феврале 1990 года заключил контракт с владельцем трубопровода – Трубопроводной Компанией Аляски.³

В ходе переговоров, трубопроводная Компания Аляски согласилась предоставить РКСГ ППУ четыре следующие гарантии: ежегодное финансирование в объеме 2 миллионов долларов с учетом инфляции; полную независимость от трубопроводной компании; доступ к установкам компании; возможность продления контракта «до тех пор, пока по трубопроводу будет течь нефть». РКСГ по Кук Инлет был создан в декабре 1990 года и заключил контракт с консорциумом нефтяных компаний и танкерных операторов – Кук Инлет Пайплайн Ко., Кенай Пайплайн Ко., Филипс Петролеум, Тесоро Аляска Петролеум, Юнокал, Марафон Ойл и Крос Тимберс – с ежегодным объемом финансирования около 600 000 долларов.⁴

Впоследствии, создание РКСГ стало оговариваться в АЗНЗ 90 в качестве требования. Следует также заметить, что в рамках АЗНЗ 90 предполагалось «создание подобных РКСГ на других крупных нефтяных терминалах на территории США». И хотя федеральное правительство сопротивлялось выполнению этих условий, консультативные советы граждан были созданы в штатах Мэн и Калифорния вследствие разлива *Эксон Вальдез*. Консультативный Комитет по Нефтяным Разливам штата Мэн состоит из восьми членов, назначаемых губернатором, двух – председателем Сената и трех – спикером палаты. Технико-Консультативный Комитет по Нефтяным Разливам штата Калифорния состоит из пяти представителей общественности, назначаемых губернатором, и четырех, назначаемых спикером собрания штата. Многие члены РКСГ Аляски считают, что назначение губернатором является неудовлетворительным методом создания совета граждан. Чтобы сохранить независимость советов и обеспечить их эффективную деятельность, необходимо, чтобы их члены назначались их же организациями, а не губернатором или федеральным правительством.

Позднее, граждане штата Вашингтон предложили создать группу гражданского контроля по образцу РКСГ Аляски. Предполагалось, что в будущий тростовый Фонд Безопасности Трубопроводов будет выплачено 8 из 13,5 миллионов

долларов, выплаченных в виде штрафных санкций компанией, ответственной за взрыв олимпийского трубопровода в 1999 году, в результате которого погибло три человека. Эти 8 миллионов долларов предоставлены в управление в качестве пожертвования. Ежегодное финансирование консультативной группы граждан, осуществляющей контроль над вопросами трубопроводной безопасности, а также финансирование национального центра информации о трубопроводах производилось именно из этих средств.⁵

Структура и функции РКСГ Аляски

РКСГ предоставляет гражданам совещательную роль в обсуждении региональных нефтяных вопросов, позволяет им следить за воздействием нефтяных разработок на окружающую среду, пересматривать планы по предотвращению и реагированию на разливы, а также давать рекомендации по улучшению ситуации. Основная концепция заключается в том, чтобы дать местным гражданам право голоса в принятии корпоративных и правительственных решений. Группа также является основным проводником, посредством которого правительство и промышленность обсуждают насущные проблемы с общественностью. В самом деле, РКСГ превратились в «глаза, уши и голос местной общественности», которая полагается на них в вопросах защиты ее интересов и обеспечения прозрачности в отношениях между промышленностью и правительством.

Среди РКСГ, Совет по Проливу Принца Уильяма (РКСГ ППУ) является крупнейшим и, пожалуй, наиболее успешным. РКСГ ППУ состоит из трех основных структурных компонентов: правления директоров, штата и комитетов.

Правление Директоров: состоит из 19 представителей общественности и основных групп населения, пострадавших в результате разлива *Эксон Вальдез* – рыболовецкие компании, коренные жители Аляски, представители водного хозяйства, санаториев и туристических компаний. Среди членов – представители пострадавших городов и организаций, таких как Корпорация Водного Хозяйства Пролива Принца Уильяма, Региональный Союз Рыбаков Кордова, Региональная Коалиция по Предотвращению Воздействия Нефтяных Разливов на Окружающую Среду, Торговая Палата штата Аляска, Ассоциация Защиты Дикой Природы и Туризма Аляски, а также коренные жители деревень Татитлек и Ченег Бэй. Город Вальдез, в котором есть два танкерных терминала, представлен двумя членами, в то время как все остальные организации имеют по одному представителю, назначаемому на два года. Члены РКСГ избираются их организациями, обычно советами директоров, городскими советами и так далее. Таким образом, члены правления в итоге подотчетны той организации, которую они представляют. На количество сроков членства в РКСГ ограничения не вводятся. РКСГ по Проливу

Принца Уильяма и Кук Инлет, правления которых состоят из 13 человек, включает не обладающих правом голоса представителей соответствующих органов федерального или местного правительства.

Все члены правления РКСГ соглашаются работать на общественных началах. Они не получают никакой финансовой компенсации, за исключением денежных расходов для участия во встречах и других мероприятиях (в части данной главы, касающейся каспийского бассейна, вопрос компенсации можно пересмотреть с целью привлечения к работе в гражданских советах лучших представителей общественности в условиях развивающихся демократий). Правление Директоров РКСГ встречается по крайней мере четыре раза в год, и одна из этих встреч посвящается результатам годовой деятельности. На каждой встрече правления представители промышленности и правительства докладывают о своих проблемах и выслушивают мнения граждан о проблемах общественности. Такой регулярный обмен становится важным каналом общения для всех представленных групп и способствует созданию благоприятной среды для разрешения проблем.

Правление несет ответственность за распределение годового бюджета. РКСГ ППУ имеет годовой бюджет около 3 миллионов долларов (на 2003 финансовый год 3,2 миллиона долларов), из которых около 38 процентов (1,14 миллиона долларов в год) идут на штат, 33 процента (1 миллион долларов в год) на контракты и исследования и 29 процентов (860 000 долларов в год) на аренду офисов, офисные принадлежности, оборудование и аудиты. Ежегодно проводится и одобряется финансовый аудит. Береговая Охрана США также ежегодно проводит пересертификацию группы на предмет ее соответствия требованиям АЗНЗ 90. Вся деятельность РКСГ является открытой для общественности, от имени которой он работает, а заинтересованные граждане могут даже посещать его собрания и выдвигать предложения. Такая открытость и отчетность обеспечивает высокий уровень общественного доверия.

Штат: Большая часть повседневной работы РКСГ ППУ приходится на долю штата из 18 человек, расположенного в двух местах – в Анкоридже, где совершается большая часть нефтяного бизнеса Аляски и где находится штаб-квартира Трубопроводной Компании Аляски; и в Вальдесе, где находится трубопроводный терминал. В штат входит исполнительный директор, два заместителя директора, менеджер по общественной информации, лицо по связям с общественностью, финансовый менеджер, семь менеджеров по проектам и помощник по административным вопросам.⁶ Сотрудники штата нанимаются и отчитываются перед исполнительным директором Совета.

Комитеты: Большая часть работы комитета приходится на долю четырех технических комитетов, каждый из которых имеет связь с РКСГ: по предо-

твращению разливов и реагированию на них; по деятельности трубопроводов и мониторингу за воздействием на окружающую среду; по портовым операциям и системам движения судов; и по научным консультациям. Эти добровольные комитеты назначаются правлением на двухлетний срок и их членами могут быть заинтересованные граждане всего региона. Члены правления и сотрудники ходатайствуют о членах комитетов на основе их профессиональных качеств, заинтересованности и готовности работать. Технические комитеты регулярно проводят обсуждения вопросов, входящих в их компетенцию, составляют и дают рекомендации правлению РКСГ и проводят исследования, одобренные и финансируемые Правлением. Исполнительный комитет правления, состоящий из 7 человек, проводит встречи раз в несколько недель для решения вопросов, возникающих между квартальными заседаниями правления. Технические комитеты предоставляют консультации правлению директоров, исполнительному комитету и сотрудникам.⁷

Обязанности: Деятельность совета многогранна. Его основной миссией является организация гражданского содействия безопасной работе трубопроводной компании Аляски и ее терминала в Вальдесе, а также работе нефтяных танкеров, использующих данный терминал. Выполняя это, совет рассматривает и предоставляет письменные комментарии относительно всех трубопроводных операций на терминале и на танкерах, работающих на нем. Также, в настоящее время предпринимаются попытки создать похожий совет гражданского контроля, который отвечал бы за сам трубопровод. Такой контроль, а также функции предоставления комментариев и рекомендаций могут охватывать такие вопросы, как федеральное и местное законодательство, вопросы рассмотрения положений и лицензий, промышленной политики и процедуры и так далее.

По просьбе своих комитетов, РКСГ принимает решение о проведении независимых научных исследований и отчетов перед общественностью, СМИ, органами правительства, законодательным собранием и промышленностью. Исследовательские отчеты зачастую составляют основу рекомендаций РКСГ правительству и промышленности. Такие исследования, которые проводятся совместно с правительством и промышленностью, способствовали созданию атмосферы сотрудничества между этими группами и устранению конфликтов и разногласий между ними. РКСГ принимает активное участие в организации учебных разливов и дает рекомендации по улучшению мер реагирования. В случае же действительных разливов, совет пытается вести наблюдения, держать в курсе своих сотрудников, согласовывать информацию с командованием береговой охраны и давать рекомендации ее командующему.

Не удивительно, что на начальном этапе отношения между этими гражданскими советами и нефтяной промышленностью были не очень доверительными,

но постепенно они стали динамичными и эффективными. В 1993 году РКСГ ППУ и Трубопроводная Компания Аляски согласились поддерживать связь и подписали соответствующий протокол, в котором, как сказано в отчете Счетного Департамента правительства США, «представители промышленности и советы должны регулярно проводить встречи для обсуждения и решения насущных задач, включая проблемы, связанные с представлением результатов исследований». Представители советов и промышленности регулярно встречаются, чтобы обсудить планируемые проекты, обменяться результатами исследований и предоставить четкие рекомендации представителям противоположной стороны. Такие встречи способствуют более плавному изменению целей и методики проектов, сокращают возможность повторения и облегчают осуществление других проектов. Представители промышленности присутствуют на всех квартальных заседаниях РКСГ, а представители правления РКСГ встречаются с функционерами нефтяной промышленности – транспортными компаниями, владельцами ТКА и так далее – чтобы проинформировать их о своих проблемах и задачах. Этот протокол помог устранить разногласия между советами и промышленностью. Он также значительно уменьшил обеспокоенность промышленности в работе с советами и устранил разногласия по поводу основных спорных вопросов. И последнее, контракты РКСГ включают особые положения по разрешению споров.

Успехи РКСГ

Как было сказано в обзоре деятельности РКСГ Аляски Счетного Департамента США за 1993 год,

«показательные программы заметно повысили уровень гражданского участия в работе нефтяной промышленности и правительства посредством контроля над деятельностью нефтяного терминала и танкеров. Выполняя различные проекты, гражданские советы оказали значительную помощь в составлении экстренных планов реагирования на разливы, движение танкеров, процедуры сопровождения и работу терминала. Представители промышленности и правительства признали, что многие проекты совета оказались полезными».⁸

Рекомендации РКСГ не принудительны, поэтому правительство и промышленность не всегда следуют их советам. И все же, многие рекомендации принимаются из-за тщательных исследований в рамках взаимодействия между общественностью, промышленностью и правительством, в результате чего проводятся обсуждения целей, методики и результатов исследования.

Успех РКСГ ППУ был достигнут благодаря совместному разрешению возникающих проблем, чего можно достичь только в результате искреннего и компетентного общественного участия. В целом, Советы помогли улучшить безопас-

ность и целостность системы транспортировки нефти через Пролив Принца Уильяма, что способствовало созданию самой безопасной системы такого рода в мире. И необходимо подчеркнуть, что такой прогресс был достигнут в основном благодаря РКСГ. Ниже приведены некоторые основные показатели, в улучшении которых РКСГ сыграл важную роль:

- ▶ Использование мощных и маневренных буксирных судов для сопровождения всех загруженных и исходящих танкеров;
- ▶ Соблюдение требования использования танкеров с двойным корпусом;
- ▶ Установка радаров обнаружения айсбергов на пути следования танкеров;
- ▶ Разработка стратегии береговых мероприятий и планов экстренных мер в случае разлива;
- ▶ Улучшение системы контроля над движением судов;
- ▶ Ужесточение погодных ограничений и внесение скоростных лимитов для танкеров;
- ▶ Ужесточение процедур проверки танкеров как на Аляске, так и за ее пределами;
- ▶ Проведение кампаний в пользу расширения контроля над правительством, увеличения штата сотрудников и финансирования;
- ▶ Использование новых погодных буев вдоль маршрутов следования танкеров для отображения метеорологических данных в режиме реального времени;
- ▶ Улучшение планов по устранению последствий разливов, совершенствованию имеющегося оборудования, а также проведение необходимых тренингов;
- ▶ Улучшение общественного осознания последствий техногенных катастроф;
- ▶ Проведение комплексного наблюдения за состоянием окружающей среды и воздействием на нее;
- ▶ Введение контроля над очисткой балластных вод от загрязняющих веществ;
- ▶ Строительство Системы Контроля над Испарением для сбора различных углеводородных паров, образующихся в ходе танкерной погрузки;
- ▶ Улучшение противопожарных мер и мер реагирования на терминале и танкерах.

Приобретенный опыт

Как описано в ретроспективном взгляде на РКСГ, история РКСГ ППУ преподавала ряд важных уроков.⁹ И хотя добывающие и транспортирующие сектора Азербайджана и Казахстана отличаются от аналогов на Аляске, все же опыт в области общественного участия может оказаться для них полезным. Многие из таких уроков могут слегка противоречить обычной практике общественного участия, но они оказались очень ценными именно в контексте РКСГ. Не претендуя на то, что все эти модели являются лучшими и наиболее приемлемыми способами обеспечения общественного участия везде и во все времена, давайте взглянем на некоторые уроки в области участия общественности Азербайджана и Казахстана:

- ▶ **Сотрудничество лучше, чем конфронтация:** настойчивые усилия по разрешению конфликтов и разногласий способствуют переменам к лучшему быстрее, чем общественная критика;
- ▶ **Конфликт интересов характерен:** приоритеты граждан и нефтяных компаний различны, что все же не исключают возможности прихода к общему знаменателю;
- ▶ **Доверие между гражданами и промышленностью построить трудно, но еще труднее его сохранить:** Доверие и взаимное уважение хрупки, могут расти по одним вопросам и уменьшаться по другим, и их можно поддерживать посредством регулярных неформальных встреч;
- ▶ **Необходимо достаточное финансирование:** главным отличием между РКСГ и другими советами граждан является то, что у них есть финансовые ресурсы для привлечения технических консультантов и проведения независимых исследований, что заметно усиливает доверие к ним и обеспечивает хороший уровень общественного участия;
- ▶ **Группа граждан может быть независимой при финансировании со стороны промышленности:** контракт между Трубопроводной Компанией Аляски и РКСГ ППУ особо оговаривает независимость РКСГ и обеспечивает непрерывное финансирование деятельности трубопровода на всем протяжении его существования. И хотя обеспокоенность по поводу независимости всегда будет присутствовать, на сегодняшний день РКСГ лучше удавалось представлять общественные интересы, чем регулирующим комитетам правительства;
- ▶ **Ясность способов разрешения конфликта приводит к уменьшению разногласий:** РКСГ и промышленность подписали в 1995 году протокол, предусматривавший совместное решение спорных вопросов и составление процедуры

общения и посредничества. В результате той договоренности было улучшено взаимопонимание и создана более благоприятная рабочая атмосфера. Сотрудничество оказалось более эффективным, чем соперничество и противоречие при разрешении споров;

- ▶ **Логика делает любой аргумент более убедительным:** Используя разумные аргументы, научную документацию и логику, подавленные эмоциям граждане действуют более аргументировано для достижения цели;
- ▶ **Необходимо признавать верные шаги промышленности и регулирующих органов, когда они имеют место:** Признание успеха усиливает правильность мнения, что хороший результат необходимо поощрять, и тогда можно высказывать и конструктивную критику;
- ▶ **Все заинтересованные группы граждан должны быть представлены в Правлении Директоров:** присутствие представителей всего региона и политического спектра усиливает влияние данной группы;
- ▶ **Небольшие правления более эффективны и легко управляемы:** Правления, состоящие из 8-10 членов, рекомендуются как идеальные, но они должны обеспечивать равноправное представительство всех граждан. Хотя РКСГ ППУ состоит из 19 человек, это было сочтено целесообразным для обеспечения равноправного участия общественности;
- ▶ **Ожидания от правления директоров должны быть реалистичными:** Требования в отношении времени, затрачиваемого на работу в составе Правления, могут быть достаточно жесткими, хотя некоторые члены занимаются своими обязанностями по РКСГ и на своих основных рабочих местах;
- ▶ **Ожидания от совета директоров необходимо четко формулировать:** бездеятельность и равнодушие могут повлечь проблемы для правления директоров;
- ▶ **Члены правления не обязаны быть экспертами:** но они должны усердно работать и быть осведомленными о своих задачах;
- ▶ **Роль комитетов технического контроля должна быть ясна с самого начала деятельности:** конфликтов между комитетами, правлением и штатом можно избежать, если их роли будут четко сформулированы;
- ▶ **Заинтересованные граждане должны иметь возможность принимать полноценное участие:** Каждый член правления представляет интересы конкретной группы, но и другие категории граждан должны иметь возможность

выражать свою обеспокоенность, взгляды и суждения. Встречи РКСГ открыты для общественности, и каждый гражданин имеет возможность обращаться к заседанию совета;

- ▶ **Необходимо, чтобы у группы были прочные связи с общественностью на местах:** частью работы каждого члена правления является деятельность в качестве связующего звена между РКСГ и конкретной заинтересованной группой или сообществом. РКСГ публикует ежеквартальные пресс-релизы, а также имеет сотрудника штата, занимающегося такой связью с общественностью;
- ▶ **Финансирование не должно быть ограниченным:** хотя контракт между владельцем трубопровода и РКСГ оговаривает, что РКСГ будет финансироваться до тех пор, пока по трубопроводу будет транспортироваться нефть, в объеме около 2 миллионов долларов в год, более точная сумма финансирования оговаривается каждые три года. Высказывались предположения, что третья независимая сторона должна определить уровень финансирования в целях сохранения независимости и защиты группы от давления и оппозиции промышленности;
- ▶ **Консультативные группы должны иметь мандат федерального или местного значения:** Федеральный Законодательный мандат (АЗНЗ 90) о создании РКСГ Аляски является гарантией надежности группы вне зависимости от перемен в руководстве и приоритетах нефтяной промышленности;
- ▶ **Цели и задачи должны быть сформулированы на начальном этапе:** группа должна решить, какую роль ей предстоит взять на себя – наблюдательную, что предусматривает контроль, критику и побуждение к каким-либо действиям, или партнерскую. Члены РКСГ ППУ считают себя скорее «советниками», чем наблюдательным органом промышленности и правительства;
- ▶ **Роль граждан бывает более эффективной, если они имеют официальные отношения с теми, кто принимает решения:** В контракте РКСГ сформулированы отношения между владельцами трубопровода, Трубопроводной Компанией Аляски, и РКСГ, а не с непосредственными компаниями, владельцами ТКА. Вопрос формулирования этих отношений необходимо тщательно рассмотреть при составлении контракта;
- ▶ **Самоуспокоение всегда опасно:** Крупные катастрофы приводят к повышенному общественному вниманию, но затем наступает период затишья для промышленности, правительства и общественности. Поэтому РКСГ должны осторожно подходить к такого рода успокоенности.

Конфиденциальность, независимость и прозрачность

Еще одним ключевым вопросом для консультативных советов граждан является проблема конфиденциальности и общественного доступа. На Аляске, несмотря на разногласия между РКСГ и нефтяной промышленностью на этой почве, все споры были разрешены единственным возможным способом сохранения прозрачности – в пользу открытого доступа.¹⁰ Граждане признали, что для успеха РКСГ необходимо, чтобы вся его деятельность была открыта для общественности, интересы которой они и защищают. По данному вопросу в контракте между ТКА и РКСГ говорится следующее:

«Независимость РКСГ и ее общественное восприятие представляет огромную важность для комитета при выполнении им своих задач и защите интересов общественности. Данный контракт необходимо трактовать таким образом, чтобы способствовать независимости комитета от Трубопроводной Компании Аляски».

И как сказал бывший работник РКСГ по этому поводу:

«Сам факт работы РКСГ не в открытой общественной среде приводит к подозрениям и утверждениям, что он не является контролирующим органом. РКСГ не должен работать в конфиденциальных условиях. Его контракт с ТКА особо оговаривает как сам факт независимости, так и его восприятие.»¹¹

Еще одним компонентом прозрачности, который необходимо принять во внимание, это законодательный мандат на прозрачную деятельность правительства. В США, к примеру, Федеральный Акт о Свободе Информации (ФАСИ) позволяет гражданам запрашивать любую информацию у федеральных органов, устанавливая временные рамки, в течение которых конкретный орган обязан ответить на запрос, и предоставляет право подать апелляцию в случае отказа в информации. Далее, в некоторых штатах, таких как Аляска, проводятся открытые встречи с общественностью, которые предоставляют гражданам доступ как ко встречам руководителей штата, так и к документам, которые они вырабатывают и получают.

В результате научной оценки концепции РКСГ было установлено, что «консультативные советы граждан способны сыграть важную роль в приобретении новых знаний в процессе ведения политики...». Также установлено, что «исследовательские проекты ... сыграли ключевую роль в том, что советам удалось приобрести новые знания в области науки и технологий».¹² В интервью относительно взглядов правительства на то, как РКСГ удалось повернуть политическую среду в сторону увеличения прозрачности, командующий береговой охраны США

(который ответственен за рассмотрение и пересертификацию РКСГ на ежегодной основе) так суммировал деятельность РКСГ ППУ:

«Региональный Консультативный Совет Граждан по Проливу Принца Уильяма добавляет ответственности регулирующим лицам вроде меня, а также правительству и промышленности. Нам приходится работать и говорить в открытую и пытаться убедить общественность в том, что мы выбираем верные способы решения наших проблем. Это организованный и дисциплинированный способ обеспечения гражданского участия. И я думаю, что это хорошо, так как система вряд ли чего-либо стоила, если бы в ней не участвовало общество».

Именно в этом и заключается прозрачность и компетентное общественное участие.

Общественный контроль в развивающихся демократиях

Контроль над деятельностью промышленности осуществляется не только в развитых промышленных демократиях, но и в развивающихся. В данной части главы обсуждаются несколько моделей приватизации государственных служб в Колумбии, Аргентине и Панаме. И хотя эти примеры не связаны с нефтяным сектором, они являются ценным опытом того, как общественный контроль может оказаться полезным в борьбе с коррупцией, росте доверия правительства и экономики средств.

Договоры о соблюдении честности

В Колумбии и Панаме местные отделения организации Transparency International (TI) содействовали осуществлению так называемых договоров о соблюдении честности в отношении контрактов на телефонное обслуживание, выступая либо в качестве консультантов правительства, либо в качестве наблюдателей за процессом предоставления информации общественности. Такие договоры подписываются руководителями правительства и функционерами частных компаний, конкурирующих за получение общественных контрактов. Согласно договорам, участвующие в тендерах компании обязуются не предлагать и не принимать взятки при подаче заявки. Создавая прозрачные процедуры, договоры о соблюдении честности усиливают доверие к гражданским служащим, к компаниям, участвующим в тендерах, и к общественности в целом; вырабатывают культуру добровольного соблюдения этических и юридических норм; устанавливают общие правила для

всех сторон; и определяют моменты, когда коррупция потенциально может стать частью процесса.

В Панаме Transparency International-Панама (ТИПАН) проводила мониторинг процесса подачи заявок на участие в приватизации государственной телефонной компании ИНТЕЛ. По просьбе правительства ТИПАН взяло на себя роль наблюдателя, сообщающего общественности обо всех аспектах процесса приватизации. Оно получило приглашение присутствовать на всех заседаниях Правления Директоров ИНТЕЛ и имело доступ ко всем необходимым документам. В сотрудничестве с международными экспертами ТИПАН тщательно следило за процессом подачи заявок и публиковало еженедельные бюллетени в ведущей местной газете. Две компании, участвовавшие в тендере – Cable & Wireless и GTE – подписали договор о соблюдении честности, в который было включено положение, запрещающее дачу или получение взяток. В результате этого правительство оказалось в заметном выигрыше: цена, предложенная победителем тендера на приватизацию ИНТЕЛ, оказалась на 152 миллиона долларов выше предусмотренной и на 201 миллион долларов выше суммы, предложенной другим конкурентом. Обе конкурирующие стороны остались довольными процессом и было ясно, что участие ТИПАН способствовало внесению прозрачности и усилению общественного доверия к процессу приватизации.¹³

Использование договоров о соблюдении честности в Колумбии стало возможным благодаря распоряжению президента 1999 года о том, чтобы Министерство Связи «по мере возможностей» и при содействии Transparency International- Колумбия (ТИКОЛ) использовало такие договоры. С тех пор ТИКОЛ осуществило контроль над соблюдением 51 подобного договора. Договоры о соблюдении честности в рамках процесса приватизации колумбийской телефонной компании включали обязательство всех сторон, участвующих в тендере, сообщать об имеющихся место нарушениях. Также предусматривалось наложение штрафных санкций и назначение независимого судьи для рассмотрения жалоб сторон. Кроме этого, правительственным чиновникам, связанным с процессом закупок, предлагалось подписать заявление о соблюдении этических норм. В качестве условия участия в этом процессе, ТИКОЛ получило право рассматривать и вносить предложения относительно тендерных документов.

Публичные слушания

Общественные слушания являются одной из основных форм обеспечения гражданского участия в процессе придания прозрачности сделкам между правительством и частным сектором. Слушания предоставляют многим гражданам возможность принимать участие в процессе принятия решений о закупках, что может иметь важное значение в сообществах и странах, где это не всегда было возможным. Поддерживая связь с гражданами посредством общественных слуша-

ний, правительство завоевывает большее доверие в принятии решений. Слушания могут также способствовать открытости тендерной процедуры, что приводит к снижению затрат и увеличению эффективности.

В Панаме и Аргентине, где процессы закупок давно ассоциируются с коррупцией, общественные слушания, вкупе с договорами о соблюдении честности, привели и к повышению уровня общественного одобрения, и к значительной экономии общественных средств.

В Панаме два общественных слушания касались планов правительства купить землю для строительства новой клиники. Первое слушание было посвящено обсуждению всех за и против. Во время второго слушания месяц спустя техническим комитетом была представлена серия рекомендаций на основе первого обсуждения. В результате опроса участников было установлено, что 98 процентов из них удовлетворены процессом общественных слушаний. 70 процентов участников согласны с итоговыми рекомендациями и решениями, принятыми техническим комитетом. Открытость процесса закупок позволила правительству определить место строительства клиники за половину первоначальной стоимости в 1 миллион долларов.

В Аргентине мэр муниципалитета Морон вступил в должность с обещания искоренить коррупцию. Одной из первых проблем было преодоление монополии местной артели на контракты по сбору мусора. По истечении предыдущего контракта мэр и муниципальное правительство, в сотрудничестве с местным отделением ТИ – Подер Чиудадано – организовали общественные слушания по поводу подачи заявок на получение нового контракта. Чиновники правительства выступили в поддержку слушаний и участия иностранных компаний в тендере. До начала подачи заявок эксперты и общественность сплотили свои усилия и добились рассмотрения всех документов в целях максимального расширения конкуренции. Процесс также включал подписание четкого договора о соблюдении честности еще до начала подачи заявок. Согласно договору, все стороны должны были обязаться не брать взяток и докладывать о случаях нарушений. Пактом предусматривались суровые санкции в отношении тех, кто нарушит эти правила. Также оговаривалось, чтобы чиновники правительства полностью раскрывали информацию о том, как было принято решение о присуждении контракта. В итоге, обязательство мэра бороться с коррупцией, использовать общественные слушания и договора о соблюдении честности, а также привлекать заявки из-за рубежа, разрушили монополию артели: контракт был присужден испанской фирме, предложение которой позволило правительству сэкономить 13 миллионов долларов за 4 года.¹⁴

Недалеко от каспийского бассейна грузинские НПО принимают активное участие в формировании общественной политики путем выработки проектов законов и предоставления экспертного мнения. Ассоциация Молодых Экономи-

стов, к примеру, часто содействует составлению проектов экономических законов и принимает участие в рабочей группе, которая составила проект программы экономического развития. Именно согласно этой программе и осуществляются экономические реформы в стране. Ассоциация Молодых Юристов Грузии часто предоставляет парламенту комментарии к законопроектам. Помимо разработки закона о грантах, который заметно упростил процедуру регистрации НПО, ассоциация приняла активное участие в подготовке грузинской конституции 1994 года, закона о судах и о судебной реформе. Ассоциация также оказала помощь в разработке закона об ассоциации адвокатов Грузии и в оценке грузинских законов.

Проблемы и возможности РКСГ в Азербайджане и Казахстане

Создание советов граждан и других моделей гражданского контроля увеличило прозрачность и общественное участие в вопросах нефти и газа в США и в таких странах, как Аргентина, Панама и Колумбия. Было бы интересно узнать, способны ли граждане и правительства Казахстана и Азербайджана положить основу созданию таких групп. И хотя как внутри промышленности, так и внутри правительства и даже общественности не исключено некоторое сопротивление, оно не является непреодолимым. Важность гражданских советов трудно переоценить. Они не представляют правительство или промышленность, но создаются и функционируют исключительно для граждан страны.

Если консультативные советы граждан будут созданы в Азербайджане и Казахстане, они не должны ограничивать себя лишь опытом РКСГ Аляски. Советы граждан в каспийском регионе могут осуществлять контроль на различных стадиях деятельности – предоставление санкций, разведка, добыча, транспортировка, переработка, получение и расходование общественных доходов, управление риском, экологическая безопасность и так далее. В отношении использования нефтяных доходов, РКСГ Азербайджана или Казахстана могли бы осуществлять мониторинг и предоставлять правительству и общественности информацию о размерах общественного финансирования нефтяной промышленности – о доходах, затратах, налогах, роялти и других выплатах. Такие советы могли бы также участвовать в освоении нефтяных и газовых доходов и в мониторинге того, как правительство расходует эти средства для решения социальных и экологических проблем. И наконец, они могли бы принимать решение о проведении ежегодных аудитов промышленных и правительственных доходов.

Если консультативные советы граждан будут созданы, в них должны быть представлены все основные категории заинтересованных граждан, а руководители должны избираться самими группами. В интересах правительства поддерживать

партнерские отношения с этими группами, предоставляя им доступ к необходимой информации и документам. Такое сотрудничество, как видно на примере Аргентины и Панамы, усиливает доверие к правительству и служит препятствием для развития коррупции. Однако, доступ к информации должен осуществляться согласно какому-либо законодательному акту, как, например, Акт о Свободе Информации США, а также согласно актам о проведении открытых встреч и другим документам, регламентирующим процедуры общественного доступа, которые в данный момент в Азербайджане и Казахстане не существуют.

Долгосрочное, существенное и стабильное финансирование таких групп будет основной задачей. Бюджет таких советов должен быть соизмерим с их обязанностями и должен предусматривать финансирование необходимых исследований и технических изысканий. Одной из основных черт, отличающих РКСГ от других консультативных структур является то, что у РКСГ есть достаточно средств для финансирования необходимых ему работ. Способность проводить исследования заметно расширяет возможности группы поддерживать свои рекомендации:

Существует несколько способов завоевания такой финансовой поддержки:

- ▶ **Прямое финансирование со стороны нефтяной промышленности:** Финансирование может быть предоставлено непосредственно нефтяными и газовыми компаниями и/или их консорциумами (ОКМОК, АМОК). Но, как это было в США до разлива *Эксон Вальдез*, у граждан каспийского региона может не быть достаточно политической власти, чтобы убедить нефтяную промышленность в необходимости создать и финансировать такие группы. Прямое финансирование со стороны промышленности может породить сомнения относительно независимости таких советов, что отразится на эффективности РКСГ. Одной из альтернатив является создание промышленностью фонда пожертвований, который ограничил бы возможность повседневно вмешательство в деятельность РКСГ;
- ▶ **Кредитные учреждения требуют создание РКСГ в качестве условия выдачи кредита:** не имея прямой поддержки со стороны нефтяных и газовых компаний, международные финансовые институты, такие как Международный Валютный Фонд (МВФ), могут просто потребовать, чтобы компании, получающие его кредиты, создали и финансировали такого рода независимые и доверительные группы граждан в качестве условия предоставления кредитов. Международные финансовые институты могут оговорить, какого рода аудиты, протоколы, представительства и формы сотрудничества между промышленностью и правительством могут способствовать повышению эффективности и честности группы. Как было сказано в главе 2, Всемирный Банк применил данный подход в Чаде;

- ▶ **Поддержка правительства:** Правительства стран региона могут сами создавать и финансировать гражданское участие, используя общественные доходы от нефтяных и газовых проектов. В конечном итоге, это может быть наилучшим способом, так как он обеспечивает необходимый уровень заинтересованности правительства в сотрудничестве и отстраняет промышленность от прямого участия в бюджете группы;
- ▶ **Первичная, временная поддержка со стороны филантропических неправительственных организаций (НПО):** Если ни один из названных выше финансовых механизмов не является доступным в ближайшей перспективе, можно прибегнуть к помощи НПО. Это может служить временным решением проблемы создания компетентного общественного участия в странах региона. Если РКСГ окажутся достойным механизмом обеспечения компетентного участия в регионе, то их финансированием должны заняться непосредственно промышленность или правительство. Это, пожалуй, является первым необходимым шагом, служащим катализатором создания этих групп.

Основной проблемой, часто упоминаемой в связи с созданием РКСГ в молодых демократических странах каспийского региона, является проблема коррупции. И хотя, как было сказано выше, опыт Аляски несколько отличен, структурные препятствия возникшие при создании РКСГ на Аляске характерны для всех регионов. РКСГ принимает решение о проведении ежегодных финансовых аудитов со стороны независимых фирм и отчитывается об их результатах в своих годовых отчетах, которые доступны общественности. И береговая охрана США (федеральное связующее агентство), и трубопроводная компания Аляски (орган, представляющий нефтяную промышленность) имеют право проводить ежегодные финансовые аудиты РКСГ и зачастую пользуются этим правом. Счетный Департамент правительства США, в своем докладе в Конгрессе США о работе РКСГ Аляски, отметил следующее относительно финансовых процедур и честности:

«В отношении управления средствами оба совета ведут достаточно четкую политику и процедуры. Имеется также система внутреннего контроля над управлением операциями и средствами. Наш анализ основных функций, таких как выезды и заключение контрактов, не обнаружил никаких материальных недостатков. В результате обзора нескольких независимых аудитов на предмет финансовой деятельности обеих программ, наши наблюдения подтвердились. Не обнаружено никаких недостатков в системе внутреннего контроля.¹⁵

Таким образом, хотя финансовая дисциплина является серьезной проблемой, существуют относительно жесткие механизмы проведения аудитов и обеспечения

общественного доступа для пресечения коррупции. Вопрос предоставления финансовой компенсации членам советов можно рассмотреть в недавно обретших независимость государствах, чтобы привлечь лучших представителей общественности к работе. Необходимо осторожно подходить к вопросу соблюдения этических норм и наложения ограничений на получение членами правления подарков.

Еще одной потенциальной проблемой при создании РКСГ является вероятность несправедливого отбора. Гражданское общество в Азербайджане и Казахстане все еще находится на ранней стадии своего развития, большинство НПО не имеют поддержки на местах, многим отказывается в регистрации и зачастую проправительственные НПО трудно отличить от других. Так как от такой тенденции нет полной защиты, группа должна пытаться сократить такую вероятность. Подотчетность членов РКСГ своим организациям, а также прозрачная деятельность, являются эффективным способом противодействия несправедливому отбору. Как было сказано выше, это является основополагающим условием успеха любого РКСГ. Если какая-либо организация (например, заинтересованная группа граждан) считает, что ее представитель в РКСГ недостаточно отстаивает ее интересы, она может либо отозвать его, либо внести коррективы в его работу. Таким образом, чтобы РКСГ стали надежными контролирующими агентствами, необходимо улучшить ситуацию со свободой самовыражения в Азербайджане и Казахстане. Процесс регистрации НПО в Азербайджане необходимо сделать более прозрачным, а в Казахстане необходимо устранить жесткие ограничения на деятельность журналистов и других наблюдательных институтов, чтобы общество само могло выбрать модель РКСГ.

Выводы

Создание РКСГ в Азербайджане или Казахстане обеспечило бы беспрецедентный уровень прозрачности и компетентного общественного участия в демократичном управлении нефтяной и газовой деятельностью в этих странах. Они станут своего рода «глазами, ушами и голосом» активных граждан в вопросах, касающихся их же самих и включающих не только получение и использование нефтяных доходов, но и другие аспекты. Ограничение на доступ к информации и на свободу самовыражения в Азербайджане и Казахстане представляет собой серьезное препятствие на пути создания РКСГ по примеру Аляски. Тем не менее, как показывают примеры Латинской Америки, гражданское общество в состоянии принимать участие в улучшении общественного администрирования и выработке общественной политики в развивающихся демократиях. Нефтяные компании, международные финансовые институты и частные доноры могут содействовать этому процессу в Азербайджане и Казахстане путем предоставления финансирования, технической помощи и доступа к информации, необходимой таким советам для начала работы.

«Региональный Консультативный Совет Граждан по Пролivu Принца Уильяма добавляет ответственности регулирующим лицам вроде меня, а также правительству и промышленности. Нам приходится работать и говорить в открытую и пытаться убедить общественность в том, что мы выбираем верные способы решения наших проблем. Это организованный и дисциплинированный способ обеспечения гражданского участия. И я думаю, что это хорошо, так как система утратила бы свою ценность, если бы в ней не участвовало общество».

Командующий Эд Томсон,
Береговая Охрана США, 1992 г.

4. Модели общественного контроля над правительством и промышленностью

Ричард Г. Стейнер

Важность компетентного общественного участия

Демократическое управление сильно зависит от компетентного общественного участия, но даже в демократически зрелых странах такое участие зачастую не гарантировано. Новые демократические страны, такие как Россия и бывшие советские республики, включая страны каспийского бассейна, сталкиваются как с проблемами, так и с возможностями улучшения общественного участия.

Много дискуссий в гражданском обществе было посвящено понятию прозрачности, но мало внимания уделялось концепции общественного участия.

Между этими двумя понятиями есть большая разница. Прозрачность означает просто то, что общественность имеет неограниченный доступ к информации о правительстве и промышленности и ясное понимание (или дословно «ясное видение») того, что делают правительство и промышленность. Однако, прозрачность не означает, что общественность имеет действенный голос в делах правительства и промышленности. К примеру, хотя правительство США обеспечивает беспрецедентный уровень общественной прозрачности посредством федерального акта о свободе информации, открытых митингов и доступности административных документов, большая часть общественности США не принимает участия в процессе формирования политики, которая касается непосредственно граждан.

Иными словами, прозрачность является необходимым, но недостаточным компонентом компетентного участия общества в демократии. Чтобы иметь активный голос, общественность или ее представительский орган должны играть важную роль в контроле и взаимодействии с промышленностью и правительством.

Отношения между правительством, промышленностью и общественностью

Даже в устоявшихся демократиях в отношениях между правительством, промышленностью и общественностью существуют проблемы, которые не позволяют им служить общим интересам.¹ И хотя правительства и законодательные органы обязаны по закону работать в интересах общественности, многие регулирующие агентства слишком тесно связаны с промышленностью, которую они регулируют, и не обеспечивают эффективный контроль. В таких условиях регулирующие и законодательные органы могут быть благосклонны к промышленности в ущерб социальной, экологической и экономической справедливости.

Одной из причин такого предпочтения в пользу промышленности является то, что усилия по защите общественных и потребительских интересов в основном плохо организованы, недостаточно финансируются и не являются продолжительными, в то время как группы, представляющие корпоративные интересы, хорошо организованы, финансируются и всегда представлены в правительственных кругах.² Обычно общественное мнение активизируется, когда имеет место очевидная и серьезная неполадка в системе, например, разлив нефти, авиакатастрофа, финансовый кризис или предвыборная кампания, но оно снова затихает, как только кризис или выборы проходят.

Так что наш идеал компетентной и активной общественности, восприимчивого к общественным нуждам правительства и сотрудничающего промышленного сектора, которые все вместе работали бы на защиту общественных интересов, на самом деле далек от действительной демократической практики.

Региональные Консультативные Советы Граждан – механизм обеспечения компетентного участия общественности

Для обеспечения справедливого, прозрачного и действительного участия общественности в таких важных видах деятельности, влияющих на уровень жизни, как разработка нефтегазовой промышленности, необходимо создать финансируемые, уполномоченные, независимые и активные гражданские институты для осуществления контролирующих функций. Региональные Консультативные Советы Граждан (РКСГ) в Аляске являются именно такими институтами.

Гигантский разлив нефти Эксон в Вальдесе на Аляске в 1989 году стал отчасти следствием отсутствия компетентного общественного участия и контроля, а также халатности корпорации Эксон. Если бы помимо оказавшегося неэффективным правительственного контроля у местной общественности была возможность осуществлять контроль над системами предотвращения и реагирования, то такие недостатки системы, как нехватка буксирных судов, неудовлетворительная регулировка танкерного движения и недостаточное количество оборудования для ликвидации последствий разлива были бы вовремя выявлены и устранены. Сразу после катастрофы местные граждане незамедлительно принялись за решение проблем. Два РКСГ были созданы на Аляске для осуществления общественного контроля над действиями нефтяной промышленности на месторождениях в проливе Принца Уильяма и в Кук Инлет. Такие же советы были созданы в штатах Калифорния и Мэн.

И хотя эти советы были созданы после катастрофических разливов нефти и в основном были заняты предотвращением и реагированием на них, их структура и функции могут позволить им расширить спектр своей деятельности в новых демократических государствах, какими являются Азербайджан и Казахстан. В этих странах консультативные советы граждан могут дать гражданам возможность принимать участие и осуществлять контроль над различными видами нефтяной деятельности: санкционирование разведывательных работ, разработка, транспортировка, переработка, получение и распределение доходов правительства, управление риском и экологическая безопасность. Через такие советы граждане могли бы осуществлять контроль над финансовой системой нефтяного сектора и заметно облегчить компетентное общественное участие.

Такого рода общественное участие, несомненно, потребует проведения длительных и сложных реформ гражданского общества в Азербайджане и Казахстане. При нынешних проблемах со свободой общественных объединений в Азербайджане и Казахстане, которые будут более детально обсуждаться в главах пять и шесть, консультативные советы граждан сформируются не сразу. Однако, на примере роли НПО в принятии решений о приватизации в Латинской Америке видно, что гражданский контроль над общественным администрированием в раз-

вивающихся демократиях возможен и желателен. В Гузии, к примеру, гражданское общество приняло активное участие в улучшении осведомленности общественности о законодательстве. Обсуждение РКСГ и других моделей общественного контроля показывает, что гражданский контроль над нефтяной деятельностью и доходами не только возможен, но и желателен для общественного блага.

Разлив Эксон Вальдез и возникновение РКСГ на Аляске

Еще до катастрофы Эксон Вальдез 1989 года общество было обеспокоено безопасностью и надежностью системы транспортировки нефти из Пролива Принца Уильяма. Эта обеспокоенность обусловила необходимость создания РКСГ. В 1986 году автор этих строк изучил эффективность подобного совета, созданного для работы на шотландском нефтяном терминале Суллоу Во и предложил создать такой же совет на Аляске. Консультативная Группа по Экологической Безопасности Нефтяного Терминала Шотландии, созданная местной промышленностью и правительством во время строительства нефтяного терминала на шотландских островах, явилась хорошим примером гражданского участия на Аляске.

Инициатива создания РКСГ по Проливу Принца Уильяма была выдвинута в 1986 году непосредственно перед президентом Трубопроводной Компании Аляски (которая являлась владельцем и оператором Системы Трубопроводов Аляски – СТА). Эта компания являлась консорциумом, состоящим из БП, Эксона, АРКО, Мобила, Амерады Хесс, Филиппа и Юнокала. В то время нефтяные компании не ощущали острой необходимости в создании такой группы, и предложение было отвергнуто. Дальнейшие попытки автора создать такой совет посредством законодательного органа штата столкнулись с таким же сопротивлением. Предложение об изучении перспектив создания таких групп потерпело неудачу в 1987 году и в Сенате штата благодаря влиятельному нефтяному лобби. Таким образом, нефтяные компании и правительство штата, а также федеральное правительство продолжали работать «в стороне от общественных глаз».

После разлива в Вальдезе, динамика политических событий приобрела поворот в поддержку общественного негодования. Во время закрытой встречи со всеми владельцами СТА и компаниями, транспортировавшими по ней нефть, проведенной по инициативе руководителей местной рыбопродуктивной промышленности в июне 1989 года, большинство из присутствующих компаний, в особенности владелец большей их части – компания БП, согласилось на создание РКСГ. Чтобы убедиться в том, что компании сдержат свое обещание о финансировании и сотрудничестве с этим новым учреждением гражданского контроля, в рамках Акта о защите от Нефтяного Загрязнения 1990 года (АЗНЗ 90) было решено создать два показательных РКСГ на Аляске – один в Проливе Принца Уильяма, а второй в Кук Инлет. ОЗНЗ 90 стал ответом федерального правительства на разлив в Вальдезе. Помимо решения о создании РКСГ, акт предусматривал использование в водах

США нефтяных танкеров с двойным корпусом, более суровые меры ответственности, создание федерального Тростового Фонда Ответственности за Разливы Нефти, проведение исследований и ужесточение мер безопасности для экипажей танкеров.

В пункте АЗНЗ 90, касающемся РКСГ, конгрессом США было сказано, что «нынешняя система регулирования и контроля над деятельностью терминалов сырой нефти в США дала толчок недоверию и конфронтации. Только когда местные граждане будут принимать участие в этом процессе, можно завоевать общественное доверие, которое необходимо, чтобы изменить нынешнюю систему от конфронтации к консенсусу».

В декабре 1989 года (до принятия АЗНЗ 90), РКСГ по Проливу Принца Уильяма (ППУ) стал некоммерческой корпорацией, а в феврале 1990 года заключил контракт с владельцем трубопровода – Трубопроводной Компанией Аляски.³

В ходе переговоров, трубопроводная Компания Аляски согласилась предоставить РКСГ ППУ четыре следующие гарантии: ежегодное финансирование в объеме 2 миллионов долларов с учетом инфляции; полную независимость от трубопроводной компании; доступ к установкам компании; возможность продления контракта «до тех пор, пока по трубопроводу будет течь нефть». РКСГ по Кук Инлет был создан в декабре 1990 года и заключил контракт с консорциумом нефтяных компаний и танкерных операторов – Кук Инлет Пайплайн Ко., Кенай Пайплайн Ко., Филипс Петролеум, Тесоро Аляска Петролеум, Юнокал, Марафон Ойл и Крос Тимберс – с ежегодным объемом финансирования около 600 000 долларов.⁴

Впоследствии, создание РКСГ стало оговариваться в АЗНЗ 90 в качестве требования. Следует также заметить, что в рамках АЗНЗ 90 предполагалось «создание подобных РКСГ на других крупных нефтяных терминалах на территории США». И хотя федеральное правительство сопротивлялось выполнению этих условий, консультативные советы граждан были созданы в штатах Мэн и Калифорния вследствие разлива *Эксон Вальдез*. Консультативный Комитет по Нефтяным Разливам штата Мэн состоит из восьми членов, назначаемых губернатором, двух – председателем Сената и трех – спикером палаты. Техничко-Консультативный Комитет по Нефтяным Разливам штата Калифорния состоит из пяти представителей общественности, назначаемых губернатором, и четырех, назначаемых спикером собрания штата. Многие члены РКСГ Аляски считают, что назначение губернатором является неудовлетворительным методом создания совета граждан. Чтобы сохранить независимость советов и обеспечить их эффективную деятельность, необходимо, чтобы их члены назначались их же организациями, а не губернатором или федеральным правительством.

Позднее, граждане штата Вашингтон предложили создать группу гражданского контроля по образцу РКСГ Аляски. Предполагалось, что в будущий тростовый Фонд Безопасности Трубопроводов будет выплачено 8 из 13,5 миллионов

долларов, выплаченных в виде штрафных санкций компанией, ответственной за взрыв олимпийского трубопровода в 1999 году, в результате которого погибло три человека. Эти 8 миллионов долларов предоставлены в управление в качестве пожертвования. Ежегодное финансирование консультативной группы граждан, осуществляющей контроль над вопросами трубопроводной безопасности, а также финансирование национального центра информации о трубопроводах производилось именно из этих средств.⁵

Структура и функции РКСГ Аляски

РКСГ предоставляет гражданам совещательную роль в обсуждении региональных нефтяных вопросов, позволяет им следить за воздействием нефтяных разработок на окружающую среду, пересматривать планы по предотвращению и реагированию на разливы, а также давать рекомендации по улучшению ситуации. Основная концепция заключается в том, чтобы дать местным гражданам право голоса в принятии корпоративных и правительственных решений. Группа также является основным проводником, посредством которого правительство и промышленность обсуждают насущные проблемы с общественностью. В самом деле, РКСГ превратились в «глаза, уши и голос местной общественности», которая полагается на них в вопросах защиты ее интересов и обеспечения прозрачности в отношениях между промышленностью и правительством.

Среди РКСГ, Совет по Проливу Принца Уильяма (РКСГ ППУ) является крупнейшим и, пожалуй, наиболее успешным. РКСГ ППУ состоит из трех основных структурных компонентов: правления директоров, штата и комитетов.

Правление Директоров: состоит из 19 представителей общественности и основных групп населения, пострадавших в результате разлива *Эксон Вальдез* – рыболовецкие компании, коренные жители Аляски, представители водного хозяйства, санаториев и туристических компаний. Среди членов – представители пострадавших городов и организаций, таких как Корпорация Водного Хозяйства Пролива Принца Уильяма, Региональный Союз Рыбаков Кордова, Региональная Коалиция по Предотвращению Воздействия Нефтяных Разливов на Окружающую Среду, Торговая Палата штата Аляска, Ассоциация Защиты Дикой Природы и Туризма Аляски, а также коренные жители деревень Татитлек и Ченег Бэй. Город Вальдез, в котором есть два танкерных терминала, представлен двумя членами, в то время как все остальные организации имеют по одному представителю, назначаемому на два года. Члены РКСГ избираются их организациями, обычно советами директоров, городскими советами и так далее. Таким образом, члены правления в итоге подотчетны той организации, которую они представляют. На количество сроков членства в РКСГ ограничения не вводятся. РКСГ по Проливу

Принца Уильяма и Кук Инлет, правления которых состоят из 13 человек, включает не обладающих правом голоса представителей соответствующих органов федерального или местного правительства.

Все члены правления РКСГ соглашаются работать на общественных началах. Они не получают никакой финансовой компенсации, за исключением денежных расходов для участия во встречах и других мероприятиях (в части данной главы, касающейся каспийского бассейна, вопрос компенсации можно пересмотреть с целью привлечения к работе в гражданских советах лучших представителей общественности в условиях развивающихся демократий). Правление Директоров РКСГ встречается по крайней мере четыре раза в год, и одна из этих встреч посвящается результатам годовой деятельности. На каждой встрече правления представители промышленности и правительства докладывают о своих проблемах и выслушивают мнения граждан о проблемах общественности. Такой регулярный обмен становится важным каналом общения для всех представленных групп и способствует созданию благоприятной среды для разрешения проблем.

Правление несет ответственность за распределение годового бюджета. РКСГ ППУ имеет годовой бюджет около 3 миллионов долларов (на 2003 финансовый год 3,2 миллиона долларов), из которых около 38 процентов (1,14 миллиона долларов в год) идут на штат, 33 процента (1 миллион долларов в год) на контракты и исследования и 29 процентов (860 000 долларов в год) на аренду офисов, офисные принадлежности, оборудование и аудиты. Ежегодно проводится и одобряется финансовый аудит. Береговая Охрана США также ежегодно проводит пересертификацию группы на предмет ее соответствия требованиям АЗНЗ 90. Вся деятельность РКСГ является открытой для общественности, от имени которой он работает, а заинтересованные граждане могут даже посещать его собрания и выдвигать предложения. Такая открытость и отчетность обеспечивает высокий уровень общественного доверия.

Штат: Большая часть повседневной работы РКСГ ППУ приходится на долю штата из 18 человек, расположенного в двух местах – в Анкоридже, где совершается большая часть нефтяного бизнеса Аляски и где находится штаб-квартира Трубопроводной Компании Аляски; и в Вальдесе, где находится трубопроводный терминал. В штат входит исполнительный директор, два заместителя директора, менеджер по общественной информации, лицо по связям с общественностью, финансовый менеджер, семь менеджеров по проектам и помощник по административным вопросам.⁶ Сотрудники штата нанимаются и отчитываются перед исполнительным директором Совета.

Комитеты: Большая часть работы комитета приходится на долю четырех технических комитетов, каждый из которых имеет связь с РКСГ: по предо-

твращению разливов и реагированию на них; по деятельности трубопроводов и мониторингу за воздействием на окружающую среду; по портовым операциям и системам движения судов; и по научным консультациям. Эти добровольные комитеты назначаются правлением на двухлетний срок и их членами могут быть заинтересованные граждане всего региона. Члены правления и сотрудники ходатайствуют о членах комитетов на основе их профессиональных качеств, заинтересованности и готовности работать. Технические комитеты регулярно проводят обсуждения вопросов, входящих в их компетенцию, составляют и дают рекомендации правлению РКСГ и проводят исследования, одобренные и финансируемые Правлением. Исполнительный комитет правления, состоящий из 7 человек, проводит встречи раз в несколько недель для решения вопросов, возникающих между квартальными заседаниями правления. Технические комитеты предоставляют консультации правлению директоров, исполнительному комитету и сотрудникам.⁷

Обязанности: Деятельность совета многогранна. Его основной миссией является организация гражданского содействия безопасной работе трубопроводной компании Аляски и ее терминала в Вальдесе, а также работе нефтяных танкеров, использующих данный терминал. Выполняя это, совет рассматривает и предоставляет письменные комментарии относительно всех трубопроводных операций на терминале и на танкерах, работающих на нем. Также, в настоящее время предпринимаются попытки создать похожий совет гражданского контроля, который отвечал бы за сам трубопровод. Такой контроль, а также функции предоставления комментариев и рекомендаций могут охватывать такие вопросы, как федеральное и местное законодательство, вопросы рассмотрения положений и лицензий, промышленной политики и процедуры и так далее.

По просьбе своих комитетов, РКСГ принимает решение о проведении независимых научных исследований и отчетов перед общественностью, СМИ, органами правительства, законодательным собранием и промышленностью. Исследовательские отчеты зачастую составляют основу рекомендаций РКСГ правительству и промышленности. Такие исследования, которые проводятся совместно с правительством и промышленностью, способствовали созданию атмосферы сотрудничества между этими группами и устранению конфликтов и разногласий между ними. РКСГ принимает активное участие в организации учебных разливов и дает рекомендации по улучшению мер реагирования. В случае же действительных разливов, совет пытается вести наблюдения, держать в курсе своих сотрудников, согласовывать информацию с командованием береговой охраны и давать рекомендации ее командующему.

Не удивительно, что на начальном этапе отношения между этими гражданскими советами и нефтяной промышленностью были не очень доверительными,

но постепенно они стали динамичными и эффективными. В 1993 году РКСГ ППУ и Трубопроводная Компания Аляски согласились поддерживать связь и подписали соответствующий протокол, в котором, как сказано в отчете Счетного Департамента правительства США, «представители промышленности и советы должны регулярно проводить встречи для обсуждения и решения насущных задач, включая проблемы, связанные с представлением результатов исследований». Представители советов и промышленности регулярно встречаются, чтобы обсудить планируемые проекты, обменяться результатами исследований и предоставить четкие рекомендации представителям противоположной стороны. Такие встречи способствуют более плавному изменению целей и методики проектов, сокращают возможность повторения и облегчают осуществление других проектов. Представители промышленности присутствуют на всех квартальных заседаниях РКСГ, а представители правления РКСГ встречаются с функционерами нефтяной промышленности – транспортными компаниями, владельцами ТКА и так далее – чтобы проинформировать их о своих проблемах и задачах. Этот протокол помог устранить разногласия между советами и промышленностью. Он также значительно уменьшил обеспокоенность промышленности в работе с советами и устранил разногласия по поводу основных спорных вопросов. И последнее, контракты РКСГ включают особые положения по разрешению споров.

Успехи РКСГ

Как было сказано в обзоре деятельности РКСГ Аляски Счетного Департамента США за 1993 год,

«показательные программы заметно повысили уровень гражданского участия в работе нефтяной промышленности и правительства посредством контроля над деятельностью нефтяного терминала и танкеров. Выполняя различные проекты, гражданские советы оказали значительную помощь в составлении экстренных планов реагирования на разливы, движение танкеров, процедуры сопровождения и работу терминала. Представители промышленности и правительства признали, что многие проекты совета оказались полезными».⁸

Рекомендации РКСГ не принудительны, поэтому правительство и промышленность не всегда следуют их советам. И все же, многие рекомендации принимаются из-за тщательных исследований в рамках взаимодействия между общественностью, промышленностью и правительством, в результате чего проводятся обсуждения целей, методики и результатов исследования.

Успех РКСГ ППУ был достигнут благодаря совместному разрешению возникающих проблем, чего можно достичь только в результате искреннего и компетентного общественного участия. В целом, Советы помогли улучшить безопас-

ность и целостность системы транспортировки нефти через Пролив Принца Уильяма, что способствовало созданию самой безопасной системы такого рода в мире. И необходимо подчеркнуть, что такой прогресс был достигнут в основном благодаря РКСГ. Ниже приведены некоторые основные показатели, в улучшении которых РКСГ сыграл важную роль:

- ▶ Использование мощных и маневренных буксирных судов для сопровождения всех загруженных и исходящих танкеров;
- ▶ Соблюдение требования использования танкеров с двойным корпусом;
- ▶ Установка радаров обнаружения айсбергов на пути следования танкеров;
- ▶ Разработка стратегии береговых мероприятий и планов экстренных мер в случае разлива;
- ▶ Улучшение системы контроля над движением судов;
- ▶ Ужесточение погодных ограничений и внесение скоростных лимитов для танкеров;
- ▶ Ужесточение процедур проверки танкеров как на Аляске, так и за ее пределами;
- ▶ Проведение кампаний в пользу расширения контроля над правительством, увеличения штата сотрудников и финансирования;
- ▶ Использование новых погодных буев вдоль маршрутов следования танкеров для отображения метеорологических данных в режиме реального времени;
- ▶ Улучшение планов по устранению последствий разливов, совершенствованию имеющегося оборудования, а также проведение необходимых тренингов;
- ▶ Улучшение общественного осознания последствий техногенных катастроф;
- ▶ Проведение комплексного наблюдения за состоянием окружающей среды и воздействием на нее;
- ▶ Введение контроля над очисткой балластных вод от загрязняющих веществ;
- ▶ Строительство Системы Контроля над Испарением для сбора различных углеводородных паров, образующихся в ходе танкерной погрузки;
- ▶ Улучшение противопожарных мер и мер реагирования на терминале и танкерах.

Приобретенный опыт

Как описано в ретроспективном взгляде на РКСГ, история РКСГ ППУ преподавала ряд важных уроков.⁹ И хотя добывающие и транспортирующие сектора Азербайджана и Казахстана отличаются от аналогов на Аляске, все же опыт в области общественного участия может оказаться для них полезным. Многие из таких уроков могут слегка противоречить обычной практике общественного участия, но они оказались очень ценными именно в контексте РКСГ. Не претендуя на то, что все эти модели являются лучшими и наиболее приемлемыми способами обеспечения общественного участия везде и во все времена, давайте взглянем на некоторые уроки в области участия общественности Азербайджана и Казахстана:

- ▶ **Сотрудничество лучше, чем конфронтация:** настойчивые усилия по разрешению конфликтов и разногласий способствуют переменам к лучшему быстрее, чем общественная критика;
- ▶ **Конфликт интересов характерен:** приоритеты граждан и нефтяных компаний различны, что все же не исключают возможности прихода к общему знаменателю;
- ▶ **Доверие между гражданами и промышленностью построить трудно, но еще труднее его сохранить:** Доверие и взаимное уважение хрупки, могут расти по одним вопросам и уменьшаться по другим, и их можно поддерживать посредством регулярных неформальных встреч;
- ▶ **Необходимо достаточное финансирование:** главным отличием между РКСГ и другими советами граждан является то, что у них есть финансовые ресурсы для привлечения технических консультантов и проведения независимых исследований, что заметно усиливает доверие к ним и обеспечивает хороший уровень общественного участия;
- ▶ **Группа граждан может быть независимой при финансировании со стороны промышленности:** контракт между Трубопроводной Компанией Аляски и РКСГ ППУ особо оговаривает независимость РКСГ и обеспечивает непрерывное финансирование деятельности трубопровода на всем протяжении его существования. И хотя обеспокоенность по поводу независимости всегда будет присутствовать, на сегодняшний день РКСГ лучше удавалось представлять общественные интересы, чем регулирующим комитетам правительства;
- ▶ **Ясность способов разрешения конфликта приводит к уменьшению разногласий:** РКСГ и промышленность подписали в 1995 году протокол, предусматривавший совместное решение спорных вопросов и составление процедуры

общения и посредничества. В результате той договоренности было улучшено взаимопонимание и создана более благоприятная рабочая атмосфера. Сотрудничество оказалось более эффективным, чем соперничество и противоречие при разрешении споров;

- ▶ **Логика делает любой аргумент более убедительным:** Используя разумные аргументы, научную документацию и логику, подавленные эмоциям граждане действуют более аргументировано для достижения цели;
- ▶ **Необходимо признавать верные шаги промышленности и регулирующих органов, когда они имеют место:** Признание успеха усиливает правильность мнения, что хороший результат необходимо поощрять, и тогда можно выслушать и конструктивную критику;
- ▶ **Все заинтересованные группы граждан должны быть представлены в Правлении Директоров:** присутствие представителей всего региона и политического спектра усиливает влияние данной группы;
- ▶ **Небольшие правления более эффективны и легко управляемы:** Правления, состоящие из 8-10 членов, рекомендуются как идеальные, но они должны обеспечивать равноправное представительство всех граждан. Хотя РКСГ ППУ состоит из 19 человек, это было сочтено целесообразным для обеспечения равноправного участия общественности;
- ▶ **Ожидания от правления директоров должны быть реалистичными:** Требования в отношении времени, затрачиваемого на работу в составе Правления, могут быть достаточно жесткими, хотя некоторые члены занимаются своими обязанностями по РКСГ и на своих основных рабочих местах;
- ▶ **Ожидания от совета директоров необходимо четко формулировать:** бездеятельность и равнодушие могут повлечь проблемы для правления директоров;
- ▶ **Члены правления не обязаны быть экспертами:** но они должны усердно работать и быть осведомленными о своих задачах;
- ▶ **Роль комитетов технического контроля должна быть ясна с самого начала деятельности:** конфликтов между комитетами, правлением и штатом можно избежать, если их роли будут четко сформулированы;
- ▶ **Заинтересованные граждане должны иметь возможность принимать полноценное участие:** Каждый член правления представляет интересы конкретной группы, но и другие категории граждан должны иметь возможность

выражать свою обеспокоенность, взгляды и суждения. Встречи РКСГ открыты для общественности, и каждый гражданин имеет возможность обращаться к заседанию совета;

- ▶ **Необходимо, чтобы у группы были прочные связи с общественностью на местах:** частью работы каждого члена правления является деятельность в качестве связующего звена между РКСГ и конкретной заинтересованной группой или сообществом. РКСГ публикует ежеквартальные пресс-релизы, а также имеет сотрудника штата, занимающегося такой связью с общественностью;
- ▶ **Финансирование не должно быть ограниченным:** хотя контракт между владельцем трубопровода и РКСГ оговаривает, что РКСГ будет финансироваться до тех пор, пока по трубопроводу будет транспортироваться нефть, в объеме около 2 миллионов долларов в год, более точная сумма финансирования оговаривается каждые три года. Высказывались предположения, что третья независимая сторона должна определить уровень финансирования в целях сохранения независимости и защиты группы от давления и оппозиции промышленности;
- ▶ **Консультативные группы должны иметь мандат федерального или местного значения:** Федеральный Законодательный мандат (АЗНЗ 90) о создании РКСГ Аляски является гарантией надежности группы вне зависимости от перемен в руководстве и приоритетах нефтяной промышленности;
- ▶ **Цели и задачи должны быть сформулированы на начальном этапе:** группа должна решить, какую роль ей предстоит взять на себя – наблюдательную, что предусматривает контроль, критику и побуждение к каким-либо действиям, или партнерскую. Члены РКСГ ППУ считают себя скорее «советниками», чем наблюдательным органом промышленности и правительства;
- ▶ **Роль граждан бывает более эффективной, если они имеют официальные отношения с теми, кто принимает решения:** В контракте РКСГ сформулированы отношения между владельцами трубопровода, Трубопроводной Компанией Аляски, и РКСГ, а не с непосредственными компаниями, владельцами ТКА. Вопрос формулирования этих отношений необходимо тщательно рассмотреть при составлении контракта;
- ▶ **Самоуспокоение всегда опасно:** Крупные катастрофы приводят к повышенному общественному вниманию, но затем наступает период затишья для промышленности, правительства и общественности. Поэтому РКСГ должны осторожно подходить к такого рода успокоенности.

Конфиденциальность, независимость и прозрачность

Еще одним ключевым вопросом для консультативных советов граждан является проблема конфиденциальности и общественного доступа. На Аляске, несмотря на разногласия между РКСГ и нефтяной промышленностью на этой почве, все споры были разрешены единственным возможным способом сохранения прозрачности – в пользу открытого доступа.¹⁰ Граждане признали, что для успеха РКСГ необходимо, чтобы вся его деятельность была открыта для общественности, интересы которой они и защищают. По данному вопросу в контракте между ТКА и РКСГ говорится следующее:

«Независимость РКСГ и ее общественное восприятие представляет огромную важность для комитета при выполнении им своих задач и защите интересов общественности. Данный контракт необходимо трактовать таким образом, чтобы способствовать независимости комитета от Трубопроводной Компании Аляски».

И как сказал бывший работник РКСГ по этому поводу:

«Сам факт работы РКСГ не в открытой общественной среде приводит к подозрениям и утверждениям, что он не является контролирующим органом. РКСГ не должен работать в конфиденциальных условиях. Его контракт с ТКА особо оговаривает как сам факт независимости, так и его восприятие.»¹¹

Еще одним компонентом прозрачности, который необходимо принять во внимание, это законодательный мандат на прозрачную деятельность правительства. В США, к примеру, Федеральный Акт о Свободе Информации (ФАСИ) позволяет гражданам запрашивать любую информацию у федеральных органов, устанавливая временные рамки, в течение которых конкретный орган обязан ответить на запрос, и предоставляет право подать апелляцию в случае отказа в информации. Далее, в некоторых штатах, таких как Аляска, проводятся открытые встречи с общественностью, которые предоставляют гражданам доступ как ко встречам руководителей штата, так и к документам, которые они вырабатывают и получают.

В результате научной оценки концепции РКСГ было установлено, что «консультативные советы граждан способны сыграть важную роль в приобретении новых знаний в процессе ведения политики...». Также установлено, что «исследовательские проекты ... сыграли ключевую роль в том, что советам удалось приобрести новые знания в области науки и технологий».¹² В интервью относительно взглядов правительства на то, как РКСГ удалось повернуть политическую среду в сторону увеличения прозрачности, командующий береговой охраны США

(который ответственен за рассмотрение и пересертификацию РКСГ на ежегодной основе) так суммировал деятельность РКСГ ППУ:

«Региональный Консультативный Совет Граждан по Проливу Принца Уильяма добавляет ответственности регулирующим лицам вроде меня, а также правительству и промышленности. Нам приходится работать и говорить в открытую и пытаться убедить общественность в том, что мы выбираем верные способы решения наших проблем. Это организованный и дисциплинированный способ обеспечения гражданского участия. И я думаю, что это хорошо, так как система вряд ли чего-либо стоила, если бы в ней не участвовало общество».

Именно в этом и заключается прозрачность и компетентное общественное участие.

Общественный контроль в развивающихся демократиях

Контроль над деятельностью промышленности осуществляется не только в развитых промышленных демократиях, но и в развивающихся. В данной части главы обсуждаются несколько моделей приватизации государственных служб в Колумбии, Аргентине и Панаме. И хотя эти примеры не связаны с нефтяным сектором, они являются ценным опытом того, как общественный контроль может оказаться полезным в борьбе с коррупцией, росте доверия правительства и экономии средств.

Договоры о соблюдении честности

В Колумбии и Панаме местные отделения организации Transparency International (TI) содействовали осуществлению так называемых договоров о соблюдении честности в отношении контрактов на телефонное обслуживание, выступая либо в качестве консультантов правительства, либо в качестве наблюдателей за процессом предоставления информации общественности. Такие договоры подписываются руководителями правительства и функционерами частных компаний, конкурирующих за получение общественных контрактов. Согласно договорам, участвующие в тендерах компании обязуются не предлагать и не принимать взятки при подаче заявки. Создавая прозрачные процедуры, договоры о соблюдении честности усиливают доверие к гражданским служащим, к компаниям, участвующим в тендерах, и к общественности в целом; вырабатывают культуру добровольного соблюдения этических и юридических норм; устанавливают общие правила для

всех сторон; и определяют моменты, когда коррупция потенциально может стать частью процесса.

В Панаме Transparency International-Панама (ТИПАН) проводила мониторинг процесса подачи заявок на участие в приватизации государственной телефонной компании ИНТЕЛ. По просьбе правительства ТИПАН взяло на себя роль наблюдателя, сообщающего общественности обо всех аспектах процесса приватизации. Оно получило приглашение присутствовать на всех заседаниях Правления Директоров ИНТЕЛ и имело доступ ко всем необходимым документам. В сотрудничестве с международными экспертами ТИПАН тщательно следило за процессом подачи заявок и публиковало еженедельные бюллетени в ведущей местной газете. Две компании, участвовавшие в тендере – Cable & Wireless и GTE – подписали договор о соблюдении честности, в который было включено положение, запрещающее дачу или получение взяток. В результате этого правительство оказалось в заметном выигрыше: цена, предложенная победителем тендера на приватизацию ИНТЕЛ, оказалась на 152 миллиона долларов выше предусмотренной и на 201 миллион долларов выше суммы, предложенной другим конкурентом. Обе конкурирующие стороны остались довольными процессом и было ясно, что участие ТИПАН способствовало внесению прозрачности и усилению общественного доверия к процессу приватизации.¹³

Использование договоров о соблюдении честности в Колумбии стало возможным благодаря распоряжению президента 1999 года о том, чтобы Министерство Связи «по мере возможностей» и при содействии Transparency International- Колумбия (ТИКОЛ) использовало такие договоры. С тех пор ТИКОЛ осуществило контроль над соблюдением 51 подобного договора. Договоры о соблюдении честности в рамках процесса приватизации колумбийской телефонной компании включали обязательство всех сторон, участвующих в тендере, сообщать об имеющихся место нарушениях. Также предусматривалось наложение штрафных санкций и назначение независимого судьи для рассмотрения жалоб сторон. Кроме этого, правительственным чиновникам, связанным с процессом закупок, предлагалось подписать заявление о соблюдении этических норм. В качестве условия участия в этом процессе, ТИКОЛ получило право рассматривать и вносить предложения относительно тендерных документов.

Публичные слушания

Общественные слушания являются одной из основных форм обеспечения гражданского участия в процессе придания прозрачности сделкам между правительством и частным сектором. Слушания предоставляют многим гражданам возможность принимать участие в процессе принятия решений о закупках, что может иметь важное значение в сообществах и странах, где это не всегда было возможным. Поддерживая связь с гражданами посредством общественных слуша-

ний, правительство завоевывает большее доверие в принятии решений. Слушания могут также способствовать открытости тендерной процедуры, что приводит к снижению затрат и увеличению эффективности.

В Панаме и Аргентине, где процессы закупок давно ассоциируются с коррупцией, общественные слушания, вкупе с договорами о соблюдении честности, привели и к повышению уровня общественного одобрения, и к значительной экономии общественных средств.

В Панаме два общественных слушания касались планов правительства купить землю для строительства новой клиники. Первое слушание было посвящено обсуждению всех за и против. Во время второго слушания месяц спустя техническим комитетом была представлена серия рекомендаций на основе первого обсуждения. В результате опроса участников было установлено, что 98 процентов из них удовлетворены процессом общественных слушаний. 70 процентов участников согласны с итоговыми рекомендациями и решениями, принятыми техническим комитетом. Открытость процесса закупок позволила правительству определить место строительства клиники за половину первоначальной стоимости в 1 миллион долларов.

В Аргентине мэр муниципалитета Морон вступил в должность с обещания искоренить коррупцию. Одной из первых проблем было преодоление монополии местной артели на контракты по сбору мусора. По истечении предыдущего контракта мэр и муниципальное правительство, в сотрудничестве с местным отделением ТИ – Подер Чиудадано – организовали общественные слушания по поводу подачи заявок на получение нового контракта. Чиновники правительства выступили в поддержку слушаний и участия иностранных компаний в тендере. До начала подачи заявок эксперты и общественность сплотили свои усилия и добились рассмотрения всех документов в целях максимального расширения конкуренции. Процесс также включал подписание четкого договора о соблюдении честности еще до начала подачи заявок. Согласно договору, все стороны должны были обязаться не брать взяток и докладывать о случаях нарушений. Пактом предусматривались суровые санкции в отношении тех, кто нарушит эти правила. Также оговаривалось, чтобы чиновники правительства полностью раскрывали информацию о том, как было принято решение о присуждении контракта. В итоге, обязательство мэра бороться с коррупцией, использовать общественные слушания и договора о соблюдении честности, а также привлекать заявки из-за рубежа, разрушили монополию артели: контракт был присужден испанской фирме, предложение которой позволило правительству сэкономить 13 миллионов долларов за 4 года.¹⁴

Недалеко от каспийского бассейна грузинские НПО принимают активное участие в формировании общественной политики путем выработки проектов законов и предоставления экспертного мнения. Ассоциация Молодых Экономи-

стов, к примеру, часто содействует составлению проектов экономических законов и принимает участие в рабочей группе, которая составила проект программы экономического развития. Именно согласно этой программе и осуществляются экономические реформы в стране. Ассоциация Молодых Юристов Грузии часто предоставляет парламенту комментарии к законопроектам. Помимо разработки закона о грантах, который заметно упростил процедуру регистрации НПО, ассоциация приняла активное участие в подготовке грузинской конституции 1994 года, закона о судах и о судебной реформе. Ассоциация также оказала помощь в разработке закона об ассоциации адвокатов Грузии и в оценке грузинских законов.

Проблемы и возможности РКСГ в Азербайджане и Казахстане

Создание советов граждан и других моделей гражданского контроля увеличило прозрачность и общественное участие в вопросах нефти и газа в США и в таких странах, как Аргентина, Панама и Колумбия. Было бы интересно узнать, способны ли граждане и правительства Казахстана и Азербайджана положить основу созданию таких групп. И хотя как внутри промышленности, так и внутри правительства и даже общественности не исключено некоторое сопротивление, оно не является непреодолимым. Важность гражданских советов трудно переоценить. Они не представляют правительство или промышленность, но создаются и функционируют исключительно для граждан страны.

Если консультативные советы граждан будут созданы в Азербайджане и Казахстане, они не должны ограничивать себя лишь опытом РКСГ Аляски. Советы граждан в каспийском регионе могут осуществлять контроль на различных стадиях деятельности – предоставление санкций, разведка, добыча, транспортировка, переработка, получение и расходование общественных доходов, управление риском, экологическая безопасность и так далее. В отношении использования нефтяных доходов, РКСГ Азербайджана или Казахстана могли бы осуществлять мониторинг и предоставлять правительству и общественности информацию о размерах общественного финансирования нефтяной промышленности – о доходах, затратах, налогах, роялти и других выплатах. Такие советы могли бы также участвовать в освоении нефтяных и газовых доходов и в мониторинге того, как правительство расходует эти средства для решения социальных и экологических проблем. И наконец, они могли бы принимать решение о проведении ежегодных аудитов промышленных и правительственных доходов.

Если консультативные советы граждан будут созданы, в них должны быть представлены все основные категории заинтересованных граждан, а руководители должны избираться самими группами. В интересах правительства поддерживать

партнерские отношения с этими группами, предоставляя им доступ к необходимой информации и документам. Такое сотрудничество, как видно на примере Аргентины и Панамы, усиливает доверие к правительству и служит препятствием для развития коррупции. Однако, доступ к информации должен осуществляться согласно какому-либо законодательному акту, как, например, Акт о Свободе Информации США, а также согласно актам о проведении открытых встреч и другим документам, регламентирующим процедуры общественного доступа, которые в данный момент в Азербайджане и Казахстане не существуют.

Долгосрочное, существенное и стабильное финансирование таких групп будет основной задачей. Бюджет таких советов должен быть соизмерим с их обязанностями и должен предусматривать финансирование необходимых исследований и технических изысканий. Одной из основных черт, отличающих РКСГ от других консультативных структур является то, что у РКСГ есть достаточно средств для финансирования необходимых ему работ. Способность проводить исследования заметно расширяет возможности группы поддерживать свои рекомендации:

Существует несколько способов завоевания такой финансовой поддержки:

- ▶ **Прямое финансирование со стороны нефтяной промышленности:** Финансирование может быть предоставлено непосредственно нефтяными и газовыми компаниями и/или их консорциумами (ОКМОК, АМОК). Но, как это было в США до разлива *Эксон Вальдез*, у граждан каспийского региона может не быть достаточно политической власти, чтобы убедить нефтяную промышленность в необходимости создать и финансировать такие группы. Прямое финансирование со стороны промышленности может породить сомнения относительно независимости таких советов, что отразится на эффективности РКСГ. Одной из альтернатив является создание промышленностью фонда пожертвований, который ограничил бы возможность повседневно вмешательство в деятельность РКСГ;
- ▶ **Кредитные учреждения требуют создание РКСГ в качестве условия выдачи кредита:** не имея прямой поддержки со стороны нефтяных и газовых компаний, международные финансовые институты, такие как Международный Валютный Фонд (МВФ), могут просто потребовать, чтобы компании, получающие его кредиты, создали и финансировали такого рода независимые и доверительные группы граждан в качестве условия предоставления кредитов. Международные финансовые институты могут оговорить, какого рода аудиты, протоколы, представительства и формы сотрудничества между промышленностью и правительством могут способствовать повышению эффективности и честности группы. Как было сказано в главе 2, Всемирный Банк применил данный подход в Чаде;

- ▶ **Поддержка правительства:** Правительства стран региона могут сами создавать и финансировать гражданское участие, используя общественные доходы от нефтяных и газовых проектов. В конечном итоге, это может быть наилучшим способом, так как он обеспечивает необходимый уровень заинтересованности правительства в сотрудничестве и отстраняет промышленность от прямого участия в бюджете группы;
- ▶ **Первичная, временная поддержка со стороны филантропических неправительственных организаций (НПО):** Если ни один из названных выше финансовых механизмов не является доступным в ближайшей перспективе, можно прибегнуть к помощи НПО. Это может служить временным решением проблемы создания компетентного общественного участия в странах региона. Если РКСГ окажутся достойным механизмом обеспечения компетентного участия в регионе, то их финансированием должны заняться непосредственно промышленность или правительство. Это, пожалуй, является первым необходимым шагом, служащим катализатором создания этих групп.

Основной проблемой, часто упоминаемой в связи с созданием РКСГ в молодых демократических странах каспийского региона, является проблема коррупции. И хотя, как было сказано выше, опыт Аляски несколько отличен, структурные препятствия возникшие при создании РКСГ на Аляске характерны для всех регионов. РКСГ принимает решение о проведении ежегодных финансовых аудитов со стороны независимых фирм и отчитывается об их результатах в своих годовых отчетах, которые доступны общественности. И береговая охрана США (федеральное связующее агентство), и трубопроводная компания Аляски (орган, представляющий нефтяную промышленность) имеют право проводить ежегодные финансовые аудиты РКСГ и зачастую пользуются этим правом. Счетный Департамент правительства США, в своем докладе в Конгрессе США о работе РКСГ Аляски, отметил следующее относительно финансовых процедур и честности:

«В отношении управления средствами оба совета ведут достаточно четкую политику и процедуры. Имеется также система внутреннего контроля над управлением операциями и средствами. Наш анализ основных функций, таких как выезды и заключение контрактов, не обнаружил никаких материальных недостатков. В результате обзора нескольких независимых аудитов на предмет финансовой деятельности обеих программ, наши наблюдения подтвердились. Не обнаружено никаких недостатков в системе внутреннего контроля.¹⁵

Таким образом, хотя финансовая дисциплина является серьезной проблемой, существуют относительно жесткие механизмы проведения аудитов и обеспечения

общественного доступа для пресечения коррупции. Вопрос предоставления финансовой компенсации членам советов можно рассмотреть в недавно обретших независимость государствах, чтобы привлечь лучших представителей общественности к работе. Необходимо осторожно подходить к вопросу соблюдения этических норм и наложения ограничений на получение членами правления подарков.

Еще одной потенциальной проблемой при создании РКСГ является вероятность несправедливого отбора. Гражданское общество в Азербайджане и Казахстане все еще находится на ранней стадии своего развития, большинство НПО не имеют поддержки на местах, многим отказывается в регистрации и зачастую проправительственные НПО трудно отличить от других. Так как от такой тенденции нет полной защиты, группа должна пытаться сократить такую вероятность. Подотчетность членов РКСГ своим организациям, а также прозрачная деятельность, являются эффективным способом противодействия несправедливому отбору. Как было сказано выше, это является основополагающим условием успеха любого РКСГ. Если какая-либо организация (например, заинтересованная группа граждан) считает, что ее представитель в РКСГ недостаточно отстаивает ее интересы, она может либо отозвать его, либо внести коррективы в его работу. Таким образом, чтобы РКСГ стали надежными контролирующими агентствами, необходимо улучшить ситуацию со свободой самовыражения в Азербайджане и Казахстане. Процесс регистрации НПО в Азербайджане необходимо сделать более прозрачным, а в Казахстане необходимо устранить жесткие ограничения на деятельность журналистов и других наблюдательных институтов, чтобы общество само могло выбрать модель РКСГ.

Выводы

Создание РКСГ в Азербайджане или Казахстане обеспечило бы беспрецедентный уровень прозрачности и компетентного общественного участия в демократичном управлении нефтяной и газовой деятельностью в этих странах. Они станут своего рода «глазами, ушами и голосом» активных граждан в вопросах, касающихся их же самих и включающих не только получение и использование нефтяных доходов, но и другие аспекты. Ограничение на доступ к информации и на свободу самовыражения в Азербайджане и Казахстане представляет собой серьезное препятствие на пути создания РКСГ по примеру Аляски. Тем не менее, как показывают примеры Латинской Америки, гражданское общество в состоянии принимать участие в улучшении общественного администрирования и выработке общественной политики в развивающихся демократиях. Нефтяные компании, международные финансовые институты и частные доноры могут содействовать этому процессу в Азербайджане и Казахстане путем предоставления финансирования, технической помощи и доступа к информации, необходимой таким советам для начала работы.

«Опыт стран с богатыми нефтяными ресурсами показывает, что легко достающиеся доходы от этих ресурсов зачастую используются нерационально. В большинстве случаев можно наблюдать их крайне неразумное использование... Предотвращение подобного злоупотребления и усиление финансовой дисциплины... были основными причинами для создания Государственного Нефтяного Фонда».

Годовой отчёт Государственного Нефтяного Фонда
Азербайджанской Республики за 2001 год

5. Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики

Сабит Багиров, Ингилаб Ахмедов, Светлана Цалик

Введение

Нефтяное богатство не является новым явлением для Азербайджана. Просачивание нефти наблюдалось на этой территории веками. Марко Поло заметил в своих наблюдениях, что в 13-м веке нефть с Апшеронского полуострова экспортировалась на Ближний Восток для использования в медицинских и военных целях, а также для освещения. К концу XIX века Россия была уже ведущим производителем нефти благодаря своему правлению в Азербайджане, а нефтяные месторождения Баку сыграли огромную роль в судьбе двух мировых войн.¹

Однако, добыча нефти резко сократилась во время Второй Мировой Войны, когда Советский Союз закрыл многие скважины, чтобы они не попали в руки Германии. И хотя добыча постепенно восстановилась в последующие два десятилетия, после 1967 года началось медленное, но стабильное сокращение производства, так как правительство Советского Союза отдавало предпочтение своим си-

бирским запасам. Это падение продолжалось вплоть до 90-х годов, когда Азербайджан начал переживать так называемый «второй нефтяной бум».

Несмотря на длительную историю добычу нефти, у Азербайджана мало опыта в управлении своим нефтяным богатством. До обретения страной независимости в 1991 году, эта задача входила в компетенцию Советского Союза.

Для Азербайджана даже важнее, чем для Казахстана обеспечить «правильное» управление углеводородными доходами. На это есть три причины. Первая: азербайджанская экономика более зависима от нефти, чем казахская. Нефтяной сектор составляет две трети промышленного производства и более 90 процентов общего объема экспорта страны.² Страна столкнулась с проблемой инфляции, роста реального обменного курса национальной валюты, а также вытеснения не-нефтяного сектора, характерного для голландского синдрома. Вторая: у Азербайджана меньше нефти, чем у Казахстана, следовательно, риск упущения возможностей более высок. У Азербайджана имеется около трети доказанных и потенциальных запасов нефти Казахстана и около четверти доказанных и потенциальных запасов газа.³ В то время, как согласно прогнозам нефтедобыча в Казахстане будет продолжаться до середины века, в Азербайджане она достигнет своего пика в 2010 году, а к 2024 году сократится до уровня одной четверти максимальной добычи.⁴ И, наконец, в результате продолжительной войны между Азербайджаном и Арменией из-за Нагорного Карабаха, около 800 000 азербайджанцев стали беженцами. Таким образом, вдобавок к и без того тяжелому переходу от плановой экономики к экономике рыночной, основанной на запасах природных ресурсов, перед Азербайджаном стоит еще задача восстановления нормальной жизни для этой категории населения.

В данной главе рассматриваются показатели Азербайджана в управлении нефтяными доходами и роль, которую Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики (ГНФАР) может сыграть в этом процессе. В данной главе обсуждается воздействие нефтяного сектора на экономику страны. Далее, описываются перспективы нефтяных поступлений Азербайджана, рассматриваются запасы страны, ее соглашения о разделе добычи и прогнозируются правительственные доходы от развития углеводородного сектора. Кроме того, анализируются структура и показатели ГНФАР. И наконец, даются рекомендации о том, как благодаря усилению прозрачности доходов можно облегчить управление ими и избежать последствий ресурсного бремени.

Воздействие углеводородного развития на экономику

В начале 90-х годов, и без того сложная задача реструктуризации плановой экономики Азербайджана была еще более усложнена сменой руководства республики, социальными и экономическими последствиями войны с Арменией,

шоком вследствие распада советской системы торговых связей и блокадой, навязанной Россией в ответ на решение Азербайджана приступить к разработке своих морских месторождений нефти без окончательного разрешения вопроса юридического статуса Каспийского моря. В этот период все макроэкономические индикаторы указывали на то, что экономика вышла из-под контроля.

Промышленное производство затормозилось, а уровень ВВП упал на более чем 60 процентов в период между 1991 и 1995 годами. В результате, доходы правительства также упали с 32,9 процента от ВВП в 1990 году до менее 15 процентов в 1995 году. Бюджетный дефицит вырос до уровня 10 процентов ВВП.⁵ Для покрытия этого дефицита, правительство прибегло к денежной эмиссии, то есть увеличению оборота денежной массы, тем самым снижая стоимость национальной валюты и фактически облагая все население налогами. Только в 1994 году национальная валюта обесценилась на 1300 процентов.⁶ В то же время, росла инфляция и в период между 1991 и 1995 годами цены на потребительские товары взлетели на 24 000 процента.⁷

В 1994 году Азербайджан подписал оценивающийся в 10 миллиардов долларов «Контракт века» на разработку месторождений Азери-Чираг-Гюнешли (АЧГ) в азербайджанском секторе Каспийского моря. Подписание этого контракта, закрепление власти за Президентом Алиевым в 1995 году и его акцент на экономическую стабилизацию стали сигналом перехода от прежнего хаоса в Азербайджане к началу второго нефтяного бума.

Правительство проводило строгую денежную и фискальную политику, в которой сочеталось сокращение расходов, увеличение займов и уменьшение денежной эмиссии, в результате чего уровень инфляции опустился до менее 2 процентов в год. За последние три года темп экономического роста составил в среднем 10 процентов. Цены либерализованы во всех отраслях, за исключением энергетической. Дефицит бюджета сократился с 15,3 процента от ВВП в 1993 году до 0,4 процента в 2002 году. Азербайджан целенаправленно увеличивает свой валютный запас, который к концу 2003 года составил более 1,5 миллиарда долларов на счетах Национального Банка и в Нефтяном Фонде.

Эти достижения впечатляют. Однако, вызывает беспокойство уязвимость этой фискальной стабильности вследствие внешних шоков на рынке нефти. Резкое падение цены на нефть в конце 90-х годов заметно сократило экспортные поступления и бюджетные доходы страны. Азербайджан уже проявляет признаки голландского синдрома. Реальный обменный курс национальной валюты заметно вырос между 1997 и 1999 годами, что сделало импорт товаров и услуг более выгодным, чем внутреннее производство или закупки в пределах страны. Нефть и нефтяные продукты продолжают доминировать в экспортном реестре Азербайджана, а производственная отрасль сокращает обороты. Большое количество вынужденных переселенцев в Азербайджане, высокий уровень бедности и нехватка электроэнергии, вкупе с умеренными запасами нефти и газа, еще более усиливают

важность правильного управления углеводородными доходами для будущего процветания этой страны.

Инвестиции в нефтяной сектор и ВВП

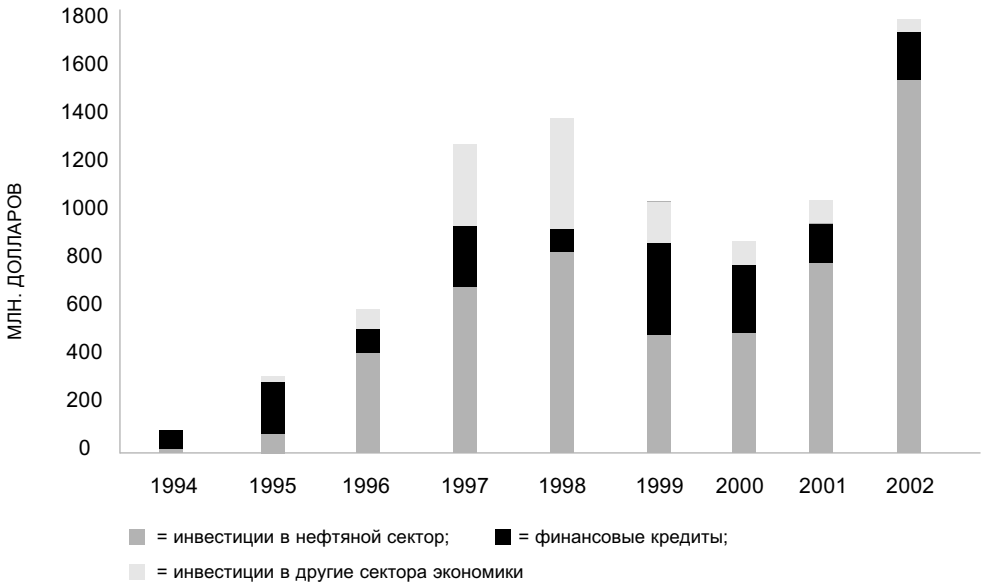
Хотя экспорт нефти с АЧГ начался только в 1997 году, его воздействие на экономику ощущалось уже в 1995, когда было подписано соглашение о разделе добычи (СРД) с АЧГ. Бонусы, выплаченные сразу после подписания, помогли правительству остановить обесценивание национальной валюты и последующую инфляцию. Бонусы также сыграли важную роль в регулировании бюджетного дефицита, о чем будет рассказываться ниже.

В 1995 году инвестиции в нефтяной сектор выросли до уровня 37 процентов от общих иностранных инвестиций, так как большое количество средств направлялось на поддержку разведки и разработки нефтяных месторождений, а также на строительство трубопровода из Баку в черноморский порт Супса. С тех пор в нефтегазовый сектор направлялась львиная доля иностранных инвестиций, а в настоящее время эти инвестиции составляют более 80 процентов общих прямых иностранных инвестиций.⁸ Большая часть этих инвестиций направлялась в морские нефтяные месторождения недалеко от Баку и приносила мало пользы остальной стране. В кумулятивном отношении, с 1994 года прямые иностранные инвестиции в нефтяной сектор составили около 9 миллиардов долларов.⁹

Значительная часть этих инвестиций направлялась на блок месторождений АЧГ, в который уже вложено более 6,5 миллиарда долларов. Следующим крупным проектом является морское месторождение газа Шах-Дениз, в которое инвестировано чуть меньше 1 миллиарда долларов. График 1 демонстрирует роль, которую играет нефтяной сектор в общем объеме иностранных инвестиций в период между 1994 и 2001 годами.

Будущие инвестиции будут направляться на осуществление фаз 1, 2 и 3 разработки месторождений АЧГ, на разработку месторождения газа Шах-Дениз и на строительство трубопроводов Баку-Тбилиси-Джейхан (БТД) и Баку-Тбилиси-Эрзурум (БТЭ). Трубопровод БТД будет транспортировать нефть с месторождений АЧГ в турецкий средиземноморский порт Джейхан. По трубопроводу БТЭ на турецкие рынки будет транспортироваться природный газ. Некоторая его часть будет реализовываться в Грузии. В Таблице 1 показаны объемы инвестиций и ожидаемые сроки осуществления этих проектов. Следует заметить, что не все ожидаемые инвестиции будут сделаны непосредственно в Азербайджане, так как они предусматривают расходы на покупку оборудования из-за рубежа, а также строительство трубопровода в Грузии и Турции. Однако, несмотря на то, что расходы будут понесены за пределами Азербайджана, они будут иметь мультипликативный эффект в Азербайджане по мере осуществления этих проектов.

ГРАФИК 1. Иностранные инвестиции в нефтяной сектор Азербайджана, 1994-2002 гг.



Источник: Ежегодный Статистический Справочник Азербайджана за 2002 год. Информационное агентство Туран, 21 февраля 2003 года.

Примечание: Эти данные не полностью отражают инвестиции в нефтяной сектор, так как в отчете Справочника не конкретизируется направление финансовых кредитов. Следовательно, часть этих кредитов могла быть инвестирована в нефтяную промышленность.

ТАБЛИЦА 1. Ожидаемые инвестиции в нефтяной сектор Азербайджана, 2005-2009 гг.

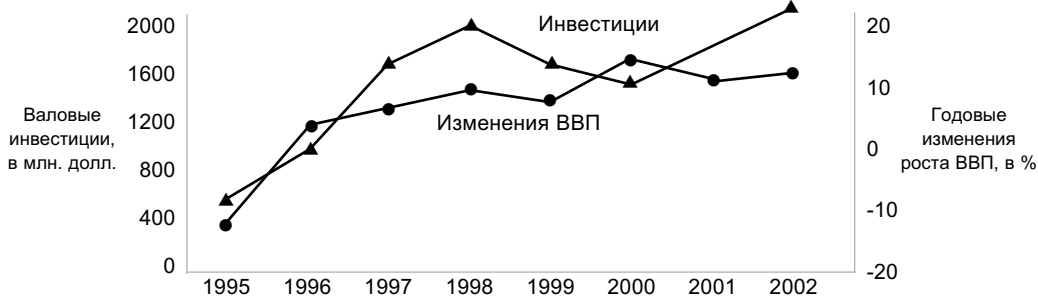
	Стоимость проекта, млрд. долларов	Начало добычи/ транспортировки
Азери-Чираг-Гюнешли		2004
Фаза 1 (Центральный Азери)	3,4	2005
Фаза 2 (Западный и Восточный Азери)	5,2	2006–2007
Фаза 3 (Глубоководный Гюнешли)	3,0*	2008
Шах-Дениз (Включая газопровод Баку-Тбилиси-Эрзерум)	3,2	2006
Нефтепровод Баку-Тбилиси-Джейхан	3,6	2005
Всего:	18,4	

Источник: Компания BP Azerbaijan

*данные предварительные

Как показано на Графике 2, резкий рост ВВП последовал сразу после увеличения инвестиционных вливаний. По мере поступления иностранных инвестиций в нефтяной сектор Азербайджана, уровень ВВП постепенно рос. Топливный сектор составил 31,4 процента ВВП в 2002 году, по сравнению с 16,4 процента в 1995 году.¹⁰ Инвестиции в нефтяной сектор способствуют росту ВВП больше, чем какие-либо другие инвестиции.

ГРАФИК 2. Темпы роста ВВП и иностранных инвестиций, Азербайджан, 1995-2001 гг.



Секторы экономики

Рост производительности нефтяного сектора способствовал увеличению ВВП на 60 процентов в период между 1995 и 2001 годами. В то время, как производственные показатели в нефтяном секторе выросли более чем на 200 процентов с 1995 по 1999 годы, эти показатели в не-нефтяном секторе за этот же период сократились приблизительно на 39 процентов.¹¹ То, что нефтяной сектор является основным двигателем роста подтверждается сокращением объемов производства почти в каждой второй отрасли промышленного производства. В 2002 году нефтяной сектор составлял 61 процент всего промышленного производства.¹² Неравномерное промышленное развитие отчасти является результатом развала плановой экономики, но также является признаком голландского синдрома, так как нестабильность национальной валюты, инфляция и недостаток финансирования постепенно вытеснили ненефтяные производственные сектора.

Голландский синдром начинает проявляться, когда большое количество иностранной валюты, вырученной с продажи какого-либо товара, например, нефти, конвертируется в местную валюту. В результате повышается спрос на национальную валюту, что приводит к росту ее обменного курса. В итоге импорт дешевеет, а экспорт дорожает. Это снижение конкурентоспособности ослабляет трудоемкий производственный сектор.

Большая часть производственного сектора почти перестала функционировать даже несмотря на то, что экономика стала в целом оживать. Экспорт в

Россию, которая является крупнейшим торговым партнером Азербайджана, снизился с 180,5 миллиона долларов в 1997 году до 95,7 миллиона долларов в 2002 году.¹³ В Таблице 2 показано сокращение производства различных товаров на фоне роста добычи нефти.

ТАБЛИЦА 2. Выпуск отдельных товаров, 1990-1999 гг.

Продукция	1990	1995	1999
Добыча сырой нефти (включая газоконденсат), в млн. т	12,5	9,2	13,8
Алюминий (в тыс. т)	238,9	26,1	76,1
Консервированные продукты (в млн. банок)	653,5	82	49
Ткани (в млн. кв. м)	150,9	59,5	0,8
Цемент (в тыс. т)	990	196	171

Источник: Ежегодный Статистический Справочник Азербайджана, 2002 г.

Отрасли строительства и услуг, стимулируемые нефтяным сектором, имели более благоприятные показатели. Когда шло строительство трубопровода Баку-Супса, строительный сектор составлял 13 процентов ВВП. Однако, после завершения строительства трубопровода показатели этого сектора вновь сократились и в 2001 году составили уже 6 процентов ВВП. В связи с оживлением строительных работ в нефтяном секторе в 2003 году, удельный вес строительного сектора в ВВП вновь достиг 13 процентов. Сектор услуг, в особенности жилищный, пищевой и транспортный, также получил временную помощь в результате деятельности нефтяного сектора.

Пытаясь дать толчок развитию не-нефтяного сектора, в 1999 году правительство приняло Закон о государственной поддержке частного предпринимательства и указ о мерах по ускорению реформ в сельскохозяйственном секторе. Согласно закону, правительство через уполномоченные банки предоставляет льготные кредиты на сумму до 100 000 долларов на развитие малого и среднего бизнеса. По состоянию на 2002 год, в рамках этой программы 48 предприятиям было выдано кредитов на сумму 2 миллиона долларов. Согласно же названному выше указу, сельскохозяйственные производители были освобождены от девяти видов налогов на срок до пяти лет. Предложение правительства создать географические налоговые зоны и экономические отрасли было встречено с беспокойством со стороны МВФ в связи с тем, что создание таких зон может способствовать уклонению от налогов существующих частных предприятий.

Правительство также упростило налоговую систему для малого бизнеса, введя для него в 2001 году упрощенный налог, и в 2002 году парламент приступил к рассмотрению закона о стимулировании внутреннего производства. Другие решения – о снятии ограничений с частного сектора (1999 год) и о борьбе с коррупцией

(2000 год) – также преследуют цель развития частного бизнеса. Важным шагом в направлении сокращения коррупции было решение Министерства Финансов уменьшить на 40 процентов количество налоговых инспекторов и повысить в три раза зарплату оставшимся инспекторам. Полномочия по проведению налоговых проверок были переданы от министерства внутренних дел министерству налогов. Согласно представительству Торговой Палаты США в Азербайджане, количество случаев авансовой выплаты налогов сократилось.

Еще одним важным шагом стало сокращение чрезмерно большого количества лицензий, необходимых для регистрации и деятельности частных предприятий. Их количество сократилось с 240 до 30. Однако, выражается обеспокоенность в связи с тем, что процедура получения этих 30 лицензий усложнилась. Количество органов, выдающих лицензии также сократилось с 30 до 18, а срок действия лицензий продлен с 6 месяцев до 5 лет.

Это, тем не менее, всего лишь первые робкие шаги, и их плоды еще предстоит увидеть. Серьезным препятствием для мелких и средних предприятий является проблема доступа к кредитам. Процентные ставки в 20 процентов и выше сохраняются, несмотря на то, что уровень инфляции составляет 2-2,5 процента. В банковской системе по-прежнему доминирует государственный Международный Банк, приватизация которого была приостановлена в 1999 году. В целом же, приватизация протекает медленнее, чем в соседних странах. Кумулятивные поступления от приватизации составляют 3 процента ВВП, в то время как в Грузии данный показатель равен 20 процентам.¹⁴ В сельскохозяйственном секторе есть необходимость в институциональной поддержке, как, например, в кредитах и другой помощи тем, кого коснулись сельскохозяйственные реформы.¹⁵

Торговля

Наряду с другими секторами экономики, добыча нефти также затмила и торговлю. Когда Азербайджанская Международная Операционная Компания (АМОК) начала добывать нефть с месторождения Чираг в 1997 году, доля нефти и нефтяных продуктов в общем объеме экспорта Азербайджана составляла 61 процент. К 2002 году Азербайджан почти стал экономикой «одной культуры», так как сырая нефть и нефтяные продукты составляли 88 процентов экспорта.¹⁶ Этот рост объясняется не только увеличением добычи, но и резким сокращением экспорта других товаров и относительно высокой ценой на нефть, продаваемую за границу. В то же время, доля не-нефтяных товаров в общем экспорте сократилась с 38,6 до 8,7 процентов.¹⁷

Такой большой объем нефти в торговых отношениях страны сделал Азербайджанскую экономику сильно уязвимой вследствие резких изменений цены на нефть. В 1998 и 1999 годах, когда цены на нефть упали до 10,9 долларов за баррель, дефицит платёжного баланса в Азербайджане составил 32,6 процента ВВП.¹⁸ Сокращение ожидаемых доходов незамедлительно отразилось на бюджете, так как

и доходы, и расходы резко сократились по сравнению с предыдущим годом. Доходы упали на 9,3 процента, а расходы на 10,3 процента.¹⁹

Обменный курс и инфляция

После подписания в 1995 году контракта по месторождениям АЧГ, реальный обменный курс начал расти вследствие усилий правительства по борьбе с инфляцией. Нефтяные доходы в виде бонусов, жесткая финансовая и кредитная политика правительства, а также кредиты МВФ способствовали укреплению маната и обузданию инфляции. В 1994 году национальная валюта обесценилась на 1300 процентов, а в 1995 году еще на 265. Для сравнения, между 1996 и 1997 годами курс валюты вырос на 13 процентов.²⁰ Однако, в результате этого роста местные товары стали дороже импортных. Сейчас власти пытаются постепенно девальвировать манат в целях расширения покупательской способности населения и развития местной промышленности. В 1999-2000 годах им удалось девальвировать национальную валюту почти на 8 процентов благодаря многочисленным банковским интервенциям.²¹

Девальвация маната продолжалась и в 2001-2002 годах. Если сравнивать среднегодовые курсы между 1998-2002 годами, то манат обесценился почти на 26 процентов. Но в 2003 году, в связи с осуществлением трансферов из нефтяного фонда в государственный бюджет, девальвация маната затухла, и конкурентоспособность отечественных производителей на внутреннем рынке страны вновь стала падать.

Коррупция

Высокий уровень коррупции препятствует развитию ненефтяного частного сектора.²² Ее присутствие общепризнанно, тем не менее, коррупция и бюрократические проволочки продолжают препятствовать развитию сбалансированной экономики. В 2003 году организация Transparency International поместила Азербайджан на 124-е место в своем списке из 133 стран мира по уровню коррупции. Согласно Индексу Экономической Свободы Института Наследия за 2002 год, Азербайджан «чрезвычайно несвободная» страна. В этом отчете Азербайджану отведено 118-е место из 161 страны. В результате национального опроса 2001 года было установлено, что 77 процентов респондентов считают, что правительство не предпринимает достаточных мер для борьбы с коррупцией.²³ В своей оценке выполнения Азербайджаном своих обязательств в качестве члена Совета Европы, Совет призвал руководство страны принять антикоррупционный закон и национальную программу по борьбе с коррупцией.²⁴

Неизбежность «коррупционного налога» тормозит развитие ненефтяного сектора, возрождение которого необходимо для долгосрочного экономического развития Азербайджана. В своем опросе среди 555 не-нефтяных иностранных фирм, работающих в Азербайджане, Консультативная Служба Иностранных Инвестиций

обнаружила, что инвестиционный климат в нефтяном секторе гораздо благоприятнее, чем в не-нефтяном. Тридцать процентов респондентов назвали коррупцию как наиболее актуальную проблему. Самое важное, пожалуй, то, что высокий уровень коррупции наиболее часто назывался в качестве основной причины решений не инвестировать в экономику Азербайджана.²⁵

Занятость и бедность

В то время, как нефтяной сектор сильно воздействует на рост ВВП и инвестиции, его влияние на уровень занятости и бедности было гораздо менее заметным. Углеводородное производство не является трудоемким. Хотя в 2002 году нефтяной сектор составил 31,4 процента ВВП, его доля в общем объеме занятости составила всего 1 процент.²⁶

Занятость в отраслях, поддерживающих нефтяной сектор в 90-е годы увеличилась. К примеру, уровень занятости в розничном секторе и секторе услуг вырос с 9,9 процента в 1990 году до 18,9 процента от общей занятости в 1998 году.

Из-за препятствий на пути регистрации для получения пособий по безработице, трудно с точностью определить уровень безработицы. Однако, на основе переписи населения 1999 года можно сделать вывод, что уровень безработицы среди экономически активной части населения составляет 15,8 процента по всей стране и 23,9 процента в городах.²⁷

Многие граждане не отошли от опустошительного шока в связи с развалом советской экономики и войной за Нагорный Карабах. У Азербайджана один из самых высоких показателей количества беженцев на душу населения в мире, и эта ситуация не сильно изменилась с 1993 года. Лишь недавно правительство перешло от простой помощи беженцам к их расселению. Бедность, болезни и безработица растут с опасной быстротой. Почти миллион людей стали беженцами или переселенцами в результате войны.

Согласно результатам государственного исследования семейных доходов, проведенного в 2001 году, 49 процентов населения живет за чертой бедности, составляющей 25,8 долларов в месяц.²⁸ Несмотря на один из самых высоких уровней ВВП на душу населения среди бывших советских республик из-за своей нефти, Азербайджан также занимает второе место среди пост-советских республик по уровню недоедания. В 1997-1999 годах 37 процентов населения недоедало.²⁹

В 2001 году, Всемирная Программа Продовольствия ООН провела исследование уровня жизни среди вынужденных переселенцев и обнаружила, что доступ к основным продуктам питания ухудшился по сравнению с предыдущим исследованием 1998 года.³⁰ 90 процентов респондентов проведенного в 2001 году национального исследования о состоянии бедности и коррупции считают, что правительство не справилось с задачей оказания помощи нуждающимся.

Проблемы бедности усугубляются экологическими проблемами страны.

Окружающая среда Азербайджана пострадала в результате более, чем вековой разработки нефтяных месторождений и десятилетий химического и сельскохозяйственного производства, не говоря уже о последствиях гражданской войны. Доклад ООН о состоянии окружающей среды в Азербайджане обнаружил, что почти 30 процентов прибрежной зоны и более половины больших рек загрязнены. Ограниченные водные ресурсы страны, плохое качество воздуха и уничтожение лесов являются серьезным препятствием на пути к улучшению качества жизни.³¹

Программа сокращения бедности и экономического развития Азербайджана, принятая в результате общественных обсуждений в рамках Стратегии по Сокращению Бедности, является беспристрастной оценкой уровня бедности в Азербайджане и усилий государства по борьбе с нею. В ней отмечена тщетность увеличения расходов на улучшение качества общественных услуг из-за задержек в процессе реструктуризации. Например, было бы более эффективно направлять социальные расходы не на повышение зарплат, а на инфраструктуру.

Борьба с бедностью в Азербайджане требует увеличения доходов для 99 процентов населения, не занятого в нефтяном секторе, что будет очень непросто сделать, учитывая нынешний упадок в не-нефтяной промышленности. В своей оценке уровня бедности Всемирный Банк установил, что для устранения крайней бедности к 2010 году (то есть для сокращения доли населения, живущей на 72 000 манатов в месяц в 2001 году, до менее чем 1 процента) потребуется добиться годового роста не-нефтяного ВВП на 14 процентов, что более чем в два раза выше ожидаемого показателя в 6,3 процента.³²

Управление и бюджетная отчетность

Так же, как и в Казахстане, и во многих нефтяных государствах, описанных в Главе 1, в Азербайджане наблюдается чрезмерная концентрация власти в руках исполнительной ветви, что продолжается со времени обретения Азербайджаном независимости.³³ Не удивительно, что правящая семья играет важную роль в энергетическом секторе, где нынешний президент ранее занимал второе по важности место в Государственной Нефтяной Компании Азербайджана (ГНКАР).

Так как нефтяные доходы попадают к центральному правительству и так как многонациональные компании предпочитают работать в странах с влиятельным руководителем, добыча нефти зачастую способствует расширению исполнительной власти и ослаблению оппозиции как внутри, так и за пределами правительства. Эти тенденции четко видны в Азербайджане, где власть президента ограничивает полномочия парламента и препятствует развитию гражданского общества.

С 1993 года до недавнего времени Азербайджаном правил Гейдар Алиев, руководитель брежневской эпохи. После ухода нескольких его предшественников, Алиев был избран президентом в 1993 году, набрав почти 99 процентов голосов избирателей. Наблюдатели обвиняли Алиева в том, что он избавился от своих поли-

тических оппонентов до президентских выборов и вытеснил их из парламента.

В 1998 году перед президентскими выборами, лидерам и членам оппозиционных партий было отказано в представительстве в избирательной комиссии и в разрешении проводить встречи с общественностью. Некоторые оппозиционные лидеры были арестованы по политическим мотивам. Национальный Институт Демократии США, проводивший мониторинг выборов 1998 года, заявил следующее: «вызывает беспокойство то, что нарушения (... включая наполнение избирательных урн фальшивыми бюллетенями и запугивание избирателей...) имели систематический характер и почти полностью совершались в пользу Алиева».³⁴ Бюро по Демократическим Институтам и Правам Человека (БДИПЧ) ОБСЕ охарактеризовало парламентские выборы 2000 года как «ускоренный курс по освоению различных способов манипуляций».³⁵

В октябре 2003 года власть перешла от болеющего Гейдара Алиева к его сыну, Ильхаму Алиеву. Решение о назначении Ильхама Алиева премьер-министром в августе 2003 года было широко интерпретировано как попытка осуществить династическую смену власти в случае, если Алиев-старший умрет до октябрьских выборов. Это было бы возможно благодаря дополнениям к конституции, которые правительство протолкнуло в 2002 году. Эти дополнения требуют, чтобы в случае смерти президента власть переходила к премьер-министру, а не к спикеру парламента, до проведения новых выборов.

Ильхам Алиев стал новым президентом в результате выборов, которые были запятнаны нарушениями и злоупотреблениями. В своей оценке этих выборов Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе заявила, что они не соответствовали международным стандартам демократических выборов. «В целом, президентские выборы стали упущенной возможностью для настоящего демократического процесса выборов».³⁶ За выборами последовали бунты и массовые аресты среди предполагаемых оппозиционеров. Недавний отчет группы по Соблюдению Прав Человека запечатлел нарушения до, во время и после выборов и пришел к выводу, что Азербайджан переживает самый тяжелый кризис прав человека за последнее десятилетие.³⁷

Полномочия парламента четко разграничиваются конституцией, в то время как полномочия президента не ограничены. В парламенте – Милли Меджлисе – доминирует Партия Новый Азербайджан, созданная Алиевым. Есть еще несколько представителей оппозиционных партий. Из-за своей про-президентской направленности Милли Меджлис стабильно принимает законы, поддерживаемые президентом. Но даже при этом большая часть нового законодательства, включая и юридический акт о создании Государственного Нефтяного Фонда, имеет форму президентских указов.

Ни Меджлис, ни общественность не осуществляют эффективный контроль над общественным финансированием. Парламент не в состоянии ни составлять, ни

вносить поправки в годовой бюджет, а может либо принять, либо отвергнуть его. Бюджет представляется в парламент Министерством Финансов, которое подчиняется непосредственно президенту и работает в тесной связи с администрацией президента, чтобы обеспечить соответствие фискальной политики приоритетам главы государства. В своей ежегодной оценке Совет Европы выразил «глубокое беспокойство в связи с вмешательством исполнительной власти в функционирование государственных институтов» и добавил, что «к сожалению, парламент не контролирует деятельность правительства, что означает, что общественность также остается безучастной в этом процессе».³⁸

Парламент никогда еще не пользовался своей прерогативой отвергнуть бюджет или вернуть его в Министерство Финансов на доработку. И так как голосование по бюджету является одним из немногих способов парламентского контроля над исполнительной властью, возвращение или же отвержение бюджета может рассматриваться в администрации президента как вотум недоверия.

Участие общественности в процессе принятия бюджета тоже ограничено. Так как парламент не в состоянии изменить бюджет, защитникам бюджета нет особого смысла пытаться обсудить бюджет с членами парламента. Бывший член парламентской комиссии по бюджету сказал в доверительной беседе, что не припоминает более двух-трёх случаев за свой пятилетний депутатский срок, когда к нему по вопросам бюджета обращались граждане. Хотя Министерство Финансов и осуществляет контроль над бюджетом, оно не обеспечивает общественное участие в составлении бюджета. Участие общественности также ограничивается из-за нехватки общедоступных данных. Несмотря на то, что Министерство Финансов ежемесячно составляет детальные отчеты о действительных доходах и расходах и предоставляет информацию об обязательствах по расходам, задолженностям и кредитам (включая кредиты под государственные гарантии), ничто из этого не является доступным общественности. Государственный Комитет Статистики составляет ежемесячные отчеты, содержащие данные о правительственном финансировании, но только тиражом в 100 экземпляров, которые распространяются внутри правительства.

По мере роста нефтегазовых доходов усиление бюджетного планирования и аудитов становится приоритетным для Азербайджана. Позитивным шагом в долгосрочном бюджетном планировании стало учреждение правительственной комиссии для развития долгосрочной стратегии управления доходами. Эта комиссия будет работать над тем, чтобы бюджеты соответствовали ожидаемым ценам на нефть, а также над приоритетами в Государственной программе по снижению бедности и экономическому развитию. Комиссия всецело состоит из правительственных работников; она могла бы быть усилена включением в её состав наблюдателей из гражданского общества, а также публикациями плановых документов. Проявляя финансовую осторожность, правительство тщательно контролировало расходы, чтобы не допустить перегрева экономики. При больших иностранных ин-

вестициях в Азербайджанскую экономику для строительства в нефтяном секторе, правительство ограничило общие капитальные расходы до 8 процентов.

Еще одним препятствием на пути общественного участия в бюджетном процессе является внесение ограничений на деятельность НПО. Конституция Азербайджана гарантирует право на свободу самовыражения и это обязательство подтверждается членством Азербайджана в Совете Европы. Хотя законодательная база для гражданского общества крепкая, на практике его развитие упирается в препятствия при регистрации НПО. Только после регистрации НПО могут рассчитывать на получение грантов, налоговых льгот и права на проведение встреч с общественностью.

Закон о деятельности НПО 2000 года не конкретизирует права и обязанности сторон в процессе регистрации, следовательно, решение о регистрации того или иного НПО принимается на основе внутренних документов Министерства Юстиции, которые еще не были раскрыты для общественности. В регистрации обычно отказывается без какого-либо объяснения причин и по прошествии максимального 10-дневного срока, установленного законодательством. Зачастую Министерство Юстиции не дает никакого ответа, а без официального отказа аппlicants не могут подать апелляцию в суд. Ограничение регистрации только пределами Баку препятствует развитию гражданского общества за пределами столицы. Даже в тех редких случаях, когда районный суд отменяет решение об отказе в регистрации, Министерство Юстиции не всегда выполняет решение суда.³⁹ Общественное участие в бюджетном процессе и развитие гражданского общества в целом требует пересмотра законодательной базы и практики регистрации НПО.

Бюджетные доходы и их сбор

В результате роста добычи и экспорта нефти и относительно высокой цены на нефть, азербайджанский бюджет стал сильно зависеть от нефти. В 2002 году нефтяной сектор составил 36,5 процента бюджетных поступлений. В 2003 году нефтяные доходы с учетом трансферов из нефтяного фонда составят 39,2 процента бюджета правительства, согласно данным парламентской комиссии по экономической политике.⁴⁰ Если принять во внимание отрасли нефтяного строительства и услуг, воздействие будет еще большим. Как и в других странах, большое влияние нефти на доходы правительства грозит опасными последствиями в случае падения цены на нефть. По подсчетам МВФ, падение цены на каждый доллар означает потерю 35 миллионов долларов в виде доходов правительства или приблизительно 5 процентов общих доходов правительства в 2000 году.⁴¹ Влияние на бюджет будет еще более заметным, когда в ближайшие несколько лет увеличится добыча. Риск усиливается из-за отсутствия механизма бюджетной стабилизации в нефтяном фонде, о чем будет сказано ниже.

Со времени заключения первого контракта нефтяные бонусы используются

каждый год для финансирования бюджетного дефицита правительства.⁴² В 1995-2000 годах нефтяными бонусами было профинансировано в среднем 62 процента бюджетного дефицита, а в одном году – 90 процентов. В целом же, бонусы на сумму 345 миллионов долларов уже использованы на эти цели.

Еще одним фактором, делающим азербайджанский бюджет уязвимым вследствие падения цены на нефть, является низкая собираемость налогов с государственных предприятий. Запутанная система задолженностей государственных предприятий, в особенности ГНКАР, затрудняет сбор государственных доходов. В силу того, что иностранные нефтяные компании, занятые в азербайджанском секторе Каспийского моря, еще не вышли на прибыль, а также освобождены от уплаты большинства налогов, они на данном этапе не являются крупными налогоплательщиками. Ожидается, что иностранные нефтяные компании выйдут на прибыль в 2007 году, если мировые цены на нефть не опустятся ниже прогнозируемого в нефтяных контрактах уровня. А пока, роль крупного налогоплательщика принадлежит ГНКАР, на долю которой приходится треть налоговых поступлений правительства. Но она также является и крупнейшим должником. Долг ГНКАР является результатом того, что компания вынуждена предоставлять большие субсидии, как, например, бесплатная поставка топлива государственным предприятиям, рассчитываться с Ираном за поставку электроэнергии в южный Азербайджан и выделять средства на нужды беженцев. К примеру, ГНКАР покупает газ у России и продает его населению в убыток себе. Но даже при этом большинство семей не в состоянии платить за газ. По подсчетам МВФ, в 2000 году ГНКАР недосчиталось суммы, равной 27 процентам ВВП в результате невыплат населения.⁴³

По состоянию на октябрь 2001 года, на долю ГНКАР приходилось 47 процентов всех задолженностей в бюджет, что составляло сумму равную 5,1 процента ВВП 2001 года.⁴⁴ Начиная с 1996 года, правительство приняло ряд законов для смягчения проблем задолженностей. Если они будут выполнены, то указ о приватизации предприятий топливно-энергетического сектора, в результате которого около 100 предприятий будут выставлены на продажу, мог бы улучшить сбор налоговых выплат с этих компаний. Правительство Азербайджана докладывает, что в 2003 году ГНКАР тесно работала с Министерством по налогам для определения своих налоговых выплат и выполнила свои квартальные обязательства.⁴⁵ И хотя ситуация улучшается, в 2001 году на долю государственных предприятий пришлось 84 процента всей задолженности по налогам.⁴⁶

Одним из важных шагов, которые могут позволить ГНКАР стать более прибыльной, явилось создание в 2001 году Министерства Топлива и Энергетики, которое несет ответственность за разработку стратегии развития топливно-энергетического комплекса, заключение контрактов с иностранными производителями от имени правительства (и взятие на себя роли ГНКАР в уже заключенных СРД), а также развитие частного бизнеса в углеводородном секторе. Еще одной переменной,

способной улучшить денежный поток ГНКАР, является указ Президента Гейдара Алиева в феврале 2003 года, позволяющий ГНКАР сохранять свою прибыль, а не направлять ее в Государственный Нефтяной Фонд.⁴⁷ С созданием министерства и изменением положений Нефтяного Фонда, ГНКАР должна более успешно решать коммерческие задачи: добыча, переработка и сбыт нефти и газа.

Потенциал нефтяных и газовых доходов

Азербайджан подписал 22 СРД на разработку различных нефтяных и газовых месторождений (см. Приложение 1), но только соглашения по нефтяным месторождениям АЧГ и газоконденсатному месторождению Шах-Дениз, разработку которых осуществляет компания БП, привели к обнаружению больших запасов углеводородов.⁴⁸ Новые разработки, начатые после обретения Азербайджаном независимости, оказались разочаровывающими. Контракт с АМОК оценивается в 10 миллиардов долларов и заключен с 10 инвесторами на 30 лет. БП, оператор проекта, подсчитал, что месторождение содержит 5,4 миллиарда баррелей извлекаемых запасов нефти.⁴⁹ Добыча нефти началась в 1997 году, и это единственный офшорный контракт, в настоящее время находящийся на стадии производства. По итогам 2003 года АМОК добывал 131 000 баррелей в сутки, а к концу 2004 года, после завершения Стадии 1 контракта, добыча должна составить 400 000 баррелей в сутки. С осуществлением Стадии 2 и 3, пик добычи в 2009 году составит 1 миллион баррелей в сутки.

Производство газа в Азербайджане сравнительно ограничено и не способно удовлетворить внутреннюю потребность, в то время, как разница перекрывается импортом из России. Крупнейшее месторождение Азербайджана Шах-Дениз, которое считается самым большим обнаружением газа за более чем 20 лет, содержит, по оценкам специалистов, от 25 до 39 триллионов кубических футов газа.⁵⁰ И хотя месторождение большое, общие запасы газа в Азербайджане невелики и составляют 0,5 процентов мировых. Добыча с Шах-Дениз, ожидаемая в начале 2006 года, зависит от строительства газопровода Баку-Эрзурум и от того, сможет ли Турция, которая уже заполнена импортным газом, принять дополнительные объемы газа.⁵¹ Разработка Стадии 1 проекта Шах-Дениз была санкционирована в феврале 2003 года. Среди других мелких месторождений можно назвать Бахар, Понешли.

Добыча газа сократилась в основном из-за того, что ГНКАР пришлось направить почти всю прибыль на социальные нужды, что лишило компанию возможности проводить разведку новых месторождений. В Приложении 3 приводится суммарная добыча нефти и газа в Азербайджане с 1990 года по настоящее время. В Приложении 3 также показано падение добычи ГНКАР и восстановление добычи в

1998 году благодаря АМОК.

При существующих запасах и планах добычи, нынешних запасов Азербайджана должно хватить на 30 лет. Добыча достигнет своего пика в 2010 году. После 2012 года, если не будут открыты новые запасы, в результате резкого сокращения добычи к 2024 году производство упадет до уровня одной четверти пиковой отметки.⁵²

Прибыльная нефть

Как и многие СРД, азербайджанские работают по принципу раздела прибыльной нефти между подрядчиком и правительством страны-хозяйки. Это означает, что подрядчикам разрешается возвращать инвестиционные затраты (операционные и капитальные расходы) еще до начала раздела прибыли. На крупнейшем блоке месторождений Азербайджана АЧГ, половина получаемой прибыли будет выплачиваться консорциуму до тех пор, пока его компании полностью не возместят свои инвестиции с процентами. Темп возвращения инвестиций членами консорциума должен вырасти с 569 миллионов долларов в 2001 году до 3 миллиардов в 2010 году.⁵³ Если цена на нефть сохранится на высоком уровне, процесс возвращения капитальных затрат может завершиться быстрее.

Когда капитальные затраты будут возмещены, 50 процентов полученной прибыли будет принадлежать ГНКАР, как представителю правительства. Оставшиеся 50 процентов делятся между правительством и членами консорциума с учетом транспортных расходов и нормы доходности. Доля правительства увеличивается по мере роста нормы доходности инвестиций.

В Таблице 3 показана схема раздела добычи по контракту АЧГ.⁵⁴

Так, например, до того времени, пока капитальные затраты не будут возмещены и при том, что норма доходности не будет превышать 16,75 процентов, правительство получает 30 процентов из 50 процентов прибыли, или около 15 долларов из каждых 100 долларов прибыли. Это нынешний уровень рентабельности проекта.⁵⁵ При такой же норме доходности, правительство, после полного возмещения инвестиционных затрат, будет получать 50 процентов прибыли плюс 30

ТАБЛИЦА 3. Соглашение о разделе ранней нефти с АЧГ.

<i>Доля ранней нефти (в % от общего)</i>		
Норма доходности	ГНКАР	Подрядчик
< 16,75	30	70
Между 16,75 и 22,75	55	45
> 22,75	80	20

Источник: Соглашение о совместной разработке и добыче с месторождений Азери и Чираг и глубоководной части месторождения Гонеили в азербайджанском секторе Каспия, 1994 год.

процентов со второй части прибыли, то есть 65 долларов из каждых 100 долларов. Правительство также будет получать дополнительную прибыль от ГНКАР, которая владеет 10-процентной долей в контракте по АЧГ, после того, как та выплатит членам консорциума задолженность за финансирование ее доли инвестиций.

В других офшорных СРД Азербайджана⁵⁶ раздел добычи определяется подсчетом фактора прибыли R, а затем разделом добычи с учетом рентабельности месторождения. При наименьшей рентабельности Азербайджан должен получить 50 процентов прибыли, а при наибольшей – 90 процентов.

При рассмотрении роста ВВП в Азербайджане и оценке доходов правительства необходимо учитывать фактор возмещения затрат. Согласно прогнозу Всемирного Банка о макроэкономической ситуации в Азербайджане, репатриация нефтяного капитала в 2000-2010 годах превысит 15 миллиардов долларов, хотя эти средства включены в прогнозируемый ВВП. Более точный прогноз роста – это прогноз Валового Национального Дохода (ВНД), в котором при подсчете ВВП не учтен нефтяной сектор и другие факторы.⁵⁷ Валовый Национальный Доход страны составит 68 процентов от ВВП в 2010 году, когда возмещение затрат по АЧГ должно завершиться. Следовательно, хотя ожидается, что ВВП будет расти с ежегодным темпом в 13 процентов в 2001-2010 годах, доходы Азербайджана будут расти с меньшей скоростью – 5 процентов в год.

Бонусы

По итогам 2002 года, на счета ГНФАР поступили бонусы в общем объеме 52,6 млн. долларов, а в III квартале 2003 года – 11,42 млн. долларов.⁵⁸ Общая сумма полученных от иностранных компаний бонусов составила более 700 млн. долларов.⁵⁹ До создания Нефтяного Фонда в конце 1999 года, бонусы шли как на пополнение золотовалютных резервов Национального Банка, так и на покрытие дефицита государственного бюджета. В тот период эти бонусы сыграли важную роль в регулировании бюджетного дефицита.

Все СРД Азербайджана по морским месторождениям на определенном этапе предусматривают выплату бонусов. В основном, первый бонус выплачивается в течение 30 дней со дня вступления контракта в силу. Выплата последующих бонусов зависит от достижения определенных целей. Двенадцать из 15 ратифицированных соглашений предусматривают небольшие дополнительные бонусы в зависимости от объема добычи. Размер этих бонусов колеблется от 1 до 5 миллионов долларов на каждые 100 миллионов баррелей добытой нефти. Обычно предусматривается выплата и окончательного бонуса. В восьми контрактах выплата последнего бонуса производится в течение 30 дней при одном из следующих условий: 1) когда среднесуточная добыча в 12 000 баррелей держится в течение 60 дней; либо 2) когда с двух скважин идет стабильная промышленная добыча в течение 60 дней. По четырём другим контрактам выплата последнего

бонуса (в объеме между 25 и 40 миллионами долларов) предусматривается в течение 30 дней после того, как среднесуточная добыча в 12 000 баррелей продержится 60 дней.

С АМОК оговорены различные условия выплаты бонусов. Максимальный размер бонуса не должен превышать 300 миллионов долларов и должен выплачиваться в 3 этапа.⁶⁰ Первая часть, составляющая 50 процентов, была выплачена через 30 дней после того, как контракт вступил в силу. Вторая часть – 25 процентов – была выплачена в течение 30 дней после того, как среднесуточная добыча в 40 000 баррелей поддерживалась в течение 60 дней. И последние 25 процентов бонуса будут выплачены в течение 30 дней после того, как прокачка нефти по основному экспортному трубопроводу перешагнет за 60 дней.

Налогообложение

Положения о налогообложении разнятся от контракта к контракту и в основном являются самой сложной частью доходных положений СРД. И все же, некоторые правила присущи всем азербайджанским СРД. Вот некоторые из них:

- ▶ Признание договоренностей об избежании двойного налогообложения;
- ▶ Налог на прибыль устанавливается на том уровне, который существовал в Азербайджане на момент подписания контракта (первые два СРД являются исключением из этого правила. В них налог на прибыль предусмотрен в размере 25 процентов, что меньше ставки на момент подписания);
- ▶ В случае противоречия между условиями контракта и законодательством страны, условия контракта имеют преимущественную силу;
- ▶ ГНКАР несет ответственность за выплату налогов от имени всех членов консорциума;
- ▶ Подрядчики имеют право потребовать у ГНКАР документ, подтверждающий оплату налога на прибыль. Подрядчики также имеют право на приглашение аудитора для проверки выполнения этих обязательств ГНКАР;
- ▶ Налоговая Инспекция имеет дело только с ГНКАР. В случае нарушения ГНКАР своих налоговых обязательств, подрядчик имеет право начать выплачивать налог самостоятельно;
- ▶ Подрядчик обязан выплачивать налоги за неуглеводородную деятельность;
- ▶ НДС выплачивается по нулевой ставке;
- ▶ Доходы местного штата и проживающих в Азербайджане иностранных работников облагаются налогом;

- ▶ Подрядчик, операционная компания и иностранные субподрядчики производят выплаты в фонды социальной защиты, занятости и в пенсионный фонд.

Доходы от переуступки

Еще одним источником доходов правительства по СРД являются средства, полученные при продаже подрядчиком всей или части своей доли в проекте. Правительство облагает налогом полученную в результате такой продажи прибыль или же продает свою собственную долю. В 1995 году правительству пришлось продать 10-процентную часть своей доли в контракте по АЧГ компаниям Эксон и ТПАО за 173 миллиона долларов, так как оно было не в состоянии финансировать свое участие в контракте.⁶¹

Поакровые выплаты

Поакровые выплаты составляют незначительную часть доходов правительства. Все СРД, за исключением соглашения по АЧГ, предусматривают поакровые взносы за разведку месторождений нефти и газа. Они колеблются между 1200 и 2000 долларами за квадратный километр. Крупнейший разведочный блок месторождений Алов-Араз-Шарг, занимающий площадь в 1400 квадратных километров, принес в 2001 году поакровых выплат на сумму 2,8 миллионов долларов.⁶²

По итогам 2002 года, в качестве поакровых выплат в Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики было переведено 10,835 млн. долларов, а в III квартале 2003 года – 1,29 млн. долларов.

Право на покупку углеводородов

Хотя право на льготную покупку до 10 процентов углеводородов у подрядчика в определенных точках доставки и продажи и не является источником дохода, оно предоставляет правительству дополнительную выгоду. В СРД оговариваются условия покупки, ценообразования и освобождения от налогов. Данное положение оказывает заметную помощь правительству Азербайджана с учетом известной проблемы с нехваткой энергии, а также позволяет поддерживать в рабочем состоянии местные нефтеперерабатывающие заводы, которые в последние 10 лет работают на половину своих мощностей.

Арендные выплаты

Арендные выплаты производятся иностранными подрядчиками за использование имущества, принадлежащего правительству Азербайджана, например, трубопроводов, танкеров, буровых установок и офисов. То, что многие из этих средств принадлежат ГНКАР может создать конфликт интересов. В то время как ГНКАР получает выгоду от высокой арендной платы, дополнительные затраты сокращают

долю прибыльной нефти, достающейся государству. В 2001 году, ГНКАР заработала в виде доходов от аренды 479 000 долларов.

Доходы Азербайджана от разработки нефтяных и газовых месторождений

Потенциально наиболее выгодным для Азербайджана является блок месторождений АЧГ. Сравнивая прогнозные данные о добыче АМОК с условиями получения прибыли, отраженными с СРД по АЧГ, можно определить потенциальные доходы азербайджанского правительства от продажи своей доли нефти в этом проекте. Так как некоторые данные являются недоступными, эти цифры можно рассматривать только как ориентировочные. В Таблице А-2 Приложения 4 описывается методика, использованная при проведении этих вычислений, и дается приблизительная оценка доходов правительства согласно двум ценовым сценариям. При высокой цене в 25 долларов за баррель в 2003-2010 годах, доля прибыльной нефти азербайджанского правительства с проекта АЧГ составит 16 миллиардов долларов. При низкой же цене в 18 долларов за баррель общие доходы Азербайджана составят 7,2 миллиарда долларов (см. Таблицу 6 ниже).⁶³ Однако, если цена в более, чем 30 долларов за баррель на момент опубликования данной работы сохранится, то оба сценария окажутся слишком мягкими. Более того, эти цифры не включают прибыль, которую ГНКАР получит как владелец 10-процентной доли участия в АЧГ.

В добавок к доходам от прибыльной нефти АЧГ, правительство Азербайджана в конце 2004 – начале 2005 года должно получить и оставшиеся 25 процентов бонуса на сумму 67,5 миллионов долларов. А после того, как в 2006 году начнется добыча газа с Шах-Дениз, будет выплачен еще один бонус – на сумму 50 миллионов долларов.

Правительство также получает доходы в виде налоговых выплат АМОК во время разработки АЧГ. Наиболее крупным из этих налогов является 25-процентный налог на прибыль. Предсказать ожидаемый уровень таких доходов сложно из-за отсутствия информации о налогооблагаемой прибыли, которая определяется после вычета расходов, связанных с продажей нефти (транспортных и других). Если предположить, что такие расходы составляют 10 процентов, тогда при цене на нефть в 25 долларов за баррель налог на прибыль принесет в 2003-2010 годах 2,04 миллиарда долларов. При цене в 18 долларов за баррель налог на прибыль принесет 1,46 миллиарда долларов. В Таблице А-2 Приложения 4 приводится ежегодная разбивка и описывается методика вычисления. Дополнительные налоговые поступления ожидаются от выплат подоходного налога местными сотрудниками консорциума.

Можно также подсчитать доходы от поакровых выплат с других разрабатываемых месторождений в зависимости от их размеров и выплат, оговоренных в СРД. Ко времени завершения стадии разведки в 2007 году, эти выплаты должны составить 16 миллионов долларов, если некоторые СРД не будут расторгнуты

раньше срока из-за отсутствия достаточных запасов нефти или газа.

В Таблице 4 приводятся ожидаемые выплаты по соглашению АЧГ, включая выплаты ГНФАР и ГНКАР на основе анализа этого доклада. Из-за ограниченного доступа к информации о добыче с АЧГ, некоторые параметры являются приблизительными. Согласно региональному обзору, составленному партнерами по проекту АЧГ, кумулятивные доходы азербайджанского правительства к 2024 году только с этих месторождений составят 21-58 миллиардов долларов в зависимости от цены на нефть.⁶⁴

ТАБЛИЦА 4. Прогноз доходов Азербайджана с СРД по АЧГ, 2003-2010 гг., в млн. долл.

	Цена на сырую нефть, \$/баррель	
	25	18
Доходы ГНФАР от СРД по АЧГ	14 314,3	6 537,3
Доходы ГНКАР от СРД по АЧГ	906,5	647,2
Бонусы от СРД по АЧГ	67,5	67,5
Налог на прибыль от СРД по АЧГ	2 039,6	1 456,2
Итого:	17 327,9	8 708,2

Источник: Анализ данных из Приложения 4, полученных от АМОК.

В 2003-2010 годах Азербайджан будет также получать доходы от разработки крупного газового месторождения Шах-Дениз. С 2004 года в Азербайджане начнет промышленная добыча природного газа и конденсата с крупного месторождения Шах-Дениз, и после выплат иностранным акционерам всех операционных затрат Азербайджан начнет получать прибыль и по этому проекту. Добытые углеводороды будут транспортированы по газопроводу Баку-Тбилиси-Эрзерум.⁶⁵ Согласно партнерам операционной компании, разработка Стадии 1 проекта Шах-Дениз и доходы от транспортировки газа через трубопровод БТЭ принесут правительству Азербайджана 3,5 миллиарда долларов к 2031 году.⁶⁶

Дополнительным источником дохода является продажа нефти, добытой с месторождений советской эры и транспортируемой трубопроводом в российский черноморский порт Новороссийск. В 2003 году ГНКАР транспортировала 2,5 миллиона тонн нефти в Новороссийск. Нефть продается нефтяным компаниям после проведения тендера. В 2001 году продажа этой нефти принесла ГНКАР 366 миллионов долларов.⁶⁷ Кроме того, ГНКАР транспортирует нефтяные продукты железной дорогой в грузинский порт Батуми для последующей продажи в другие страны. В 2003 году такие продукты составили 6,94 миллиона тонн. Правительство также получает тарифы с государственной железной дороги, с Бакинского морского порта и ГНКАР за использование нефтяных терминалов иностранными компаниями, транспортирующими казахскую и туркменскую нефть железной дорогой.

Контроль над СРД

Азербайджанские СРД предусматривают создание руководящего комитета для наблюдения за добычей нефти и подсчета затрат. Руководящий комитет состоит из одинакового количества представителей ГНКАР и подрядчиков. В обязанности комитета входит:

- ▶ Контроль над нефтяными и газовыми операциями;
- ▶ Рассмотрение, проверка и утверждение годовой программы работ и бюджета;
- ▶ Руководство над процессом подсчета затрат для обеспечения соблюдения условий контракта;
- ▶ Рассмотрение и утверждение плана на случай непредвиденного прекращения деятельности и его стоимости.

Хотя компетенция этого совета достаточно широка, СРД по АЧГ не конкретизирует, имеет ли комитет полномочия доступа к необходимой ему информации. Не ясна также судьба его рекомендаций. Так как отчеты руководящего комитета являются конфиденциальными, это ограничивает возможность независимого контроля и не позволяет определить, получает ли правительство справедливую долю доходов.

Государственный Нефтяной Фонд Азербайджана (ГНФАР)

Государственный Нефтяной Фонд Азербайджана (ГНФАР) был создан президентским указом в декабре 1999 года. Ещё до указа в Национальном Банке был открыт специальный счет для стерилизации средств, выплаченных в качестве нефтяных бонусов. Стерилизация, предусматривающая хранение получаемой валюты вне денежной системы страны, способствует стабилизации обменного курса национальной валюты. Для выделения кредита на структурные реформы, МВФ выдвинул условие создать официальный фонд со своими операционными, инвестиционными и расходными положениями. Правительство Азербайджана, в сотрудничестве с МВФ и Всемирным Банком, разработало структуру нефтяного фонда.⁶⁸ Реформы, поддерживаемые МВФ в рамках трехлетней программы по сокращению бедности, одобренной в 2001 году, включают разработку бюджета нефтяного фонда и положений по управлению его активами.

Создание Нефтяного Фонда было также мотивировано осознанием азербайджанскими властями проблем, с которыми столкнулись другие развивающиеся страны в управлении своим нефтяным богатством. В годовом отчете ГНФАР сказано: «Опыт нефтяных государств показывает, что нефтяные доходы, доставшиеся

без особого труда, не всегда используются рационально. Чрезвычайно высокий уровень нецелевого расходования и внутренние махинации наблюдались во многих странах. Для предотвращения такого использования и укрепления финансовой дисциплины и был создан Государственный Нефтяной Фонд». ⁶⁹

ГНФАР уже дал положительный результат. Он способствовал не только смягчению роста обменного курса, но и улучшению имиджа Азербайджана в глазах иностранных инвесторов. В 2002 году международное рейтинговое агентство Фитч повысило рейтинг Азербайджана до ВВ- и объяснило это решение именно созданием Нефтяного Фонда.

Государственный Нефтяной Фонд необычен в том смысле, что он не имеет четкой стабилизационной или накопительной функции, но его положения настолько двусмысленны, что позволяют использование его средств в любой из этих целей. Стабилизационная функция предусматривает разработку положений, по которым нефтяной фонд играл бы роль своего рода подушки, смягчающей воздействие ценовых шоков на бюджет. Накопительный фонд предусматривает вложение части ресурсных доходов в трастовый фонд, чтобы обеспечить бесперебойное накопление процентов даже тогда, когда нефтяные и минеральные запасы будут истощены.

Уставные документы ГНФАР предусматривают его использование в целях человеческого развития и содействия развитию ненефтяного сектора. Однако, критерии определения расходов не конкретизированы, в результате чего разнообразные расходы направлялись, например, на помощь беженцам и финансирование доли ГНКАР в строительстве трубопровода БТД. Как и Национальный Фонд Казахстана, ГНФАР подотчетен непосредственно президенту и не предусматривает осуществление контроля над его деятельностью.

Доходные положения

Согласно положениям ГНФАР, его целью является стерилизация иностранной валюты, полученной в результате продажи нефти и газа, и эффективное использование этих средств «на благо граждан Азербайджанской Республики и будущих поколений». ⁷⁰

ГНФАР отличается от других нефтяных фондов тем, что его доходы не зависят от цены на нефть или государственного бюджета. Многие фонды природных ресурсов, как, например, в Казахстане, Чили и Венесуэле, направляют средства, полученные сверх определенного уровня, в свои фонды. В этом положении ГНФАР похож на Постоянный Фонд Аляски, который получает 50 процентов нефтяных доходов вне зависимости от того, что творится с бюджетом, или на кувейтский фонд, получающий 10 процентов всех правительственных доходов. Однако, согласно недавнему нововведению в бюджете 2004 года, излишки доходов, полученных при цене на нефть выше \$20 за баррель, будут откладываться на случай падения

цен на нефть в будущем. Для защиты этой «подушки», её необходимо ввести в операционные правила ГНФАР.

Доходы, поступающие в нефтяной фонд, включают:⁷¹

- ▶ чистые доходы от продажи государственной доли нефти и газа в СРД, за исключением доходов, приходящихся на долю инвестиций или долевого участия ГНКАР в проектах инвестором, пайщиком или партнером которых она является;
- ▶ бонусные выплаты;
- ▶ дивиденды, причитающиеся государству согласно СРД (за исключением доходов, приходящихся на долю инвестиций или долевого участия ГНКАР в проектах инвестором, пайщиком или партнером которых она является);
- ▶ поакровые выплаты за использование земли;
- ▶ доходы правительства за транспортировку нефти и газа по трубопроводам БТД и БТЭ;
- ▶ доходы, получаемые от активов, предоставляемых инвесторами ГНКАР или полномочному государственному органу в рамках СРД;
- ▶ доходы из других источников, разрешённых законодательством;
- ▶ доходы от грантов и другой безвозмездной помощи;
- ▶ доходы от инвестиционной деятельности ГНФАР, включая процентные ставки, дивиденды и поступления от переразмещения иностранной валюты.

В то время, как налоги, выплачиваемые ГНКАР и иностранными компаниями, поступают в бюджет, в нефтяной фонд поступают все доходы от государственной доли в экспорте нефти по СРД, а также другие выплаты, проистекающие из этих контрактов. В положениях о доходах правительство Азербайджана предусматривает целенаправленное размещение значительной части своих нефтяных доходов вне бюджета. Риск состоит в том, что при отсутствии стабилизационного механизма ГНФАР не в состоянии при необходимости перечислять доходы в бюджет. В случае резкого изменения цены на нефть правительство может воспользоваться двусмысленностью расходных положений ГНФАР (см. ниже), чтобы купить правительственные ценные бумаги и покрыть дефицит бюджета. Ранее министр Финансов Аваз Алекперов предлагал такую идею. Риск заключается в том, что Министерство Финансов может, к примеру, понизить доходность своих долговых обязательств, чтобы уменьшить стоимость обслуживания долга, зная, что в момент кризиса ГНФАР их купит. Можно легко предположить, что при таком сценарии ГНФАР ста-

нет крупнейшим кредитором государства и его ресурсы растворятся в общем потоке государственных расходов.

После проведения аудита ГНФАР в 2001 году, компания «Эрнст энд Янг» обнаружила ряд двусмысленных статей в доходных положениях фонда. «Эрнст энд Янг» не смогла определить, должен ли был ГНФАР получить некоторые средства, которые он не получил. Сюда входили выплаты за расторжение контракта и уход с месторождений, доходы, полученные от продажи нефти с месторождений на суше, поступления от совместной деятельности с иностранными компаниями, определенные арендные выплаты за использование иностранными компаниями государственного имущества и доходы в виде транзитных тарифов, полученные в 2000 году. Аудитор не смог определить, охватывают ли президентские указы от 29 декабря 1999 года и 29 декабря 2000 года эти выплаты, так как среди источников доходов ГНФАР указываются «другие доходы, полученные в результате совместной деятельности с иностранными компаниями».

Однако, при составлении результатов аудита по итогам деятельности ГНФАР за 2002 год, компания «Эрнст энд Янг» указала в виде примечания, к каким именно доходным статьям относятся вышеуказанные поступления ГНФАР, и средства были юридически включены в баланс фонда. Это стало возможным благодаря указу Президента АР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты, регулирующие деятельность ГНФАР» №849 от 7 февраля 2003 года. В итоге «Эрнст энд Янг» указала в своем аудиторском заключении, что финансовые отчеты ГНФАР как за 2001, так и за 2002 годы, достоверно отражают финансовое положение фонда на 31 декабря 2002 и 2001 гг.

В годовом отчете ГНФАР представлена детальная разбивка его источников доходов в 2000 и 2001 годах.⁷² Как показано в Таблице 5, три четверти доходов ГНФАР в 2001 году поступило от продажи государственной доли прибыльной нефти. Хотя бонусы составили значительную часть доходов в 2000 году, следующие крупные бонусы будут выплачены не ранее 2004 или 2005 годов, если до того времени не будут

ТАБЛИЦА 5. Доходы ГНФАР, 2000-2002 гг., в млн. долл.

Источники доходов	2000	2001	2002
Продажа прибыльной нефти	162,3	177,8	200,5
Бонусы	100	6,4	52,5
Поакровые выплаты	—	10,7	10,8
Арендные выплаты	0,36	0,48	0,5
Продажа активов	—	—	—
Размещение средств	—	14	12,5
Транзитные тарифы	8,3	11,8	12,7
Итого:	\$271,9	\$221,3	\$289,5

Источник: Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики, годовой отчет за 2002 год.

подписаны новые СРД. В фонде нет доходов от продажи газа. Они начнут поступать после того, как в 2006 году начнется добыча с месторождения Шах-Дениз. К сентябрю 2002 года в виде бонусов в ГНФАР поступило 174 миллиона долларов, в результате чего общая сумма резервов фонда составила 627 миллионов долларов. По состоянию на январь 2004 года активы ГНФАР составили 815 миллионов долларов.

Прогноз доходов ГНФАР

Анализируя прогнозные показатели добычи и условия СРД, подписанные Азербайджаном (см. Приложение 4), можно определить предполагаемые доходы нефтяного фонда. В Таблице 6 представлен прогноз доходов ГНФАР только от осуществления СРД по АЧГ в период между 2003 и 2010 годами по двум ценовым сценариям и чистая сумма предполагаемых операционных расходов. При цене в 25 долларов за баррель в ГНФАР в 2003-2010 годах накопится более 14,3 миллиарда долларов. При цене в 18 долларов за баррель его доходы составят свыше 6,5 миллиарда долларов. Ожидается, что доходы с АЧГ достигнут своего пика в 2011 году и сократятся до уровня меньше половины пиковой добычи к 2017 году. Так как ни партнеры по проекту АЧГ, ни ГНФАР до сих пор не дали оценку предполагаемых поступлений в ГНФАР на ближайшие годы, эти прогнозы невозможно подтвердить.

В ГНФАР также поступают и бонусы. Следующие бонусы подлежат к выплате: окончательный бонус в 67,5 миллионов долларов за разработку месторождения АЧГ, который должен быть выплачен в конце 2004 – начале 2005 года, а также бонус разме-

ТАБЛИЦА 6. Прогнозируемые доходы ГНФАР (в млн. долл.) от разработки АЧГ, 2003-2010 гг.

	Цена на сырую нефть, \$/баррель	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Всего 2003–2010
		Азербайджанская прибыльная нефть	25	165,0	222,3	309,9	484,8	1 419,8	2 227,9	2 747,3
Поступления в ГНФАР		148,5	200,1	278,9	436,3	1 277,8	2 005,1	2 472,6	7 495,0	14 314,3
Азербайджанская прибыльная нефть	18	115,2	155,2	216,0	337,3	987,7	1 549,8	1 911,1	1 991,4	7 263,7
Поступления в ГНФАР		103,7	139,7	194,4	303,6	888,9	1 394,8	1 720,0	1 792,3	6 537,3

* Доходы ГНФАР не учитывают транспортные, страховые и другие расходы, составляющие приблизительно 10 процентов прибыльной нефти. Резкий скачок в объеме ожидаемых доходов ГНФАР с 2009 по 2010 год объясняется завершением процесса возмещения инвестиций партнерами АЧГ и последующим получением этой части прибыли правительством.

Источник: Анализ данных из Приложения 4, полученных от АМОК.

ром в 50 миллионов долларов, который будет выплачен после начала добычи на Шах-Дениз в 2006 году. Если будут подписаны дополнительные СРД или будут обнаружены новые крупные запасы на контрактных площадях, размеры бонусов возрастут.

В ГНФАР также должны поступить поакровые выплаты, которые должны составить:

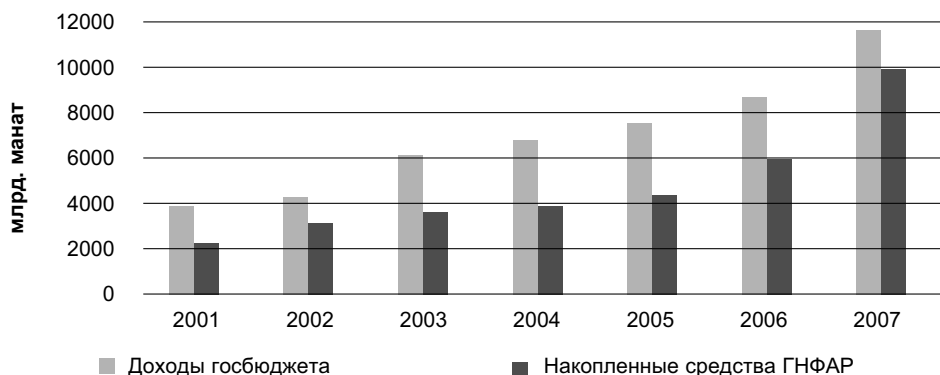
- ▶ 7,2 миллиона долларов в 2002-2004 годах;
- ▶ 5,6 миллиона долларов в 2005 году;
- ▶ 2,8 миллиона долларов в 2006-2007 годах.

Размер поакровых выплат может быть выше, если срок действия нынешних соглашений будет продлен или если будут подписаны новые соглашения.

ГНФАР также получает транзитные тарифы от доли государства в трубопроводах Баку-Супса и Баку-Джейхан. В настоящее время, ГНФАР получает 0,26 долларов за баррель нефти, прокачиваемой по трубопроводу Баку-Супса. В первые пять месяцев 2002 года это принесло 321 500 долларов в ГНФАР, и если АМОК удалось бы выполнить поставленные задачи по добыче, то запланированные отчисления в бюджет на сумму 500 000 долларов были бы превышены. Доходы от аренды государственного имущества, которые составили менее 500 000 долларов в 2001 году, скорее всего останутся незначительными и не будут играть большую роль для ГНФАР. И наконец, ГНФАР получает доходы от инвестиционной деятельности, которые в 2003 году составили 37,5 миллиона долларов. Эти доходы описываются более подробно в разделе об инвестициях.

На Графике 3 показано предполагаемое соотношение между Нефтяным Фондом и правительственным бюджетом. К 2007 году размеры Нефтяного фонда будут близки к правительственному бюджету, а к 2010 году, когда добыча с АЧГ достигнет

ГРАФИК 3. Динамика Государственного бюджета и Нефтяного фонда, 2001-2007 гг.



Источник: *Пакет бюджетных документов 2004 года, часть II, с. 87-88*

своего пика, размеры Фонда будут превышать размеры бюджета.

Правила расходования

Правила расходования средств ГНФАР не являются жесткими. Руководства к расходованию ресурсов фонда чрезвычайно расплывчаты и находятся целиком в распоряжении президента. Согласно этим положениям, Фонд может быть использован в целях «социально-экономического прогресса страны», для «разрешения важнейших национальных проблем» и для «строительства и реконструкции стратегически важных объектов инфраструктуры».⁷³ В Положениях по Подготовке и Исполнению Годового Бюджета ГНФАР сказано, что планы по расходованию должны предусматривать «необходимость содействия развитию и росту конкурентоспособности не-нефтяного сектора национальной экономики».⁷⁴

При нынешних расходах видно, что если не будет разработана долгосрочная стратегия расходов, ГНФАР будет служить вторым бюджетом – своего рода копилкой, к которой можно прибегнуть в случае отсутствия других источников. ГНФАР также уязвим в случае, когда президенты пытаются укрепить свою популярность в преддверии выборов. Так как ГНФАР в основном является сберегательным, а не стабилизационным фондом, ему необходим план расходов. Средства фонда уже направлялись на такие проекты, как строительство домов для вынужденных переселенцев, финансирование доли государства в затратах на строительство трубопровода. Без такой стратегии расходы всегда будут вызывать споры. В 2003 году была создана комиссия для разработки стратегии долгосрочного управления доходами, которая должна быть представлена Президенту к концу марта 2004 года.

В результате трёх президентских указов, ГНФАР было разрешено направить часть своих расходов на нужды беженцев после того, как Комитет Красного Креста и Всемирная Программа Продовольствия сократили свою помощь.⁷⁵ Вследствие вызвавшего споры другого президентского указа 2002 года, ГНФАР было разрешено направить еще одну часть расходов на поддержку коммерческого проекта в нефтяном секторе – трубопровода БТД. Столкнувшись с проблемой ликвидности, ГНКАР не могла оплачивать свою долю в трубопроводе и не была заинтересована в продаже своей доли другим партнерам. Указом президента от 30 июля 2002 года из Нефтяного Фонда было разрешено выплатить 118 миллионов долларов для выполнения обязательств ГНКАР.

Противники последнего указа утверждали, что значительная часть ресурсов направляется обратно в нефтяной сектор вместо того, чтобы использоваться для развития не-нефтяного сектора. Отсутствие общественных обсуждений или роли парламента в принятии этого решения также вызвало много разговоров. Более того, в результате такого перечисления нарушается запрет на одалживание средств нефтяного фонда государственным учреждениям.⁷⁶ Защитники же этого решения указывали на отсутствие альтернативных источников финансирования и страте-

гическую важность данного проекта.

МВФ сначала был против использования Нефтяного Фонда для финансирования доли ГНКАР в трубопроводе БТД, так как это противоречило положениям о бюджете и управлении активами фонда. «Ресурсы ГНФАР не должны использоваться для финансирования доли ГНКАР в проекте строительства трубопровода Баку-Тбилиси-Джейхан», заявил директор Второго Европейского Департамента МВФ Джон Одлинг-Сми.⁷⁷ В Статье 4 своих консультаций МВФ объяснил, что «использование активов фонда для финансирования инвестиций в нефтяном секторе не согласуется с официальными положениями фонда, предусматривающими развитие не-нефтяного сектора экономики».⁷⁸

Однако, признав важность проекта для будущего развития страны, МВФ согласился с правительством в том, что использование части правительственных денег, включая и нефтяной бонус в объеме 118 миллионов долларов, на финансирование доли ГНКАР в проекте целесообразно, хоть и противоречит положениям ГНФАР. Правительство согласилось перечислить свою долю в БТД из ГНФАР в Министерство Экономического Развития, которое является держателем доли правительства и в других проектах, чтобы расходы ГНФАР по-прежнему соответствовали его положениям.

Положительным шагом правительства на пути упорядочения расходов ГНФАР явилось принятие в 2002 году нового закона «О бюджетной системе». Согласно пункту 27.4 закона, все расходы внебюджетных государственных фондов (за исключением операционных расходов Государственного нефтяного фонда и расходов, связанных с размещением средств в международных банках и других финансовых институтах) включаются в расходы сводного бюджета (государственный бюджет + государственный фонд социальной защиты населения + внебюджетные фонды). Их капитальные расходы направляются на финансирование проектов, включенных в государственную инвестиционную программу. Однако, указанный пункт только лишь синхронизировал расходы ГНФАР с расходами государственного бюджета, оставив открытым вопрос юридической оправданности расходования средств фонда в тех или иных целях. Так как государственный бюджет не предусматривает четкую увязку направлений доходов с направлениями расходов (исключение составляют лишь целевые бюджетные фонды), то никому, кроме Министерства Финансов, не известно, на какие именно цели направляются трансферы, ежегодно осуществляемые из ГНФАР в государственный бюджет. Так, из выделенных 500 млрд. манатов в госбюджет 2003 года на инвестиционные расходы должно было быть потрачено лишь 425 млрд. манатов. Остальная часть скорее всего будет направлена на финансирование прямых социальных расходов. Точно также в госбюжете 2004 года из 650 млрд. манатов на инвестиционные расходы будет направлено 415 млрд. манатов, на социальные расходы - вся оставшаяся сумма.

Заслуживает внимания тот факт, что правительство, совместно с МВФ, уже на-

чало разработку долгосрочной стратегии расходования средств ГНФАР.

Управление

ГНФАР является независимым юридическим лицом и внебюджетным учреждением со своей административной структурой. Иностранные нефтяные компании перечисляют свои выплаты ГНФАР на его счет в Национальном Банке.⁷⁹ Исполнительный директор, который назначается и освобождается от должности президентом, руководит деятельностью фонда.

Директор выбирает инвестиционную стратегию в соответствии с положениями «О хранении, размещении и управлении валютными ресурсами Государственного Нефтяного Фонда» (утвержденными указом № 511). В стратегии должны конкретизироваться инвестиционная структура и объемы, ликвидность активов, допустимые кредитные риски и требования по эффективности управления. Эта инвестиционная стратегия и комментарии к ней руководящего совета ежегодно представляются на утверждение президента. Управление какой-либо частью активов Фонда может осуществляться приглашенной компанией.⁸⁰ Однако, количество менеджеров, которых можно нанять, а также другие условия соглашений с ними, не конкретизированы.

Внутри ГНФАР инвестиционное правление рассматривает события, происходящие на финансовых рынках, и представляет консультации об инвестиционных возможностях. Правление состоит из исполнительного директора ГНФАР и руководителей его подразделений. Посещать встречи правления могут местные и иностранные консультанты.

Помимо руководства инвестиционной деятельностью Фонда, его директор несет ответственность за подготовку бюджета ГНФАР в сотрудничестве с Министерством Финансов. Они должны составлять план предполагаемых доходов фонда на основе среднесрочной оценки и его расходов в соответствии с задачами по улучшению социально-экономического благосостояния народа. Бюджет, а также комментарии к нему со стороны руководящего совета, должны быть представлены на утверждение президенту до 20 сентября соответствующего года.

Большой проблемой для ГНФАР является немногочисленность его штата. На момент написания этой книги в ГНФАР постоянно работало всего лишь 6 человек. Для сравнения, в Постоянном Фонде Аляски заняты 32, а в Фонде Наследия Альберты – 18 человек. Кроме того, и на Аляске, и в Альберте, в отличие от ГНФАР менеджеры по инвестициям нанимаются извне. Дополнительным бременем для работников ГНФАР является их ответственность за планирование расходов Фонда. В других фондах природных ресурсов, как, например, на Аляске, в Нунавуте и Альберте, инвестиционные и расходные функции фонда распределены между различными органами.

Инвестиции

На сегодняшний день детальная инвестиционная стратегия ГНФАР отсутствует. В Положениях о Хранении, Размещении и Управлении Валютными Ресурсами ГНФАР перечислены требования к финансовым институтам, в которых могут содержаться средства Фонда, но не конкретизируется инвестиционная стратегия. В соответствии с этими Положениями, исполнительный директор ГНФАР Самир Шарифов взялся за подготовку инвестиционной брошюры под названием «Инструкции для внутреннего управления валютными активами ГНФАР».

Согласно Положениям, активы фонда могут содержаться в четырех видах твердых валют: долларах США, Евро, британских фунтах стерлингов и японских йенах. Они могут храниться в центральных и коммерческих банках, в виде облигаций, выданных правительством или государственными учреждениями с высоким кредитным рейтингом, в виде ценных бумаг, выданных международными финансовыми институтами, такими как Всемирный Банк, и в виде векселей, выданных известным коммерческим банком. Не существует никаких территориальных ограничений на инвестиционную деятельность Фонда, как, например, в Норвегии. Для размещения ресурсов Фонда в банках за пределами страны подходят только банки с продолжительным кредитным рейтингом не ниже AA (S&P, Фитч) или AA3 (Мудис). Так как кредитный рейтинг Азербайджана составляет BB- (Фитч), резервы фонда не могут содержаться в Азербайджане.

Правилами разрешается отдавать часть инвестиций на управление иностранным менеджерам, которые, в свою очередь, могут инвестировать их в корпоративные ценные бумаги. Но этим правом правительство Азербайджана пока не пользовалось. Однако, не установлены ограничения на объем такого инвестирования. В целом же, средства нефтяного фонда нельзя напрямую инвестировать в корпоративные ценные бумаги, корпоративную долю участия в каком-либо проекте, корпоративные долговые обязательства, ценные металлы, недвижимость или какую-либо валюту за исключением четырех названных выше.

В 2000 и 2001 годах Самир Шарифов и штат ГНФАР избрали консервативную инвестиционную стратегию, размещая средства фонда исключительно в иностранных банках. Такой выбор, возможно, был продиктован немногочисленностью штата ГНФАР, а также спадом на финансовых рынках. В результате, доходы были невысокими. В 2001 году это принесло 14 миллионов долларов, или 3,9 процента. Для сравнения, в Национальном Фонде Казахстана, который вкладывал средства в доли участия и в ценные бумаги, даже при нестабильности финансовых рынков в 2001 году норма доходности составила 5,5 процентов. Если ГНФАР призван стать источником возобновляемого богатства, ему придется принять сбалансированную инвестиционную стратегию. При этом было бы неплохо воспользоваться услугами профессиональных менеджеров по управлению инвестициями.

Правительство разрабатывает более многообразную инвестиционную политику, которая, как сказано в годовом отчете ГНФАР за 2002 год, должна вступить в силу в 2002 году. В последнем квартале 2001 года было решено привлечь инвестиционных менеджеров, однако на сайте ГНФАР так и не появилось объявление о проведении открытого тендера.

Отчетность

Все нити контроля над деятельностью Нефтяного Фонда, даже в большей степени, чем в Казахстане, ведут к президенту (см. Приложение 5). В одном из первых пунктов положений фонда сказано: «Фонд подотчетен непосредственно президенту Азербайджанской Республики».⁸¹ При этом власть президента никак не ограничивается. Не предусмотрен механизм контроля парламентом. Все стратегические решения принимаются президентом, включая и решение о ликвидации фонда.

В большинстве нефтяных фондов парламент принимает участие в принятии решений о расходах. В Норвегии, к примеру, парламент определяет размер перечислений в фонд и из него в зависимости от текущего состояния не-нефтяного бюджета. Парламент может также проголосовать в пользу дополнительных расходов, чем он недавно воспользовался, решив возратить часть процентных поступлений в государственный бюджет. На Аляске законодательный орган штата ежегодно решает что делать с доходами Фонда. В Казахстане, хотя решения и принимаются президентом, они должны еще быть утверждены в ходе бюджетного процесса. В Азербайджане же парламент не играет никакой роли. Закон «О бюджетной системе», принятый в 2002 году, не смог разрешить данную проблему, несмотря на то, что правительственные лица утверждают обратное. Согласно закону, в парламент одновременно с пакетом бюджетных документов поступает также проект сводного бюджета, предусматривающий, наравне с прочим, доходы и расходы ГНФАР.⁸² Однако, в сводном бюджете указывается только лишь объем доходов и расходов ГНФАР. О направлениях расходов депутаты не имеют никакой информации. Такое отсутствие роли парламента не отвечает функции нефтяного фонда по защите «интересов граждан Азербайджанской Республики и будущих поколений».⁸³ Члены парламента выбираются гражданами Азербайджана, следовательно, они должны иметь голос в принятии решений о хранении и расходовании богатства страны.

В декабре 2002 года, неожиданно для многих, МВФ приостановил выдачу Азербайджану последнего транша в 17 миллионов долларов в рамках своего кредита на Сокращение Бедности и Экономический Рост. Объясняя свое решение, МВФ заявил, что «хорошо составленные положения Нефтяного Фонда неоднократно игнорировались. Целый ряд решений об использовании активов фонда был принят специально для этой цели. Эта практика серьезно отразилась на последовательности и целостности фискальной политики в Азербайджане».⁸⁴ МВФ высказал особое беспокойство в связи с отсутствием закона о нефтяном фонде, недостаточным

контролем над расходами фонда, тем, что денежные потоки в фонд и из него не проходят через единый бюджет, и отсутствием долгосрочной стратегии использования нефтегазовых доходов страны. МВФ также опасался того, что в результате создания налоговых зон будет процветать уклонение от налогов.

В ходе последовавших переговоров правительство Азербайджана отказалось усилить парламентский контроль через принятие закона о ГНФАР. И все же, оно согласилось принять новый закон о бюджетной системе, согласно которому все расходы Нефтяного Фонда должны проходить через бюджет. Таким образом, 2 июля 2002 года парламент принял новый закон о бюджетной системе, и проект государственного бюджета 2004 года был составлен на его основе.

Эти изменения стали скромным шагом в направлении улучшения контроля над расходами. Министерству Финансов по-прежнему не придется детализировать расходы ГНФАР, а у парламента по-прежнему не прибавится контрольных полномочий, так как законодательный орган не обладает полномочиями вносить поправки в статьи бюджета.

Наблюдательный совет (см. Приложение 5) имеет общие черты со своим казахским прототипом. Оба совета назначаются и подчиняются президенту. Оба имеют консультативный характер и не обладают полномочиями добиваться выполнения своих решений. Оба почти полностью состоят из представителей исполнительной власти. В Азербайджане единственными членами руководящего совета, не подчиняющимися непосредственно президенту, являются два депутата парламента и президент Академии Наук. Однако, члены парламента представляют президентскую партию и вряд ли имеют независимую позицию. Кроме этого, Академия Наук финансируется на деньги правительства и глава академии не утверждается без неофициального согласия президентской администрации.

Состав и полномочия руководящего комитета носят чрезвычайно расплывчатый характер. Согласно положениям, в него должны входить «представители соответствующих государственных учреждений и общественных организаций, а также другие лица». Однако не указано, о каких государственных учреждениях идет речь и сколько человек должны представлять общественные организации. Процедурные положения были утверждены в июле 2002 года, но не были представлены на суд общественности. Следовательно, процедуры голосования и кворума неясны. Неизвестно также, какими полномочиями обладает совет. И хотя директор ГНФАР консультируется и представляет информацию в руководящий совет, он непосредственно подотчетен только президенту, перед которым он отчитывается и который ежегодно утверждает инвестиционную стратегию Нефтяного Фонда.

Совет в настоящее время состоит из 10 человек, которые были назначены президентским указом № 855 от 27 декабря 2001 года. В совет не входит ни один представитель общественной организации.

В конце 2002 года в него входили следующие лица:

- ▶ Премьер Министр Артур Расизаде
- ▶ Первый вице-спикер парламента Ариф Рагимзаде
- ▶ Первый вице-президент ГНКАР и сын бывшего президента Гейдара Алиева – Ильхам Алиев
- ▶ Государственный советник по экономической политике Вахид Ахундов
- ▶ Министр Финансов Аваз Алекперов
- ▶ Министр Экономического Развития Фархад Алиев
- ▶ Председатель Государственного Комитета по Ценным Бумагам Гейдар Бабаев
- ▶ Председатель Правления Национального Банка Эльман Рустамов
- ▶ Депутат Али Аббасов
- ▶ Президент Академии Наук Махмуд Керимов

Руководящий совет должен давать оценку годового бюджета, подготовленного исполнительным директором ГНФАР. Для этого, директор должен поделиться с советом программой использования активов ГНФАР, включающую инвестиционную политику и смету операционных расходов фонда. Совет должен давать рекомендации, однако, его способность осуществлять контроль и предоставлять сколько-нибудь значимые комментарии была поставлена под сомнение на первом же заседании совета 16 июля 2002 года, когда в ответ на доклад обо всех расходах и доходах ГНФАР на тот момент, членами совета не был задан ни один вопрос.

Есть основания предполагать, что руководящий совет будет играть еще более слабую роль, чем предусмотрено его положениями. В положениях сказано, что совет должен встречаться не реже одного раза в квартал, однако, с момента создания Нефтяного Фонда в 1999 году совет встречался лишь дважды.

Помимо совета, контроль осуществляется и со стороны независимых аудиторов. В 2001 году компания Эрнст энд Янг была выбрана для проведения аудита ГНФАР, и результаты этого аудита включены в годовой отчет фонда. Кроме того, счетная палата парламента также имеет право на свое усмотрение проводить аудит деятельности ГНФАР, но разглашение результатов такого аудита не предусмотрено. По сегодняшний день аудиторская палата не решилась на проведение собственного аудита Нефтяного Фонда.

Прозрачность

Политика разглашения нефтяных доходов Азербайджана достаточно прозрачна. В отличие от Казахстана, где ни одно СРД не было представлено на суд обще-

ственности, в Азербайджане компания БП, оператор проектов АЧГ и Шах-Дениз, предоставила общественности СРД, а также оценку воздействия на окружающую и социальную среду на английском, русском и азербайджанском языках.

Сайт ГНФАР (www.oilfund.az), на котором содержится годовой отчет фонда, тоже достаточно информативен. В годовом отчете прозрачность особо выделена как основная задача. «Одним из основных принципов Нефтяного Фонда является обеспечение прозрачности его деятельности, которая является открытой для общественного и официального рассмотрения».⁸⁵ Следовательно, сайт содержит положения, регулирующие нефтяной фонд, годовой отчет и объявления о тендерах, как, например, тендер на оказание юридических услуг и проведение независимого аудита, объявленный в феврале 2002 года.

Годовой отчет представляет собой 60-страничный документ. В нем описываются юридическая и административная база ГНФАР и перечисляются члены его руководящего комитета. Финансовые данные также детально отражены, с указанием разбивки по каждому виду доходов. Так, описываются все бонусные выплаты, перечисления от продажи прибыльной нефти, поакровые выплаты и т.д. по каждому отдельному виду доходов. Называются банки, в которых ГНФАР открыл депозитные счета. В годовой отчет также входит оценка и замечания аудитора. Описывается, как цены на нефть, изменения в процентных ставках и курсах валют отражались на доходах фонда. Для сравнения, в Казахстане опубликование годового отчета и отчета аудитора о деятельности национального Фонда не обязательно, а предоставляемая информация очень скудна. В Приложении 9 сопоставляется информация, размещенная на сайте ГНФАР, с данными сайтов нефтяных фондов Аляски, Норвегии и Казахстана.

Тем не менее, положение с прозрачностью всегда можно улучшить. К примеру, правилами по подготовке и исполнению годового бюджета фонда предусмотрено опубликование квартальных отчетов.⁸⁶ Но даже спустя два года деятельности таких отчетов на сайте ГНФАР нет.

Реакция общественности на создание ГНФАР

Создание ГНФАР было встречено активным обсуждением в средствах массовой информации. Каждый указ, касающийся Нефтяного Фонда, давал толчок оживленным дискуссиям в прессе. До президентского указа о создании ГНФАР дискуссии в основном касались того, нужен ли нефтяной фонд и если да, то должен ли он подчиняться президенту или парламенту. Не удивительно, что официальные и проправительственные СМИ были сторонниками подчинения фонда президенту.

В независимой и оппозиционной прессе мнения разошлись. Из этих источников не все поддержали создание нефтяного фонда вообще. Противники создания фонда опасались возникновения коррупции вследствие существования внебю-

джетного фонда. Среди тех, кто поддерживал создание фонда, многие хотели его подчинения парламенту. Их аргументами были:

- ▶ Примеры таких стран, как Норвегия, где контроль осуществляется парламентом;
- ▶ Нефтяной Фонд в конечном итоге сократит бюджет правительства, утверждаемый законодательным органом;
- ▶ Парламентский контроль сделает Нефтяной Фонд более прозрачным, что затруднит возможность хищения.

Другие считали, что из-за слабости азербайджанского парламента законодательный контроль не ослабит президентского влияния на деятельность Нефтяного Фонда.

Вторая волна внимания прессы к Нефтяному Фонду последовала за указом президента о направлении средств фонда на строительство домов для беженцев. Хотя эта идея многим пришлась по душе, некоторые стали утверждать, что средства фонда было бы лучше направить не на строительство домов, а на создание новых рабочих мест. Другие задавались вопросом, почему для этой цели используется Нефтяной Фонд, а не государственный бюджет. Третья волна дискуссий последовала за объявлением, что ГНФАР будет содействовать финансированию доли государства в проекте БТД. Начались обсуждения относительно того, какими должны быть приоритетные расходы ГНФАР. Среди аргументов некоторыми выдвигалась теория, что ресурсы Нефтяного Фонда должны использоваться в секторах, которые испытывают трудности с финансированием, как, например, сельское хозяйство.

В письме во Всемирный Банк и ЕБРД, коалиция международных НПО призвала эти учреждения потребовать в качестве условия для выделения Азербайджану кредитов, чтобы расходы из Нефтяного Фонда «направлялись исключительно на сокращение бедности и улучшение социальной и окружающей среды и здравоохранения».⁸⁷ Эта оппозиция привела к тому, что большое количество азербайджанских НПО создали коалицию в поддержку трубопровода БТД и использования средств ГНФАР для его финансирования.

Рекомендации

Власти Азербайджана проделали огромную работу по восстановлению экономического роста и макроэкономической стабильности. Им также удалось избежать нескольких основных тенденций, характерных для нефтедобывающих стран. Они не стали злоупотреблять нефтяным финансированием и не накопили огромные долги. Задачей на ближайшие годы будет то, как использовать относительно непро-

должительное нефтегазовое богатство для сокращения бедности и создания экономических возможностей, при этом смягчив уязвимость страны от ценовых шоков на рынках нефти и газа. Основным вопросом для Азербайджана будет: сможет ли правительство довести до конца необходимые структурные преобразования в налоговой и таможенной системе, в государственной казне, в области приватизации и улучшения инвестиционного климата даже когда стимула проводить дальнейшие реформы будет меньше из-за сокращения потока нефтяных доходов. Для осуществления этих перемен правительству необходимо срочно принять реформы, позволяющие гражданскому обществу и его избранным представителям более активно участвовать в принятии решений об экономическом развитии страны.

Обеспечение роста не-нефтяного сектора

Для достижения экономического роста и сокращения высокого уровня бедности, Азербайджану необходимо оживить не-нефтяной промышленный сектор. В настоящее время, иностранные инвестиции и рост ВВП объясняются разведкой, разработкой и экспортом нефтяных запасов. Развитие же не-нефтяного сектора потребует осуществления следующих мер:

▶ ***Улучшить климат для бизнеса.***

Хотя Азербайджан осуществляет много реформ в не-нефтяном секторе, сохраняются и некоторые недостатки. Приоритетом должно стать облегчение доступа мелким и средним предприятиям к кредитам. При том, что инфляция держится на уровне около 2 процентов в год, кредитные ставки по-прежнему близки к 20 процентам. Административные препоны, в особенности в области таможни и налогов, вынуждают предпринимателей работать на теневую экономику. Необходимо также ускорить структурные реформы – крупномасштабная программа приватизации, начатая в Казахстане, в Азербайджане проведена не была. Более активное общественное обсуждение рекомендаций, содержащихся в отчете Консультативной Службы по Иностранным Инвестициям и касающихся способов улучшения инвестиционного климата в Азербайджане, могло бы способствовать принятию верных решений.⁸⁸

▶ ***Определить способы сокращения бедности при помощи нефтяных доходов.***

В Предварительной Программе по Сокращению Бедности, подготовленной правительством Азербайджана и утвержденной МВФ в 2002 году, сказано, что сокращение бедности и безработицы является основной задачей правительства. В ней описывается комплекс мер по улучшению инвестиционной среды за пределами нефтяного сектора, общественных и коммунальных услуг и по развитию системы социальной безопасности. С окончательной же Программой по сокращению бедности и экономическому развитию можно

ознакомиться на сайте Министерства Экономического Развития: <http://www.economy.gov.az/PRSP/Reports.htm>. Программа представляет собой тщательный анализ текущих недостатков в расходах на сокращение бедности, а также амбициозный план реформ на ближайшие несколько лет.

Для обеспечения соответствия расходов ГНФАР целям Программы, Азербайджану необходимо принять программу среднесрочных расходов фонда, в которой объяснялось бы, как активы Нефтяного Фонда будут использоваться для претворения в жизнь планов по сокращению бедности. Такая программа расходов поможет минимизировать незапланированные расходы ГНФАР и обеспечит использование Нефтяного Фонда для поддержки долгосрочных задач.

Тот факт, что новый закон «О бюджетной системе» требует представления в парламент проекта сводного бюджета в трехлетней перспективе, еще не решает данную проблему. Как было отмечено выше, в проекте сводного бюджета указываются только объемы доходов и расходов ГНФАР. О целях и направлениях расходов фонда знает лишь узкий круг людей в правительстве.

Улучшение ГНФАР

► *Использование фонда для демонстрации умелого управления.*

Пожалуй, наиболее важной функцией нефтяного фонда является улучшение отчётности по управлению нефтяными доходами. Изучение эффективности нефтяных фондов в области стабилизации фискальной политики и смягчении Голландского синдрома не обнаруживает существенной связи. Исследование МВФ заключает, что всё, что может быть достигнуто в смысле фискального управления при наличии нефтяного фонда, может также быть достигнуто и при его отсутствии.⁸⁹ Однако, нефтяной фонд может указывать на стремление правительства к умелому управлению своими углеводородными ресурсами. Фонд добивается этого путем препятствия правительству в незапланированных растратах и связывая нефтяные доходы с долгосрочными целями развития.

Если ГНФАР желает выполнять подобную функцию, отчётность нефтяного фонда должна быть улучшена. До тех пор, пока парламент, закон и гражданское общество не будут служить противовесом президенту Азербайджана, последний может беспрепятственно менять положения нефтяного фонда и даже прекратить его существование в любой момент. И хотя нынешнее руководство демонстрирует стремление к умелому расходованию, где гарантия того, что будущие президенты будут делать то же самое? В своём настоящем виде эти положения, в которых отсутствуют проверки и балансы, оставляют слишком много возможностей для манипуляций.

▶ **Четко обозначить цели и задачи ГНФАР.**

В Указе о создании Нефтяного Фонда сказано, что он может быть использован для «социально-экономического прогресса страны» и для «решения наиболее важных национальных проблем». Более конкретное описание задач Нефтяного Фонда позволило бы определить, какие расходы и инвестиции входят, а какие не входят в компетенцию Фонда.

▶ **Принять средне- и долгосрочную политику расходов.**

Положениями ГНФАР предусмотрено, чтобы его расходы соответствовали средне- и долгосрочным планам, но на сегодняшний день уже производились достаточно крупные расходы без предварительного раскрытия соответствующих планов. Было бы целесообразно, если бы такая политика расходов стала частью общественного обсуждения сначала Стратегии по Сокращению Бедности, а затем Государственной Программы по Сокращению Бедности и Экономическому Развитию.

Без такой стратегии существует риск того, что решения о расходах будут по-прежнему приниматься стихийно. Как было сказано МВФ, «существует риск создания фонда доступных денег без ясных руководств о том, как эти деньги можно использовать...».⁹⁰

▶ **Разработать стратегию бюджетной стабилизации.**

В отличие от фондов природных ресурсов Норвегии, Казахстана или Чили, Нефтяной Фонд Азербайджана не предусматривает механизма возвращения денег в бюджет в случае кризиса или финансового шока. Такой план нужен для избежания внесения спорадических изменений в Положения фонда, как это происходило в Венесуэле.

▶ **Разработать долгосрочную и разнообразную инвестиционную стратегию.**

Приняв долгосрочную политику расходования, ГНФАР сможет сместить акцент на долгосрочные инвестиции и разнообразить свои высоколиквидные, но не очень результативные инвестиции, имевшие место в 2001 году. Долгосрочная инвестиционная стратегия должна позволить вложение инвестиций как в государственные доли в проектах, так и в ценные бумаги, а также устанавливать ограничения на различные виды активов. Опыт других фондов природных ресурсов показывает, что сочетание капитала и долговых обязательств позволяет увеличить доходы, сокращая при этом риск, характерный инвестициям, основанным лишь на долговых обязательствах. Инвестиционные стратегии должны устанавливать условные величины доходности и определять, какая часть активов может передаваться в управление независимым

менеджерам. Стратегией также должны устанавливаться предельно допустимые рискованные ограничения на каждый вид инвестиций.

▶ ***Укрепить законодательную базу ГНФАР.***

В настоящее время ГНФАР существует только на базе указов президента. Этот непрочный юридический фундамент позволит легко изменить положение фонда и даже ликвидировать сам фонд при помощи простого президентского указа. Парламентский закон о ГНФАР укрепил бы юридическую базу фонда и затруднил бы внесение изменений в его положения. Такой закон должен также усилить роль парламента в осуществлении контроля, так как он предусматривал бы одобрение парламентом расходов Нефтяного Фонда и позволил бы парламенту выбирать своих представителей в Наблюдательном Совете без согласия президента.

▶ ***Наделить Наблюдательный Совет реальными полномочиями.***

Для того, чтобы Наблюдательный Совет осуществлял эффективный контроль, он должен быть в состоянии проводить собственные расследования, запрашивать документы и проводить беседы с экспертами, а также публиковать свои наблюдения и рекомендации. Совет должен также иметь полномочия голосовать против каких-либо проектов, если они не соответствуют долгосрочной политике расходов фонда. Более того, совет должен проводить встречи по крайней мере по графику, обозначенному в его положениях. Несмотря на то, что согласно положениям совет должен проводить заседания по крайней мере раз в квартал, таких встреч было всего две. Но, прежде всего, необходимо обеспечить и признать независимость руководящего совета.

▶ ***Включить в состав Наблюдательного Совета представителей гражданского общества.***

Независимость Наблюдательного Совета можно обеспечить включением в его состав представителей гражданского общества, как это предусмотрено положениями ГНФАР. Для выбора таких представителей в настоящее время не предусмотрено никаких процедур, и в составе совета нет ни одного представителя гражданского общества. Положения о фонде также не оговаривают, сколько представителей гражданского общества должно входить в совет. Необходимо разработать процедуру, обеспечивающую независимость представителей гражданского общества.

Улучшить прозрачность правительственного бюджета и Государственной Нефтяной Компании Азербайджана (ГНКАР)

▶ *Улучшить отчетность государственного бюджета.*

В настоящее время процесс подготовки и утверждения бюджета выделяет небольшую роль парламенту и вообще никакую гражданскому обществу. Необходимо предоставить общественности возможность высказывать свои суждения о бюджете, а примером участия гражданского общества могут служить консультации в рамках правительственной Программы по Сокращению Бедности. Для предоставления эффективных комментариев к предполагаемым расходам, парламент необходимо наделить исследовательскими полномочиями и дать ему больше времени на рассмотрение бюджета. Бюджетная отчетность также страдает от недостатка независимых аудитов. Счетная Палата, созданная в 2001 году, начала функционировать только в 2003 году.

▶ *Улучшить прозрачность бюджета.*

Доступные общественности данные о бюджете не достаточны для анализа вопросов бюджетной политики и наблюдения за нефтяными доходами и расходами. Необходимо внести некоторые изменения в бюджет. Первое: Министерству Финансов необходимо раскрыть используемую им методику подготовки бюджета. Второе: бюджет должен четко обозначить свои приоритеты и то, как это будет отражаться на расходах. Хотя после принятия нового закона о бюджетной системе у государственного бюджета появились некие признаки приоритетного расходования средств, проблема приоритетов всё еще остаётся неразрешённой. Третье: необходимо обеспечить общественный доступ к отчетам об исполнении бюджета. Если действительные расходы сильно расходятся с запланированными, необходимо подготовить новый вариант бюджета.

▶ *Раскрыть детали нефтяных кредитов.*

В бюджете необходимо представить информацию о всех кредитах, полученных правительством или ГНКАР, ответственность за выплату которых лежит на будущих поколениях.

▶ *Проводить наблюдение за исполнением Стратегии по сокращению бедности и Государственной Программы по сокращению бедности и экономическому развитию.*

Создать агентство, состоящее из работников правительства и представителей гражданского общества, которое проводило бы наблюдение за расходами правительства в соответствии с приоритетами, обозначенными в Стра-

тегии по Сокращению Бедности и Государственной Программе по Сокращению Бедности и Экономическому Развитию. Представители гражданского общества должны также быть включены в государственную комиссию, разрабатывающую долгосрочную стратегию управления нефтяными доходами.

▶ **Обеспечить общественную отчетность ГНКАР.**

Пересмотреть требования отчетности государственной нефтяной компании ГНКАР. Правительству Азербайджана нужно потребовать от ГНКАР проводить независимые аудиты и публиковать финансовую информацию в соответствии с международными бухгалтерскими стандартами.

▶ **Объявлять доходы правительства от разработки нефти и газа.**

В июне 2003 года правительство Азербайджана выразило заинтересованность в добровольном объявлении своих доходов от нефтяных и газовых разработок по примеру модели, предложенной движением «Инициатива прозрачности в добывающих промышленности». В конце 2003 года была создана правительственная комиссия для изучения возможности исполнения этого решения. Это важный шаг в направлении улучшения прозрачности доходов Азербайджана, который может быть усилен путём привлечения представителей гражданского общества.⁹¹

Привлечение гражданского общества к обсуждениям на тему использования нефтяных доходов

▶ **Способствовать улучшению общественной осведомленности и обсуждению стратегии нефтяного фонда.**

Нефтяные фонды, созданные в Альберте, на Аляске и в Норвегии, появились в результате общественного обсуждения долгосрочной стратегии управления нефтяным богатством. На Аляске такое обсуждение проходило даже при содействии правительства, которое организовывало семинары и общественные форумы для выяснения общественного мнения об использовании средств фонда. Такое обсуждение помогло укрепить веру гражданского общества в то, что нефтяные доходы будут использоваться на благо общества.

Отсутствие такого открытого обсуждения еще более усиливает убеждение общественности, что доходы расходуются на личные выгоды определенных чиновников, а не на благо общества. Многие граждане Азербайджана уже довольно скептически относятся к обещаниям правительства бороться с коррупцией и защищать интересы общества. Такие взгляды могут производить дестабилизирующий эффект, если люди не будут видеть каких-либо улучшений спустя годы добычи. В настоящее время активы ГНФАР достаточно неве-

лики и составляют 11,5 процентов от ВВП. Однако, к 2010 году они превысят объём государственного бюджета и составят около 20% ВВП, если добыча и экспорт нефти будут идти по плану, и не будет значительных спадов в рыночной цене нефти.

▶ ***Отменить закон о государственной тайне.***

В соответствии со стандартами Совета Европы и требованиями Европейского Суда по Правам Человека, а также в целях проведения общественных обсуждений о стратегии использования доходов Азербайджана, отменить указ от августа 2002 года о государственной тайне, который ограничивает свободу обсуждения стратегии управления углеводородными доходами. Этот указ налагает бремя ответственности за нарушение закона о государственной тайне на прессу. Среди областей, причисляемых к таковым, называется «информация о деятельности промышленности, транспорта и связи на всей территории Азербайджана, о государственных запасах ценных металлов и камней на территории Азербайджана, финансовая и бюджетная политика, за исключением общей информации о ситуации в экономике и в области финансов в целом».⁹²

▶ ***Улучшить среду деятельности гражданского общества.***

Для поощрения компетентного общественного обсуждения и привлечения гражданского общества, Азербайджану необходимо улучшить среду для деятельности гражданского общества. Правительство должно сделать открытой процедуру регистрации НПО в Министерстве Юстиции, разрешить регистрацию и за пределами столицы и последовательно осуществлять закон о процедурах уведомления об отказе в регистрации.

▶ ***Принять закон о свободе информации.***

Принять закон об общественном доступе к общественной информации, содержащейся в руках правительства, согласно рекомендациям Комитета Министров Совета Европы от 2002 года.

▶ ***Принять закон об осуществлении Орхусской Конвенции.***

Чтобы расширить общественное участие в вопросах воздействия разработок углеводородных месторождений на окружающую среду, Азербайджану необходимо принять соответствующий закон и разработать процедуру выполнения Орхусской Конвенции, которую Азербайджан ратифицировал и которая вступила в силу в октябре 2001 года. Орхусская Конвенция гарантирует гражданам доступ к информации, общественное участие в процессе принятия решений и в экологических вопросах.

«Когда во главе нефтяного фонда стоит чиновник исполнительной власти, решения об использовании доходов фонда становятся политическими».

Кристиан Петерсен, Нина Будина. Рамки управления нефтяными фондами: пример Азербайджана и Казахстана.

Семинар Всемирного банка по управлению нефтяными доходами, 2002 г.

6. Национальный фонд Республики Казахстан¹

Введение

В апреле 2002 г. еженедельник «Аргументы и факты Казахстан» опубликовал заметку со ссылкой на неназванный источник в Правительстве о том, что готовится новый указ, согласно которому все доходы государства от разработки нефтяных месторождений будут поровну разделены между взрослым населением Казахстана. «Это означает, что каждый гражданин страны, достигший совершеннолетия на момент указа, должен получить около 200 000 долларов плюс ежемесячные дивиденды!».²

Этой первоапрельской шутке не многие поверили. На протяжении многих лет

¹ Эта глава была написана при исследовательском содействии Роберта Эбея из Центра Стратегических и Международных Исследований; Сергея Злотникова, Софии Иссеновой и Андрея Чеботарева из Transparency International Казахстан; Тулегена Аскарова, Сергея Куратова и Сергея Соляника из организации «Зеленое спасение»; Ирины Стромовой и Надежды Котечиловой из организации «Родник».

граждане Казахстана надеялись, что их нефтегазовые запасы превратят Казахстан из бедной сельскохозяйственной и сырьевой страны в зажиточный нефтяной эмират вроде Кувейта. Казахстан войдет в век как «одно из пяти ведущих нефтедобывающих государств мира», – заявил Президент Назарбаев накануне смены тысячелетий.³ Реальность, однако, не подтвердила ожидания.

Ирония заключается в том, что казахстанское Правительство сделало многое для макроэкономической стабилизации и превращения своего невозобновляемого богатства в сбережения для будущих поколений. Большинство граждан Казахстана, однако, не знают ничего о достижениях своего Правительства и его стратегии по управлению нефтяными доходами. Они видят лишь то, что по-прежнему живут в бедности. Эта разница между реальностью и ожиданиями еще не является острой проблемой, так как в результате низких цен на нефть на мировых рынках в 1998-1999 гг. и ограниченного доступа на них нефтегазовые доходы оставались относительно невысокими. Однако рост цен меняет ситуацию, и в 2001 г. нефть и газ составили почти четверть всех доходов и половину всего экспорта. По мере того, как в ближайшие 5-10 лет углеводородные доходы будут расти, а также если цены на нефть останутся высокими, неоправдавшиеся ожидания миллионов граждан Казахстана на улучшение уровня жизни и отчетности Правительства могут стать дестабилизирующей силой.

Задачей Казахстана на ближайшие годы является использование своего природного богатства для создания прочной основы долгосрочного экономического развития. Это потребует обеспечения прозрачности, справедливости и хорошего управления в нефтегазовом секторе и создания благоприятных условий для роста не-нефтяного сектора. Успех будет отчасти зависеть от того, будет ли Президент по-прежнему пытаться держать всю власть в своих руках и изо всех сил бороться с критиками и противниками.

Целью данной главы является стимулирование дискуссий о выборе и задачах, стоящих перед Казахстаном, о том, как наиболее эффективно использовать свое ограниченное богатство, полученное благодаря углеводородным ресурсам. В части 1 данной главы дается обзор нефтегазового потенциала Казахстана. В части 2 рассматривается воздействие нефтяной промышленности на экономику Казахстана и называются области, нуждающиеся в реформах, чтобы помочь стране создать устойчивую базу для развития ненефтяного сектора. В части 3 дается анализ деятельности Национального фонда, созданного для управления углеводородным богатством Казахстана; в части 4 даются рекомендации Правительству Казахстана по тому, как оно может использовать Национальный фонд для экономического развития и стабильности, при этом соблюдая прозрачность и обеспечивая общественное участие в деятельности фонда.

Нефть и газ в Казахстане

Нефть

Теперь, когда уже забыта вся стартовая риторика, можно дать более реалистичную оценку нефтегазового будущего Казахстана и Каспийского региона в целом. Потенциал Каспийского региона сейчас можно сравнить с Северным морем: не ключевой, не являющийся вторым Персидским заливом, но, тем не менее, достаточно важный. Более того, импортеры стараются обеспечить безопасность ресурсов именно благодаря наличию выбора региона поставок.

Если нынешние планы будут реализованы, доля Казахстана в мировых поставках нефти к 2010 г. будет ненамного больше двух процентов. Тем не менее, по уровню добычи Казахстан находится среди ведущих стран, добывающих и экспортирующих нефть, и доходы от экспорта дадут Казахстану возможность для развития, если, конечно, эти доходы будут использованы с умом.

Хотя на севере Каспия имеются значительные неподтвержденные запасы, нефтегазовое будущее Казахстана связано непосредственно с тремя такими месторождениями, как Тенгиз, Карачаганак и Кашаган.⁴ Тенгиз и Карачаганак находятся в эксплуатации и составляют значительную часть нынешнего и, по крайней мере, ближайшего будущего внутреннего экономического роста. Объем запасов месторождения Кашаган, расположенного в казахстанском секторе Каспийского моря, был подтвержден в марте 2001 г., а в июне 2002 г. было официально объявлено, что его запасы составляют 7-9 млрд. баррелей. Кашаган будет основным двигателем экономического роста, после того как Тенгиз и Карачаганак минуют пиковый уровень производства.

Добыча на Тенгизе растет медленно, по мере того как запускаются новые мощности. В 2002 г. добыча возросла по сравнению с 2001г. с 249 500 баррелей в день (б.в.д.) до 263 900 б.в.д. Если планы по увеличению добычи будут реализованы, то к 2006 г. на Тенгизе будет добываться 460 000 б.в.д.

Карачаганак, считающийся крупнейшим газоконденсатным месторождением мира, в 2002 г. произвел 108 300 б.в.д., а в 2003 г. добыча должна составить 140 000 б.в.д.. Пик добычи в 240 000 б.в.д. наступит не раньше 2008 г.

На Кашагане же, напротив, добыча начнется не ранее 2005 г., да и то в небольших объемах. Рост, по сравнению с Тенгизом, будет более медленным, и среднесуточная добыча в 2010 г. составит около 300 000 баррелей.

Производство и потребление нефти в Казахстане в 90-е гг. следовали двум тенденциям (Таблица 1). Добыча нефти сократилась в первые годы, упав до уровня 414 000 б.в.д. в 1995 г., затем, в 1996 г., начала расти благодаря добыче на Тенгизе, и к 2000 г. составила 707 000 б.в.д. Спрос же на нефть, наоборот, продолжал падать в течение всего десятилетия и лишь в 2000 г. слегка вырос. Эта тенденция позволила Казахстану получить выгоду от ежегодного экспорта.

ТАБЛИЦА 1. *Казахстан: производство и потребление нефти, 1992-2000 гг.*

Тысяча баррелей в день

<u>Год</u>	<u>Добыча</u>	<u>Потребление</u>
1992	530	404
1993	490	341
1994	415	304
1995	414	281
1996	457	256
1997	521	210
1998	526	201
1999	604	148
2000	707	155

Примечание: добыча включает конденсат.

Источник: www.fe.doe.gov/international/kazkover

Власти Казахстана придерживаются очень оптимистичных взглядов относительно будущего уровня нефтедобычи, как показано в Таблице 2, хотя взгляды Президента Назарбаева, который заявил, что к 2015 г. его страну можно будет сравнить с Саудовской Аравией, еще более оптимистичны. И все же, является ли этот ожидаемый рост реалистичным, отвечает ли он национальным интересам Казахстана? Возникают сомнения относительно того, нужно ли стране производить столько нефти в ближайшие годы. Страна рискует столкнуться с продолжительным застоєм, полагаясь слишком сильно на легко доставшиеся нефтяные доходы, говорит министр экономики и бюджетного планирования Кайрат Келимбетов.⁵ Если страна не попытается разнообразить свою однобокую экономику, ее ждут тяжелые времена, добавил он.

Тем не менее, своевременный рост добычи на Тенгизе, а затем на Кашагане еще не является свершившимся фактом. Добыча нефти на Тенгизе представляет собой непростую технологическую и экологическую задачу вследствие обнаружения в составе попутного газа серы. На Кашагане процент извлекаемости может не превысить 20 процентов, что значительно ниже нормы для большинства месторождений, а это, в свою очередь, скажется и на пике добычи, и на сроках эксплуатации месторождения.

Эти проблемы можно в итоге преодолеть, но другие риски вне технологической досягаемости. ТенгизШевройл разработал программу увеличения добычи на месторождении Тенгиз стоимостью в 13 млрд. долл., согласно которой ежегодная добыча должна вырасти до 440 000 б.в.д., а финансирование должно производиться от экспорта нефти. Это было неприемлемым для государства, так как в результате этого сократились бы налоговые поступления в бюджет. Разногласие стало

ТАБЛИЦА 2. Казахстан: добыча сырой нефти и конденсата, 2001-2015 гг.

Год	Баррелей в день		Итого
	Сырая нефть	Конденсат	
2001	717 000	80 000	797 000
2002	840 800	103 800	944 600
2003 план	н.д.	н.д.	1 040 000
2004	н.д.	н.д.	1 120 000
2005	н.д.	н.д.	1 224 000
2010	н.д.	н.д.	2 000 000
2015	н.д.	н.д.	3 000 000

Примечание: н.д. - нет данных.

Премьер-министр Тасмагаметов заметил, что годовая добыча может достичь 2,4 млн. б.в.д., но только по «оптимистичным прогнозам» (См. «Нефтяники в Алматы оптимистичны относительно перспектив региона» // RFE/RL Central Asia Report, 3 октября 2002 г.)

Источник: «Казахстан ожидает рост добычи на 24 процента в 2003 году» //Platt's Oilgram , 5 февраля 2003 г.; «Казахстан будет перерабатывать на 9 процента больше нефти в 2003 г.» // Интерфакс, Астана, 31 января 2003 г.; «Казахстан присоединится к Лиге крупнейших производителей» //Lateline News.com, 27 января 2003 г.

достоянием общественности в ноябре 2002 г. ТенгизШевройл же стоял на своем, и вся работа по увеличению добычи была приостановлена, хотя нефть продолжала добываться. Правительство и ТенгизШевройл пришли к согласию только в январе 2003 г., решив, что совместное предприятие заплатит Правительству 810 млн. долл., из которых 600 млн. долларов составят налоги, и их выплата будет производиться поэтапно до 2005 г.⁶ Кроме этого, ТенгизШевройл возьмет кредит для финансирования доли Правительства в проекте.

Правительство вышло из этого противостояния укрепившим свои позиции и обретшим уверенность в ведении переговоров с другими иностранными инвесторами относительно вопросов, казавшихся слишком благоприятными для инвесторов. Этот конфликт с ТенгизШевройл был лишь одной из нескольких попыток казахстанского Правительства пересмотреть контракты с иностранными инвесторами, которые, по его мнению, представляли им слишком щедрые налоговые льготы.

Проблемы и споры возникли и на Кашагане. Оператор проекта Аджип КСО заявил, что приостановит работу, если Правительство не прекратит попытки в одностороннем порядке пересмотреть уже подписанные соглашения.⁷ Однако Казахстан, воодушевленный своим успехом на Тенгизе и использующий рычаги своего нефтяного потенциала, вряд ли перестанет требовать изменений на Кашагане.

Природный газ

Сектор природного газа Казахстана находится на стадии зарождения. Добыча ограничена, и страна продолжает оставаться импортером газа. Проблема, стоящая перед Казахстаном, когда страна пытается добиться более сбалансированного развития газового сектора, довольно проста: добыча газа сконцентрирована на западе страны, в то время как текущий и будущий спрос, скорее всего, приходится на восток. Более того, так как и предложение, и спрос относительно невелики, строительство сети трубопроводов для транспортировки газа на восток не оправдывает себя. В результате спрос на востоке удовлетворяется благодаря импорту.

ТАБЛИЦА 3. *Казахстан: добыча и потребление газа, 1992-2000 гг.*

Год	млрд. м ³ .	
	Производство	Потребление
1992	8,1	20,1
1993	6,7	14,8
1994	4,5	15,0
1995	4,8	10,8
1996	4,2	14,4
1997	6,1	14,0
1998	5,5	13,4
1999	4,6	13,6
2000	8,9	13,9

Источник: www.eia.doe.gov/emeu/cabs/kazak

В то же время внутреннее потребление сохраняется на стабильном уровне и к 2015 г. должно возрасти до 15-16 млрд. куб. м.⁸

Статистические данные в Таблице 3 показывают сохраняющуюся зависимость от импорта, который колебался от 12 млрд. кубических метров в 1992 г. до всего лишь 5 млрд. кубических метров в 2000 г. вследствие начала поставок газа с Карачаганака, сильно сокративших импорт. Тем не менее, сокращение импорта в течение 90-х гг. можно объяснить и тем, что темп падения потребления превысил темп роста добычи.

Большая часть газа импортируется из Узбекистана и транспортируется в Восточный Казахстан через трубопровод Ташкент–Бишкек–Алматы. Существует потенциал для развития газового сектора благодаря открытию нескольких новых месторождений на юге Казахстана. Если такие ожидания оправдаются, зависимость от импорта исчезнет.

Потребление газа, как и нефти, не должно заметно увеличиться, что вскоре позволит Казахстану стать экспортером газа. Государственная нефтегазовая компания КазМунайГаз согласилась с такой вероятностью и достигла договоренности с

ЭксонМобил Казахстан Венчурс Лтд о создании долгосрочного плана разработки газовых месторождений Казахстана.⁹ КазРосГаз, совместное казахстано-российское предприятие, созданное в июне 2002 г., экспортирует газ в Европу через Россию. Объемы поставок в 2004 г. должны составить 7 млрд.куб. м,¹⁰ в 2015 г. объемы экспорта в Европу и страны СНГ могут составить 35-40 млрд. куб. м.¹¹

Стабильная разработка месторождений Тенгиз и Карачаганак, а также Кашаган, скорее всего, приведет к заметному росту производства газа, добываемого вместе с сырой нефтью. К 2015 г. Карачаганак должен будет производить 25 млрд. м³ в год, а Тенгиз – 8-10 млрд. м³ газа. К тому времени и Кашаган должен стать крупным источником поставок, так как его извлекаемые запасы газа составляют 1 триллион куб. м.¹² Эти объемы, как показано в Таблице 4, можно и увеличить, если удастся добиться повторного закачивания газа, либо после выделения из него серы закачивать газ обратно для поддержания давления.

Без ответа остается вопрос, куда направить этот возросший объем экспортного газа. Наиболее вероятным получателем является Россия. Импорт из Казахстана найдет местного потребителя, что высвободит российский газ для экспорта в Европу и избавит ее от необходимости разрабатывать дорогостоящие месторождения газа в Арктике. Существует несколько вариантов, но все они зависят от договоренностей с Россией.

По газопроводу Средняя Азия–Центр транспортируется туркменский и узбекский газ через Казахстан в Россию и Украину. Его пропускная способность в 2002 г. выросла до 50 млрд. м³, а операторы надеются увеличить ее до 63 млрд. м³ к 2010 г. Но значительная часть этого трубопровода «физически и морально изношена», считает КазМунайГаз.¹³ Труба нуждается в ремонте и расширении, особенно если Казахстан хочет иметь доступ к этому трубопроводу.¹⁴

ТАБЛИЦА 4. Казахстан: добыча природного газа по определенным годам, 2001-2015 гг.

Год	млрд. м ³
2001	11,57
2002	13,14
2005	20,5
2010	35
2015	70

Источник: Интерфакс-Казахстан, Алматы, 7 февраля 2003 г.

Экспорт нефти и трубопроводы

Удовлетворение внутренней потребности в нефти по-прежнему составляет незначительную часть производства, что позволило Казахстану в 90-е гг. увеличить экспорт и получать крупные доходы (Таблица 5). В 1992 г. потребление нефти в

Казахстане составляло 404 000 б.в.д., ненамного меньше внутреннего производства, равного 530 000 б.в.д. Всего лишь 9 лет спустя уровень потребления стабильно держался на уровне 245 000 б.в.д. Добыча же возросла до 811 000 б.в.д. К 2001 г. стабильно низкое потребление и растущая добыча сделали Казахстан важным экспортером с уровнем экспорта, равным 631 000 б.в.д.

ТАБЛИЦА 5. *Казахстан: чистый экспорт нефти, 1992-2001 гг.*

Год	Тыс. баррелей в день
1992	125,9
1993	148,6
1994	111,4
1995	132,8
1996	200,5
1997	311,5
1998	324,9
1999	455,4
2000	551,6
2001	631,0

Примечание: чистый экспорт отличается от общего импорта тем, что учитывается импорт из России.

Источник: www.eia.doe.gov/emeu/cabs/kazaexpo

Ожидается, что рост добычи заметно превысит рост спроса в ближайшие годы, так как, согласно прогнозам, Казахстану будет необходимо около 180000 - 200000 б.в.д. для удовлетворения внутренней потребности.¹⁵ Такой невысокий спрос позволит стране увеличить экспорт (Таблица 6).

ТАБЛИЦА 6. *Казахстан: чистый экспорт нефти в качестве возможной доли внутреннего производства по определенным годам, 2001-2010 гг.*

Год	Экспорт как доля в производстве
2001	71
2002	83
2005	75
2010	80

Источники: «Казахстан в 2003 г. экспортирует нефти на 21 процент больше» // Интерфакс, Алматы, 12 февраля 2003 г., и предыдущие таблицы.

Задачей Казахстана, при его слабом внутреннем рынке, является то, как разумно распорядиться своим нефтедобывающим потенциалом, чтобы рост добычи отразился и на экспортных рынках. Одним из препятствий всегда было географическое расположение Казахстана. В настоящее время самым простым и дешевым способом было бы воспользоваться существующей экспортной инфраструктурой, которая проходит через Россию до турецкого средиземноморского порта Джейхан. Альтернативой порту Джейхан (Таблица 7) является трубопровод Каспийского Трубопроводного Консорциума (КТК), соединяющий Тенгиз с российским портом Новороссийск на Черном море.¹⁶ Пропускная способность этой ветки вскоре возрастет до 560 000 б.в.д. Окончательная же мощность трубопровода составит 1,34 млн. б.в.д. и будет достигаться поэтапно через строительство насосных станций, в зависимости от роста добычи на Тенгизе. Но даже при пиковой добыче тенгизская нефть не сможет заполнить трубопровод. Не исключено, что появится возможность принимать нефть с Кашагана, когда та начнет поступать, но казахстанские эксперты считают, что на определенном этапе возникнет необходимость во втором экспортном трубопроводе.¹⁷

ТАБЛИЦА 7. *Казахстан: экспортные нефтепроводы.*

Исходный пункт	Конечный пункт	Длина в милях	Мощность, млн. б.в.д.
Тенгиз	Новороссийск	990	0,560
Атырау	Самара	450	0,340

Примечание: трубопровод до Новороссийска часто называют трубопроводом КТК. Максимальная пропускная способность этой ветки составит 1,34 млн. б.в.д., когда будут построены все насосные станции. Мощность трубопровода Атырау–Самара возрастет до 0,5 млн. б.в.д.

Трубопровод КТК не лишен своих проблем. Россия хочет включить его в свой реестр естественных монополий, что означает, что правительство будет контролировать целый ряд важных функций, в том числе установление тарифов.¹⁸

У России также есть действующее 15-летнее соглашение с Казахстаном, подписанное в 2002 г. и предусматривающее транспортировку казахстанской нефти трубопроводом до Самары, где она перекачивается в Европу через трубопровод Дружба.¹⁹ По этой системе можно транспортировать по меньшей мере 340 000 б.в.д. казахстанской нефти ежегодно. Объем казахстанской нефти, проходящей транзитом через Россию, в течение 2003 г. составит около 390 000 б.в.д. Из этого количества около 320 000 б.в.д. будут перекачаны через трубопровод Атырау–Самара.²⁰ Кроме того, газоконденсатное месторождение Карачаганак сейчас связано трубопроводом с веткой КТК, что позволяет экспортировать газоконденсат по этому маршруту.²¹

Казахстанская нефть также доставляется в каспийский порт Актау, а затем перевозится через Каспий в Махачкалу, где и поступает в трубопровод Махачкала–Тихорецк–Новороссийск. Сырая нефть с актюбинских месторождений транспортируется трубопроводом на Орский нефтеперерабатывающий завод в России. Некоторые незначительные объемы также обмениваются с Россией: казахстанская нефть поставляется в Орск, а соответствующее количество российской нефти доставляется на казахстанский нефтеперерабатывающий завод в Павлодаре. Нефть также доставляется баржами в Баку и затем идет по трубопроводу Баку–Батуми. Есть железнодорожные поставки нефти в Китай и Финляндию.

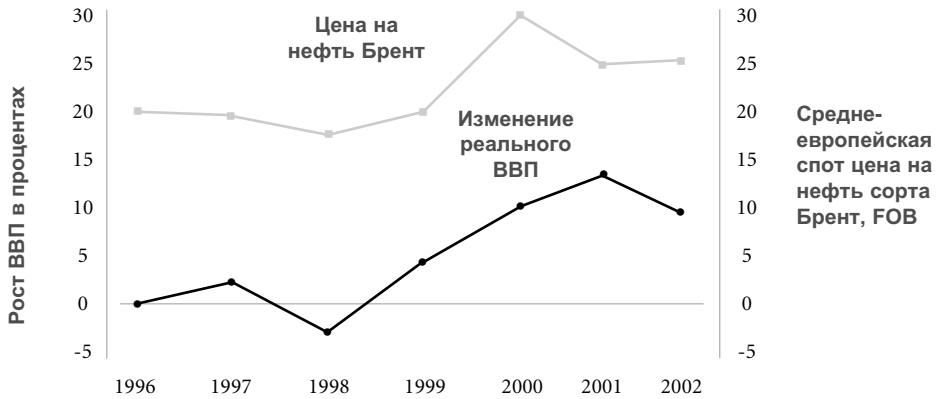
Проблемы разработки нефтяных месторождений

Хотя Казахстан имеет большое количество сырья (нефть, газ, уголь и металлы), безусловно, нефть и газ являются основными источниками прямых иностранных инвестиций (ПИИ) страны. Сколько доходов может принести экспорт нефти и газа? Многое зависит от цены на нефть. Используя модель бюджетных доходов, разработанную вместе со Всемирным банком, специалисты МВФ в конце 2001 г. подсчитали: к 2005 г., при цене на нефть в 19 долл. за баррель, Правительство получит от продажи нефти 1,5 млрд долл., что в 10 раз больше, чем в 1999 г. По другим данным, доходы в несколько раз превысят этот уровень.²² Активы Национального фонда к концу 2002 г. составили 7,9 процента к ВВП. Согласно прогнозу МВФ, к 2006 г. данный показатель составит более 14 процентов.²³

По мере того, как нефть начинает играть доминирующую роль в экономике Казахстана, ВВП и доходы Правительства становятся все более уязвимыми вследствие изменения цены на нефть (см. График 1).²⁴ Бюджетный кризис 1998 г., когда цены упали вследствие азиатского кризиса, показал, насколько уязвима казахстанская экономика. В 2002 г., к примеру, изменение цены на нефть на каждый доллар означало дополнительное поступление доходов на сумму 96 млн. долл.²⁵

С 1993 по 2000 гг. в нефтяной сектор было вложено более 80 процентов кумулятивных ПИИ, а нефть и металлы составили почти четверть общего экспорта.²⁶ Доходы от экспорта нефти возросли с 5 процентов в 1999 г. до более чем 20 процентов в 2002 г. и будут продолжать расти. По прогнозам Правительства, в 2002-2004 гг. нефть и минералы составят почти 60 процентов стоимости всего экспорта, а доходы Правительства с 2001 по 2005 гг. увеличатся в среднем на 11 процентов в год.²⁷ Чрезмерная зависимость от углеводородных доходов, а также колебание цен на мировых рынках подчеркивают важность развития налоговой базы, охватывающей и ненефтяной сектор. Помимо сокращения зависимости бюджетных поступлений от нефтяных доходов, такая налоговая база способствует

ГРАФИК 1. Рост ВВП Казахстана и цены на нефть, 1996-2002 гг.



Источник: Агентство энергетической информации США; Отчет МВФ за 2001 год в рамках консультаций по Статье 4, Казахстан.

также улучшению правительственной отчетности, давая налогоплательщикам стимул требовать хорошего управления, а властям – стимул обеспечивать его.

Хорошее управление макроэкономикой и начавшийся в 1999 г. рост мировых цен на нефть помогли экономике Казахстана стать одной из наиболее успешных среди стран бывшего СССР. Это стало возможным, так как Правительство жестко контролировало инфляцию, либерализовало цены, реформировало банковский сектор, пенсионную систему и сократило бюджетный дефицит. Приватизация идет по графику, и уже почти все мелкие и средние предприятия переданы в частные руки, хотя и не без обвинений в коррупции. Эти достижения особенно примечательны с учетом экономического спада, произошедшего вслед за обретением Казахстаном независимости. В 1990-1995 гг. уровень ВВП упал в два раза, а инфляция в 1994 г. достигла пиковых 1880 процентов.²⁸

В 2001 г., при растущих ценах на нефть, ВВП увеличился на 13,5 процента, в 2002 г. – еще на 9,5 процентов, а в октябре 2003 года рост ВВП составил 9,1 процента.²⁹ Инфляция благополучно упала до 6 процентов в 2002 г. Рост нефтяных доходов позволил Правительству завершить 2001 г. с бюджетным профицитом.³⁰ Соответственно, кредитный рейтинг страны, согласно инвестиционной шкале Moody's, в сентябре 2002 г. вырос, что позволило Казахстану опередить все страны бывшего СССР. Ожидается, что экономика Казахстана будет продолжать расти по мере того, как страна будет расширять свои добывающие мощности в ожидании стабильного роста цен на нефть.³¹

Несмотря на эти позитивные макроэкономические показатели, большинство граждан страны не стали богаче. Экономический кризис середины 90-х гг. привел к росту уровня бедности и безработицы, увеличению пропасти в уровнях доходов и ухудшению социального обслуживания. Высокий уровень ВВП на душу населения скрывает существование этих проблем.

Сорок процентов населения по-прежнему живут в бедности, а четверть живет менее чем на 4 доллара в день.³² В 2001 г. около трети сельчан и около одной пятой горожан жили на средства, не превышающие прожиточного минимума.³³ По данным Агентства РК по статистике уровень реальной заработной платы в 1990-1997 гг. снизился на 67 процентов.³⁴ С 1998 г. заработная плата увеличилась на 53 процента.³⁵ Тем не менее, она так и не достигла дореформенного уровня. Официальный уровень безработицы в 2002 г. составил 9,4 процента.³⁶ Уровень безработицы наиболее высок в сельской части Казахстана, где сказываются недостаток доступа к кредитам, отсутствие мер экономической безопасности, высокий уровень оттока населения, неправильное распределение ресурсов и политика, основанная исключительно на развитии нефтяного сектора. К примеру, несмотря на то, что Мангистауская область является одним из центров нефтедобычи Казахстана, уровень бедности в некоторых ее частях составляет 87 процентов.³⁷

Сокращение правительственных расходов на здравоохранение и образование отразилось на этих сферах. В 1990-1995 гг. правительственные затраты на данные сферы сократились почти вдвое. И хотя расходы с того времени снова выросли, они все еще невысоки по сравнению с другими переходными экономиками (см. Таблицу 8). В результате с 1995 г. по 2001 г. количество врачей сократилось с 60 000 до 51 300, а количество больниц – на одну треть, с 1 518 до 981.³⁸ Часто происходят вспышки таких инфекционных заболеваний, как туберкулез, в особенности на юге страны, где уровень бедности наиболее высок. С 1991 г. уровень рождаемости снизился с 21,5 до 15,3 на 1000 человек к 2002 г.; за это же время продолжительность жизни снизилась с 67,6 до 65,4 лет, в то время как уровень смертности возрос с 8,2 до 10,2 чел. на 1000 человек. Пострадало и образование. Расходы на эту область в 1987-1997 гг. сократились с 19,8 до 17,6 процента государственного бюджета.³⁹

ТАБЛИЦА 8. *Расходы Правительства на здравоохранение и образование, 1999 г., в долларах на душу населения*

Страна	Образование	Здраво- охранение	Пенсии	Другие социальные расходы
Казахстан	40	29	87	10
Венгрия	183	337	394	240
Польша	68	181	534	189

Источник: Задачи развития Казахстана на тысячелетие, 2002, ООН.

Транспортная и коммуникационная инфраструктуры страны также не в порядке. Казахстан сильно зависит от транспортных артерий, так как у него нет доступа к открытому морскому порту. Автомобильные и железные дороги нуждаются в ремонте и расширении, кроме того, их эксплуатация обходится дорого. Лишь у 11 процентов населения есть телефон.

В отчете ООН об уровне человеческого развития, в котором страны классифицируются в зависимости от множества показателей, отмечается ухудшение социальной инфраструктуры Казахстана. В 1990-2002 гг. Казахстан в этом индексе стран опустился с 54-го до 79-го места. Статистический анализ такого падения показал, что 84 процента ухудшения позиций объясняется экономическим спадом страны.⁴⁰ Многие другие бывшие советские республики столкнулись с такой же проблемой, но правильное использование Казахстаном своих нефтяных и минеральных ресурсов должно способствовать приостановлению этой тенденции.

Хотя макроэкономические показатели Казахстана выглядят неплохо, в стране все же наблюдаются симптомы богатых в ресурсном отношении государств, а именно тенденции, когда значительные нефтяные доходы лишают Правительство стимула проводить необходимые структурные реформы. Правительству необходимо объявить о начале реформ, которые позволят встать на ноги мелким и средним предприятиям не-нефтяного сектора. Быстро развивающийся не-нефтяной сектор предоставляет необходимую занятость для повышения уровня жизни, понижения уязвимости страны вследствие внешних ценовых шоков и получения доходов даже тогда, когда выручка от продажи к середине века сократится. Такой же приоритетной задачей должно стать улучшение состояния здравоохранения, образования и социальной защиты.

Управление и бюджетная отчетность

Как и нефтяные государства, о которых говорилось в Главе 1, Казахстан продемонстрировал стремление к централизации, концентрации исполнительной власти и преследованию своих оппонентов, что уже имело неблагоприятные последствия в таких странах, как Венесуэла, Мексика, Нигерия и др. Такая концентрация власти приводит к созданию симбиоза между нефтяными компаниями и руководителями Правительства.⁴¹

Многонациональные компании пользуются этим для завоевания поддержки и утверждения контрактов, в то время как чиновники Правительства, хранители прибыльных контрактов, находят способы личного обогащения. Такое отношение, однако, дорого обходится стране. Не имея поддержки граждан, Правительство полагается на сочетание военной силы и расточительного расходования, чтобы остаться у власти. В итоге страдает демократия, так как не пользующееся популярностью Правительство продолжает растрачивать нефтяные доходы и аккумулировать долги. И хотя Казахстан еще не начал, как другие нефтяные государства,

тратить эти доходы в счет будущих доходов, централизация власти в Казахстане усиливает такую вероятность.

Со времени обретения независимости в 1991 г. Казахстаном руководит Нурсултан Назарбаев, который возглавлял республику и в советское время. Президент постепенно увеличивает свой контроль над политической жизнью в Казахстане, назначив членов своей семьи на важные правительственные должности и предоставив себе пожизненный иммунитет от уголовного преследования. В результате серии выборов, которые, по мнению Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), были недемократичными, Президент и его сторонники получили возможность контролировать двухпалатный Парламент. Все представители исполнительной власти назначаются Президентом и часто меняются, что, предположительно, делается для того, чтобы не дать им возможность создать себе независимую базу поддержки. Наиболее перспективные политики от оппозиции либо посажены в тюрьму, либо находятся в ссылке.

Парламент контролируется благодаря угрозам роспуска, которые неоднократно исходили от Президента Назарбаева. В случаях, когда Парламент распущен, указы Президента имеют силу закона. Способность Парламента действовать независимо ослабляется еще и его ограниченными исследовательскими возможностями. Комитеты Парламента не имеют штата независимых исследователей, и лишь недавно им было позволено нанять по одному административному помощнику. Ответственность бюджета ослабляется из-за отсутствия общественного участия в бюджетном процессе.

Проект бюджета активно обсуждается в нижней палате Парламента и иногда сталкивается с сильной оппозицией. Теоретически нижняя палата имеет право вносить изменения в бюджет и в суммы каких-либо конкретных расходов. На практике же нижняя палата может быть вообще распущена, если Правительство запустит процедуру вотума недоверия. У верхней палаты нет полномочий вносить изменения в бюджет, но она может вернуть его на доработку.

Казахстан имеет хорошую фискальную прозрачность, крепкую государственную казну и международную систему классификации и отчетности. Подробную информацию о действительных доходах и расходах можно прочитать на сайте <http://mf.minfin.kz>. Она ежемесячно размещается на сайте и публикуется Министерством финансов, которое несет ответственность за исполнение бюджета. Хотя гражданским обществом эта информация и не используется в полной мере, она является очень важной при наблюдении за исполнением бюджета.

В отличие от механизмов отчетности, механизмы мониторинга и оценки в Казахстане по-прежнему слабо развиты. Хотя и созданы институты внутреннего аудита, официальных процедур они не имеют. Кроме того, аудиты в основном проводятся на предмет соблюдения законов и постановлений, и мало внимания уделяется оценке эффективности использования средств. В докладе Международ-

ного валютного фонда (МВФ) отмечается, что «укрепление системы внешнего аудита наряду с совершенствованием механизмов внутреннего аудита и контроля является ключевым фактором достижения долгосрочных положительных изменений в системе управления и будет способствовать международному признанию улучшения фискальной прозрачности в Казахстане».⁴²

В Казахстане не предусмотрено также проведение внешнего аудита на предмет исполнения бюджета. В 1996 г. был создан Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, состоящий из одинакового количества представителей законодательной и исполнительной власти. Однако комитет не подотчетен Парламенту, как это обычно принято. Кадровые, финансовые вопросы, а также вопросы, связанные с отчетностью комитета, контролируются непосредственно Президентом. Президент также назначает председателя комитета, наделяя его таким образом особым правом голоса. До недавнего времени, у комитета были очень ограниченные полномочия, и он мог проводить аудит лишь некоторых государственных предприятий. По мнению юридического аналитика Transparency International Kazakhstan Софии Исеновой, комитет не обладает техническими ресурсами, методикой, штатом и институциональными полномочиями для проведения эффективных и независимых аудитов. Он функционирует скорее не как независимый аудитор, а как консультативно-аналитический орган при Президенте.⁴³ Депутаты Парламента указывают на необходимость внесения изменений в систему формирования отчетов Счетного комитета для того, чтобы использовать ее в качестве основы для оценки эффективности правительственных программ.⁴⁴

Недавно созданный институт омбудсмана также вряд ли обеспечит эффективный контроль над деятельностью Правительства. С 1997 г. Правительство Казахстана совместно с Программой Развития ООН (ПРООН) и ОБСЕ работали над созданием института омбудсмана согласно требованиям Совета Европы и в ответ на обвинения международного сообщества в нарушении прав человека. Спустя годы обсуждений эта совместная группа разработала законопроект, обеспечивающий независимость омбудсмана через разделение власти и его защиту от политического возмездия. Законопроект также предоставил этому институту необходимые полномочия и ресурсы для проведения расследований и позволил ему работать конфиденциально.

Законопроект был представлен в администрацию Президента в 2002 г. Итоговый документ, однако, изменился до неузнаваемости. Законопроект превратился в президентский указ. Сложная процедура назначения омбудсмана, разработанная с целью обеспечения его независимости, была заменена положениями, по которым только Президент имеет полномочия назначать и отстранять омбудсмана. Указ ставит под вопрос эффективность этого института, оставляя открытым вопросы финансирования, защиты независимости омбудсмана, а также того, какие полномочия имеет омбудсмен и каков механизм их осуществления.

Анализ фискальной прозрачности в Казахстане, проведенный МВФ в 2003 году, определил множество других приоритетных направлений, требующих улучшения. Например, одной из рекомендаций МВФ является предоставление различными внебюджетными фондами развития консолидированных отчетов в республиканский бюджет. Кроме того, МВФ дает рекомендации по укреплению институтов аудита, усилению контроля над правительственными расходами и ограничению полномочий налоговых инспекторов в области толкования налогового законодательства.⁴⁵

Экологические проблемы

Помимо проблем бедности и низкого уровня жизни, перед Казахстаном стоят и экологические задачи. Вследствие наличия в Казахстане испытательного ядерного полигона, а также сельскохозяйственного и промышленного развития в советский период республика унаследовала серьезные экологические проблемы. До сих пор Парламент не принял официальной экологической политики, что приводит к усугублению конфликта между группами, занимающимися имущественными правами и вопросами защиты природных ресурсов. Новые владельцы приватизированных сырьевых и нефтяных компаний по вполне объяснимым причинам отказались взять на себя ответственность за экологический ущерб, нанесенный этими предприятиями, когда они еще принадлежали государству. Не проводилось исследований по оценке экономической стоимости ущерба, причиненного окружающей среде нефтегазовой и добывающей промышленностью. Один российский ученый подсчитал, что ущерб от загрязнения окружающей среды составляет примерно 10-15 процентов ВВП.⁴⁶

Загрязнение воды и воздуха, а также вырубка лесов подорвали качество жизни граждан Казахстана, а нехватка воды является препятствием на пути развития сельского хозяйства. Промышленное загрязнение в городах Казахстана создает серьезную угрозу для здоровья человека и состояния окружающей среды. Нехватка энергоносителей способствует незаконной вырубке лесов и приводит к опустыниванию.⁴⁷ Повышающийся уровень Каспийского моря увеличивает риск наводнений, а нефтяное загрязнение моря угрожает жизни морских организмов.⁴⁸ Согласно оценкам, около 20 млн. акров загрязнено в результате разливов более чем 36 млн. баррелей нефти, произошедших как до, так и после обретения Казахстаном независимости.⁴⁹

Роль разработки нефтяных месторождений в усугублении экологических проблем страны является предметом обсуждения и беспокойства. Неожиданная смерть в 2000 г. тридцати тысяч каспийских тюленей усилила беспокойство общественности относительно безопасности морской добычи. И хотя Каспийская экологическая программа Всемирного банка заключила, что смерть тюленей была вызвана собачьей чумкой, экологи усомнились в таком выводе.⁵⁰ Российские биологи объясняют гибель тюленей, а также нескольких сотен тонн кильки утечкой

сульфида водорода на месторождениях. Ученые обнаружили концентрацию тяжелых металлов в теле мертвой кильки и мышечных тканях тюленей.⁵¹

Местные экологи сомневаются также в том, что оборудование, используемое в ходе работ на месторождениях, является новейшим и отвечает стандартам ВАТ (Best Available Technology).⁵² Недостаток информации о деятельности нефтяных компаний в Казахстане затрудняет проведение таких оценок.

Растущее беспокойство вызывает и то, как используются сопутствующие продукты, получаемые в результате нефтедобычи. Запасы серы на Тенгизе в настоящее время превышают 6 млн. т и увеличиваются со скоростью в 4000 т в день.⁵³ Когда добыча на Тенгизе достигнет своего пика, извлечение серы достигнет уровня 10000 т в день. За границей можно продать небольшое количество серы, так как мировые рынки насыщены ею. Очень незначительное количество будет переработано в хлопья, в основном для китайского рынка удобрений, но это будет убыточная продажа. Серный газ можно было бы закачивать обратно, но такая технология еще не применяется Совместному предприятию ТенгизШевройл, разрабатывающему Тенгиз, остается лишь хранить серу в бывших урановых карьерах в Мангыстауской области.

В настоящее время сера хранится в открытых блоках, которые подвержены и стихии, и степным ветрам. Местные власти рассматривают серу не как сопутствующий продукт, а как отходы производства и источник опасности для окружающей среды и наложили на предприятие штраф в размере 71 млн. долл. Сделано это было в период, когда Казахстан и ТенгизШевройл вели переговоры о финансировании будущего роста добычи на Тенгизе. Этот штраф был впоследствии снижен Верховным судом Казахстана до 7 млн. долл. Некоторые расценили это как попытку возместить убытки в налоговых поступлениях.⁵⁴

Существуют и другие проблемы, особенно на Кашагане, расположенном в казахстанском секторе Каспия, где попутный газ также имеет высокое содержание серы. Уже строятся планы хранения этой серы в подземных пещерах. Месторождение Кашаган характеризуется высокой температурой и давлением. Бурение ведется с искусственно созданного острова. Глубина моря на Кашагане составляет около 12 футов (3,5 метра). Зимой вода покрывается толстым слоем льда, который держится минимум три месяца. Сильные течения и ветры постоянно сдвигают ледяное поле, что представляет серьезную опасность для буровых установок, оборудования и для жизни нефтяников.⁵⁵ Осетры, являющиеся источником ценнейшей икры, нерестятся именно в мелководной части Северного Каспия, в том числе вокруг Кашагана, и любой разлив может иметь катастрофические последствия для их жизни. Французская компания Тоталь назвала Кашаган одним из наиболее сложных для разработки месторождений в мире.⁵⁶

Несмотря на осуществление официальных программ, проектов и конференций, а также заявления представителей Правительства в поддержку Декларации

Рио 1992 г., Казахстан еще не разработал государственную политику устойчивого развития и долгосрочную стратегию решения экологических задач. Проект экологической политики, разработанный в 1994 г. Министерством экологии, так и не был утвержден премьер-министром. К этим недостаткам добавляется и ослабление в последние годы экологического законодательства в целях экономического развития. В результате множества изменений роль парламента в принятии решений о природных ресурсах и защите окружающей среды была снижена, ликвидированы внебюджетные фонды охраны окружающей среды, и платежи за ее загрязнение идут в общий государственный бюджет.⁵⁷

Финансирование экологических проектов становится растущей проблемой. В 1991 г. Казахстан создал Фонд охраны окружающей среды, в который перечислялись выплаты за загрязнение окружающей среды, штрафы за браконьерство и другие взносы. В 1999 г. Фонд был ликвидирован, а его активы перечислены в государственный бюджет. Эти средства, которые первоначально предполагалось использовать в целях защиты окружающей среды, в итоге использовались для общих бюджетных расходов. То же самое происходило и с областными бюджетами. По результатам исследования, в 1998 г. лишь 25 процентов выплат, произведенных в целях защиты природы, действительно использовалось на эти цели.⁵⁸ В то же время значительно возросли и выплаты за загрязнение в государственный бюджет, став серьезным источником дохода (в 1999 г. было выплачено 130 млн. долл.). В том же исследовании отмечалось: «Сбор выплат за загрязнение окружающей среды и одновременное использование этих средств в общих фискальных целях вызывают тревогу... В результате увеличивается риск того, что предприятия не будут заинтересованы в соблюдении экологических стандартов и осуществлении соответствующих выплат».⁵⁹

Экологи утверждают, что Казахстан не соблюдает международные конвенции, к которым он присоединился. Хотя республика и ратифицировала Конвенцию об охране Всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО 8 лет назад, она еще не включила ни одного объекта в список всемирного наследия. Казахстан также подписал Орхусскую конвенцию, гарантирующую право доступа к информации, правосудию и к процессу принятия решений по экологическим вопросам. Экологи утверждают, что ситуация с доступом к информации и правосудию не улучшилась, что подтвердилось после неудачной попытки местных жителей прекратить строительство высоковольтной линии электропередачи в г. Алматы, несмотря на то что Верховный суд вернул дело на повторное рассмотрение.⁶⁰ Доступ к достоверной экологической информации также затруднен. В 2001 г. Министерство охраны окружающей среды приостановило выпуск своих ежемесячных бюллетеней. Информация, предоставляемая иностранными нефтяными компаниями об их воздействии на окружающую среду, носит обобщенный характер. Без более подробной информации независимым аналитикам трудно оценить всю серьезность экологических проблем и их потенциальное воздействие на здоровье людей.

Структурные реформы

В результате роста нефтяных доходов государство столкнулось с призывами к увеличению расходов на поддержку казахстанских предприятий. Как отмечалось в Главе 1, опыт государств, пытавшихся использовать нефтяные доходы на развитие промышленности в целом, не всегда был успешным, такое их расходование приводит к коррупции и закрывает дорогу инвестициям в предприятия, которые могли бы выжить в условиях конкуренции. Более разумным подходом являются создание базы для устойчивого экономического развития, укрепление корпоративного управления, снятие ограничений с частного сектора и реформа положения о государственной службе.

Хотя Казахстан достиг большого прогресса на первом этапе структурных реформ, а именно в реформе коммерческого права, макроэкономической либерализации и налоговых льготах иностранным инвесторам, реформировании пенсионной системы, многое еще предстоит сделать, чтобы эти реформы коснулись людей на местах.⁶¹ В своем ежегодном обзоре казахстанской экономики, МВФ отмечает, что “слабая судебная система, “захват” важных отраслей, наряду с недостаточной прозрачностью привели к возникновению неравных условий и неудовлетворительному инвестиционному климату вне нефтяного и банковского сектора, особенно для казахстанских и иностранных инвесторов в области малого и среднего бизнеса”.⁶² Увеличение прозрачности и упрощение положений, касающихся частного бизнеса, могут способствовать привлечению инвестиций и в ненефтяной сектор, созданию новых рабочих мест и улучшению конкурентоспособности частного бизнеса.

Так же как и другие страны, богатые природными ресурсами, Казахстан замедлил темпы своих структурных реформ с тех пор, как цены на нефть вновь выросли после падения в конце 90-х гг.⁶³ Вместо этого Правительство приняло меры, которые создают впечатление, а зачастую и реальную картину личностных предпочтений и коррупции. Эти меры ухудшили инвестиционный климат в стране.⁶⁴ В 2002 г. инвестиции в добычу нефти и газа составили 51% от общего объема ПИИ, а также 19% дополнительно было инвестировано в геологоразведочные работы (всего около 3,5 млрд. долл. США в 2001 г. и 2,8 млрд. долл. США в 2002 г.), доля же других индустрий в объеме ПИИ составила 23% в 2001 г. и 30% в 2002 г.⁶⁵

Структурная реформа должна стать приоритетом, так как она закладывает основу устойчивого развития ненефтяного сектора. А реформируя общественный сектор, Правительство расширяет свою способность получать доходы не только с нефтяной прибыли.⁶⁶ Целью структурных реформ должно быть снятие ограничений с частного сектора.⁶⁷

В 2003 г. организация *Transparency International* поместила Казахстан на 101-ое место в списке из 133 страны по уровню коррупции. Журнал *The Economist* охарактеризовал Казахстан как одну из самых неблагоприятных стран для ведения

бизнеса: «Внутренние предпочтения сильны и заметно ослабляют позиции иностранных инвесторов. Распространена практика личностных предпочтений. Личные связи и местное промышленное лобби сильно отражаются на политике». ⁶⁸ В ежегодно составляемом «Индексе Экономической Свободы» Казахстан помещен на 125-ое место из 161 страны, что указывает на необходимость улучшения инвестиционного климата страны посредством обеспечения прозрачности тендерных процедур и устранения коррупции в судебной системе. ⁶⁹

Призывы к улучшению прозрачности в нефтегазовом секторе Казахстана часто озвучивались инвесторами, международными кредитными институтами, правительствами других стран и местными НПО. ⁷⁰ Отсутствие прозрачности создает неясную ситуацию в нефтяном секторе Казахстана и благоприятную среду для нецелевого использования доходов от продажи нефти. Необходимость улучшения прозрачности актуальна не только для Правительства, но и для иностранных и местных нефтяных компаний. То, что крупнейшим рынком экспорта для Казахстана является безналоговая зона в Карибском море, означает более сложные финансовые операции и увеличивает возможности для отмывания денег. Начиная с января 2001 г., за трансфертным ценообразованием осуществляется государственный контроль. Главная цель мониторинга, осуществляемого Налоговым комитетом Министерства финансов, в рамках контроля является предотвращение потерь государственных доходов в результате международных бизнес-транзакций. ⁷¹ Операции по трансфертным ценам, хотя и являются абсолютно законными, лишают Правительство доходов, так как регистрируются по ценам ниже рыночных. Эта процедура помогает компаниям отложить начало раздела прибыли с Правительством и облегчает их налоговое бремя. По подсчетам МВФ, такая практика обошлась Правительству в 690 млн. долл. экспортных доходов, а налоговые потери составили около 1 процента ВВП. ⁷²

Главным условием для развития не-нефтяного сектора Казахстана является снижение стоимости ведения бизнеса. В результате исследования, проведенного Всемирным банком, установлено, что в Казахстане существуют 26 правительственных органов, согласие которых необходимо получить для открытия частного предприятия. Частные предприятия могут подвергаться 20 проверкам в месяц. ⁷³ Информацию о необходимых документах трудно получить, и зачастую частным фирмам приходится выбирать между выплатой штрафа или взяткой для прохождения таких проверок. Из-за этих ограничений на деятельность частных предприятий многие предприниматели вынуждены работать неофициально, тем самым лишая государство доходов, ухудшая свою конкурентоспособность и внося свой вклад в процветание коррупции. Всемирный банк подсчитал, что 42 процента всего бизнеса в Казахстане приходится на неформальный сектор и что, если его масштабы снизить до уровня стран Восточной Европы, это могло бы привести к росту ВВП на 26,8 процента. ⁷⁴

Мелкие и средние иностранные инвесторы считают инвестиционную среду Казахстана тоже не очень благоприятной. Исследования, проведенные Международным центром налогообложения и инвестиций и несколькими международными донорами, определили следующие наиболее часто встречающиеся проблемы: чрезмерная бюрократия и коррупция, сложная и не всегда справедливая налоговая система, отсутствие надежной законодательной базы, слабая регулирующая система, подверженная частым изменениям, а также произвольные вмешательства со стороны местных властей.⁷⁵

Снижение стоимости ведения бизнеса потребует пересмотра законодательной базы для противодействия коррупции, которая препятствует развитию частного сектора. Слабая правовая база не оставляет предпринимателям иного выбора, кроме как дача взятки во избежание чрезмерно сложного процесса лицензирования. Улучшение правовой основы для приобретения недвижимого имущества заметно облегчило бы процесс покупки зданий частными предпринимателями.

Для стимулирования развития не-нефтяного сектора Правительство разрабатывает политику промышленного роста, которая обеспечит государственное финансирование и налоговые льготы тем секторам экономики, которые Правительство желает развивать.⁷⁶ МВФ и другие кредитные учреждения выразили беспокойство по поводу такого подхода. Указывая на печальный опыт протекционизма и замещения импорта при стимулировании производства в других странах, МВФ заметил: «Правительство не должно создавать парник, в котором «избранные» сорта будут развиваться и поддерживаться только благодаря протекционизму. Мы считаем, что правительство должно ограничиться созданием определенных рамок, в которых будет развиваться и расти частный сектор».⁷⁷ Вместо того, чтобы пытаться развивать определенные сектора экономики, Правительство должно создать условия для деятельности частных предприятий во всех отраслях. Создавая необходимые условия для вхождения на рынок и ухода с него, Правительство может способствовать наиболее эффективному использованию финансовых ресурсов. Такой прогресс устранил барьеры в области ведения бизнеса в Казахстане и создаст условия для увеличения занятости и роста не-нефтяного сектора.

Национальный фонд Казахстана

Создание фонда

Национальный фонд (НФ) Республики Казахстан был официально создан указом Президента в августе 2000 г. С положениями Национального фонда можно ознакомиться в Приложении 6. Идея создания какого-либо нефтяного фонда была

высказана в ходе общественных обсуждений в 1997 г., когда председатель Агентства по контролю над стратегическими ресурсами Галымжан Жакиянов предложил создать Бюджет развития Казахстана (БРК) для аккумуляции сверхдоходов от добычи природных ресурсов. Подотчетный Президенту и управляемый Национальным банком, Агентством по контролю над стратегическими ресурсами, Агентством стратегического планирования и государственной нефтяной компанией (ныне известной как КазМунайГаз), БРК должен был стерилизовать доходы от экспорта нефти, вкладывать их в прибыльные проекты и предоставлять кредиты для развития частного сектора.

Создание такого БРК было отложено, когда доходы государства резко сократились вследствие финансового кризиса в Восточной Азии, который привел к падению цен на нефть и девальвации российского рубля. Однако нефтяные доходы помещались на секретный счет в швейцарском банке. Счет был открыт в 1996 г. вкладом в 1 млрд. долл., поступившим от продажи Казахстаном своей 20-процентной доли на месторождении Тенгиз компании Мобил. В своем выступлении в Парламенте в апреле 2002 г. относительно существования этого счета премьер-министр Тасмагамбетов сказал, что целью его создания было предотвращение инфляции, что в 1997 г. с этого счета была выплачена пенсионная задолженность и что благодаря ему была достигнута стабильность национальной валюты после девальвации российского рубля. До настоящего времени ни Парламенту, ни обществу не предоставлено финансовое аудиторское заключение по использованию средств на этих счетах.

В 2000 г., когда цены на нефть взлетели до уровня 28 долларов за баррель, возникла проблема использования неожиданно возросших доходов. Кроме этого, в результате расследования, проведенного Министерством юстиции США и Швейцарии, относительно причастности американского гражданина Джеймса Гиффена к перечислению денег от нефтяных компаний на счета высших должностных лиц Правительства Казахстана в швейцарских банках, и в результате замораживания этих счетов швейцарскими властями, появился ещё больший стимул вернуть эти деньги в Казахстан.

Правительство разработало концепцию создания нефтяного фонда.⁷⁸ Президент издал указ в августе 2000г., а в январе 2001 г. были приняты Положения фонда.

Поток средств в Национальный фонд и из него

Национальный фонд Казахстана является и стабилизационным, и сберегательным. Его уставные документы характеризуют его миссию так: «стабилизация социально-экономического развития страны, накопление сбережений для будущих поколений и снижение зависимости экономики от неблагоприятных внешних факторов».⁷⁹

Доходы в НФ поступают с налоговых выплат, производимых девятью и горнорудными компаниями. До ноября 2003 года следующие 12 крупнейших компаний перечисляли средства в НФ: ШНПС - Актобемунайгаз, Донской горно-обогатительный комбинат, корпорация Казахойл-Эмба, СП ТенгизШевройл, корпорация Казцинк, Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В., корпорация Казахмыс, корпорация Харрикейн Кумколь Мунай, Тургай Петролеум, корпорация Мангистаумунайгаз, корпорация Узеньмунайгаз и ОАО Каражанбасмунай. В ноября 2003 года из 12 компаний Правительство приняло решение оставить всего 4: ОАО Каражанбасмунай, АО Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В., ОАО Мангистаумунайгаз и ОАО Озеньмунайгаз.

Правительство может и в дальнейшем изменить список компаний, производящих выплаты в НФ. Дополнительные доходы НФ поступают от инвестиционной выручки и выплат, одобренных лично Президентом, например, доходы от продажи доли Правительства в углеводородных проектах.

Для исполнения стабилизационной функции Национальный фонд пополняется за счет налоговых платежей от организаций сырьевого сектора, налога на сверхприбыль, бонусов, роялти, соглашений по разделу продукции. Для выполнения сберегательной функции перечисляются официальные трансферты из бюджета (10 % от заложенных в бюджете поступлений налогов от организаций сырьевого сектора), инвестиционные доходы от управления Фондом и другие поступления.⁸⁰

Стабилизационный компонент зависит от условно установленного уровня цены на нефть, рассчитанного на пять лет. В 2000 г., например, условная цена была установлена на уровне 19 долл. за баррель. Если цена на нефть превышала эту отметку, то избыточные доходы поступали в НФ. И наоборот, если цена опускалась ниже 19 долл., НФ перечислял разницу, равную убыткам, в бюджет. Стабилизационные потоки из НФ в бюджет осуществляются раз в квартал. Горнорудные компании работают по такому же принципу, но учитывается уже другая условная цена.

Так как вливания в НФ зависят от налоговых выплат, производимых крупнейшими нефтяными компаниями, способность Правительства точно прогнозировать свои доходы от разработки и продажи нефти и газа приобретает особую важность. В целях оказания помощи правительству МВФ и Всемирный банк разработали комплексную модель нефтяных доходов, учитывающую стоимостную структуру каждого месторождения, а также транспортные расходы.⁸¹ По оценке МВФ, в ближайшие 45 лет доходы государства от нефтегазового сектора составят около 165 миллиардов долларов, не считая бонусов, лицензионных сборов и доходов от приватизации.⁸² Краткосрочный прогноз был сделан бывшим председателем Национального банка Григорием Марченко, который также управлял НФ. По его словам, к 2005 г. в фонде накопится 4 млрд. долл. (что приблизительно равно государственному бюджету 2003 г.).⁸³

Первое перечисление в НФ на сумму 660 млн. долл. было сделано после продажи 5-процентной доли в консорциуме ТенгизШевройл и соответствующего бонуса. По состоянию на 1 января 2002 г., в фонде накопилось еще 576 млн. долл. благодаря его стабилизационной и сберегательной функциям, включая и 65,7 млн. долл., полученных в результате инвестиционной деятельности фонда.⁸⁴ В то же время из НФ в 2001 г. было выплачено 49 млн. долл. в рамках его стабилизационной функции (что составило около 1 процента бюджета Правительства). Операционные расходы вычитаются из инвестиционных доходов фонда, и в 2001 г. эти расходы составили 242 000 долл.⁸⁵ К концу 2001 г. средства НФ составляли 1,2 млрд. долл. В 2002 г. в фонде накопилось еще 678,8 млн. долл. благодаря его стабилизационной и сберегательной функциям и к концу 2002 г. средства НФ составляли 1,9 млрд. долл. Операционные расходы в 2002 году составили примерно 1,6 млн. долл., при том что других выплат из НФ в этом году сделано не было. По данным Национального банка, к октябрю 2003 г. в НФ накопилось 2,81 млрд. долл. (2,23 млрд. в сберегательном и 583 млн. долл. в стабилизационном портфелях).⁸⁶

Выплаты со стороны 12 добывающих компаний в 2001 г. составили 1,1 млрд. долл., согласно годовому отчету об исполнении бюджета Министерства финансов.⁸⁷ Из этой суммы 576 млн. долл. было направлено в НФ, а 500 млн. долл. – в республиканский и местные бюджеты. Согласно этому же отчету, доля нефтегазового и горнорудного секторов в бюджетных доходах 2001 г. составила 40 процентов. В 2002 г. общие доходы Правительства от нефтегазовой и горнорудной добычи составили 976 млн. долл., из этой суммы 275 млн. долл. были перечислены в НФ.⁸⁸

Никаких прогнозов относительно размеров фонда на ближайшие годы при различных ценовых сценариях пока не производилось.⁸⁹ В принципе, размеры фонда можно было бы вычислить на основе имеющейся информации об ожидаемом росте добычи, доходных положениях НФ и ожидаемых инвестиционных дивидендах с учетом опыта других нефтяных фондов. Однако некоторые основные компоненты информации о выручке Правительства не разглашаются, а именно: условия раздела прибыли до и после возмещения затрат по крупным контрактам, данные о ходе процесса возмещения затрат, а также информация о налоговых выплатах, произведенных крупными добывающими компаниями. Отсутствие этой информации не позволяет убедиться в правильности перечислений в НФ.

Дополнительные расходы из НФ также находятся под контролем Президента, в полномочия которого входит принятие решений по производству целевых трансфертов из НФ. В положениях НФ не указывается, когда и на какие цели можно расходовать накопленные НФ средства сберегательного портфеля. Так же, не существует никаких ограничений и на расходование средств НФ. Долгосрочная стратегия использования средств сберегательного портфеля могла бы способствовать эффективному расходованию средств, направленному на стимулирование дальнейшего экономического развития, сокращение бедности, а также снижение

риска того, что средства будут направлены на роскошные проекты, выгоду от которых получают лишь немногие.

Инвестиции

Казахстан получил заметную техническую помощь со стороны Норвежского Государственного Нефтяного фонда в вопросах инвестиционной стратегии.⁹⁰ «Мы полностью повторили инвестиционную стратегию норвежского фонда. Все технические аспекты – стандартные портфели, их продолжительность и принципы отбора со стороны внешних менеджеров», сказал председатель Национального банка Григорий Марченко.⁹¹

Инвестиционная стратегия основана на разнообразии и сокращении риска. Фонд сохранил шестерых западных менеджеров по управлению инвестициями, каждый из которых имеет опыт в управлении инвестициями на сумму более чем в 100 млрд. долл., чтобы придать разноплановость инвестиционной политике.⁹² Одному менеджеру предоставляется в управление не более 150 млн. долл. активов. Одной из их обязанностей является предоставление 4-5-недельных тренингов для сотрудников Национального банка, который планирует иметь около 100 сотрудников, обученных управлению инвестициями.

Компания ABN Амро Меллон является кастодианом НФ и ведет консолидированную финансовую отчетность по различным портфелям. Она оказывает кастодиальные услуги и осуществляет сбор доходов, производит оценку портфелей, включая ежедневную оценку и месячный расчет, осуществляет мониторинг, производит заимствование ценных бумаг.

Инвестиционная стратегия НФ предусматривает инвестирование 75 процентов активов фонда в сберегательный и 25 процентов в стабилизационный портфель. Активы стабилизационного фонда инвестируются в ликвидные и краткосрочные механизмы, чтобы ими можно было воспользоваться в стабилизационных целях. Сберегательный портфель включает 70 % облигаций и 25 % акций с рейтингом А или выше (см. Таблицу 9). Ценные бумаги сберегательного портфеля обретают юридическую силу спустя 1-3 года.

Активы обоих портфелей полностью инвестируются за границей, тем самым стерилизуя иностранную валюту и защищая национальную валюту от роста обменного курса. Около 60 процентов инвестиций хранится в США, а остальные распределены между европейскими странами, Японией и Канадой.

Министерство финансов устанавливает процентные уровни доходов по сберегательным и стабилизационным инвестиционным портфелям, а Национальный банк отчитывается перед Министерством финансов о результатах деятельности НФ согласно этим уровням. В первый год своего существования НФ превысил установленную Министерством финансов отметку в 4,8 процента, добившись получения 5,5 процента доходов. В отличие от норвежского фонда, по модели

которого он и был создан, НФ не раскрывает конкретное географическое распределение своих инвестиций. Не раскрывается, в каких компаниях НФ имеет долевое участие и какова рыночная стоимость этого участия.

ТАБЛИЦА 9. Распределение активов Национального фонда, 30 июня 2003 г.

	Стабилизационный портфель	Сберегательный портфель
Ценные бумаги (облигации)	26,74%	92,67%
Акции	—	20,36%
Деньги и инструменты денежного рынка	73,26%	-13,03%*
Итого	100%	100%

Источник: Ежеквартальный отчет Национального фонда, 30 июня 2002 г.

*На 205,9 млн. долл. были осуществлены покупки ценных бумаг с оплатой в июле 2003 года, под ожидаемый перевод средств из стабилизационного портфеля в сберегательный портфель

Администрация

Как и в Норвегии, управление активами НФ осуществляется Центральным банком – в данном случае Национальным банком Казахстана. Сроки отчетности Национального банка перед казахстанским Правительством относительно деятельности НФ указаны в Приложении 8. Поместив НФ внутри Национального банка, а не создав отдельную структуру вроде Постоянного фонда Аляски, Казахстан способен уменьшить операционные расходы. Национальный банк в настоящее время обучает сотрудников своего отдела финансовых операций управлению инвестициями. Министерство финансов несёт ответственность за получение и перечисление средств в НФ, а Национальный банк осуществляет контроль над инвестиционной деятельностью.

Отчетность

Имеется много сторон в области отчетности Национального фонда Казахстана, нуждающихся в улучшении. В сравнении с фондами Норвегии, Альберты и Аляски (см. Главу 2), Национальный фонд имеет меньше каналов отчетности, и все они ведут к Президенту, как показано на Графике 2.

В НФ не предусмотрено достаточно процедур проверок. В Норвегии различные контролирующие органы подотчетны парламенту, в Казахстане же Парламент играет незначительную роль. В Норвегии и Альберте нефтяные фонды были созданы законодательным органом, а нефтяной фонд в Аляске – в результате референдума. В Казахстане же в создании фонда не участвовали ни Парламент, ни общественность.

ГРАФИК 2: Схема отчётности при осуществлении контроля над Национальным Фондом Казахстана.



В июне 2000 г. вице-премьер Е. Утембаев сообщил Парламенту, что Правительство работает над законопроектом о создании Национального фонда.⁹³ Неделью спустя Парламент был поставлен перед фактом: было сообщено, что первым вкладом в НФ будет выручка от продажи доли Правительства в консорциуме Тенгиз-Шевройл.⁹⁴ Менее чем через два месяца указом Президента НФ был создан. Так как указ Президента не может противоречить действующему законодательству, Парламент принял соответствующие поправки в Закон «О бюджетной системе», приведя ее в соответствие с новым указом. После принятия Парламентом этих изменений, НФ начал функционировать.

Только Президент может утверждать изменения в НФ, хотя представители Парламента входят в Совет по управлению фондом, он является консультативно-совещательным органом, а не органом, принимающим решения. Парламент получает отчеты о деятельности НФ, но правил, конкретизирующих содержание этих отчетов или сроков их представления, не существует. Кроме того, у Парламента нет полномочий утверждать, отвергать или изменять эти отчеты.

Только Президент может предлагать какие-либо расходы из средств НФ. Не существует никаких правил о том, что является допустимым расходом и каковы ограничения. Хотя расходы должны утверждаться в ходе обычного бюджетного процесса, нет никакой гарантии, что огромные и политически мотивированные расходы, приносящие выгоду лишь определенной группе лиц, не будут иметь место. В анализе деятельности Национального фонда, проведенном Всемирным Банком, сказано: «Когда во главе нефтяного фонда стоит чиновник исполнительной власти, решения об использовании доходов фонда становятся политическими».⁹⁵

В отчете МВФ о фискальной прозрачности в Казахстане отмечается необходимость полной интеграции НФ в бюджетную систему. В частности, МВФ предлагает открыть в республиканском бюджете статью, по которой в консолидированном виде будут отражаться все поступления в НФ и платежи из него. Предлагается также отражать эту информацию в годовом аудиторском отчете Счетного комитета, а также в отчете об исполнении республиканского бюджета. Данные меры позволили бы обеспечить мониторинг эффективности выполнения стабилизирующей и сберегательной функций НФ.

Президент имеет также следующие полномочия:

- ▶ эксклюзивное право принятия решений о деятельности НФ;
- ▶ право определять целевые расходы НФ;
- ▶ право давать обязательные для выполнения поручения Правительству, Совету по управлению фондом и Национальному банку по вопросам, связанным с НФ;
- ▶ право утверждать годовой отчет Министерства финансов и независимые аудиты;

- ▶ право осуществлять контроль над деятельностью, связанной с управлением средствами НФ.

Пожалуй, самым важным полномочием Президента является его право полностью ликвидировать НФ. Так как фонд был создан президентским указом, все, что нужно, чтобы сильно видоизменить его положения или вообще ликвидировать его, – это ещё один указ Президента.

Создавая фонд, Президент Назарбаев обещал также создать попечительский совет, состоящий из представителей Правительства и НПО, но в итоге был создан Совет по управлению фондом, который не является независимым, не имеет никаких полномочий и не включает представителей НПО.⁹⁶ Такой Совет вряд ли способен обеспечить эффективный контроль.

Совет, возглавляемый Президентом (которому, к тому же, принадлежит право решающего голоса), почти полностью состоит из людей, назначаемых им самим, включая премьер-министра, главу президентской администрации, председателя Национального банка, вице-преьера, министра финансов, спикеров обеих палат Парламента и председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Председатель Национального банка и министр финансов являются членами Совета по управлению фондом, хотя оба и без того ответственны за управление фондом. Лишь два спикера Парламента не являются подотчетными Президенту. Однако и они вряд ли способны осуществлять независимый контроль. Парламентские выборы 1999 года, на которых международные наблюдатели отмечали наличие «противозаконного вмешательства должностных лиц, элементов запугивания и противодействия, применения нечестных избирательных технологий партиями, близкими к структурам нынешней власти»,⁹⁷ привели к появлению сильного про-президентского Парламента.

У Совета по управлению фондом нет независимости и полномочий для осуществления эффективного контроля. Совет создан “для осуществления власти Президента Республики Казахстан над управлением фондом” и “предоставляет помощь и разрабатывает рекомендации” для Президента.⁹⁸ Положения фонда не конкретизируют масштабы проверок Совета, не придают его решениям обязательную силу или же полномочия запрашивать какую-либо информацию либо проводить встречи для обсуждения спорных вопросов. Чтобы быть эффективным, Совет должен иметь регулярный график заседаний, его полномочия должны быть четко разграничены. Последняя встреча Совета состоялась в апреле 2003 г., когда слушался ежегодный отчет НФ.

Для улучшения отчетности и общественного доверия в Совет по управлению фондом должны входить представители гражданского общества и независимые финансисты. Попечительский совет Постоянного фонда Аляски включает двух представителей губернатора, но не самого губернатора. Остальные четыре попе-

чителя не могут занимать общественную должность и должны иметь признанную репутацию и богатый опыт в работе с финансами и инвестициями. Строгие правила финансового разглашения устраняют риск возникновения конфликта интересов. Среди других примеров можно привести Чад, где комитет по контролю над нефтяными доходами, состоящий из девяти человек, включает четырех представителей гражданского общества. Можно также вспомнить и крупные пенсионные фонды, такие, например, как Пенсионная система учителей Штата Нью-Йорк, в которой восемь из десяти членов попечительского правления представляют интересы получателей фонда.

Публикация информации

Сам НФ работает относительно прозрачно, однако возможность для улучшения прозрачности сохраняется. Национальный банк составляет ежедневные, ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные отчеты об инвестициях НФ для Министерства финансов, но ни один из этих отчетов не становится достоянием общественности. Вместо этого в прессе периодически публикуются сообщения о том, сколько средств накоплено в НФ. Вместо опубликования годового отчета и аудита на суд общественности представляется сокращённая версия этих документов. В Приложении 9 сопоставляются принципы разглашения НФ Казахстана и фондов Аляски, Норвегии и Азербайджана, а в части 4 данной главы даются рекомендации относительно улучшения прозрачности НФ.

Большое беспокойство вызывает возможность присвоения нефтяных доходов еще до того, как они попадут в фонд. Сделки по обмену нефтью с соседними странами, экспорт сырой нефти в Россию по ценам ниже рыночных, операции по трансфертным ценам, продажа нефти через безналоговую зону в Карибском море и другие подобные операции могут привести к возникновению доходов, так и не попадающих в НФ. Национальная нефтегазовая компания Казахстана КазМунайГаз обладает 20-процентной долей в гигантском месторождении Тенгиз. Так как она не подвергается требованиям отчетности, предъявляемым к другим компаниям, оперирующим публично, КазМунайГаз работает за завесой секретности и не разглашает свою деятельность для общественности. Это, в свою очередь, делает невозможным проведение независимой оценки ее прибыли, полученной за реализацию углеводородов.

Секретность основных документов ещё более усиливает проблему отсутствия прозрачности. Ни одно соглашение о разделе добычи (СРД) или о совместном предприятии (СП), в котором определена выручка Правительства, не представлено на суд общественности. Хотя КазМунайГаз является партнёром в нескольких СП, включая ТенгизШевройл, условия этих СП также не разглашаются. В то время как некоторые положения контрактов должны оставаться конфиденциальными, общие положения можно было бы разгласить, а пункты о коммерческих секретах

- опустить. Далеко за примером Казахстану ходить не нужно - Азербайджан. Кроме того, модель прогнозирования нефтяных доходов Правительства, разработанная для Казахстана МВФ и Всемирным Банком, могла бы помочь республике преодолеть неразбериху, но и она не была представлена на суд общественности.

Необходимость в улучшении прозрачности бюджетных доходов наиболее ярко проявилась после признания Правительством того, что оно имело секретный счет в швейцарском банке, на котором за шесть лет накопилось более 1 млрд. долл. и с которого на пенсии и покрытие бюджетного дефицита было потрачено 880 млн. долл. То, что такие большие расходы могли иметь место без ведома Парламента и общественности, еще более усилило необходимость в кардинальном улучшении прозрачности бюджетных операций Правительства. Арест нефтяного консультанта Джеймса Гиффена в апреле 2003 г. по обвинению в направлении миллионов долларов на банковские счета высокопоставленных лиц Казахстана окончательно подчеркнул необходимость улучшения прозрачности нефтегазовых выплат и доходов Казахстана.

Помимо улучшения процедур разглашения, Правительству необходимо улучшить ситуацию с защитой свободы СМИ. Журналисты, пишущие на тему коррупции в Правительстве и в нефтегазовом секторе, особенно подвержены запугиванию и преследованию. СМИ, сообщившие о секретных счетах Правительства в швейцарских банках, были либо подвергнуты нападению, либо закрыты, а некоторые издатели были избиты, что не могло не вызвать беспокойство правительств западных стран. В своем отчете за 2002 г. ПРООН назвала Казахстан среди стран, в которых наблюдаются предпосылки авторитаризма.⁹⁹

Реакция гражданского общества на создание Национального фонда

В Конституции Казахстана сказано, что земельные и природные ресурсы принадлежат государству и только народ является источником государственной власти.¹⁰⁰ Однако, по словам аналитика Софии Исеновой, “народ не имеет доступа к процессу принятия решений относительно использования природных ресурсов даже через своих представителей в Парламенте или посредством референдумов. Нет достаточного доступа и к информации для принятия компетентных решений”.¹⁰¹

В Конституции Парламент определен как “высший представительский орган” и как орган, “уполномоченный действовать от имени народа”. Тем не менее, правила, регулирующие деятельность по углеводородам и её воздействие на окружающую среду, зачастую приобретают форму президентских указов, а не законодательных актов. Несмотря на роль государства в разработке углеводородных ресурсов, ни одно СРД или СП не было утверждено Парламентом. Члены Парламента с трудом получают информацию об условиях нефтегазовых соглашений, а

у общественности информации ещё меньше. Многие в Казахстане считают, что контракты были заключены теми иностранными компаниями, которые добились покровительства со стороны влиятельного спонсора внутри Правительства. Это мнение усилилось после недавнего, уже упоминавшегося ареста Джеймса Гиффена, обвиняющегося в направлении миллионов долларов, выплаченных компанией Мобил, на банковские счета высокопоставленных чиновников Казахстана. ЭксонМобил обладает 25-процентной долей в соглашении на разработку месторождения Тенгиз.

Конфиденциальность СРД и СП рассматривается как доказательство обвинений, публикуемых в прессе и часто озвучиваемых представителями общественности, в том, что Правительство согласилось на невыгодные условия контрактов. В своем выступлении на Круглом столе “Мониторинг формирования и использования доходов от сырьевых секторов Казахстана”, состоявшемся 2 июня 2003 года, бывший министр финансов Республики Казахстан Зейнулла Какимжанов заявил, что “В начале 90-х гг. Казахстан относился к странам с высоким риском вложения инвестиций... Следствием трудных экономических обстоятельств явилось введение слишком либерального режима для иностранных инвесторов... Многие компании используют недоработки в казахстанском законодательстве в своих интересах, тем самым нарушая баланс интересов между государством и инвесторами”.¹⁰²

Одна газета сообщила, к примеру, что республика недосчиталась доходов от добычи на Тенгизе на сумму 15 млрд. долл.¹⁰³ Другое издание сообщило, что Правительство “получит лишь четверть стоимости добытых ресурсов” с Кашагана и Карачаганана.¹⁰⁴ Обнародование этих соглашений, как это было сделано в Азербайджане, могло бы развеять подозрения в том, что государство заключило эти соглашения в ущерб национальным интересам. Засекреченными являются также доходы от разработки нефтегазовых месторождений. Правительство годами держало в секрете существование более чем миллиардного счета в швейцарском банке, на котором хранилась выручка от продажи государственной доли в проекте Тенгиз. Даже после обнаружения его существования Правительство не представило в Парламент ни каких-либо свидетельств закрытия счета, ни результаты аудита по использованию этих средств. Не дало Правительство и гарантий того, что не существуют другие подобные счета.

Оппозиция политике Правительства относительно НФ усиливается. Особенно недоволен такой политикой Парламент из-за своей непричастности к деятельности фонда и контролю над ним.¹⁰⁵

Критики как в Парламенте, так и в прессе выдвигают три следующих основных аргумента.

Фонд не должен существовать в своем нынешнем виде. Сторонники этого мнения утверждают, что нефтяные фонды Норвегии и Аляски были созданы уже

тогда, когда эти территории достигли высокого уровня жизни и разрешили свои насущные социальные проблемы. Казахстан же охвачен высоким уровнем бедности и кризисом в области образования, здравоохранения и окружающей среды. При нынешнем уровне расходов, считают критики, стабилизационная функция НФ служит институционализации бедности, так как она не может быть использована для субсидирования растущих затрат Правительства. Критики считают, что Правительство сначала должно решать первостепенные социальные задачи, а затем уже создавать нефтяной фонд, служащий накоплению и стабилизации.¹⁰⁶

Фонд должен инвестировать свои средства в предприятия внутри республики. Сторонники этого мнения рассматривают политику инвестирования исключительно в иностранные активы как средство субсидирования Запада, в особенности США. Они утверждают, что западные компании эксплуатируют Казахстан, отказываясь инвестировать в какие-либо сектора, кроме углеводородного, и что фонд не должен способствовать такой эксплуатации, инвестируя свои средства в западные доли участия и долговые обязательства. Наоборот, он должен инвестировать свои средства в предприятия республики и развивать не-нефтяной сектор экономики.¹⁰⁷

НФ является попыткой «легализовать» «незаконные» деньги. Критики утверждают, что толчок к созданию НФ был дан после расследования, проведенного швейцарскими и американскими властями в связи со счетами на имя Президента Назарбаева в швейцарских банках. Предполагается, что в целях избежания скандала Президент создал фонд, а в апреле 2002 г. перечислил на его счет около 300 млн. долл. якобы на общественные нужды.¹⁰⁸

В марте 2002 г. коалиция из членов Парламента, представляющих западный нефтедобывающий регион страны, журналистов и оппозиции организовала инициативу «Народный нефтяной фонд» и направила открытое письмо в аудиторскую компанию Эрнст энд Янг, которое было опубликовано в газете Уолл Стрит Журнал. В письме аудиторской компании предлагалось опубликовать результаты своего аудита НФ и потребовать включения независимых наблюдателей в состав Совета по управлению фондом.¹⁰⁹ Рекомендовалось следующее: перечислить часть нефтяных доходов в отдельный фонд на развитие нефтедобывающих регионов, обеспечить прозрачность нефтегазовых контрактов, ликвидировать все секретные заграничные счета и установить парламентский контроль над деятельностью фонда.¹¹⁰

По мере роста НФ, скорее всего, будет расти и оппозиция ему, если гражданам не будет предоставлена доля участия в нем. На заседании Всемирного Экономического Форума, посвященном прозрачности доходов, управляющий партнер отделения Эрнст энд Янг по СНГ Ханс Йохум Хорн сослался на опыт Норвегии,

заявив, что общественная поддержка является необходимым звеном для поддержания национального нефтяного фонда.¹¹¹

Рекомендации

Если Казахстан хочет использовать свои ограниченные природные ресурсы в качестве трамплина для долгосрочного экономического развития, ему необходимо проявлять приверженность прозрачности, справедливости и хорошему управлению своим нефтегазовым богатством. Ему необходимо также создать благоприятные условия для развития экономики и за пределами нефтяного сектора.

Руководство Казахстана должно стать инициатором проведения общественных обсуждений стратегии использования нефтегазовых доходов для достижения долгосрочного экономического развития и улучшения состояния здравоохранения, образования и социальной защиты.

Рекомендации относительно Национального фонда

- ▶ *Обеспечить общественный доступ к независимым аудитам компаний, производящих выплаты в фонд.*

Так как многие из 12 компаний, производящих выплаты в НФ, не подвергаются аудитам и не составляют общественно доступные годовые отчеты, независимые наблюдатели не в состоянии определить, являются ли доходы фонда достаточными. В настоящее время даже компании, раскрывающие для общественности свои годовые отчеты, не предоставляют необходимую информацию, чтобы можно было определить, какие выплаты произведены в фонд. Чтобы деятельность фонда была прозрачной, информация о его поступлениях должна охватывать весь процесс расчетов, начиная с самих добывающих компаний. Для этого Правительство должно привлечь независимых аудиторов для наблюдения за деятельностью компаний и составления финансового отчета, по которому можно будет определить, насколько правильными были перечисления в НФ.

Такие аудиты устранили бы нынешнюю неразбериху в связи с перечислениями в фонд. К примеру, так как налоги и роялти выплачиваются с отставанием в один или два квартала, многие наблюдатели не могут понять, почему перечисления, сделанные в первой половине 2001 г., когда цены на нефть были высокими, были меньше, чем во второй половине года, когда цены упали. Такие финансовые аудиты могли бы раскрыть, сколько выплачено каждой из 12 компаний.

В частности, необходимо улучшить прозрачность и отчетность государ-

ственной энергетической компании КазМунайГаз. Хотя компания государственная и участвует в разработке и продаже общественных ресурсов, она не обязана отчитываться о своих доходах перед Парламентом. Необходимо, чтобы компания проходила независимые аудиты и публиковала финансовую информацию в соответствии с принятыми международными бухгалтерскими стандартами.

► **Обеспечить более детальную и регулярную отчетность НФ.**

Информация о фонде должна стать более детальной и своевременной. В настоящее время только информация о годовом отчете подлежит разглашению. Для сравнения, Государственный Нефтяной Фонд Норвегии, Постоянный фонд Аляски и Государственный нефтяной фонд Азербайджана полностью публикуют свои ежегодные отчеты и результаты аудитов. Хотя независимый аудитор и привлекался, его финансовое заключение не было представлено на суд общественности. Необходимо обеспечить общественный доступ к ежеквартальным и годовым отчетам, раскрывающим информацию о выплатах, произведенных каждой компанией, предполагаемых доходах и расходах, рыночную стоимость и содержание инвестиционных портфелей, инвестиционную методiku, а также финансовое заключение аудитора.

Сайт фонда должен служить средством предоставления общественности информации о деятельности НФ. Нефтяные фонды Аляски и Норвегии имеют две модели сайта. На сайте фонда Аляски помещен полный текст годового отчета, написанного на «легко доступном языке», включая финансовые заключения независимых аудиторов. В положениях Постоянного фонда Аляски сказано, что любая информация, за исключением конфиденциальных данных о частных предприятиях, в которых фонд владеет долей капитала, считается общественной.¹¹² В Приложении 9 сопоставляются виды информации, размещенной на сайтах нефтяных фондов Норвегии, Аляски и Казахстана, и указывается на недостатки сайта Национального фонда Казахстана.

► **Обеспечить общественный доступ к прогнозным данным о нефтяных доходах.**

Прогнозы ожидаемых нефтяных доходов МВФ/ВБ, основанные на различных ценовых сценариях, необходимо сделать доступными для граждан, чтобы у них была ясная картина предполагаемых доходов Правительства. Так как эта модель не учитывает детали конкретных контрактов, объяснения о конфиденциальности коммерческой информации не принимаются во внимание. Более того, поскольку эта модель используется и при составлении годового бюджета, её результаты должны представляться на суд общественности. Министерство финансов также должно публиковать свои прогнозы относительно фонда.

► *Улучшить отчетность посредством усиления парламентского контроля.*

Президентский указ о создании НФ предоставил Президенту полный контроль над фондом. Для улучшения отчетности Парламенту необходимо начать с принятия закона о создании НФ. Фонд, созданный на основе закон, гораздо сложнее изменить, чем фонд, основанный указом Президента. Такой закон должен предусматривать больше проверок деятельности фонда. К примеру, он должен предусматривать средне- и долгосрочную политику расходов НФ, которая устанавливала бы годовые лимиты допустимых расходов фонда.

Закон о НФ должен также предоставить полномочия контролирующему органу устанавливать условные инвестиционные уровни, определять график своих встреч, проводить свои расследования, запрашивать информацию и проводить беседы с экспертами, а также публиковать свои заключения.

И, наконец, закон должен также обобщать примеры других фондов, таких как Постоянный фонд Аляски, Нунавутский Трастовый фонд, Пенсионный фонд учителей штата Нью-Йорк и Пенсионная система общественных служащих Штата Калифорния, о методах избрания контролирующего правления, включающего представителей получателей фонда. Контролирующий совет будет пользоваться общественным доверием только после включения в его состав представителей гражданского общества.

Рекомендации относительно трансфертов из НФ и стимулирования развития не-нефтяного сектора

У Национального фонда нет четкой задачи развития. Сберегательная функция направлена на «генерирование накоплений для государства», но не раскрывает того, когда и на какие цели будут использоваться эти сбережения.

► *Использовать поступления от иностранных инвестиций на человеческое развитие.*

Наиболее разумно продолжать вкладывать средства фонда в иностранные доли участия и в ценные бумаги для генерирования дивидендов, а доходы сберегательного портфеля использовать на программы развития инфраструктуры, доступа к здравоохранению и образованию и улучшения инвестиционного климата для мелких и средних предприятий. Однако такое расходование должно стабильно увеличиваться в зависимости от наблюдаемых улучшений, происходящих в результате финансирования. До инициирования программы общественного финансирования Правительству Казахстана необходимо разработать стратегию планирования и оценки и привлечь агентства, способные осуществлять мониторинг. Чтобы сумма расходов не превышала полученную сумму на местах, необходимо уста-

новить годовой лимит на снятие средств со счетов фонда.

▶ *Снять ограничения с не-нефтяного сектора.*

Хотя многие структурные реформы приняты в общенациональном масштабе, развитие частного бизнеса всё ещё упирается в неспособность осуществлять реформы на местах. Нехватка финансирования, завышенные требования по лицензированию, часто изменяющиеся правила, властный и коррумпированный режим проверок, коррумпированная судебная система превратили Казахстан в чрезвычайно неблагоприятное место для ведения бизнеса. Расширяющийся неформальный сектор экономики приводит к потере потенциальных бюджетных доходов и рабочих мест. Соблазн расходования средств НФ будет только расти, если эти ограничения с не-нефтяного сектора не будут сняты.

▶ *Обеспечить расходование штрафов за загрязнение окружающей среды именно на её защиту.*

Увеличение собираемости средств за загрязнение окружающей среды и другой экологический ущерб не привели к росту расходов на их защиту. Правительству необходимо добиться достаточного финансирования экологической безопасности путем либо воссоздания национального Фонда защиты природы, либо обеспечения целевого расходования названных выше бюджетных выплат на защиту окружающей среды.

Рекомендации относительно государственного бюджета

▶ *Усилить независимость и возможности органов аудита.*

В настоящее время, Счетный комитет непосредственно подчиняется Президенту. Это создает предпосылки для возможного конфликта интересов, если учесть тот факт, что в функции Счетного комитета входит оценка эффективности расходных программ Правительства, назначаемого Президентом. Более прогрессивная модель предусматривает превращение Счетного комитета в соответствующий орган Парламента. Посредством исполнения своей исследовательской функции, Счетный комитет может предоставлять Парламенту информацию об использовании государственных средств, а также производить оценку эффективности правительственных программ. Такая информация помогла бы Парламенту принимать компетентные решения относительно бюджетных программ. Более того, изменения в законе об аудиторской деятельности расширили полномочия Счетного комитета, но не способствовали увеличению его кадровых ресурсов.

- ▶ *Раскрыть условия Соглашений о разделе добычи и Соглашений о совместных предприятиях Казахстана и ввести правила, требующие утверждения будущих контрактов Парламентом.*

Раскрыть условия Соглашений о разделе добычи и Соглашений о совместных предприятиях на разработку нефтегазовых месторождений, как это сейчас делается в Азербайджане. Так как условия этих соглашений часто заменяют собой нормы законодательства, все новые контракты должны проходить утверждение в Парламенте. Необходимо по возможности устранить положение конфиденциальности, которое не позволяет контрактам становиться достоянием общественности. Необходимо, чтобы все последующие СРД и СП ратифицировались Парламентом, как это делается в Азербайджане.

- ▶ *Придерживаться фискальной прозрачности.*

Казахстан уже делает попытки улучшить стандарты сбора и распространения информации, участвуя в Кодексе Соблюдения Стандартов (КСС) МВФ. Правительство должно также стремиться к обеспечению прозрачности, что является составной частью КСС, и согласиться на опубликование результатов соответствующего исследования. Созданные в настоящее время новые внебюджетные фонды, такие как Казахстанский Инвестиционный фонд, Инновационный фонд, и др., должны быть полностью прозрачны и подотчетны Парламенту. Деятельность Банка развития и Государственного агентства по страхованию экспорта должны быть открыты для общественности.

- ▶ *Стать инициатором раскрытия нефтяных доходов.*

Стать инициатором подписания договора о раскрытии нефтяных и газовых доходов, разрабатываемого организацией Инициативы Прозрачности в Добывающей Промышленности (ИПДП). Эта организация является коалицией, возглавляемой британским правительством и включающей представителей правительств, добывающих компаний и НПО, и ее целью является увеличение прозрачности доходов Правительств. Участие Казахстана в этой инициативе явилось бы четким сигналом мировому сообществу о том, что Правительство придерживается принципов прозрачности в нефтяном секторе.

Рекомендации относительно привлечения гражданского общества

- ▶ *Осуществлять Орхусскую конвенцию.*

Чтобы расширить общественное участие в вопросах воздействия разработок углеводородных месторождений на окружающую среду, Казахстану необходимо принять соответствующий закон и разработать процедуру

выполнения Орхусской конвенции, которую Казахстан ратифицировал и которая вступила в силу в октябре 2001 г. Орхусская конвенция гарантирует гражданам доступ к информации, общественное участие в процессе принятия решений и право на судебные разбирательства в экологических вопросах.

- ▶ *Поощрять проведение общественных обсуждений стратегии использования доходов, защищая свободу слова.*

Важно инициировать проведение общественных дискуссий относительно стратегии Правительства по использованию нефтяных доходов на человеческое и экономическое развитие. Более активное участие общественности может помочь Правительству решить проблему связей с общественностью, которая является источником критики в области управления нефтяными доходами.

Необходимо создать среду для проведения общественных дискуссий относительно правительственной стратегии по управлению ресурсами, устранить случаи преследования журналистов, участвовавшие в последние годы. Для соблюдения основных прав человека и осуществления эффективного гражданского контроля Казахстан должен ратифицировать две основополагающие конвенции по правам человека: Международную конвенцию о гражданских и политических правах и Международную конвенцию об экономических, социальных и культурных правах, к которым присоединились более чем 140 стран.

- ▶ *Принять закон о свободе информации.*

Принять закон об доступе общественности к информации, содержащейся в руках Правительства. Необходимо, чтобы законы о свободе самовыражения и информации, включая закон о свободе СМИ, соответствовали международным стандартам, в частности статье 19 Всеобщей Декларации по правам человека и Статье 19 Международной конвенции о гражданских и политических правах. В этих документах закреплено право на свободу волеизъявления и самовыражения через СМИ.

«Мы многого добьемся, если все, я подчеркиваю, все компании, работающие с природными ресурсами, сделают прозрачными выплаты роялти, взносов и других сумм стране-хозяйке».

Питер Войке, исполнительный вице-президент,
Международная Финансовая Корпорация,
Всемирный Банк

7. Руководства к улучшению отчетности в странах каспийского бассейна и за его пределами

Введение

В Главе 1 было сказано, почему хорошее управление нефтегазовыми доходами важно для стран каспийского бассейна. Однако, остается неотвеченным один вопрос: «Почему об этом должны заботиться правительства иностранных государств?»

После событий 11 сентября во внешней политике США не отмечено особых усилий по развитию демократии на Кавказе и в Средней Азии. На первый план вышло сотрудничество с этими странами в борьбе с терроризмом, которое перевешивает усилия по поощрению хорошего управления и соблюдению прав человека. Правительства европейских и других стран, обеспокоенные лишь каспийской нефтью, также ограничили свою деятельность по улучшению управления в этих

странах. Правительства стран региона, тем временем, воспользовавшись пренебрежением запада, усилили давление на СМИ и начали кампанию преследования своих противников под предлогом борьбы с терроризмом.

Нежелание правительств западных стран «замечать» проблемы управления в странах каспийского региона неоправдано по двум причинам. Во-первых, хорошее управление нефтегазовыми доходами в богатых природными ресурсами странами каспийского бассейна служит долгосрочным интересам тех, кто будет по-прежнему зависеть от каспийской нефти. Отчет по Национальной Энергетической Политике, подготовленный исследовательской группой, возглавляемой вице-президентом Диком Чейни, раскрывает план по расширению разнообразия нефтедобычи в целях сокращения потенциального воздействия рыночной нестабильности. В отчете каспийский регион рассматривается как важный новый источник энергетических поставок.¹ Кроме этого, Энергетическая Политика Европейского Союза прогнозирует заметное усиление влияния каспийской нефти.²

Таким образом, существование в каспийском регионе стабильных режимов отвечает интересам США и Европы. Как показала история в Ираке, Иране, Нигерии и Венесуэле, союзники, неспособные нести ресурсное бремя, ненадежны. Наиболее эффективным способом, гарантирующим надежных союзников и стабильный экспорт из каспийского региона, является содействие формированию правительств на основе свободных выборов, способных превратить «черное золото» в экономическое процветание и общественную поддержку. Благоразумное управление доходами – это задача, стоящая даже перед процветающими и демократическими государствами. Это является ещё более важной задачей для переходных стран, которые не могут похвастать такими достижениями. К сожалению, Азербайджан и Казахстан уже проявили признаки нефтезависимых государств, полагаясь на чрезмерную президентскую власть и силовые методы сохранения власти.

Во-вторых, влияние США и их союзников по войне против терроризма в регионе недооценивается. Такое сотрудничество является взаимовыгодным. В то время как выгода США и их союзников заключается в использовании военных баз и воздушного пространства этих стран, правительства стран региона приобретают, таким образом, союзника в борьбе за укрепление независимости от соседних супердержав. Усиление давления США и их союзников для обеспечения правительственной отчетности в каспийском регионе вряд ли приведет к разрыву связей, образовавшихся после обретения этими странами независимости.

Развитие хорошего управления в регионе также способствует борьбе с терроризмом. Авторитарные и репрессивные режимы в каспийском регионе создают благоприятную почву для возникновения терроризма, не оставляя диссидентам другого способа выражения своих взглядов. Союзничество США с такими режимами приводит к вполне обоснованному мнению, что США заинтересованы в их

сохранении, а это негативно отражается на их миссии в регионе в целом. Недовольство по поводу такого соучастия привело к свержению шаха в Иране, а в итоге один из ближайших союзников Америки в Персидском заливе превратился в одного из заклятых врагов.

В Главах 5 и 6 рассказывалось об уязвимости фондов природных ресурсов Азербайджана и Казахстана в связи с отсутствием проверок и процедур управления, а также политической системы в целом. Во избежание простого повторения рекомендаций правительствам Азербайджана и Казахстана, данных в Главах 5 и 6, данная глава рассказывает о том, что может сделать международное сообщество – правительства, нефтяные компании, международные организации и доноры – для улучшения управления доходами как в Азербайджане и Казахстане, так и в других странах.

Обеспечить широкое общественное участие посредством прозрачности

В последние годы много внимания уделяется вопросам ответственности добывающих компаний за содействие устойчивому развитию стран, в которых они разрабатывают ресурсы. Им приходится не только действовать более ответственно, но порою и оказывать услуги, которые по идее должны предоставляться местными властями. К примеру, британская рудная компания Рио Тинто создала в таких странах, как Индонезия и Намибия, фонды, функционирующие в качестве агентств развития. В Папуа Новой Гвинее рудные компании получают налоговые льготы в обмен на строительство дорог и оказание услуг здравоохранения и образования. В Судане компания Талисман Энерджи была вынуждена под давлением правительства Канады выступить посредником в приостановлении гражданской войны в стране. Продолжающееся давление на компанию вынудило её в 2002 году продать свою долю в Судане индийской компании. И хотя эти усилия нужно поддерживать, они не должны заменять усилия гражданского общества, которое непосредственно ответственно за оказание давления на своё правительство.

Основным компонентом усилий добывающих компаний по обеспечению хорошего управления доходами должно стать наделение гражданского общества полномочиями требовать отчетности правительства. Первым шагом могло бы стать раскрытие информации о том, сколько правительство страны-хозяйки получило в результате добывающих операций и на каких условиях производились эти выплаты. Рудные и нефтегазовые компании не в состоянии контролировать, на что правительство тратит налоги, роялти и взносы. Но они обязаны разглашать условия своих соглашений и суммы выплат правительству, чтобы гражданское общество могло следить и влиять на расходование доходов. Компании, не делающие этого, соучаствуют в игнорировании воли народа страны, которому и принадлежат эти ресурсы. Отсутствие отчётности в расходах приводит к присвоению, корруп-

ции и хищению средств. В случаях, когда доходы подвержены учету, гораздо легче выявить хищение и нецелевое использование доходов.

Опубликование такого рода информации отвечает интересам многонациональных компаний. Когда компании работают в авторитарной и коррумпированной среде, где контракты почти не имеют юридической силы, а доходы окутаны завесой секретности, они могут подвергаться обвинениям в недостаточных выплатах правительству и даже угрозе пересмотра условий контрактов при смене руководства или политической среды в стране. И если разработка нефтяных или рудных запасов не приведет к облегчению страданий и лишений граждан, первыми обвинения принимают на себя именно многонациональные компании. Лучшей защитой для них является опубликование всех деталей их выплат правительству, с указанием сумм и сроков. В результате, груз ответственности переходит от компаний к правительству и лицам внутри него, отвечающим за получение и распределение доходов. Также, ответственность за давление на правительство по поводу правильного управления своими доходами переходит от международных компаний к гражданскому обществу.

Некоторые компании уже начали публиковать свои выплаты правительствам. Компания Ньюмаунт Майнинг разглашает свои выплаты правительству Индонезии на ежеквартальной и кумулятивной основе. До своего ухода из Судана в 2002 году, компания Талисман Энерджи опубликовала отчет о корпоративной ответственности за добычу и доходы правительства. Аудит этого отчета проводился компанией ПрайсУотерхаусКуперс. Однако, опыт БП в Анголе обнажил и существование ограничений при таком добровольном подходе. Правительство Анголы, которое обвиняется в сокрытии по меньшей мере 1 миллиарда долларов нефтяных доходов в год, пригрозило БП судом, если та опубликует размеры своих выплат правительству. Такие правительства больше других сопротивляются разглашению выплат.

Чтобы помочь компаниям преодолеть проблемы, связанные с добровольным разглашением информации, коалиция НПО в 2002 году развернула кампанию под названием «Публикуйте Все Свои Расходы», предусматривающую проведение реформ, согласно которым компании будут обязаны раскрывать все налоговые и роялти отчисления, взносы за раздел добычи, бонусы и другие выплаты правительствам стран, в которых они оперируют. Подобное требование может выступать в качестве условия их включения в списки торгов на крупнейших фондовых биржах, одалживания у международных финансовых институтов, кредитных и донорских агенств, или в качестве дополнения к Международным Бухгалтерским Стандартам.³ Такой регулирующий подход создаёт равные условия для всех компаний и защищает их от произвола правительства страны-хозяйки.

Необходимость в улучшении прозрачности получает все большее признание как со стороны правительства, так и промышленности. На всемирном саммите по

устойчивому развитию в Йоханнесбурге премьер-министр Великобритании Тони Блэйр объявил о намерении создать организацию «Инициатива Прозрачности в Добывающих Странах», которая будет объединять правительства, частный бизнес и НПО. Целью этой организации будет создание условий для обеспечения общественного доступа к информации обо всех выплатах компаний. Программа Развития ООН и Международная Финансовая Корпорация выразили свою поддержку инициативе «Публикуйте Все Свои Расходы». Страны Большой Восьмерки также заявили о своей поддержке идеи улучшения прозрачности и отчетности в операциях, связанных с импортом и экспортом природных ресурсов Африки из зоны конфликта.

Промышленность также начинает осознавать необходимость улучшения прозрачности всех выплат. Международный Совет по Руде и Металлам (МСРМ) своим уставом подтверждает обязательство «придерживаться этическим нормам, тем самым внося свой вклад в борьбу с коррупцией и взяточничеством, в улучшение прозрачности отношений между правительством и частным сектором и в соблюдение прав человека в международном масштабе». МСРМ утверждает, что около половины его членов соблюдают кодекс прозрачности. Пытаясь стандартизировать методы отчетности о воздействии на окружающую среду, социальное и экономическое развитие, организация «Инициатива Глобальной Отчетности»⁴ объединила усилия корпораций, НПО, аудиторских организаций, бизнес ассоциаций всего мира. Некоторые компании, такие как БП, Талисман и Ньюмаунт Майнинг, начали добровольно публиковать информацию о своих выплатах правительству страны-хозяйки.

Демократия и хорошее управление доходами неразделимы

Создание таких институтов, как нефтяной фонд, является первым важным шагом в направлении хорошего управления доходами. Однако, появление хороших институтов или хороших законов не должно отвлекать внимание от демократии как важного условия работы этих институтов. Во многих странах законы, написанные экспертами, сосуществуют бок о бок с их грубейшими нарушениями. При отсутствии механизмов, используя которые гражданское общество могло бы привлекать к ответственности свое правительство за нарушения законов страны и международных конвенций, даже самые лучшие законы и институты не имеют особой силы.

Не случайно, что наиболее успешные нефтяные фонды функционируют в демократической среде, например, в Норвегии, Аляске или Альберте. В случае с Норвегией правила направления денег в фонд и из него довольно гибкие, и только благодаря устоявшимся традициям отчетности, прозрачности и проверок фонд стал настолько прочным. Как показано в Главе 2, факторы, обуславливающие успех

нефтяного фонда – прозрачность, строгий финансовый контроль и отчетность – вряд ли могут существовать при отсутствии демократии. И наоборот, опыт, рассмотренный в Главе 2 показывает, что наибольшая угроза для нефтяного фонда заключается в отсутствии контроля. Нефтяные фонды особенно уязвимы, когда их положения могут изменяться одним лицом в зависимости от преследуемой финансовой политики или каких-либо капризов.

Международные институты и правительства иностранных государств не должны ограничиваться тем, что в Азербайджане и Казахстане по их рекомендации созданы нефтяные фонды для управления поступающими доходами. Хотя создание фондов само по себе похвально, эти фонды все же существуют в среде, где ещё не проводились свободные и справедливые выборы, где власть парламента сильно ограничена, где указы президента имеют силу закона и где гражданское общество подвергается преследованию. Чтобы эти нефтяные фонды выжили, они должны опираться на демократическую систему, в которой различные ветви власти контролируют друг друга, на систему, обеспечивающую прозрачность управления общественными деньгами и позволяющую гражданам привлекать свое правительство к ответственности. Давая советы Азербайджану и Казахстану о том, как лучше управлять своим ресурсным богатством, международные институты и правительства иностранных государств не должны недооценивать роль демократии в здоровом управлении доходами.

Раскрытие выплат, сделанных в пользу правительств прикаспийских стран со стороны нефтяных компаний, должно также сопровождаться улучшением бюджетной отчетности. Эта проблема стоит особо остро в Азербайджане, где состояние бюджета держится в секрете, а парламентские процедуры неясны. До недавних принятых изменений в закон о бюджетной системе, парламент получал короткий двадцатистраничный бюджет, в котором расходы были распределены между ведомствами, а не по конкретным программам или пунктам. В бюджете не раскрывалась смета доходов и расходов, что естественно приводило к возникновению сомнений относительно их достоверности. Парламент может вернуть бюджет вместе со своими предложениями исполнительной власти, но полномочий вносить изменения в бюджет у него нет. Слабость парламента проявилась в 2002 году, когда обсуждение бюджета длилось всего 20 минут. Доступ к информации о действительных расходах чрезвычайно затруднён. Её можно получить только из государственных статистических отчётов, которые тиражом в 100 экземпляров распределяются исключительно среди правительственных органов.

В Казахстане, где существует прочная система государственной казны и более детальная классификация и отчётность, информация о бюджете более доступна. Детальные данные о действительных доходах и расходах обновляются на интернете ежеквартально. Однако, наблюдение и оценка бюджета, которая включает поверхностный внутренний аудит и не предусматривает независимой внешней

оценки, нуждается в улучшении. Ещё одним недостатком является отсутствие исследовательских и административных полномочий. Только недавно каждой парламентской комиссии было разрешено нанять по одному административному референту, но независимого исследовательского штата у них по-прежнему нет.

С учетом доли нефтегазового сектора в бюджете этих двух стран, улучшение прозрачности бюджета должно, прежде всего, отразиться на управлении нефтегазовыми доходами. Примером хорошей отчетности в отношении своих ресурсных доходов является Ботсвана, которая получает три четверти своих экспортных доходов от продажи бриллиантов. В этой стране цепочка отчетности охватывает правительство, парламент и общественность. Доходы сначала прогнозируются, а затем перечисляются на счёт в центральном банке. Главный финансист, а затем генеральный аудитор анализируют действительные и предполагаемые поступления на предмет расходов и представляют окончательный отчет в Счётный Комитет парламента, который проводит слушания с министрами и публикует регулярные отчеты о результатах этих слушаний.⁵

Существует много способов обеспечения финансовой прозрачности. Кодекс о Финансовой Прозрачности МВФ и Лучшие Методы Обеспечения Бюджетной Прозрачности организации ОЕСР содержат множество предложений. Ключом же к их осуществлению может стать требование международного сообщества обеспечить финансовую прозрачность в качестве условия дальнейшего инвестирования в нефтегазовые секторы прикаспийских стран.

Структуры, проводящие наблюдение за использованием доходов, должны учиться друг у друга

НПО оказали значительное влияние на развитие и осуществление добывающих проектов и привлечение правительств и многонациональных компаний к ответственности. Например, в Чаде НПО принимали участие в разработке плана по управлению доходами и ведению переговоров по строительству трубопровода для транспортировки нефти на экспорт. Этот план и переговоры способствовали созданию дополнительных уровней контроля в процессе строительства и увеличению компенсаций жителям районов, по которым пролегал маршрут трубопровода. НПО Бирмы подали иск на компанию Юнокал в федеральный суд США за соучастие в нарушении прав человека, допущенные от имени компании военными. Вслед за волной общественного негодования по поводу казни Кен Саро-Вива из-за его оппозиции работе компании Роял Датч/Шелл в дельте реки Нигер, компания развернула сотрудничество с местными НПО. Активность местных и международных НПО часто приводила к изменениям конкретных проектов Всемирного Банка.⁶

К сожалению, НПО, активно занимающиеся контролем над добывающими проектами, имеют мало информации о том, что делают их коллеги. Без такой информации НПО не в состоянии требовать от многонациональных и междуна-

родных финансовых институтов повторения «лучших стандартов», используемых в других странах. Например, немногие в каспийском регионе знают о партнерстве БП с местным правительством и НПО в провинции Папуа, что в Индонезии, направленное на расширение способности правительства осваивать возрастающие нефтегазовые доходы и на улучшение качества обслуживания и управления в регионе. Немногим НПО каспийского региона известно о том, как активистам в Индии удалось помочь жителям, вынужденно покинувшим свои дома в результате строительства дамбы Нармада. Активистам удалось убедить Всемирный Банк в проведении первого в истории независимого анализа проекта, а также в создании независимого инспекционного правления и политики раскрытия информации.

Важно, чтобы НПО могли обмениваться своими взглядами и опытом в осуществлении контроля над добывающей промышленностью и доходов, получаемых ею. Доноры могли бы содействовать этому обмену, предоставляя гранты на создание сайтов и проведение круглых столов, а также на совершение ознакомительных поездок, позволяющих активистам из различных стран встречаться и обмениваться идеями.

Рекомендации

Рекомендации правительствам иностранных государств и международным организациям

В интересах правительств стран, которые представляют крупные инвесторы в азербайджанскую и казахскую экономику, то есть США, Великобритании, Италии, Франции, Норвегии и России, стремиться к улучшению отчётности при использовании общественных доходов, полученных от экспорта нефти и газа. Так как многие компании этих стран останутся в этом регионе на долгие годы, их позиции могут стать более крепкими, если им удастся показать, что их присутствие внесло вклад в экономическое и человеческое развитие в Азербайджане и Казахстане.

- ▶ Правительства стран, которые представляют крупнейшие нефтегазовые компании, работающие в Азербайджане и Казахстане, должны использовать свои внутренние рычаги власти и требовать, чтобы эти компании публиковали все налоговые выплаты, роялти, взносы за раздел добычи, бонусы и другие выплаты правительству страны-хозяйки.
- ▶ Европейскому Союзу необходимо использовать свои Соглашения о Партнерстве и Сотрудничестве с Азербайджаном и Казахстаном для подчеркивания важности прозрачности доходов и финансовой отчетности. Эти соглашения

заключены на десять лет и регулируют вопросы соблюдения демократии и прав человека в политических, экономических и торговых отношениях между страной-партнёром и Европейским Союзом. Вопрос прозрачности доходов должен также входить в повестку дня ежегодных встреч Совета Министров в рамках ЕС.

- ▶ Европейскому Парламенту необходимо включить вопрос прозрачности доходов и бюджетной отчётности в повестку дня Комитетов по Парламентскому Сотрудничеству с Азербайджаном и Казахстаном, а также потребовать, чтобы Европейская Комиссия включила эти вопросы в свои программы на будущее.
- ▶ США и Европейский Союз должны осуществлять руководство организации Инициатива Прозрачности в Добывающих Странах, требуя полного раскрытия всех выплат со стороны компаний правительству и сохраняя право на применение иного подхода, если добровольное разглашение не будет иметь место.
- ▶ ОБСЕ необходимо придавать приоритетное значение вопросу общественного участия в управлении правительственными доходами и стремиться к соблюдению обязательств человеческого развития.
- ▶ Совету Европы следует требовать обеспечения большей прозрачности, проведения общественных слушаний о стратегии управления доходами в Азербайджане и соблюдения страной её обязательств. В частности, необходимо потребовать, чтобы Азербайджан выполнял своё обязательство по внесению изменений в правила регистрации НПО и в процедуры апелляции, гарантировал свободу самовыражения и независимость печатных и вещательных СМИ и укрепил независимость законодательной власти по отношению к исполнительной.
- ▶ Правительства стран, чьи компании работают в Азербайджане и Казахстане должны требовать от правительств этих прикаспийских стран ратификации СРД и ССП в парламенте. Также нужно потребовать, чтобы правительства этих стран обеспечили общественный доступ к условиям других действующих соглашений с иностранными компаниями.

Чтобы защитить компании от последующих попыток правительства изменить условия своих соглашений, в контракты часто включается положение, придающее соглашению большую юридическую силу, чем нынешнее и будущее законодательство. Однако, такие положения лишают население этих стран возможности выдвигать законы об окружающей среде или других

областях, которые противоречат условиям контракта. К примеру, межправительственные соглашения по трубопроводу БТД, находящиеся в силе в течение 60 лет, возьмут верх над законами в области приобретения земли, налоговых кодексов, положения об окружающей среде, защите прав человека, возмещения убытков и охраны трубопровода в Турции, Грузии и Азербайджане,⁷ так как эти соглашения ограничивают способность правительства действовать от имени своего общества в названных областях. Утверждению этих контрактов должно предшествовать широкое общественное обсуждение, ратификация в парламенте и общественный доступ к ключевым документам.

- ▶ Дипломатическое сообщество должно способствовать усилению гражданского контроля, содействуя предоставлению статуса беженства и выступая против давления на наблюдателей, осведомителей и журналистов, пишущих о расхищении и коррупции. Необходимо наложить эмбарго на иностранную помощь странам, правительства которых оказывают давление на независимые журналистские расследования. Когда правительство отказывается взять на себя ответственность за преследование журналистов, дипломатическое сообщество должно поддерживать внимание вокруг уголовных расследований правительства с тем, чтобы виновные были арестованы и приведены к ответственности.
- ▶ Правительства и межправительственные организации, такие как ООН и ОБСЕ, в ходе своих дипломатических отношений с Азербайджаном и Казахстаном должны акцентировать внимание на важности прозрачного управления доходами. Правительства и межправительственные органы, выделяющие иностранную помощь этим двум странам, должны финансировать обучающие и другие программы, направленные на укрепление гражданского общества и его способности наблюдать за нефтяными доходами и бюджетом.
- ▶ Правительства и межправительственные организации должны потребовать от правительств Азербайджана и Казахстана принятия законов о свободе информации. Для того, чтобы отслеживать и воздействовать на принятие решений, касающихся их жизни, граждане должны иметь доступ к официальной информации, содержащейся у правительства и других общественных структур. Так как доступ к информации всё больше воспринимается как неотъемлемое право, законы о свободе информации уже приняты в большинстве стран Европы и Северной Америки. Они также принимаются и во многих развивающихся странах. И в Грузии, и в Узбекистане такие законы есть. Богатые ресурсами страны, такие как Мексика, Чили, ЮАР и Индонезия, либо приняли их, либо находятся на стадии принятия. Даже в странах, где

отсутствует принцип верховенства закона, такие законы служат фундаментом демократического будущего. Законы о свободе информации в Азербайджане и Казахстане создали бы основу для привлечения правительств этих стран к ответственности за управление доходами и расходами.

- ▶ Правительства иностранных государств и межправительственные организации должны потребовать от Азербайджана и Казахстана улучшения среды для деятельности гражданского общества. В Азербайджане отсутствие информации о процедурах регистрации НПО, а также апелляции в случае отказа в ней, не позволило многим группам гражданского общества работать в открытую. И в Казахстане многочисленные иски и произвольные аресты имели такой же охлаждающий эффект.

Рекомендации международным финансовым институтам и донорам

Для выполнения своей миссии по сокращению бедности и содействию устойчивому экономическому развитию, МВФ, группа Всемирного Банка и другие банки развития, а также признанные кредитные агентства, должны использовать свои рычаги давления для укрепления отчётности и прозрачности управления доходами в Азербайджане и Казахстане. Хотя Казахстан уже выплатил большую часть своих кредитов, страна по-прежнему зависит в финансировании от многонациональных доноров. Европейский Банк Реконструкции и Развития и Международная Финансовая Корпорация профинансировали несколько проектов в энергетических секторах Азербайджана и Казахстана, включая трубопровод Баку-Тбилиси-Джейхан. Азиатский Банк Развития намерен расширить своё участие в энергетических проектах в Казахстане.

У ВБ и МВФ накопилась целая база данных о случаях, когда отсутствие отчётности и прозрачности при управлении ресурсным богатством приводило к его расхищению. По словам Питера Войке, являющегося исполнительным вице-президентом департамента ВБ по кредитованию частного сектора, «мы многого добьёмся, если все, я подчеркиваю, все компании, работающие с природными ресурсами, сделают прозрачными выплаты роялти, взносов и других сумм стране-хозяйке».⁸

Международные финансовые институты (МФИ) должны сами способствовать укреплению прозрачности, выдавая свои кредиты на условиях обязательного разглашения всех доходов от продажи нефти, газа и минералов и отчётности об использовании этих доходов. В Чаде, например, Всемирный Банк содействовал принятию сурового закона об управлении доходами, предусматривающего приоритетное расходование средств на сокращение бедности. В Эквадоре МВФ

поставил условия принятия закона о фискальной реформе для выделения кредита в 240 миллионов долларов. Согласно закону, прибыль от эксплуатации трубопровода должна направляться на сокращение долга и развитие сфер образования и здравоохранения. Такие усилия должны быть более систематичными. В таких странах, как Ангола, сумма нефтяных доходов, бесследно исчезающая каждый год, намного превышает сумму кредитов международных организаций. Для МФИ выделение кредитов на условиях прозрачного управления доходами является не только хорошей практикой, но и здоровым инвестированием.

МФИ должны также требовать от правительств Азербайджана и Казахстана раскрытия всех кредитов, полученных под нефть. Одной из серьезнейших опасностей ресурсного богатства является лёгкость, с которой аккумулируется долг, порождаемый этим богатством. Правительства, берущиеся за амбициозные дорогостоящие программы, начинают занимать большие суммы в период, когда цены на нефть невысоки, тем самым оставляя своим странам гораздо больший долг, чем он мог бы быть, не будь у страны вообще никаких природных ресурсов. В частности, лёгкость, с которой государственные нефтяные компании могут брать займы на международных рынках, предоставляет им огромные бюджетные ресурсы, но не прозрачность и отчетность, являющиеся неотъемлемой частью таких процессов. К примеру, государственная нефтяная компания Индонезии Пертимины заняла большой долг для финансирования политики промышленного развития, армии и выполнения общественных работ. По словам Ашера, «стратегия развития Пертимины предусматривала колоссальное расширение промышленности и инфраструктуры, но была лишена контроля или анализа экономической целесообразности».⁹ В 1973 году долг Пертимины превысил долг правительства Индонезии, и когда через несколько лет цены на нефть упали, компания обанкротилась.

Так как обслуживание кредитов становится обязательством будущих поколений, необходимо, чтобы граждане были осведомлены о том, какие обязательства берет на себя от их имени правительство. Международные финансовые институты, такие как Международная Финансовая Корпорация, Европейский Банк Реконструкции и Развития и агентства экспортных кредитов, которые инвестируют значительные средства в нефтегазовые проекты в каспийском регионе, должны в качестве условия выделения кредитов потребовать от правительств стран региона раскрытия всех кредитов, выделяемых под нефть.

Для выделения дополнительной помощи со стороны таких международных доноров, как Всемирный Банк, Международный Валютный Фонд, Азиатский Банк Развития и Европейский Банк Реконструкции и Развития, им необходимо потребовать, чтобы правительства Азербайджана и Казахстана:

- ▶ обеспечивали публикацию всех доходов, полученных от разработки нефтя-

ных, газовых и минеральных ресурсов страны;

- ▶ составляли и обеспечивали общественный доступ к финансовым отчетам государственных нефтегазовых компаний, и чтобы эта отчетность отвечала требованиям принятых международных бухгалтерских стандартов;
- ▶ использовали улучшенные механизмы отчетности в контроле над деятельностью фонда;
- ▶ использовали нефтяные доходы на осуществление плана по сокращению бедности;
- ▶ обеспечивали раскрытие всех кредитов выделенных под нефть;
- ▶ в отношении Казахстана: требовали, чтобы правительство по мере возможности публиковало условия Соглашений о Разделе Добычи и Соглашений о Совместных Предприятиях; требовали, чтобы все последующие контракты на разработку нефтегазовых месторождений, финансируемые международными донорами, проходили утверждение в парламенте.

Есть и другие меры, которые могут принять международные финансовые институты для улучшения прозрачности и усиления контроля над управлением доходами правительства.

- ▶ МВФ, который регулярно составляет Кодекс Фискальной Прозрачности и исследование, дающее оценку соблюдения этих стандартов, мог бы также оценивать прозрачность и доступность бюджетного процесса для общественности. Необходимо давать оценку того, насколько своевременно обеспечивается общественный доступ к бюджетным документам и проводится ли открытое обсуждение бюджета. Ежегодные консультации МВФ в рамках Статьи 4, которыми руководствуется фонд при определении объемов кредитования, должны также включать оценку прозрачности правительственного бюджета.
- ▶ МВФ и Всемирный Банк должны содействовать раскрытию выплат правительств и компаний, разрабатывая соответствующие механизмы отчетности, такие, как кампания под названием «Публикуйте Все Свои Расходы» и «Инициатива Прозрачности в Добывающих Странах». Их целью является усиление прозрачности выплат, производимых добывающими компаниями и получаемых правительством страны-хозяйки, при помощи соответствующих механизмов отчетности.

- ▶ Организациям-донорам необходимо уделять приоритетное внимание обучению представителей гражданского общества, занимающихся вопросами контроля над государственным бюджетом, а также членов парламента Азербайджана и Казахстана. Местные группы недостаточно подготовлены к проведению независимого анализа и контроля. Необходимо предоставлять тренинги в области бюджетного мониторинга, финансовой политики и развития нефтяной экономики. Такие меры должны стать приоритетными для ОБСЕ в рамках ее программы Экономического и Экологического Содействия, целью которой является экономическое развитие стран-участниц в целях укрепления международной безопасности. Такие тренинги можно также включить в Программу Развития Обучения Всемирного Банка. МВФ уже предоставляет финансовые тренинги работникам правительства посредством своего института, и необходимо, чтобы эти тренинги охватывали также и гражданское общество. Кроме того, Европейский Союз, используя свою программу ТАСИС по Институциональному Строительству и Партнерству, должен предоставлять тренинги местным группам в сфере бюджетного анализа и контроля.

- ▶ Помимо предоставления технических тренингов в области финансового анализа, доноры должны также обучать местные наблюдательные организации методам журналистского расследования. Несколько западных НПО имеют репутацию «журналистов-наблюдателей», и их отчеты способствовали формированию компетентного общественного мнения, вооруженного необходимой информацией, чтобы требовать большей отчетности от своих избранных руководителей. Такие организации, как Центр Общественной Целостности, Глобал Уитнес, Институт журналистики войны и мира и служба новостей национальной безопасности разработали методы журналистского расследования, которыми они могли бы поделиться с журналистами прикаспийских стран. Подобные обмены могут охватывать не только тренинги, но и партнерство в рамках конкретных проектов, осуществляемых совместно западными и местными журналистами в случаях, когда конкретная тема либо слишком объемна, либо опасна для расследования только силами местных журналистов.

- ▶ Организациям-донорам необходимо содействовать созданию Консультативных Советов Граждан в Азербайджане и Казахстане. Такие советы должны иметь достаточное финансирование и разрешение на печатание, а также сотрудничать с правительством и компаниями. Чтобы такой совет был независим от давления правительства и промышленности, необходимо, чтобы его финансирование поступало из различных источников, таких как нефтяные компании, Всемирный Банк, иностранные доноры, правительства Азербай-

джана и Казахстана и другие группы, заинтересованные в усилении общественного контроля. Первым шагом могла бы стать организация ознакомительной поездки представителей наблюдательных групп и правительств Азербайджана и Казахстана в Аляску для изучения опыта управления, операционных процедур и финансирования местных Региональных Консультативных Советов Граждан. Затем эти группы могли бы начать работу над созданием подобных советов в Азербайджане и Казахстане.

- ▶ Доноры должны содействовать координации и обмену опытом между наблюдательными группами всего мира, предоставляя гранты на организацию информационного обмена, тренингов, круглых столов и совместной деятельности активистов из различных стран.

Рекомендации иностранным нефтегазовым компаниям

Иностранные Нефтегазовые Компании заинтересованы в помощи гражданам Азербайджана и Казахстана осуществлять мониторинг использования правительствам нефтегазовых доходов. Они могут начать с раскрытия условий своих Соглашений о Разделе Добычи и Соглашений о Совместных Предприятиях с правительствами Азербайджана и Казахстана и с информации о том, сколько они выплачивают правительствам этих стран. Компания БП и её партнёры по разработке крупнейших нефтяных и газовых месторождений Азербайджана уже раскрыли условия своих соглашений о разделе добычи, а также соглашения о строительстве трубопровода Баку-Тбилиси-Джейхан. Компаниям ШевронТексако, ЭксонМобил, Аджип, ТотальФинаЭльф, Роял Датч/Шелл и Лукойл также необходимо раскрыть условия своих нефтяных контрактов в Казахстане и выплаты, производимые правительству Казахстана.

Чтобы помочь гражданам в привлечении правительства к ответственности за использование доходов от природных ресурсов, нефтегазовым компаниям работающим в Азербайджане и Казахстане, следует:

- ▶ Раскрыть условия своих Соглашений о Разделе Добычи и Соглашений о Совместных Предприятиях, заключенных с государством или государственными энергетическими компаниями, как это уже сделано в Азербайджане. Доступ к информации о выручке правительства, а также к данным о доходах и расходах компаний, позволил бы независимым аналитикам определить, насколько правильными являются поступления в нефтяной фонд и государственный бюджет. Более того, так как по своей юридической силе эти контракты перевешивают существующее и будущее законодательство в таких вопросах, как права человека, окружающая среда и финансовая политика, компании должны настаивать на том, чтобы соглашения ратифицировались парла-

ментом и представлялись на суд общественности.

- ▶ Компании должны также раскрывать детали своих затрат на социальное развитие. Эта часть расходов приобретает все большую важность. Тем не менее, такое инвестирование обычно происходит на местном уровне, где также отсутствует прозрачность. Раскрытие инвестиций в социальный сектор могло бы уменьшить возможности злоупотребления на местном уровне.
- ▶ Кроме этого, необходимо раскрывать все выплаты в пользу третьих сторон за представление консультативных услуг, связанных с переговорами с правительством, или же за выполнение положений контракта, связанных с разведкой и разработкой. Детали таких выплат почти никогда не разглашаются, что приводит к коррупции. К примеру, в апреле 2003 года американский нефтяной консультант Джеймс Гиффен был арестован по обвинению в том, что он направлял миллионы долларов, выплаченные компанией Мобил, на заграничные счета высокопоставленных правительственных чиновников Казахстана. С учетом возможности подобных связей между третьими сторонами и представителями правительства, необходимо обеспечить прозрачность таких выплат, когда они превышают определенный уровень, и определить группы получателей.
- ▶ Открыть фонд пожертвований для создания консультативных советов граждан, которые осуществляли бы наблюдение за социальным и экологическим воздействием нефтяных работ. Первым шагом могла бы стать организация ознакомительной поездки группы представителей наблюдательных организаций и правительства на Аляску для изучения опыта Региональных Консультативных Советов Граждан Аляски. Эта поездка и приобретенная в ходе неё информация могли бы положить основу созданию соответствующих советов в Азербайджане и Казахстане.
- ▶ Предоставить представителям гражданского общества необходимые инструменты для отстаивания хорошего управления нефтяными доходами. Предоставить представителям НПО и журналистам тренинги в сфере бюджетного анализа и наблюдения, а также нефтяной экономики.

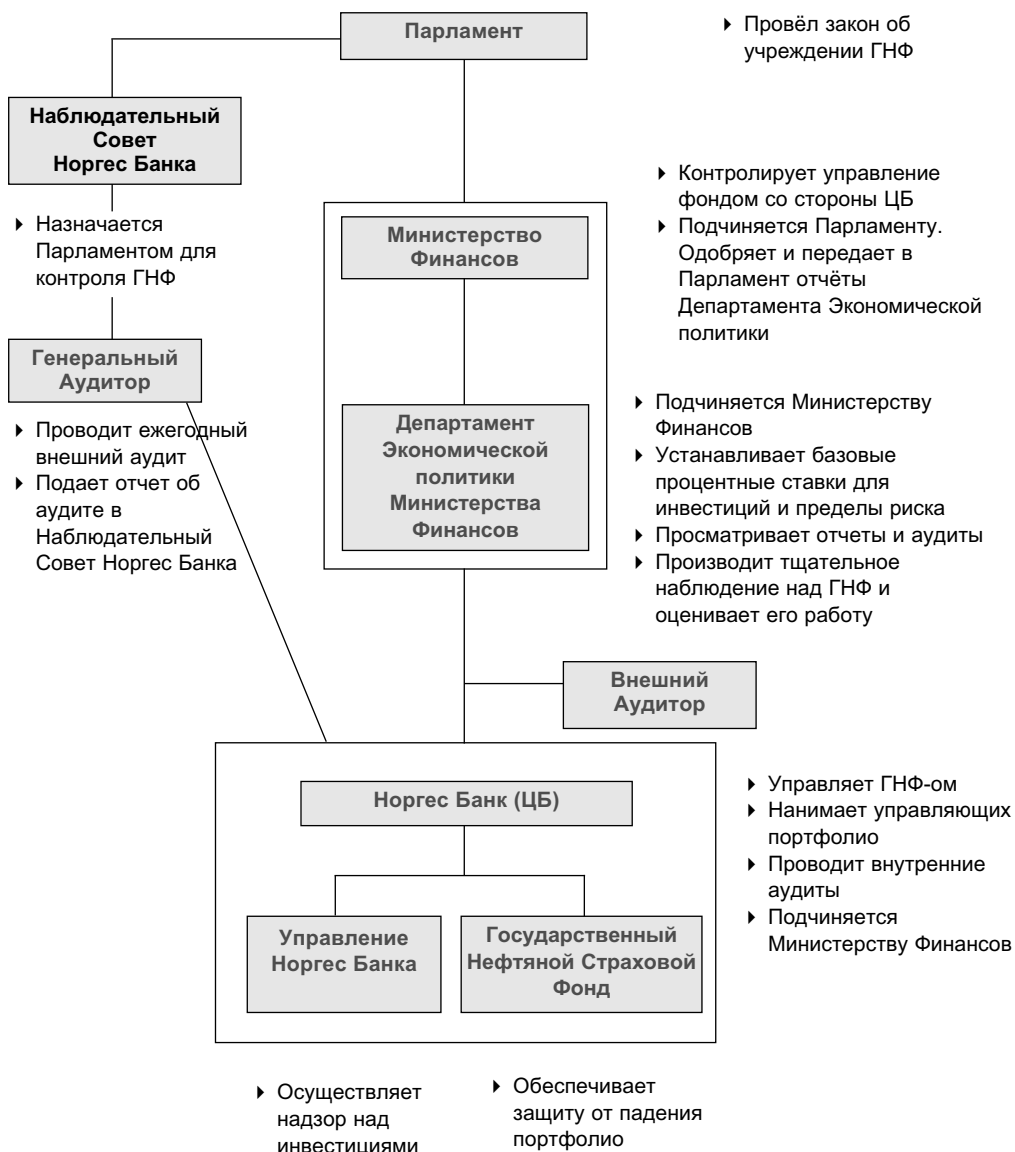
Решение этих задач не терпит отлагательства. Разработка нефтегазовых месторождений в Азербайджане и Казахстане, а также строительство трубопроводов для транспортировки этих ресурсов на внешние рынки, будут протекать гораздо быстрее, чем процесс улучшения методов управления доходами. Азербайджану и Казахстану ещё многое предстоит сделать в области бюджетных процессов, выра-

ботки долгосрочной политики планирования, улучшения качества услуг и снятия ограничений с частного сектора. Слабость демократии и законности в этих странах значительно затрудняет хорошее управление доходами. Тем не менее, способность доноров требовать от правительств решения этих проблем будет ослабевать по мере того, как их присутствие и влияние в Азербайджане и Казахстане будет снижаться в ответ на растущие доходы этих стран. Тем, кто заинтересован в оказании помощи Азербайджану и Казахстану во избежание ресурсного бремени, действовать нужно именно сейчас.

Приложения

Приложение 1

Уровни подотчётности в системе надзора Норвежского Государственного Нефтяного Фонда



Приложение 2

Офшорные нефтяные контракты Азербайджана о разделе добычи с иностранными компаниями

Дата подписания контракта и дата ратификации в Парламенте	Офшорные разработки	Доля ГНКАР и иностранных компаний в процентах
20.9.1994 20.12.94	Азери-Шираг-Гюнешли	ГНКАР (10); БП (34,1); Юнокал (10,3); Лукойл (10,0); Статойл (8,6); ЭксонМобил (8,0); ТПАО (6,7); Девон Энерджи (5,6); Иточу (3,9); Амерада Хесс (1,0); Дельта (1,7)*
10.11.95 13.2.96	Карабах	ГНКАР (7,5); Лукойл (12,5); Девон Энерджи (30,0); Агип-Лукойл (45); Агип (5)
4.6.96 4.10.96	Шах-Дениз	ГНКАР (10); БП (25,5); Статойл (25,5); Лукойл (10); Тоталфинаэльф (10); ОИЕК (10); ТПАО (9)
14.12.96 25.2.97	Дан-Улдузу, Ашрафи	ГНКАР (20); БП (30); Юнокал (25,5); Иточу (20); Дельта (4,5)
13.1.97 13.6.97	Ленкорань-Дениз, Талыш-Дениз	ГНКАР (25); Эльф (25); Тоталфинаэльф (35); Уинтершелл (30); ОИЕК (10)
3.7.97 5.12.97	Ялама	ГНКАР (40); Лукойл (60)
1.8.97 5.12.97	Апшерон	ГНКАР (50); Шеврон (30); Тоталфинаэльф (20)
1.8.97 5.12.97	Нахчивань	ГНКАР (50); ЭксонМобил (50)
1.8.97 5.12.97	Огуз	ГНКАР (50); ЭксонМобил (50)
2.6.98 7.7.98	Курдаши, Араз-Дениз, Киргани-Дениз	ГНКАР (50); Агип (25); Митсуи (15); ТПАО (5); Репсол (5)
20.7.98 1.12.98	Инам	ГНКАР (50); Шелл (25); БП (25)
20.7.98 18.12.98	Араз, Алов, Шарг	ГНКАР (40); БП (15); Статойл (15); ТПАО (10); Альберта Энерджи (5); ЭксонМобил (15)
25.12.98 11.6.99	Атешгах, Янан-Тава, Муган-Дениз	ГНКАР (50); ДЖАПЕКС (22,5); Инпекс (12,5); Иточу (7,5); Телкоку (7,5)
27.4.99	Савалан, Далга, Лерик-Дениз, Джануб	ГНКАР (50); ЭксонМобил (30); НА (20)
27.4.99	Зафар, Машал	ГНКАР (50); ЭксонМобил (30); Коноко (20)

Источник: Информационное агентство Туран

* На момент публикации Лукойл находился в процессе продажи своей доли проекта ИНПЕКСу.

Внутренние нефтяные контракты Азербайджана с иностранными компаниями

Тип контракта	Дата подписания и дата ратификации	Месторождение	Партнёры
СП*	1993	Нефтчала	ГНКАР (51%)
		Хыллы	Атилла Доган (31,8%)
		Бабазан	Ленд энд Джeneral
		Дуровдаг	Берксард (17,2%)
СП	1994	Романы	ГНКАР (51%); Грюнвальд (49%)
СРД	2000	Келамеддин Мишовдаг	ГНКАР (15%) Монкриф Ойл (49,3%) Петхолдинг (35,7)
СП	1997	Кюровдаг	ГНКАР (49%) Уайтхолл (51%)
СРД	1998	Гобустан	ГНКАР (20%) Коммонуелс Ойл & Газ (80%)
СРД	1998	Мурадханли Зардоб Джафарли	ГНКАР (50%) Рамко (50%)
СРД	1998 1999	Кюрсанги Гарабаглы	ГНКАР (50%) СNPC (50%)
СРД	1999 2000	Падар Б.Хурамин С.Хурамин	ГНКАР (20%) Монкриф Ойл (64%) ISR (16%)
СРД	2001 2002	Зых, Ховсан	ГНКАР (50%) Лукойл (50%)

Источник: Информационное агентство Туран, ГНКАР

СП = Совместное Предприятие

СРД = Соглашение о Разделе Добычи

Приложение 3

Производство нефти (в тысячах тонн):

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Общее производство	12,501	11,703	11,084	10,295	9,563	9,161	9,300	9,071	11,423	13,806	14,086	14,897	15,330
Включая:													
— ГНКАР	12,501	11,703	11,084	10,295	9,563	9,161	9,300	8,556	8,585	8,328	8,376	8,254	8,181
— СП и СРД (внутренние)								465	467	664	637	746	763
— АМОК								50	2,371	4,814	5,073	5,897	6,386

Источник: ГНКАР, АМОК, Информационное агентство Туран

Производство газа (в млн.куб.м):

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всего	9,926	8,621	7,872	6,805	6,379	6,644	6,305	5,964	5,590	5,999	5,658	5,547	5,151
Включая:													
— ГНКАР	9,926	8,621	7,872	6,805	6,379	6,644	6,305	5,913	5,192	5,264	4,936	4,563	4,097
— СП и СРД (внутренние)								51	47	92	78	84	95
— АМОК									351	643	643	899	959

Источник: ГНКАР, АМОК, Информационное агентство Туран

Приложение 4

Ожидаемые доходы Азербайджана от продажи прибыльной нефти по ДРД для развития офшорного блока Азери-Шираг-Гюнешли

ТАБЛИЦА А-1 ниже содержит ожидаемые данные о производстве нефти в 2003-2010 гг. на месторождении Азери-Шираг-Гюнешли

ТАБЛИЦА А-1: Производство нефти на Азери-Шираг-Гюнешли в 1997-2010 гг. в млн.баррелей

Год	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Производство	0,4	17,3	35,1	37,0	43,0	47,5	47,5	63,9	89,0	140,5	224,5	352,5	434,4	452,6

Источник: АМОК Азери, Шираг и глубоководное месторождение Гюнешли – полное развитие месторождения. Экологический и социально-экономический обзор. БП, 2000 г.; Презентация БП во время ежегодной выставки нефти и газа. Баку, 5 июня 2002 г.

ТАБЛИЦА А-2 ниже содержит вычисления по прогнозируемым доходам от прибыльной нефти с АШГ

ТАБЛИЦА А-2: Вычисления по прибыльной нефти с АШГ, 1997-2010 гг.

		1997–2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Производство в год, в млн. баррелей										
	А		47,4	63,9	89,4	140,5	224,5	352,2	434,4	452,6
Совокупный продукт, в млн. баррелей										
		180,2	227,6	291,5	380,9	521,4	745,9	1098,2	1532,5	1985,1
Цена на сырую нефть, \$/б										
высокая цена	Б		25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
низкая цена	В		18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0
Стоимость годового производства, в млн.долларов										
высокая цена	Г		1185,0	1597,0	2235,8	3513,3	5612,0	8805,8	10858,8	11315,0
низкая цена	Д		853,2	1149,8	1609,7	2529,5	4040,6	6340,1	7818,3	8146,8
Операционные затраты, \$/б										
	Е		1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Совокупные операционные затраты, в млн.долларов										
	Ж		85,3	115,0	169,9	281,1	449,0	704,5	868,7	905,2
Стоимость производства с вычетом операционных затрат, в млн.долларов										
высокая цена	З		1099,7	1482,0	2065,8	3232,2	5163,0	8101,3	9990,1	10409,8
низкая цена	И		767,9	1034,9	1439,8	2248,5	3591,7	5635,7	6949,6	7241,6
Возмещение капитальных затрат, в млн.долларов										
высокая цена	К		549,8	741,0	1032,9	1616,1	2581,5	4050,6	4995,0	
низкая цена	Л		383,9	517,4	719,9	1124,2	1795,8	2817,8	3474,8	3620,8
Совокупные данные										
высокая цена	М	1893,5	2443,3	3184,3	4217,3	5833,4	8414,9	12465,5	17460,5	
Совокупные данные										
низкая цена	Н	1893,5	2277,4	2794,9	3514,8	4639,0	6434,9	9252,7	12727,5	16348,3
Прибыльная нефть, в млн.долларов										
высокая цена	О		549,8	741,0	1032,9	1616,1	2581,5	4050,6	4995,0	10409,8
низкая цена	П		383,9	517,4	719,9	1124,2	1795,8	2817,8	3474,8	3620,8
Совокупная прибыльная нефть, в млн.долларов										
высокая цена	Р	1893,5	2443,3	3184,3	4217,3	5833,4	8414,9	12465,5	17460,5	27870,3
низкая цена	С	1893,5	2277,4	2794,9	3514,8	4639,0	6434,9	9252,7	12727,5	16348,3
Прибыльная нефть Азербайджана, в млн.долларов										
высокая цена	Т		165,0	222,3	309,9	484,8	1419,8	2227,9	2747,3	8327,8
низкая цена	У		115,2	155,2	216,0	337,3	987,7	1549,8	1911,1	1991,4
Совокупная прибыльная нефть Азербайджана, в млн.долларов										
высокая цена	Ф	568,1	733,1	955,4	1265,2	1750,1	3169,9	5397,7	8145,0	16472,9
низкая цена	Х	568,1	683,3	838,5	1054,5	1391,8	2379,5	3929,3	5840,4	7831,9
Прибыльная нефть подрядчика, в млн.долларов										
высокая цена	Т		384,9	518,7	723,0	1131,3	1161,7	1822,8	2247,8	2082,0
низкая цена	У		268,8	362,2	503,9	787,0	808,1	1268,0	1563,7	1629,4
Совокупная прибыльная нефть подрядчика, в млн.долларов										
высокая цена	Ц	1325,4	1710,3	2229,0	2952,0	4083,3	5245,0	7067,8	9315,5	11397,5
низкая цена	Ч	1325,4	1594,2	1956,4	2460,3	3247,3	4055,4	5323,4	6887,1	8516,4

Примечания к Таблице А-2:

1. Строки Б и В содержат оптимистический и пессимистический сценарии цен на сырую нефть на мировых рынках. Оценочная стоимость производства нефти за каждый год была рассчитана на этой основе. Оценочная цена показана в строках Г и Д.
2. Строка Е показывает оценочную стоимость одного барреля нефти, произведенной на контрактной территории Азери-Шираг-Гюнешли. Данные за 1997-2002 гг. были взяты из отчетов АМОК и ГНКАР. Данные за 2003-2010 гг. были спрогнозированы на основе заключения о постепенном росте стоимости разработок на более поздних этапах в связи с географическими затруднениями.
3. В строке Ж показана годовая стоимость операций, найденная путём умножения строки А на строку Е.
4. Строки З и И указывают на стоимость годового производства, не включая транспортировку и операционные затраты. Строки З и И вычитают операционные затраты (строка Ж) и транспортировку (\$3/баррель) из стоимости годового производства (Строка Г). Таким образом, мы вычитаем количество нефти, необходимое для покрытия операционных затрат, из дохода, полученного за всю нефть, добытую в течение всего года.
5. В строках К и Л, согласно условиям договора о разделе добычи, 50 % от суммы в строках З и И вычитаются в пользу выплат по компенсации капитальных затрат при низкой и высокой цене на нефть. Оставшиеся 50% - это прибыльная нефть, которую Азербайджан делит с подрядчиком. Строки К и Л содержат ожидаемый годовой объём сырой нефти, который должен покрыть капитальные затраты, в зависимости от низкой и высокой цены на нефть.
6. Строки М и Н содержат совокупное количество сырой нефти, направляемой на покрытие капитальных затрат. Интересно отметить, что совокупное количество сырой нефти, направляемой на покрытие капитальных затрат при высокой цене на рынке, достигнет 17,5 миллиардов долларов к 2009 году, что превышает прогнозируемые инвестиции на всех стадиях проекта с учётом инфляции и капитальных затрат.
7. Поскольку общий объём капитальных расходов по разработке контрактной территории Азери-Шираг-Гюнешли спрогнозирован в 13 миллиардов долларов (включая затраты на финансирование, напр. процентные ставки кредитов), процесс возмещения капитальных затрат закончится в 2009 или 2010 году, в зависимости от цены на сырую нефть.
8. В строках О и П мы вычисляем прибыльную нефть, подлежащую разделу между правительством Азербайджана и подрядчиком. До 2009 года (или 2010 года, если цена на нефть будет низкой) прибыльная нефть в строках О и П составляет половину от количества в строках З и К соответственно. После погашения всех капитальных затрат (начиная с 2010 года при высокой цене и с 2011 года при низкой цене на сырую нефть) все чистые доходы от операций будут предоставлены для распределения в качестве прибыльной нефти.
9. Строки Р и С содержат совокупные данные по прибыльной нефти.
10. Механизм раздела добычи с АШГ по договору позволяет нам вычислить доходы Азербайджана и подрядчика по доле прибыльной нефти, которую они получили. В строках Т и У доходы Азербайджана от прибыльной нефти вычислены для оптимистического и пессимистического сценариев. Эти строки покрывают 3 периода: 1997-2006 гг., 2007-2009 гг. и 2010 г., которые различаются по проценту полученной прибыльной нефти. Согласно договору о разделе добычи АШГ, в зависимости от ставки доходов по инвестициям на капитальные затраты (см. Табл. 3, Глава 5), Азербайджан получит 30%, 55% или 80% от продажи прибыльной нефти. С 1997 по 2006 гг. прибыльная нефть была рассчитана на основе заключения, что доля Азербайджана составляет 30%. Данные по 2007-2009 гг. были вычислены на основе заключения, что доля правительства составит 55%. Наконец, данные по 2010 г. были вычислены на основе заключения, что доля Азербайджана составит 80%. Эти предсказания были основаны на экспертной оценке, так как более точная информация о продаже сырой нефти (её объёмы и цена), а также об операционных и капитальных затратах по каждому календарному кварталу, недоступны для общественности. Согласно соответствующим СРД, все расчеты о разделе добычи делались на поквартальной основе.
11. Строки Ф и Х содержат совокупные данные по прибыльной нефти для оптимистического и пессимистического сценариев. Если воплотится сценарий с высокой ценой, то общие поступления Азербайджана от прибыльной нефти на АШГ с 2003 по 2010 гг. превысят 15,9 миллиардов долларов, как показано в Таблице А-2. При сценарии с низкой ценой общие доходы Азербайджана за тот же период составят 7,2 миллиарда долларов.
12. Характерно, что прибыльная нефть составляет существенную часть нефтяных доходов Азербайджана от СРД, хотя в СРД есть и другие статьи, приносящие доход. Также важно отметить, что все вычисления были сделаны на основе сегодняшней ценности валют без учёта инфляции.

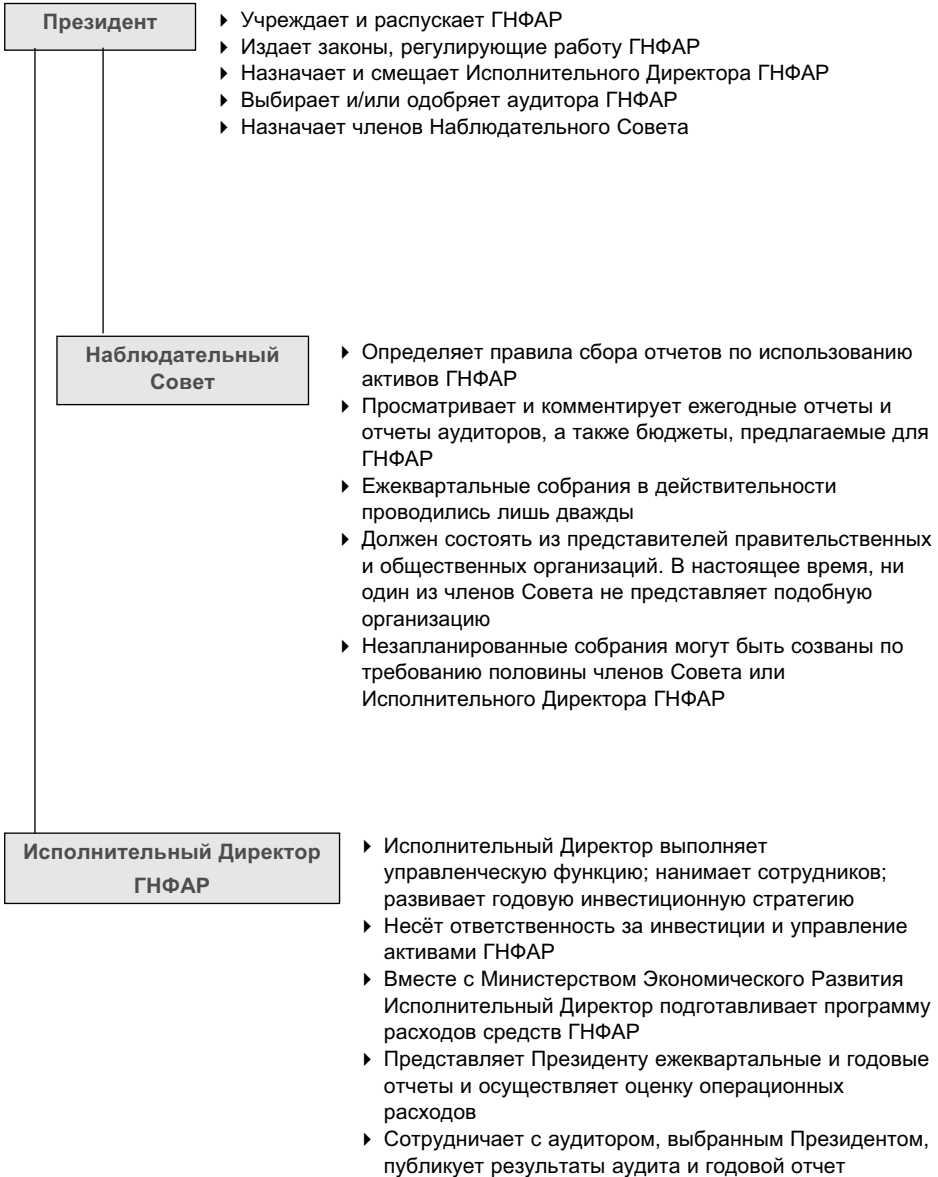
ТАБЛИЦА А-3: Доходы правительства с налога на прибыль по АШГ, 2003-2010 гг., в миллионах долларов

	Цена сырой нефти, \$/баррель	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Всего 2003-2010
Прибыльная нефть подрядчика	25	384,9	518,7	723,0	1131,3	1161,7	1822,8	2247,8	2082,0	10072,2
Чистая прибыль, в том числе:		346,4	466,8	650,7	1018,2	1045,5	1640,5	2023,0	1873,8	9065,0
ГНКАР		34,6	46,7	65,1	101,8	104,6	164,1	202,3	187,4	906,5
Иностранного инвестора		311,8	420,1	585,6	916,4	941,0	1476,5	1820,7	1686,4	8158,5
Налог на прибыль с иностранного инвестора		77,9	105,0	146,4	229,1	235,2	369,1	455,2	421,6	2039,6
Прибыльная нефть подрядчика	18	268,8	362,2	503,9	787,0	808,1	1268,0	1563,7	1629,4	7191,1
Чистая прибыль, в том числе:		241,9	326,0	453,5	708,3	727,3	1141,2	1407,3	1466,5	6472,0
ГНКАР		24,2	32,6	45,4	70,8	72,7	114,1	140,7	146,6	647,2
Иностранного инвестора		217,7	293,4	408,2	637,5	654,6	1027,1	1266,6	1319,8	5824,8
Налог на прибыль с иностранного инвестора		54,4	73,3	102,0	159,4	163,6	256,8	316,6	330,0	1456,2

Чтобы высчитать доходы правительства с налога на прибыль, мы начали с вычисления прибыльной нефти в Таблице А-2. Мы оценили расходы на транспортировку, страхование и другие затраты в 10% от прибыльной нефти и вычли эту сумму. Таким образом, налогооблагаемая база составила 90% прибыльной нефти. Налог на прибыль был вычислен на основе 25% ставки.

Приложение 5

Уровни подотчётности Государственного Нефтяного Фонда Азербайджана



Приложение 6

Регулирование деятельности Национального фонда

Указы

- ▶ «О Национальном Фонде Республики Казахстан», Указ Президента РК № 402, 23 августа 2000 г.
- ▶ «О некоторых вопросах Национального Фонда Республики Казахстан», Указ Президента РК № 543, 29 января 2001 г.
- ▶ «Об утверждении Отчета о формировании и использовании Национального фонда Республики Казахстан за 2001 год», Указ Президента РК № 867, 7 мая 2002 г.

Законы

- ▶ «О внесении изменения и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам функционирования Национального Фонда Республики Казахстан» (изменения в Законах «О Национальном Банке», «О банковской деятельности» и «О бюджетной системе», Закон РК № 182, 3 мая 2001 г.
- ▶ «О республиканском бюджете на 2002 год», Закон РК № 273 от 15 декабря 2001 г.

Постановления Правительства

- ▶ «О первоочередных мерах по созданию Национального Фонда Республики Казахстан», постановление Правительства РК № 1303, 24 августа 2000 г.
- ▶ «О мерах по реализации Указа Президента РК от 29.01.01 № 543», постановление Правительства РК № 212, 8 февраля 2001 г.
- ▶ «О параметрах индикативного плана социально-экономического развития Республики Казахстан на 2001-2005 годы и расчетных постоянных мировых ценах на сырьевые товары», постановление Правительства РК № 368, 19 марта 2001 г. (с изменением, внесенным в соответствии с постановлением Правительства РК от 09.06.01г. №784 (утратило силу)).
- ▶ «Об утверждении перечней организаций сырьевого сектора, по которым сверхплановые налоговые и иные обязательные платежи в бюджет зачисляются в Национальный фонд Республики Казахстан», постановление Правительства РК № 369 А, 19 марта 2001 г.
- ▶ «Об утверждении поквартальных планов поступлений налогов и иных обязательных платежей в бюджет от организаций сырьевого сектора», постановление Правительства РК № 627, 11 мая 2001 г (с изменениями, внесенными постановлением Правительства РК от 31.10.01г. №1385).
- ▶ «О некоторых вопросах Национального Фонда Республики Казахстан», постановление Правительства РК № 631, 14 мая 2001 г.
- ▶ «О договоре о доверительном управлении Национальным Фондом Республики Казахстан», постановление Правительства РК № 655, 18 мая 2001 г.
- ▶ «Об одобрении проекта Правил осуществления инвестиционных операций Национального Фонда Республики Казахстан», постановление Правительства РК № 787, 9 июня 2001 г.

- ▶ «Об утверждении Правил выбора независимого аудитора для проведения ежегодного внешнего аудита Национального Фонда Республики Казахстан», постановление Правительства РК № 1011, 26 июля 2001 г.
- ▶ «Об утверждении Графика предоставления Национальным Банком РК информационных материалов и финансовой отчетности по деятельности, связанной с доверительным управлением Национальным Фондом РК», постановление Правительства РК № 1045, 9 августа 2001 г.
- ▶ «О прогнозных показателях государственного бюджета на 2002-2004 годы», постановление Правительства РК № 1197, 13 сентября 2001 г. (утратило силу).
- ▶ «Об образовании состава конкурсной комиссии по выбору независимого аудитора для проведения ежегодного внешнего аудита НФ РК», постановление Правительства РК № 1413, 7 ноября 2001 г. (внесены изменения постановлением Правительства РК №1651, 15.12.01).
- ▶ «О договоре о проведении внешнего аудита НФ РК», постановление Правительства РК № 296, 11 марта 2002 г.
- ▶ «Об утверждении правил подготовки проектов республиканского и местных бюджетов», постановление Правительства РК № 532, 29 мая 2002 г.
- ▶ Поправка к «Положениям об инвестиционных операциях НФ (постановление № 787)», принятая Правлением Национального Банка РК, 13 мая 2002 г. Поправкой была сокращена доля сберегательного портфеля, которую можно инвестировать в доли участия в иностранных компаниях с 40 до 25 процентов.
- ▶ «Об утверждении правил финансовых процедур по исполнению бюджета и ведению форм отчетности (периодической и годовой) для государственных учреждений, содержащихся за счет государственного бюджета», Постановление Правительства РК № 832, 25 июля 2002 г.

Постановления Правления Национального банка

- ▶ «Об утверждении Правил осуществления инвестиционных операций Национального Фонда Республики Казахстан», № 237, 20 июня 2001 г. (с изменениями, внесенными в соответствии с постановлением Правления Национального Банка № 426, 24.10.02).
- ▶ «Об утверждении отчета о результатах осуществления инвестиционных операций при доверительном управлении Национальным Фондом РК за 2001 год», № 56, 16 февраля 2002 г.

Приложение 7

Прогноз государственного бюджета на 2002 - 2006 гг.

Дополнение к постановлению Правительства Республики Казахстан № 784 от 9 июня 2001 г
 Дополнение 1 к постановлению Правительства Республики Казахстан № 368 от 19 марта 2001 г
 Дополнительные данные, предоставленные Григорием Марченко

Параметры показательного плана социально-экономического развития Республики Казахстан на 2002-2006 гг.¹¹³

	Факт			Прогноз			
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
ВВП, в млрд. тенге.	2,600	3,251	2,747	4,368	4,838	5,438	6,275
В % к предыдущему году	109,8	113,5	109,5	107,5	107,2	107,0	107,5
Индекс потребительских цен, в %							
На конец года	109,8	106,4	106,6	105,5	105,0	105,0	104,5
В среднем за год	113,2	108,4	105,9	106,4	105,0	104,7	104,5
Обменный курс тенге к доллару США							
На конец года	145,4	150,9	155,9	156,0	158,0	160,4	152,8
В среднем за год	142,3	146,9	153,5	154,0	157,0	159,1	161,6
Объем промышленного производства, в % к предыдущему году	114,6	109,2	106,4	105,9	103	Н/д	Н/д
Объем сельскохозяйственного производства, в % к предыдущему году	96,7	100,8	102,8	102,9	103	Н/д	Н/д
Инвестиции в активы, в % к предыдущему году	129,4	124	120	118	112	Н/д	Н/д
Доходы в госбюджет, в % от ВВП	21,7	25,6	22,6	26,0	24,2	23,4	23,3
Налоговые поступления, в % от ВВП	20,2	21,0	19,4	19,5	19,6	Н/д	Н/д
Включая:							
Поступления в Национальный фонд, в % от ВВП	–	2,7	1,4	4,9	3,1	0,9	1,0
Неналоговые поступления, в % от ВВП	1,5	1,7	1,2	1,2	1,2	Н/д	Н/д
Доходы от сделок с капиталом, в % от ВВП	0,9	0,8	0,6	0,5	0,4	Н/д	Н/д
Экспорт, в млн. долл.	9,468	9,124	10,186	12,467	13,133	13,816	15,170
Импорт, в млн. долл.	6,848	7,607	7,646	8,651	9,444	10,421	11,368
Мировая цена на нефть (Брент), в долларах США за баррель	28,2	24,3	24,9	28,0	23,5	22,0	21,0
Мировая цена на нефть (Урал), в долларах США за баррель	26	23,4	20	18,5	18,2	Н/д	Н/д

Приложение 8

График предоставления Национальным Банком Республики Казахстан информационных материалов и финансовой отчетности по деятельности, связанной с доверительным управлением Национальным фондом Республики Казахстан

Утвержден постановлением Правительства РК № 1045, от 9 августа 2001 г.

Наименование отчетности/ содержание отчета	Периодичность представления	Срок представления	Кому представляется	Примечание
1. Распределение активов в Национальном Фонде РК по классам и видам валют на конец отчетного квартала	Ежеквартально	В течение 30 (тридцати) календарных дней, следующих за отчетным периодом	Правительству РК	Приложение 1 к Правилам осуществления инвестиционных операций Национального фонда РК
2. Состав портфеля Национального фонда РК на конец отчетного квартала	Ежеквартально	В течение 30 (тридцати) календарных дней, следующих за отчетным периодом	Правительству РК	Приложение 2 к Правилам осуществления инвестиционных операций Национального фонда РК
3. Отчет по заключенным сделкам с активами Национального фонда РК за отчетный период	Ежеквартально	В течение 30 (тридцати) календарных дней, следующих за отчетным периодом	Правительству РК	Приложение 3 к Правилам осуществления инвестиционных операций Национального фонда РК
4. Анализ результатов управления портфелем Национального фонда РК за отчетный период	Ежеквартально	В течение 30 (тридцати) календарных дней, следующих за отчетным периодом	Правительству РК	Приложение 4 к Правилам осуществления инвестиционных операций Национального фонда РК
5. Ведомость сверки движения денег Национального фонда РК по состоянию на 1 число	Ежемесячно	После получения отчета от Комитета казначейства Министерства финансов РК Комитету казначейства Министерства финансов РК	Казначейский Совет Министерства Финансов РК	Приложение 7 к Правилам составления отчетности и осуществления бухгалтерского учета формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан
6. Отчет о результатах доверительного управления Национальным фондом РК на 1 число	Ежемесячно и ежегодно	По состоянию на первое число	Правительству РК	Приложение 12 к Правилам составления отчетности и осуществления бухгалтерского учета формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан

Продолжение

Наименование отчетности/ содержание отчета	Периодичность представления	Срок представления	Кому представляется	Примечание
7. Отчет о результатах доверительного управления Национальным фондом Республики Казахстан, утвержденный постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан	Ежеквартально и ежегодно	В течение 30 (тридцати) календарных дней, следующих за отчетным периодом	Правительству РК	
8. Письменный отчет по состоянию соответствующих рынков и их влияние на портфель, экономический обзор	Ежегодно	В течение 30 (тридцати) календарных дней, следующих за отчетным периодом	Правительству РК	
9. Обзор стратегии и объяснение наиболее важных изменений в структуре портфеля, текущая стратегия инвестирования	Ежегодно	В течение 30 (тридцати) календарных дней, следующих за отчетным периодом	Правительству РК	

Приложение 9

Сравнение интернетных сайтов четырёх Национальных Фондов

Вид предлагаемой информации	Норвегия	Аляска	Азербайджан	Казахстан
Ежегодный отчёт, опубликованный полностью	Да	Да	Да	Нет
Отчёт внешнего аудитора	Да	Да	Да	Нет
Компании/индексы, в которых помещены средства фонда	Да	Да	Да*5	Нет
Рыночная стоимость суммы активов в каждой компании	Да	Да	Нет*5	Нет
Исходные прибыли	Да	Да	Нет	Нет
Методология инвестирования и управления при допущении риска	Да	Да	Нет	Нет
Объявление тендеров	Да	Нет	Да	Нет*2
Решения, законы, правила управления нефтяным фондом	Да	Да	Да	Частично*3
Доходы на портфель ценных бумаг	Да	Да	Да	Да
Прогноз размера фонда	Да	Да	Нет	Нет
Приток капитала	Да	Да	Да	Да
Приток капитала, с подразделением на источник	Нет	Да	Да	Да*4
Расходы	Да	Да	Да	Да
Расходы с подразделением на их типы	Нет*1	Да	Да	Да
Заявление о принципах публикации информации	Да	Да	Да	Нет
Внешние управляющие активами	Да	Да	Нет внешних управляющих	Нет
Отчеты и рекомендации, предоставленные Правительству менеджерами НФ	Да	Нет	Нет	Нет
Ежедневная позиция Фонда	Нет	Да	Нет	Нет

Эти 4 интернет-сайта нефтяных фондов могут быть найдены по следующим интернет-адресам:

Норвегия: <http://odin.dep.no/fin/engelsk/p10001617/index-b-na.html>

Аляска: <http://www.apfc.org/apfc/index.cfm>

Азербайджан: <http://www.oilfund.az/>

Казахстан: <http://www.nationalfund.kz/>

*1 Распределение затрат на содержание управленческого аппарата НФ может быть найдено в ежегодном отчете.

*2 Тендеры не объявляются на интернет-сайте. Информация о внешнем аудиторе должна быть опубликована в печати.

*3 Правительство начало публиковать нормативно-правовые акты Национального фонда на своем интернет-сайте. Однако некоторые нормативные акты не были разглашены, включая постановление Правительства по №1197, которое содержит целевые прогнозы республиканского бюджета и Национального фонда на 2002-2006 гг. (и которое приведено в приложении 7), а также постановление Правительства по №1651, точно определяющее процедуру формирования распорядительного комитета по найму внешних аудиторов и правила инвестирования, одобренные решением Национального банка от 20 июля 2001 г.

*4 Разбивка подготовлена в соответствии с видом выплат (таких как НДС и роялти), а не компанией, производившей платеж.

*5 SOFAZ (State Oil Fund of Azerbaijan) еще не вложил свои обыкновенные акции. Хотя интернет-сайт и называет банки, в которых Фонд открыл депозиты и расчетные счета, он не объявляет о суммах вкладов в каждый из них.

Примечания

Глава 1

¹ Джеффри Дейвис, Роландо Оссовски, Джеймс Дениэл, Стивен Барнетт. „Стабилизационные и накопительные фонды невозобновляемых ресурсов”. *МВФ, очередной доклад 2005*, 2001. Данный доклад объясняет недостатки ФПР однородностью денег. Без ликвидных ограничений правительства могут постоянно брать займы для замещения средств, вложенных в ФПР. Разумная фискальная политика будет иметь успех, если она направлена на весь спектр правительственного бюджета.

² Джеффри Сакс, Эндрю Уорнер. „Изобилие природных ресурсов и экономический рост”. *Дискуссионный доклад по развитию №517а*. Институт Международного Развития Гарварда, 1995.

³ Майкл Росс. „Добывающая промышленность и необеспеченная часть населения”. *Отчет Оксфам по Америке*, 2001.

⁴ Рекомендации по хорошему управлению. МВФ, 1997.

⁵ Подробнее о проекте Всемирного Банка по хорошему управлению см.: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

⁶ Карлос Лейте, Ленс Вайдманн. „Связаны ли природные ресурсы с коррупцией? Природные ресурсы, коррупция и экономический рост”. *Рабочий доклад МВФ РД/99/85*, июль 1999. Страны с высоким уровнем экспорта нефти имеют одинаково высокий показатель индекса коррупции, «Transparency International», 2001. См.: <http://www.transparency.org>

- ⁷ См., например: Пол Колье, Анке Хёффлер. „Алчность и проблемы гражданской войны”. *Рабочий доклад анализа политики 2355*. Исследовательская группа развития Всемирного Банка, 2001; См. также: Майкл Росс. „Как богатство природных ресурсов связано с вероятностью гражданской войны?” Неопубликованный доклад, июль, 2002. См.: <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/HowDoesNat.pdf>; Филипп Ле Биллон. „Политическая экология войны: природные ресурсы и вооруженные конфликты”. // *Политическая география* 20, 2001, с. 561-584.
- ⁸ Пол Салопек. „Разрушенный Судан” // *National Geographic*, февраль, 2003.
- ⁹ Терри Карл определяет страны экспортеров нефти с дефицитом капитала, такие как Мексика, Иран и Нигерия, с большой численностью населения и меньшими запасами, чем экспортеры с излишком капитала, такие как Саудовская Аравия и Кувейт. Терри Линн Карл. „Парадокс изобилия: нефтяные бумы и нефтедобывающие государства”. *Издательство Калифорнийского Университета*, 1997.
- ¹⁰ Т. Карл. Указ. соч., с. 30.
- ¹¹ Некоторые относят голландский синдром к еще более раннему периоду, когда в XVII веке Голландия была помешана на тюльпанах. Спрос на тюльпаны был настолько велик, что цены были взвинчены до предела, в то время как другие экономические сектора игнорировались. Экономика рассыпалась, когда этот пузырь лопнул в 1637 году.
- ¹² Т. Карл. Указ. соч., с. 193-196.
- ¹³ Там же, с. 190.
- ¹⁴ Кирен Азиз Чодри. *Цена богатства: Денежные переводы семьям из-за рубежа и нефтяные экономики*. *Международная Организация*, 43, 1, зима 1989.
- ¹⁵ Уильям Ашер. *Почему правительства транжирят природные ресурсы*. Балтимор, Издательство Университета Джона Хопкинса, 1999.
- ¹⁶ К. Чодри. Указ. соч., с. 128.
- ¹⁷ Там же, с. 129.
- ¹⁸ Ричард М. Оти. Распад роста при высокорентабельных точечных ресурсах: Саудовская Аравия. // *Ресурсное изобилие и экономическое развитие*. Издательство Оксфордского Университета, 2001.
- ¹⁹ Ричард М. Оти, *Индустриализация, основанная на ресурсном богатстве: фактор нефти в восьми развивающихся странах*. Оксфорд, Кларендон Пресс, 1990.
- ²⁰ Бенн Эйферт, Алан Гелб, Нильс Борже Талрот. Политическая экономика фискальной политики и экономическое управление в странах, экспортирующих нефть. *Рабочий доклад Всемирного Банка*, октябрь, 2002.
- ²¹ Т. Карл. Указ. соч., с. 25.
- ²² Алан Х. Гелб. Переключение на внезапные доходы: сравнительный анализ стран, экспортирующих нефть // Дж. Питер Ниари, Шведер ван Вийнберген. *Природные ресурсы и макроэкономика*. Бейсил Блэквел, 1985.
- ²³ Гелб приводит результаты исследования в 19 развивающихся странах, в которых инвестиции в проекты превышают 100 миллионов долларов. Все, за исключением пяти из них, являются экспортерами нефти.
- ²⁴ Ашер приводит анализ плачевных последствий решений, принятых при отсутствии необходимой информации у правительства относительно коммерческой целесообразности конкретных проектов. См.: Вильям Ашер. *Почему правительства тратят природные ресурсы впустую*. Балтимор, Издательство Университета Джона Хопкинса, 1999.
- ²⁵ А. Гелб. Указ. соч., с. 86.
- ²⁶ Там же.
- ²⁷ Там же.
- ²⁸ Бенн Эйферт, Алан Гелб, Нильс Борже Талрот. Указ. соч., с. 14.
- ²⁹ Т. Карл. Указ. соч.
- ³⁰ Т. Карл. Указ. соч., с. 41.
- ³¹ Т. Карл. Указ. соч., с. 16.
- ³² Майкл Л. Росс. Мешает ли нефть демократии? *Мировая политика*, апрель, 2001, с. 325-361.

- ³³ Бенн Эйферт, Алан Гелб, Нильс Борже Талрот. Указ. соч., с. 21.
- ³⁴ См., например: Эндрю Сунил Раджумар, Винал Сваруп. Государственные расходы и их результаты: имеет ли значение управление? Рабочий доклад, группа Всемирного Банка, май, 2002; Санджив Гупта, Марийн Верховен, Эрвин Тьонгсон. Означают ли высокие правительственные расходы улучшение показателей в области образования и здравоохранения? *Рабочий доклад Всемирного Банка*, РД/99/21, февраль, 1999.
- ³⁵ Эммануэль Абло, Ритва Рейникка. Имеют ли значение бюджеты? Доклад об общественных затратах на образование и здравоохранение в Уганде. *Рабочий доклад группы анализа политики* № 1926, Всемирный Банк, Вашингтон, 1998.
- ³⁶ Даниэль Кауффман, Аарт Краай, Пабло Зойдо-Лобатон. *Важное значение управления*. Всемирный Банк, Вашингтон, октябрь, 1999.
- ³⁷ Письмо Президенту Сапармурату Ниязову от Президента Европейского Банка Реконструкции и Развития (ЕБРР) Жана Лемьера, 25 июля 2002 г.

Глава 2

- ¹ Джефри Дейвис, Роландо Оссовски, Джеймс Дениэл, Стивен Барнетт. Стабилизационные и накопительные фонды невозобновляемых ресурсов. *МВФ, очередной доклад 205*, 2001.
- ² Дуглас С. Норт. *Институты, институциональные реформы и экономические показатели*. Издательство Кембриджского Университета, 1990.
- ³ «Нефтяное благополучие на Аляске: эту серебряную жилу можно затмить» // *Вашингтон Пост*, 2 сентября 1979 г.
- ⁴ Общественности предлагалось вносить предложения в рубрику «Редактору Миллиарда Долларов» в газете *Анкоридж Таймс*, которая собирала и публиковала письма о том, «как помочь губернатору потратить миллиард». «Неожиданное богатство, заработанное нефтью Аляски» // *Ассошиейтед Пресс*, 20 ноября 1979 г. Среди предложенных идей было инвестирование в запущенное дорожное хозяйство, строительство инфраструктуры для развития рыбоперерабатывающих заводов, развитие туризма. Еще одной идеей была выдача льготных кредитов на строительство жилья, развитие промышленности и сельского хозяйства. Другая группа жителей предлагала ввести государственное субсидирование дорогостоящих отопительных услуг. Губернатор Джей Хаммонд предложил выделить 100 миллионов долларов на развитие национального онкологического центра и начать рекламную кампанию по улучшению национального имиджа штата. «Аляска все еще в поисках путей использования своих нефтяных доходов» // *Нью-Йорк Таймс*, 14 декабря 1980 г.
- ⁵ Джоан Кассон. Создание Постоянного Фонда Аляски. *Доклад Попечительского Совета*, том 5. Корпорация Постоянного Совета Аляски, 1983.
- ⁶ Там же.
- ⁷ Там же.
- ⁸ В 1972 году государство распродало долговых обязательств на сумму 124,5 миллионов долларов, а в 1974 году еще на 189,5 миллионов долларов. Там же.
- ⁹ Постоянный Фонд Аляски: законодательная предыстория, намерения и деятельность». *Доклад Попечительского Совета*, том 5. Корпорация Постоянного Фонда Аляски, 1997.
- ¹⁰ Роберт Кранц, цитата из Джоан Кассон.
- ¹¹ Постоянный Фонд Аляски: законодательная предыстория, намерение и деятельность.
- ¹² В предлагаемой поправке указывалось: Часть 2 Статьи 9 Конституции Штата Аляска дополняется внесением нового положения под названием: Часть 15, Постоянный Фонд Аляски. По крайней мере 25 процентов доходов от сдачи в аренду контрактных территорий, продажи авторских прав, федеральных доходов от совместной разработки месторождений и бонусов, полученных штатом, необходимо перечислять в постоянный фонд, капитал которого может быть использован для инвестирования лишь в конкретные, приносящие прибыль производственные области, обозначенные в качестве таковых законодательством штата. Весь доход постоянного фонда необходимо вкладывать в Общий Фонд, если законодательством не предусмотрены иные случаи.

- ¹³ «Закон о сокращении подоходного налога Аляски отменен» // *Нью-Йорк Таймс*, 7 сентября 1980 г.
- ¹⁴ Речь Элмера Расмусона на ежегодном собрании Попечительского Совета Корпорации в 1993 году. *Доклад Попечительского Совета*, том 5.
- ¹⁵ С докладами, сделанными на этих семинарах, можно ознакомиться на сайте Корпорации ПФА: <http://www.apfc.org/library/tp1.cfm?s=5>
- ¹⁶ Аллан А. Уоррак, Расселл Р. Кедди. Фонд Наследия Альберты против Постоянного Фонда Аляски: сравнительный анализ. Доклад на международной конференции по управлению. Шаанкси, Китай. Май, 2001.
- ¹⁷ Распределение средств фонда ежедневно отображается на сайте КПФА: <http://www.apfc.org/apfc/index.cfm>. Разбивка каждого из этих видов инвестиций представлена в «*Руководстве к Постоянному Фонду*», ноябрь, 2001.
- ¹⁸ Рик Стайнер. Казахстанская нефть: создание новой парадигмы для нефти и общества. Рукопись, 10 января 2002 г.
- ¹⁹ Департамент Доходов Аляски. *Источники доходов: прогноз и историческая справка*. Осень 2002, с. 41.
- ²⁰ Конституция Аляски. Статья 9, Часть 15, 37.13.170.
- ²¹ Форум Гуманитарных Наук Аляски созвал конференцию по общественной политике, провел 10 форумов по обсуждению проблемы среди сообществ по всему штату, а также организовал радиопередачу в прямом эфире с возможностью позвонить и обсудить альтернативы использования средств фонда. См.: Стив Линдбек. Парадоксы общественного богатства. *Доклад Попечительского Совета*, том 6.
- ²² Ричард А. Файнберг. Равный налог на внезапный рост доходов: предложение Ойлвотч Аляска. См. сайт от 11 февраля 1999 г.: <http://www.home.gci.net/~oilwatch/west>
- ²³ Фрэд Пратт. «Нефтяные налоги могут спасти бюджет» // *Фейрбенкс Дэйли Ньюс Майнер*, 29 августа 1999 г, Д-1.
- ²⁴ Питер Дж. Смит. Накопительный Трастовый Фонд Наследия Альберты и Постоянный Фонд Аляски: взгляд на 10 лет назад. *Доклад Попечительского Совета*, том 2. Корпорация Постоянного Фонда Аляски, 1988.
- ²⁵ Аллан А. Уоррак, Расселл Р. Кедди. *Ежегодный отчет Накопительного Трастового Фонда Наследия*, сс. 4 – 6.
- ²⁶ Питер Дж. Смит. Указ. соч.
- ²⁷ Аллан А. Уоррак, Расселл Р. Кедди. Указ. соч., с. 12.
- ²⁸ Механизм защиты от инфляции был снова введен во время структурных реформ в 1997 году.
- ²⁹ В 2001 году управление НФНА было передано Министерству по Доходам.
- ³⁰ См.: www.apfc.org и раздел о Постоянном Фонде Аляски.
- ³¹ Питер Дж. Смит. Указ. соч.
- ³² Аллан А. Уоррак, Расселл Р. Кедди. Указ. соч., с. 3.
- ³³ «Фонд Аляски оправдывает себя, а Фонд Наследия Альберты - нет» // *Калгари Сан*, 12 сентября 2002 г.
- ³⁴ История Накопительного Трастового Фонда Наследия Альберты представлена на сайте: <http://www.treas.gov.ab.ca/business/ahstf/history.html>. О безразличии граждан к судьбе НФНА см.: Рогнвадур Ханнессон. *Инвестиции в устойчивое развитие: управление минеральным богатством*. Научное издательство Клювер, 2001.
- ³⁵ Аллан А. Уоррак, Расселл Р. Кедди. Указ. соч., с. 14.
- ³⁶ Аллан А. Уоррак, Расселл Р. Кедди. Указ. соч., с. 13. См. статью, рассказывающую о высокой степени безразличия граждан к Фонду Наследия: «Фонд заслуживал лучшей участи» // *Калгари Геральд*, 18 февраля 1995 г.
- ³⁷ Терри Карл. *Парадокс изобилия*. Беркли, Лос-Анджелес, Издательство Калифорнийского Университета, 1997.
- ³⁸ Центральное Разведывательное Управление США. *Информационный Сборник ЦРУ о странах мира*, 2001.
- ³⁹ Терри Карл. Указ. соч.
- ⁴⁰ В 2000 году 84,2 процента экспортных доходов Венесуэлы приходились на долю

нефтяных продуктов. Продажа нефтяных продуктов составила 27,4 процента ВВП страны и более 50 процентов доходов правительства. Зависимость Венесуэлы от нефти еще более заметна, если учесть мультипликативный эффект нефтяного сектора на сопутствующие сектора. Отчет по стране. Венесуэла. *Департамент Экономической Разведки*, 2001-2002.

- ⁴¹ Там же. Несмотря на то, что нефтяной сектор составлял основу экономики Венесуэлы с 20-х годов, это не привело к экономическому росту. За последние 20 лет рост ВВП составил менее чем 1 процент в год, что привело к падению реальных доходов с учетом роста численности населения.
- ⁴² Лино Клементе, Роберт Форис, Алехандро Пуэнте. Зависимость от природных ресурсов, колебание цен и экономические показатели Венесуэлы: роль Стабилизационного Фонда. *Рабочий доклад по проекту Андриан*, февраль, 2002.
- ⁴³ Нефтяные доходы включают корпоративный подоходный налог, роялти на нефть и дивиденды от государственной нефтяной компании после перечисления средств в региональные органы правительства и в фонд выплаты долга.
- ⁴⁴ С Законом об Инвестиционном Фонде Макроэкономической Стабилизации можно ознакомиться на сайте: <http://www.bcv.org.ve/ifms/ifmslaw2.htm>
- ⁴⁵ Рейтер, 21 января 2000 г.
- ⁴⁶ Лино Клементе, Роберт Форис, Алехандро Пуэнте. Указ. соч., с. 54.
- ⁴⁷ Там же.
- ⁴⁸ «Венесуэла на нефтяном фонтане» // *Экономист*, 30 сентября 2000 г.
- ⁴⁹ Марк Дж. Стемплер. Ежедневные фискальные колебания. *Латин Файнанс*, декабрь 2001.
- ⁵⁰ Лино Клементе, Роберт Форис, Алехандро Пуэнте. Указ. соч.
- ⁵¹ Джеффри Дейвис, Роландо Оссовски, Джеймс Дениэл, Стивен Барнетт. Стабилизационные и накопительные фонды невозобновляемых ресурсов.
- ⁵² По крайней мере два рейтинговых агентства – Мудиз Инвестор Сервисиз и Фитч – понизили кредитный рейтинг Венесуэлы в 2002 году, так как неверное управление Фондом и растущие расходы подорвали доверие к способности правительства выплатить свои внешние долги. По мнению агентства Фитч, управление ИФМС правительством «усиливает обеспокоенность по поводу эффективности ИФМС в качестве стабилизационного механизма на случай резкого падения нефтяных доходов». Стемплер.
- ⁵³ Сайт ИФМС: <http://www.bcv.org.ve/ifms/ifms.htm>
- ⁵⁴ Марио Марсел, Марсело Токман. Достижение консенсуса в фискальной реформе: пример Чили. // *Международный Бюджетный прект*. Эстебан Жадресик, Роберто Залер. Объяснение причин макроэкономических успехов Чили в 90-х годах. // *Международный Валютный Фонд*, март, 2000.
- ⁵⁵ Общение с автором, 19 февраля 2003 г.
- ⁵⁶ Антонио Спилимберго. Медь и экономика Чили, 1960-1998 годы. *Рабочий доклад МВФ* РД/99/57.
- ⁵⁷ К примеру, перечисления начинают поступать, когда действительная цена на 0,04 доллара ниже условной (цена в 2001 году была на уровне 0,88 доллара за баррель). И даже тогда половина разницы между действительной ценой и условной отметкой может быть перечислена в счет отклонения от условного уровня на 0,06 доллара. Если же расхождение с условной отметкой составляет 0,10 доллара и более, то в фонд перечисляется вся разница. Интервью с Вероникой Лара, Фонд Меди Чили, 4 ноября 2002 г.
- ⁵⁸ «Фонд Меди» // *Обзор новостей Файненшиал Таймс*, 7 марта 1998 г.
- ⁵⁹ *Еженедельный обзор событий в Латинской Америке*. 14 декабря 1989 г.
- ⁶⁰ «Чили продает долговых обязательств на сумму 650 миллионов долларов для своего Фонда Нефти» // *Сантьяго Таймс*, 12 октября 2001 г.
- ⁶¹ Антонио Спилимберго. Указ. соч.
- ⁶² Терри Карл. Указ. соч., с. 214.
- ⁶³ Вальтер Галенсон. *Зажиточное государство находит нефть: опыт Норвегии*. Лэнхэм, Мэриленд, Университетское издательство Америки, 1986.

- ⁶⁴ Там же, с. 26.
- ⁶⁵ Там же.
- ⁶⁶ Там же, с. 46. См. также: Отчет за 2001 год по Статье 4 Консультаций в Норвегии. *Отчет по стране МВФ № 02/44*, 7 марта 2002 г.
- ⁶⁷ Вальтер Галенсон. Указ. соч., с. 54. Однако, в отличие от Венесуэлы и Норвегии, правительство выплатило почти весь свой долг.
- ⁶⁸ Для сравнения, Постоянный Фонд Аляски после 25 лет существования составлял 105 процентов ВВП. Джеффри Дейвис и др. Указ. соч., с. 18.
- ⁶⁹ Министерство Финансов, Норвегия. *Обзор национального бюджета* см. на: http://www.statsbudsjettet.dep.no/Engelsk_nb/kap4.html
- ⁷⁰ Нефтяные доходы поступают от доли государства в совместной разработке нефтяных месторождений в лице своей государственной нефтяной компании Статойл; доходы от приватизации акций Статойла; и доходы от инвестиций ГНФ. См. Акт № 36 от 22 июня 1990 года о Правительственном Нефтяном Фонде.
- ⁷¹ Для содействия долгосрочному планированию, норвежское правительство разработало различные сценарии для последующих поколений, которые позволяют ему определить возможные последствия каких-либо финансовых мер для будущих поколений. Уго Фасано. Обзор опыта некоторых стран в стабилизационных и накопительных нефтяных фондах. *Рабочий доклад* МВФ, РД/00/112.
- ⁷² См. сайт: <http://www.norges-bank.no/english/>
- ⁷³ См. сайт: <http://odin.dep.no/fin/engelsk/p10001617/p10001683/006051-990076/index-dokoob-n-a.html>
- ⁷⁴ Министерство Финансов подсчитало, что если инвестировать средства фонда в государственную казну, то для того, чтобы хотя бы удвоить свое богатство, потребуется 139 лет, в то время как на бирже тех же результатов можно достичь за 11 лет. Кнут Н. Кьяер. Логическое обоснование стратегического распределения активов Правительственного Нефтяного Фонда Норвегии. Доклад на Инвестиционной конференции специалистов в области статистики, 26 июня 2000 г.
- ⁷⁵ См. : <http://www.eiris.org/>
- ⁷⁶ Правительство Норвегии. *Ежегодный отчет Государственного Нефтяного Фонда* за 2001 год.
- ⁷⁷ При нынешнем уровне цен на нефть около 30 долларов за баррель, Разведывательное Агентство Африки подсчитало, что нефтяные доходы Чада в 2003 году составят 180 миллионов долларов, а в 2004 году – 200 миллионов.
- ⁷⁸ Государственный Департамент США. *Историческая Справка: Чад*. См.: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5230.htm>
- ⁷⁹ Питер Розенблюм. Трубопроводная политика в Чаде. *Текущая История*, май, 2000.
- ⁸⁰ Организация Объединённых Наций. *Отчет ООН об Уровне Человеческого Развития* за 2001 год.
- ⁸¹ Питер Розенблюм. Указ.соч. ЭксонМобил пришел к решению, что не будет продолжать работать без вмешательства Всемирного Банка. Эксон Компани Интернешенэл. *Экспортный проект Чада*, 1999.
- ⁸² Еще 100 миллионов долларов могли быть предоставлены Международной Финансовой Корпорацией. Предоставление финансирования Всемирным Банком также помогло правительству Чада приобрести акции в консорциуме.
- ⁸³ См. сайт Всемирного Банка о Проекте разработки нефтяных месторождений и трубопровода Чад-Камерун: http://www.worldbank.org/afr/ccproj/project/pro_overview.htm
- ⁸⁴ Инспекционная Коллегия Правления Всемирного Банка подвергла критике пятипроцентную компенсацию общественности и сочла ее взятой с воздуха, так как никакой оценки общественных нужд проведено не было.
- ⁸⁵ «Доходы, которые можно не заметить» // *Африканская Разведка*, выпуск 332, 23 октября - 6 ноября 2002 г.
- ⁸⁶ См.: <http://www.worldbank.org/afr/ccproj/project/mpep.pdf>
- ⁸⁷ С составом МКГ можно ознакомиться на сайте: <http://wbln0018.worldbank.org/>
- ⁸⁸ Всемирный Банк. *Следственный отчет Инспекционной Коллегии*, 17 июля 2002 г. См.: http://www.worldbank.org/afr/ccproj/project/chad_investigation_repor_final.pdf

- ⁸⁹ Международная Консультативная Группа. *Отчет о визите в Чад, 3-17 июня 2002 г.*
- ⁹⁰ Служба Католической Помощи (в сотрудничестве с Терри Карлом). *На дне бочки: нефтяной бум Африки и перспективы сокращения бедности. Отчет о политике и разделении стратегических вопросов, 2003.*
- ⁹¹ Геновева Эрнандес Урис. Давать или не давать в долг: нефть, права человека и внутренние противоречия Всемирного Банка. *Обзор Закона об Окружающей Среде Гарвардского Университета, весна, 2001.*
- ⁹² Ассоциация Защиты прав человека, Чад, Центр Окружающей Среды и Развития, Камерун, Защита Окружающей Среды, США. Проект нефтяного трубопровода Чад-Камерун: призыв к отчетности, июнь 2002. *Трубопровод Чад-Камерун: новая модель развития природных ресурсов. Доклад Питера Розенблюма перед комитетом по международным отношениям парламента, подкомитет по Африке, 18 апреля 2002 г.*
- ⁹³ Всемирный Банк. *Проект нефтепровода Чад-Камерун: заметка об использовании нефтяного бонуса, июнь, 2001.*
- ⁹⁴ «Всемирный Банк пересматривает трубопроводную сделку Чада» // *Вашингтон Пост*, 5 декабря 2000 г.
- ⁹⁵ Комментарий Нассера Аль-Яшми, генерального директора управления по бюджету и контрактам, Оман. Конференция по формулированию фискальной политики и ее осуществлению в нефтедобывающих странах. МВФ, 5-6 июня 2002 г.
- ⁹⁶ Уго Фасано. Обзор опыта стабилизационных и накопительных фондов в некоторых странах. *Рабочий доклад МВФ*, РД/00/112. Томас Р. Стауффер. Нефтяное богатство: тратить или экономить. *Доклад Совета Попечителей*, том 2, библиотека Постоянного Фонда Аляски.
- ⁹⁷ Альбрехт Фришеншлагер. Как Иран финансирует себя: анализ. // *Ближневосточные стратегии*, декабрь, 2000.
- ⁹⁸ Шоя Хоссейни. Новая глава в экономических реформах: Стабилизационный Фонд. // *Ближневосточные стратегии*, июль, 2001.
- ⁹⁹ Томас Р. Стауффер. Указ. соч.
- ¹⁰⁰ Согласно требованиям правительства, большая часть инвестиций должна вкладываться в самой Канаде.
- ¹⁰¹ НТИ и Трасовый Фонд Пожилых Граждан уже заняли 90 миллионов долларов у Фонда без каких-либо процентов и должны выплатить этот долг к 2007 году.
- ¹⁰² Томас Р. Стауффер. Указ. соч.

Глава 3

- ¹ В данной главе термин «промышленность» относится к производителям нефти, их подрядчикам, инвесторам и другим компаниям, а также к правительствам стран, играющим роль разработчиков проекта. В СРД эти стороны обычно именуются «подрядчиками».
- ² Термин «супер-гигантский» обычно упоминается в отношении нефтяных месторождений с оценочными запасами по меньшей мере в 5 миллиардов баррелей извлекаемой нефти. В 1993 году в мире было всего 42 таких месторождения. См.: Л.Ф.Иванхо, Г.Г. Леки. Глобальные месторождения нефти, газа, их размеры : сопоставление и анализ // *Журнал Нефти и Газа*, февраль 1993, с. 87-91. Аляска и бассейн каспийского моря относятся к немногим регионам мира за пределами Персидского залива, которые имеют супер-гигантские запасы нефти.
- ³ Эта цифра не полностью отражает долю общественных доходов, полученных в результате судебных разбирательств, так как она не включает сумму, полученную федеральным правительством США вследствие исков со стороны Внутренней Службы по Доходам.
- ⁴ Следует отметить, что поведение государственных нефтяных компаний может иметь серьезное воздействие на вопросы окружающей среды, которые выходят за границы данной главы.
- ⁵ Кампания «Публикуйте Все Свои Расходы» была начата 13 июня 2002 года финансистом Джорджем Соросом совместно с Глобал Уитнес и с коалицией из более чем 70

неправительственных организаций. См.: Николас Шаксон. «Сорос пытается положить конец коррупции в рудодобывающих и нефтяных проектах: развивающиеся страны пытаются заставить компании предоставить разбивку своих выплат правительству» // *Файненшл Таймс*, 13 июня 2002 г., с. 6

⁶ В нефтяной сфере ранние промышленные выплаты правительству страны-хозяйки, не предусматривающие возмещение инвестиций (как, например, бонусы и платы за авторские права) иногда называются авансовыми выплатами. Принимая во внимание важность финансовых потоков при разработке нефтяных месторождений, в данной главе термин «авансовые выплаты» относится исключительно к возмещению промышленных инвестиций.

⁷ Авансовые выплаты на возмещение промышленных затрат часто используются для стимулирования развития в провинции, где иначе заинтересовать инвесторов было бы невозможно. О финансовых потоках по различным видам контрактов см.: Дэниэл Джонстон. Международные нефтяные финансовые системы. Рабочий доклад на семинаре. Отель Эмпайр и Кантри Клуб, Бруней, 16-18 января 2002 г., с. 9-18.

⁸ Месторождение Кашаган в Казахстане является примером супер-гигантского месторождения, в котором инвестиционные затраты были возмещены авансом. См.: Дэниэл Джонстон, Дэйвид Джонстон. Кашаган и Тенгиз – Кастор и Поллюкс // *Журнал нефтяной отчетности и финансового менеджмента*, осень-зима 2001, рис. 4 и 5.

⁹ См., например: Педро Ван Меурс. *Предложение о новых условиях проекта добычи газа на Северном Склоне Аляски: отчет о предыстории*. Отчёт для Министерства по Доходам Аляски, 12 февраля 1997 г., с. 75.

¹⁰ Согласно положениям СРД между Государственной Нефтяной Компанией Азербайджана и инвесторами по проекту разработки месторождений Азери – Чираг – Гюнешли, когда норма доходности инвестиций после выплаты налогов превышает 16,75 процентов, доля чистой выручки правительства подсакивает с 30 до 55 процентов и, соответственно, доля выручки производителя падает с 70 до 45 процентов. См.: Как подрядчики возмещают свои инвестиции и раздел добычи. *Соглашение о Совместной Разработке и Разделе Добычи с месторождений Азери и Чираг и глубоководной части месторождения Гюнешли в Азербайджанском секторе Каспийского моря*, ноябрь, 1994, статья X1. Такие условия характерны для большинства азербайджанских СРД. См. Таб. 3, Глава 5. В приведенном ниже упрощенном примере периферийные аспекты СРД были удалены, что продемонстрировало ключевые экономические последствия потенциальных инвестиций, когда 1) проект осуществляется в течении пяти лет, 2) чистые доходы, не считая дополнительных инвестиций, составляют 100 миллионов долларов в год, 3) норма доходности приближается к отметке 16,75 процентов. Чтобы инвестиции в 100 миллионов долларов увеличили чистый доход до уровня 150 миллионов долларов за пять лет, ежегодная норма доходности по новым инвестициям должна приблизительно составить 20 процентов, что значительно выше нормы доходности без инвестиций. Но когда более высокая норма доходности по новым инвестициям повышает общую норму доходности сверх точки отсчета в 16,75 процента, доля чистого дохода инвестора сокращается из-за увеличения доли чистого дохода страны-хозяйки с 30 до 55 процентов. Приведенный ниже упрощенный пример сопоставляет результаты при инвестициях и без них:

Доля инвестора с дополнительными инвестициями и без них*	Чистый доход (в миллионах долларов)				
	Год 1	Год 2	Год 3	Год 4	Год 5
При отсутствии дополнительных инвестиций (норма доходности < 16,75%) $(\$100 * [1 - 0,3])$	\$70,00	\$70,00	\$70,00	\$70,00	\$70,00
При наличии дополнительных инвестиций (норма доходности > 16,75%) $(\$150 * [1 - 0,55])$	=\$67,50	\$67,50	\$67,50	\$67,50	\$67,50

*Упрощенный пример

¹¹ Педро Ван Меурс. *Предложение о новых условиях проекта добычи газа на Северном Склоне Аляски: отчет о предыстории*.

- ¹² Обращение Института Морской Геологии и Геофизики Дальневосточной Академии Наук РФ к президенту России В. Путину, Спикеру Государственной Думы Г. Селезневу, Главе Совета Безопасности С. Иванову, президенту Академии Наук В. Осипову, председателю президиума Дальневосточной Академии Наук Г. Елякову, главе Счетной Палаты России С. Степашину. Декларация Тихоокеанской Окружающей Среды, 4 февраля 2001 г.
- ¹³ Месторождение Прудхо Бэй было открыто в 1967 году, а добыча на нем началась в 1977 году. Вскоре оно стало крупнейшим месторождением, когда-либо разрабатывавшимся в Северной Америке. Добыча на Северном Склоне Аляски (ССА) достигла своего пика в 2,0 миллиона баррелей в день (бвд) в 1988 году, а в 2002 году составила приблизительно 1,0 миллион бвд. Ожидается, что добыча нефти на этом блоке сохранится на нынешнем уровне вплоть до 2010 года, а к 2034 году сократится почти вдвое. Что касается общей добычи, запасы Прудхо Бэй оцениваются примерно в 14 миллиардов баррелей нефти, а еще 6 миллиардов баррелей извлекаемых запасов имеется в отдаленных частях месторождения. См.: *Министерство по Доходам Аляски. Источники доходов: прогноз и историческая справка*, весна, 2002, с. 29; Л. Д. Максим. Приложение А: Анализ пропускной способности трубопроводной системы через Аляску. *Проект доклада о воздействии трубопроводной системы, проходящей через Аляску, на окружающую среду* // Владельцы Транс-Аляскинской трубопроводной системы, 15 февраля 2001 г., А-2.
- ¹⁴ В результате слияний и покупок одними компаниями других, корпоративные названия трех наиболее известных компаний, работавших на Северном Склоне Аляски, изменились. Американское отделение БП объединилось со Стандартной Нефтяной Компанией штата Огайо (Согайо) в 1970 году и официально получило управление над своим Аляскинским партнером в 1987 году; ЭксонМобил представляет совместные интересы бывших корпораций Эксон и Мобил; КонокоФилипс стала третьим крупным участником добычи на Северном Склоне после того, как Филипс Петролеум приобрела в 2000 году долю участия АРКО на Аляске. (По условиям своего глобального слияния с АРКО, БП пришлось сложить с себя эту ответственность; Филипс впоследствии объединился с Коноко, у которой была меньшая доля участия в добыче на Северном Склоне до того, как компания продала ее компании БП и покинула Аляску в 1993 году).
- ¹⁵ Министерство по Доходам Аляски. *Источники доходов: прогноз и историческая справка*, весна, 2002, с. 165. Также: данные Корпорации Постоянного Фонда Аляски.
- ¹⁶ Анализ основан на результатах добычи и оценке затрат согласно отчету автора за 1998 год: *Достаточно – это сколько? Ожидаемый уровень прибыли промышленности с добычи и эксплуатации системы трубопроводов на Северном Склоне Аляски* за 1993-1998 годы. Ойлвотч Аляска, 1998. См.: <http://www.alaskaforum.org>
- ¹⁷ Гордон С. Харрисон. Отчет: Обзор разногласий на почве нефти и газа. Новая редакция, август, 1994. Законодательный Орган Штата Аляски, Агентство Исследования Законодательства, запрос на исследование 94.207, 12 августа 1994 г.
- ¹⁸ Там же.
- ¹⁹ Письмо члену Палаты Представителей Рону Ларсону, сопредседателю финансового комитета Палаты Представителей Штата Аляска, от Брюса М. Ботелью, Генерального Прокурора Аляски, 17 февраля 1994 г. Сумма в 217 миллионов долларов не включала штатное время, расходы и административные счета аудиторов, других сотрудников агентств, а также время и затраты руководящего штата приблизительно на пять штатных прокуроров из офиса генерального прокурора штата. В то время Министерство Юстиции Аляски сообщило, что иски на сумму приблизительно в 8 миллиардов долларов против промышленности все еще стояли на повестке дня.
- ²⁰ Из «Разрешения нефтяных и газовых споров», приложения к письму Брюса Ботелью, Генерального Прокурора Аляски, члену Палаты Представителей Эрику Крофту. Палата Представителей Штата Аляска, 7 февраля 2001 г.
- ²¹ *Штат Аляска против Корпорации Амерада Хесс*. Третий измененный иск по возмещению нанесенного ущерба. Штат Аляска, гражданское дело № 77-847, 10 января 1989 г., с. 25-29 (здесь и далее: Третий Измененный Иск).
- ²² Под названием Стандарт подразумевается бывшая Стандартная Нефтяная Компания Огайо (Согайо), которая объединилась с БП в 1970 году.

- ²³ Различные виды сырой нефти имеют различные физические характеристики, которые отражаются на их рыночной стоимости, например, ССА продается по дисконтной цене на Бирже Западного Техаса, так как она тяжелее и содержит больше серы.
- ²⁴ Штат Аляска, Третий Измененный Иск, с. 30.
- ²⁵ «Разрешение Нефтяных и Газовых Споров», см. выше.
- ²⁶ См.: Разрешение разбирательства по поводу роялти (между БП Эксплорейшн [Аляска] Инк. и Штатом Аляска), 31 декабря 1991 г. Вещественное доказательство А в совместный иск и Меморандуме в поддержку вынесения окончательного решения всех споров между штатом и БП Эксплорейшн [Аляска] Инк. по делу роялти с ССА, 23 января 1992 г.
- ²⁷ См.: *Корпорация ЭксонМобил против Штата Аляска*. Меморандум в поддержку экстренного слушания. Гражданское дело № ЗАН95 – 1169С1, 8 февраля 1995 г., с. 1.
- ²⁸ Офис Губернатора Штата Аляска. «ЭксонМобил выплачивает Штату 254 миллиона долларов для разрешения налогового спора» // Пресс-релиз 98049, 10 марта 1998 г.; «ЭксонМобил и Штат разрешают налоговый спор» // *Анкоридж Дейли Ньюс*, 11 марта 1998 г., Ф-1.
- ²⁹ Обзор дискуссии о конкуренции с СТА. См.: Энтони Скотт. *Система трубопроводов, проходящих через Аляску: причины и следствия неудачного регулирования*. Докторская диссертация по ресурсной экономике. Университет штата Висконсин, 1996; Ричард А. Файнберг. *Большая уступка: СТА и отъезд крупных нефтяных компаний, обнаруживших нефть на Северном Склоне Аляски. Ойловотч Аляска*, 1997. См.: www.alaskaforum.org
- ³⁰ Общение с Чарльзом Логсдоном, старшим экономистом Управления аудитов в нефтяном и газовом секторе Министерства по Доходам Аляски, декабрь 2002. Упрощенные примеры отношений между штатом и промышленностью см.: *Ричард А. Файнберг*. Указ. соч., таб. 1.1 и 1.2. Своим решением 1978 года Верховный Суд США подтвердил заинтересованность Штата Аляска в тарифах на транспортировку через СТА и заявил, что Штат Аляска теряет 0,23 доллара на каждом долларе завышенных тарифов СТА. См.: *Трубопроводная Компания Мобил Аляска против США*. История дел, связанных с трубопроводными тарифами Аляски, 436 СШ 631, 1978.
- ³¹ В своем бюджетном отчете перед Законодательным Собранием Штата Аляска Министерство Юстиции Аляски охарактеризовало это разбирательство как «крупнейшее» по бюджету и другим показателям, 20 октября 1983 г., 6 февраля 1984 г. и 24 января 1985 г.
- ³² Сложность формулы исчисления тарифов на СТА заключается еще и в том, что каждая компания, занимающаяся транспортировкой нефти по системе, запрашивает отдельный тариф. Более того, данные об индивидуальных тарифах являются конфиденциальными.
- ³³ *Разрешение спора между Штатом Аляска и трубопроводной Компанией АРКО, БП Пайплайнс Инк., Трубопроводной Компанией Эксон, Трубопроводной Компанией Мобил Аляска Ко., Трубопроводной Компанией Юнион Аляска в отношении Системы Трубопроводов Аляски*, Федеральная Комиссия по урегулированию энергетических вопросов, док. ОР-78-1, 28 июня 1985 г. На протяжении всего периода своей деятельности все трубопроводные компании СТА без исключения устанавливали максимально возможный транзитный тариф. И хотя некоторые компании в последние годы понизили тариф, опубликованные данные об урегулировании спора свидетельствуют о том, что это составило менее одного процента всех тарифных доходов.
- ³⁴ Урегулирование нефтяных и газовых споров. См. выше.
- ³⁵ Для знакомства с обзором дел, связанных с СТА и разрешенных в 1985 году, см.: *Ричард А. Файнберг*. Указ. соч., 5.1-5.23.
- ³⁶ Регулирующая Комиссия Аляски. *Отмена тарифов СТА за 1997, 1998, 1999 и 2000 годы; установление справедливых и разумных тарифов; требование возмещения; формулирование вопросов Фазы-2*. Приказ №151, док. П-97-4, 27 ноября 2002 г., с. 1-9. Как было сказано выше, на каждом долларе завышенного тарифа СТА штат Аляска терял приблизительно 0,21 доллара в виде понижения роялти и налоговых выплат. Таким образом, запрошенные сверх нормы 10 миллиардов долларов, несмотря на то, что большая их часть составила взаимные выплаты между владельцами трубопроводов

и транспортными компаниями, сократили поступления от роялти и налога на добычу в бюджет штата Аляска приблизительно на 2,1 миллиарда долларов.

- ³⁷ Аллен Бейкер. «Штат рассматривает транзитные тарифы – 110 миллионов долларов: если тарифы сократятся, аляскинцы и мелкий бизнес будут в выигрыше» // Анкоридж Дейли Ньюс, 31 декабря 2002 г., А-1.
- ³⁸ Регулирующая Комиссия Аляски. «Регулирующая Комиссия Аляски отменяет транзитные тарифы по Системе Трубопроводов Аляски за период 1997-2000 годов, устанавливает справедливые и разумные тарифы и требует возмещения со стороны транспортных компаний» // Пресс-релиз по случаю приказа № 151, док. П-97-4, 27 ноября 2002 г.
- ³⁹ Трубопроводная Корпорация Амерада Хесс, БП Пайплайнс (Аляска) Инк., Трубопроводная Компания ЭксонМобил, Трубопроводная Компания Мобил Аляска, Транспортная Компания Филипс Аляска Инк. и Трубопроводная Компания Юнокал против Регулирующей Комиссии Аляски. Указанные компании оспаривают решение комиссии, Верховный Суд Штата Аляска, Третий судебный округ, дело № ЗАН-02, 6 декабря 2002 г.
- ⁴⁰ Штат Аляска и Министерство Юстиции США. *Объяснительное заявление руководства Штата Аляска и Министерства Юстиции США в поддержку предложения о разрешении спора. Федеральная Комиссия по урегулированию энергетических вопросов*, ОР 78-1, 28 июня 1985 г., Приложения 6-7.
- ⁴¹ Урегулирование нефтяных и газовых споров. См. выше.
- ⁴² Хотя Служба Внутренних Доходов США получила значительную часть выплат от крупных производителей нефти на Северном Склоне, детальные данные о ее юридических спорах не были раскрыты для общественности.
- ⁴³ В рамках калифорнийской договоренности компании также согласились открыть закрытые трубопроводы к Западному Берегу. См.: «Юнокал согласилась разрешить ценовой спор за 78 миллионов долларов: фирмы не признают ошибок, достигнуто одно из самых крупных решений в пользу штата против нефтяной промышленности» // Лос-Анджелес Таймс, 7 февраля 1991 г., с. Д-1; «Нефтяные гиганты решают спор с властями штата: Шеврон и другие заплатят приблизительно 220 миллионов долларов» // Сан-Франциско Кроникл, 17 августа 1991 г.
- ⁴⁴ См. показания Харри Р. Андерсона по Антитрастовому делу в Лонг Бич, 6-7 июля 1999 г. Статья Эрика Умански «Устранение осведомителя: как Конгресс саботирует попытку остановить обман налогоплательщиков со стороны нефтяных компаний» // *Вашингтонское Ежемесячное Издание*, том 31, выпуск 8; Мортон Минц. *Tompaine.com*, 29 декабря 1999 г. См.: www.tompaine.com
- ⁴⁵ Многочисленные сообщения в средствах массовой информации называли лишь приблизительные суммы, рассматривавшиеся Внутренней Службой по Доходам США. Стоимость нефти США не являлась единственным вопросом, оспариваемым федеральным судом. К примеру, в мае 2000 года *Хьюстон Кроникл* сообщила, что Налоговый Суд США отказал компании ЭксонМобил в сокращении налогов на сумму 228 миллионов долларов. Пользуясь нечеткой формулировкой в налоговом законодательстве, ЭксонМобил требовал сокращения налогов в период между 1979 и 1982 годами. Так как ЭксонМобил владеет 20-процентной долей в соглашении Прудхо Бэй, общая сумма налоговых уступок должна была составить приблизительно 1 миллиард долларов. В статье было сказано, что дело Прудхо Бэй было частью более крупного иска против ЭксонМобил, в котором Служба по Доходам США пыталась доказать, что ЭксонМобил недоплатил 6,8 миллиардов долларов в виде налогов. См.: «Налоговый Суд отвергает дело ЭксонМобил» // *Хьюстон Кроникл*, 5 мая 2000 г.
- ⁴⁶ Согласно данным, представленным Штатом Аляска в Законодательный Орган Штата в 1994 году, чистый финансовый доход от продолжительных судебных разбирательств намного превосходит все затраты (См.: Ричард А. Файнберг. Урегулирование Нефтяных и Газовых Споров). По этой причине было бы разумно полагать, что промышленность предпочла бы затяжное разбирательство быстрому урегулированию, если, конечно, оно не предусматривает сохранение значительной части своей потенциальной выгоды или не предотвращает потенциальные потери. В отличие от промышленности, которая в первую очередь заботится о сохранении своей выгоды, решения правительства страны-хозяйки принимаются в более широком контексте общественными деятелями (к

примеру, увеличение доходов и направление их на общественные нужды или на дальнейшее экономическое развитие).

- ⁴⁷ Согласно Конституции Штата Аляска, законодательный орган функционирует как орган, регулирующий общественную политику; выполнение задач, установленных законодательным собранием, является прерогативой исполнительной власти.
- ⁴⁸ Эдвард Л. Морс, Джеймс Ричард. Битва за Энергетическое Господство // *Иностранные Дела*, март/апрель, 2002, с. 23.
- ⁴⁹ О перспективах развития нефтяной промышленности Азербайджана и Казахстана будет рассказываться в Главах 5 и 6.
- ⁵⁰ См.: Дэниэл Джонстон, Дэвид Джонстон. Кашаган и Тенгиз – Кастор и Поллукс.
- ⁵¹ Соглашения консорциумов и АМОК о разведке, разработке и разделе добычи описываются в таблице Дэниэла Джонстона: Нефтяная выручка правительства // *Международные нефтяные фискальные системы*.
- ⁵² Там же, с. 19.
- ⁵³ Разница между официальными результатами штата Аляска в 1988-2000 годы и прогнозами в отношении каспийского бассейна еще более велика по следующим причинам:
- (1) цены на нефть в период производства оценок на Аляске были относительно низкими, а доля выручки промышленности Аляски растет по мере роста цен на нефть. Средние цены на нефть были значительно выше в первое десятилетие добычи на Северном Склоне, чем в период между 1988 и 2000 годами;
- (2) доля выручки производителей на Аляске в прежние годы была выше, чем в 1988-2000 годах, так как более мелкие месторождения (и, соответственно, менее рентабельные) не разрабатывались в первые годы добычи с Северного Склона;
- (3) прогнозы по Аляске завышают выручку федерального правительства, используя ставку федерального подоходного налога, который промышленность редко выплачивает.
- Анализ отчетности операций на Аляске между 1977 и 1987 годами показывает, что выручка промышленности составила 48,1 процента, а 51,9 процента направились в бюджет правительства штата и федерального правительства. См.: Эдвард Б.Дикин. *Рентабельность нефтяной промышленности Аляски с 1969 по 1987 годы*. Министерство по Доходам Аляски, 1989, приложение Е.
- ⁵⁴ Агентство США по Энергетической Информации. Казахстан: проекты добычи нефти и природного газа. Январь, 2002, Таблица 2.
- ⁵⁵ Дэниэл Джонстон, Дэвид Джонстон. Указ. соч., Таб. 2 и 4. Проблемы экологического и технического характера при разработке месторождения Кашаган будут рассмотрены в Главе 6.
- ⁵⁶ Об отношении между добычей на Северном Склоне и трубопроводной прибылью см.: Ричард Файнберг. *Достаточно – это сколько? Ожидаемый уровень прибыли промышленности с добычи и эксплуатации системы трубопроводов на Северном Склоне Аляски за 1993-1998 годы*.
- ⁵⁷ См.: Орхан Дегерменчи. «В исследовании ЕС Каспийских нефтяных и газовых трубопроводов сопоставляются маршруты и стоимость транспортировки» // *Журнал нефти и газа*, ноябрь, 2001, с. 68-79; Агентство Энергетической Информации США. Регион Каспийского моря: запасы и трубопроводы в таблицах, июль, 2002; Казахстан: проекты добычи нефти и природного газа, январь, 2002.
- ⁵⁸ Агентство Энергетической Информации США. Казахстан, январь, 2002, с. 3.
- ⁵⁹ «Российский регулятор не торопится рассматривать каспийский трубопровод как монополию» // *Уолл Стрит Джорнал*, 16 декабря 2002 г.
- ⁶⁰ Регион Каспийского моря: запасы и трубопроводы в таблицах. Таблица 4.
- ⁶¹ Дэниэл Джонстон, Дэвид Джонстон. Указ. соч., Таб. 2.
- ⁶² Регион Каспийского моря: запасы и трубопроводы в таблицах. Таблица 4.
- ⁶³ Информация из личных контактов с предпринимателями ГНКАР и Турецкого правительства, ноябрь 2002.
- ⁶⁴ Пресс-релиз Трубопроводной Компании Баку–Тбилиси–Джейхан, 1 августа 2002 г. см.: <http://www.unocal.com>

- ⁶⁵ Дэниэл Джонстон, Дэйвид Джонстон. Указ. соч., Таб. 2.
- ⁶⁶ См.: Регион Каспийского моря: запасы и трубопроводы в таблицах.
- ⁶⁷ Предполагается, что Аляска, будучи хозяйкой, отказывается от премиальной выгоды в пользу нефтяных компаний, которые в обмен берут на себя риск, инвестируя в Арктический регион и Субарктическую Аляску. И хотя в прежние годы приплату за риск можно было оправдать, добыча нефти с Северного Склона Аляски продолжалась, не считая нескольких перебоев, на протяжении более 20 лет, и к 2002 году с него было добыто приблизительно в 1,5 раза больше нефти, чем планировалось. По этим причинам первоначальный риск не объясняет разницу между долей общественности в Аляске и ожидаемыми доходами каспийского бассейна.
- ⁶⁸ Как было сказано выше, в этих цифрах отражена неполная доля общественных доходов, возвращенных посредством судебных разбирательств, так как в них не учтена сумма, полученная федеральным правительством в результате аналогичных действий, по которым не велось официальной статистики. См. выше Раздел 2.
- ⁶⁹ Коноко, которую затем купила компания Филипс Петролеум, сейчас является частью КонокоФилипс. См. сноску 14 выше.
- ⁷⁰ О влиянии трубопроводных затрат на деятельность Коноко в последний год работы на Аляске см.: *Достаточно – это сколько?* С. 27-35.
- ⁷¹ См. заявление Данама в статье «Сначала в будущее» // *Hart's Oil and Gas Investor*, август, 1996, с. 41.

Глава 4

- ¹ Теренс Х. Кволтер. *Контроль над общественным мнением в демократических странах*. Издательство Святого Мартина, Нью-Йорк, 1985.
- ² Брюс М. Оуэн, Рональд Бротигам. *Игра в регулирование – стратегическое использование процесса регулирования*. Белингер, Кембридж, 1978.
- ³ РКСГ по Проливу Принца Уильяма. Ежегодные отчеты, публикации и пресс-релизы по РКСГ ППУ, см.: www.pwsrscac.org
- ⁴ РКСГ по Кук Инлет. Ежегодные отчеты, публикации и пресс-релизы по РКСГ см.: www.circac.org
- ⁵ «Правление Трубопроводной Безопасности – хорошая идея» // *Белингэм Геральд*, 26 января 2003 г.
- ⁶ Штат РКСГ по Кук Инлет состоит из шести человек.
- ⁷ РКСГ Кук Инлет имеет три комитета: по экологическому мониторингу, по эксплуатации и безопасности и по образовательной работе.
- ⁸ Счетный Департамент правительства США. *Отчет о деятельности Регионального Консультативного Совета Граждан Аляски*. СД, Вашингтон, 1993, с. 33.
- ⁹ РКСГ ППУ. *Ретроспективный взгляд на РКСГ: успехи и уроки РКСГ ППУ*. Код файла 5006.645 (1996).
- ¹⁰ П. Гринсберг, С. Стерлинг, С. Готтехерер. Консультативные Советы Граждан как средство смягчения воздействия на окружающую среду операций на терминале и танкерах. // *Морская Политика*, сентябрь 1993, с. 404-411.
- ¹¹ Там же.
- ¹² Г. Ж. Бузенберг. *Консультативные Советы Граждан и вопросы управления воздействием морской нефтяной торговли на окружающую среду*. Технический доклад, основанный на докторской диссертации. Университет Северной Каролины, Чапел Хилл, 1997, с. 78.
- ¹³ Transparency International. *Улучшение процесса государственных закупок в Латинской Америке: синтезный отчет о восьми примерах трех методов в трех странах*, сентябрь, 2002.
- ¹⁴ Там же.

¹⁵ Центральный Учётный Офис США. Доклад в Конгрессе о Региональных Консультативных Советах Граждан Аляски.

Глава 5

- ¹ Дениэл Ергин, *Награда: эпический поиск нефти, денег и власти*. Нью-Йорк, Тачстоун Букс, 1992.
- ² Бюллетень информационного агентства Туран. Основные макроэкономические показатели, 2001.
- ³ Администрация энергетической информации. См.: <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/casp-grph.html>
- ⁴ Международная Ассоциация Развития, 13 февраля 2002 г.
- ⁵ *Ежегодный статистический справочник Азербайджана*, 2001, с. 36-37.
- ⁶ ТАСИС, *Экономические тенденции – Азербайджан*, апрель-июнь, 2001.
- ⁷ *Ежегодный статистический справочник Азербайджана*, 2001, сс. 135, 321.
- ⁸ Европейский Банк Реконструкции и Развития. *Переходный отчет*, 2001.
- ⁹ Департамент Экономической Разведки. *Страна – Азербайджан*, 2002. Данные ГНКАР и АМОК.
- ¹⁰ ТАСИС, *Экономические тенденции – Азербайджан*, июль-сентябрь, 2001, с. 150. Пакет бюджетных документов 2004 года, часть II, с. 40.
- ¹¹ Джон Хольсен. Макроэкономическое развитие и бедность. *Готовящийся доклад Всемирного Банка: Оценка уровня бедности в Азербайджанской Республике*, 2003.
- ¹² Госкомстат АР, январь-декабрь 2002 г., с. 15, расчеты И.А.А. Тренд.
- ¹³ Госкомстат АР, январь 2003 г., с. 102.
- ¹⁴ Общение с представителем Министерства Финансов США, 4 марта 2003 г.
- ¹⁵ Общение с Джоном Хольсеном, бывшим главным региональным экономистом, бывшим директором отдела экономики стран Всемирного Банка, соавтором *Оценки уровня бедности в Азербайджане*. Всемирный Банк, 2 марта 2003 г.
- ¹⁶ Госкомстат АР, январь 2003 г.
- ¹⁷ Департамент Экономической Разведки. *Страна – Азербайджан*, 2002.
- ¹⁸ *Экономические тенденции – Азербайджан*, январь-март, 2002.
- ¹⁹ *Экономические тенденции – Азербайджан*, январь-март, 2001. См. также: Вычисления Информационного Агентства Тренд.
- ²⁰ Доклад Самира Шарифова, Центр Международных Стратегических Исследований, 8 февраля 2002 г.
- ²¹ *Экономические тенденции – Азербайджан*, январь-март, 2001, с. 9.
- ²² Н. Кыйлиева, «Заместитель Министра Торговли США намекает на коррупцию в Азербайджане» // Эхо (переведено ВВС Мониторинг), 9 октября 2002 г.
- ²³ Отдел исследований, Государственный Департамент. Азербайджанцы выражают доверие Алиеву. Вашингтон, 21 мая 2001 г.
- ²⁴ Парламентская Ассамблея Совета Европы, резолюция 1305, 2002, [1]. Выполнение Азербайджаном своих обязательств.
- ²⁵ Консультативная служба иностранных инвестиций. Азербайджан: попытки развития не-нефтяного инвестирования, май, 2002.
- ²⁶ *Ежегодный статистический справочник Азербайджана*, 2002, с. 76.
- ²⁷ Правительство Азербайджанской Республики, *Государственная Программа Азербайджанской Республики по сокращению бедности и экономическому развитию 2003-2005 гг.* См. также: Программа Развития ООН (ПГОООН), *Отчет о человеческом развитии Азербайджана за 2002 год*. В 2001 году только 5,2 процента (2500 человек) из обратившихся получили статус безработных, *Отчет о человеческом развитии Азербайджана*, 2002.
- ²⁸ Правительство Азербайджанской Республики, *Государственная Программа Азербайджанской Республики по сокращению бедности и экономическому развитию*, 2003-2005 гг.

- ²⁹ *Отчет о человеческом развитии*, 2002.
- ³⁰ См.: <http://www.db.idpproject.org/Sites/idpSurvey.nsf/wViewCountries/AD9E5A867E8406C8C1256BDD0031B18D?OpenDocument>
- ³¹ Экологическая программа ООН. *Отчет об Окружающей Среде, Азербайджан*, 2002. См.: <http://www.grida.no/enrin/htmls/azer/soe/ecology/index.html>
- ³² Джон Хольсен. Указ. соч.
- ³³ Часть о бюджетной отчетности основана на оценке, подготовленной Проектом Международного Бюджета Института Открытого Общества относительно готовности гражданского общества и СМИ к проведению наблюдения за доходами от природных ресурсов и общественным бюджетом в Азербайджане, октябрь, 2002.
- ³⁴ RFE/RL новости, 14 октября 1998 г. См. также: Международная Хельсинкская Федерация по Правам Человека, *годовой отчет*, 1999: <http://www.ihf-hr.org/reports/ar99/ar99aze.htm>
- ³⁵ Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. *Республика Азербайджан, парламентские выборы, 5 ноября 2000 г. и 7 января 2001 г., окончательный отчет*.
- ³⁶ Республика Азербайджан. Президентские выборы, 15 октября 2003 г. Отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. 12 ноября 2003 г.
- ³⁷ Подавление оппозиции: репрессии, насилие и выборы в Азербайджане. Группа по Соблюдению Прав Человека. Январь 2004, том 16, №1(D).
- ³⁸ Парламентская Ассамблея Совета Европы, резолюция 1305, 2002, [1].
- ³⁹ Стефан Раст. Регистрация НПО в Азербайджане: выборочное исследование // *Дать и Взять*, зима, 2003, с. 11-13. См. также: Обзор процедуры регистрации НПО: законодательство и его выполнение. *Международный центр некоммерческого права*, 4 января 2002 г.
- ⁴⁰ Информационное Агентство Тренд. Попытки Азербайджанского бюджета сократить зависимость от нефти, переведено ВВС Мониторинг, 16 октября 2002 г.
- ⁴¹ Отчет и рекомендации президента Международной Ассоциации Развития исполнительным директорам относительно второго предлагаемого кредита на структурные преобразования в размере 48,4 миллиона для Республики Азербайджан, 13 февраля 2002 г.
- ⁴² *Ежегодный статистический справочник Азербайджана*, 2001.
- ⁴³ Департамент Экономической Разведки. *Страна – Азербайджан*, 2002.
- ⁴⁴ ТАСИС. *Экономические тенденции – Азербайджан*, июль-сентябрь, 2001, с. 72; и вычисления информационного агентства Тренд.
- ⁴⁵ Азербайджанская Республика. Письмо о намерениях в ВМФ. 4 декабря 2003 г.
- ⁴⁶ ТАСИС. *Экономические тенденции – Азербайджан*, июль-сентябрь, 2001, с. 166; и вычисления информационного агентства Тренд.
- ⁴⁷ Указ президента Азербайджана об изменениях в некоторых законодательных актах, регулирующих деятельность ГНФАР, 7 февраля 2003 г.
- ⁴⁸ Все азербайджанские СРД подписаны от имени азербайджанского правительства государственной нефтяной компанией ГНКАР, так как Министерство Энергетики в то время еще не существовало. В результате появился конфликт интересов в связи с тем, что ГНКАР является и подрядчиком, и представителем интересов правительства. В Приложении 2 содержится обзор 21 подписанного СРД.
- ⁴⁹ Основные документы по разработке этого блока, такие как СРД, оценка воздействия на окружающую и социальную среду и план реагирования на случай разлива, можно найти на сайте Развития и Экспорта Каспийского бассейна: <http://www.caspiandevlopmentandexport.com/ACG/eng/acg.asp>
Данные по количеству добытой нефти предоставлены компанией БП.
- ⁵⁰ Администрация Энергетической Информации, *отчет по Азербайджану*.
- ⁵¹ Информационное Агентство Туран. Высокие затраты приводят к задержке разработки месторождения Азери. Переведено ВВС Мониторинг, 15 октября 2002 г.
- ⁵² Отчет и рекомендации президента Международной Ассоциации Развития исполнительным директорам относительно второго предлагаемого кредита на структурные преобразования в размере 48,4 миллиона СРД для Республики

- Азербайджан, 13 февраля 2002 г.
- ⁵³ Джон Хольсен. Указ. соч.
- ⁵⁴ Условия данного пункта вступают в силу, если транспортные затраты не превышают 3 долларов за баррель.
- ⁵⁵ Доклад Самира Шарифова, Центр Международных Стратегических Исследований.
- ⁵⁶ За исключением блока Атешгах-Янан Тава-Муган Дениз, разрабатываемого консорциумом японских компаний.
- ⁵⁷ Джон Хольсен. Указ. соч.
- ⁵⁸ Данные ГНФАР.
- ⁵⁹ Данные ИАА «Тренд».
- ⁶⁰ В реальности, максимум - 270 миллионов долларов, так как ГНКАР принадлежит 10-процентная доля в этом проекте.
- ⁶¹ Международный Валютный Фонд. *Азербайджанская Республика: последние экономические события*. Отчет МВФ по стране, № 95/119, 1995, с. 32.
- ⁶² Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики, *годовой отчет за 2001 год*.
- ⁶³ Эти подсчеты номинальные, так как не учитывают инфляции.
- ⁶⁴ *Национальный и региональный обзор*. Готовящийся доклад партнеров АМОК, 2003.
- ⁶⁵ Данные компании BP Azerbaijan.
- ⁶⁶ Там же.
- ⁶⁷ Информационное агентство Туран, 7 января 2002 г.
- ⁶⁸ «МВФ хочет, чтобы Азербайджан создал Нефтяной Фонд» // *Нефтегазовые связи Александра, новости и тенденции в Центральной Азии*, 21 февраля 2000 г.
- ⁶⁹ Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики, *годовой отчет за 2001 год*.
- ⁷⁰ Положение о ГНФАР, часть 2.
- ⁷¹ Положение о ГНФАР, раздел 3 с изменениями в связи с указом Президента АР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты, регулирующие деятельность ГНФАР» от 7 февраля 2003 года, №849.
- ⁷² См.: <http://www.oilfund.az/html/reports.html>
- ⁷³ Положение о ГНФАР.
- ⁷⁴ Положение о ГНФАР, часть 3.
- ⁷⁵ Первый указ (№ 562, от 22 августа 2001 г.) разрешил выделение 17,8 миллиона долларов на строительство домов для беженцев, лишившихся крова в результате войны за Нагорный Карабах. Второй указ (№ 577 от 7 сентября 2001 г.) выделил еще 18 миллионов долларов на помощь переселенцам, изгнанным из своих домов в Агдамском и Физулинском районах. Третий указ 2002 года выделил около 40 миллионов долларов на улучшение уровня жизни беженцев, размещенных в пяти палаточных городках Биласуварского района. Осуществление этих указов поручено Агентству реабилитации и восстановления оккупированных территорий (которое получило около 25 процентов всех средств) и Фонду социального развития вынужденных переселенцев (который получил около 75 процентов). Государственный Комитет по Беженцам осуществляет контроль над деятельностью Агентства и Фонда.
- ⁷⁶ Положение о ГНФАР, часть 1.6.а.
- ⁷⁷ Информационное агентство Туран, переведено BBC Мониторинг, 24 июля 2002 г.
- ⁷⁸ Азербайджанская Республика: статья IV Консультаций, 2001, с. 18.
- ⁷⁹ Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики, *годовой отчет за 2001 г.*, с. 22.
- ⁸⁰ Положение о ГНФАР, часть 3.1.3.
- ⁸¹ Положение о ГНФАР, часть 1.2.
- ⁸² Закон АР «О бюджетной системе» от 2 июля 2002 года, п.12.1.7.
- ⁸³ Положение о ГНФАР, часть 2.
- ⁸⁴ МВФ. Договоренность МВФ с Азербайджанской Республикой О сокращении бедности и достижении роста, пресс-релиз, 14 декабря 2002 г.
- ⁸⁵ Государственный Нефтяной Фонд Азербайджанской Республики, *годовой отчет за*

2001 год, с. 45.

⁸⁶ Положение о ГНФАР, часть 5.1.3.

⁸⁷ См.: <http://www.bankwatch.org/issues/moilclima.html>

⁸⁸ Консультативная Служба Иностранных Инвестиций. *Азербайджан: попытки развить не-нефтяное инвестирование. Диагностический обзор окружающей среды.*

⁸⁹ Азербайджанская Республика: статья IV Консультаций, март, 2002.

⁹⁰ Джеффри Дэйвис, Роландо Оссовски, Джеймс Дэниэл, Стивен Барнет. *Стабилизационный и Накопительный Фонды Невозобновляемых Ресурсов. Отчет МВФ № 205*, Вашингтон, 2001.

⁹¹ Более подробно об этой организации см.: http://www.dfid.gov.uk/News/News/files/eiti_guide.htm

⁹² «Журналисты не согласны с правительством по поводу нового указа о государственной тайне» // *Евразиянет*, 15 сентября 2002 г.

Глава 6

¹ Эта глава была написана при исследовательском содействии Роберта Эбела из Центра Стратегических и Международных Исследований; Тулегена Аскарова; Сергея Злотникова, Софии Исеновой и Андрея Чеботарева из общественного фонда «Transparency International Казахстан»; Сергея Куратова и Сергея Соляника из организации «Зеленое спасение»; Ирины Стромовой и Надежды Котечиловой из организации «Родник».

² «Гражданство Казахстана будет цениться дороже, чем гражданство США», *Аргументы и факты –Казахстан*, 27 марта 2002 г.

³ «75 процентов народного хозяйства Казахстана приватизировано», *Интерфакс-Казахстан*, 3 ноября 1999 г.

⁴ Тенгиз разрабатывается СП во главе с Шеврон Тексако (50 процентов), КазМунайГаз (20 процентов), ЭксонМобил (25 процентов) и Лукарко (5 процентов). Кашаган разрабатывается Казахской Оффшорной Международной Операционной Компанией, в которой Эни является оператором. Консорциум был впоследствии переименован в Аджип Казахстанскую Северо-Каспийскую Операционную Компанию. Аджип является дочерней компанией Эни. Карачаганак разрабатывается СП, в которое входят ВТ групп (32,5 процента), Эни (32,5 процента), Шеврон Тексако (20 процентов) и Лукойл (15 процентов).

⁵ «Богатый нефтью Казахстан быстро развивается, необходимо разнообразить экономику», *Рейтер*, Астана, 28 января 2003 г.

⁶ «Казахстан достиг договоренности с нефтяными компаниями», *Нью-Йорк Таймс*, 23 января 2003 г.; «Нефтяные компании урегулировали разногласия с Казахстаном», *Уолл Стрит Джорнал*, 29 января 2003 г.

⁷ *Интерфакс*, Астана, 29 января 2003 г.

⁸ «Казахстан – торговля газом». Обзор APS. Тенденции на рынке нефти. 26 августа 2002 г.

⁹ «Будет разработан план развития газовых запасов Казахстана», *Интерфакс-Казахстан*, Алматы, 7 февраля 2003 г.

¹⁰ «Казахстано-российское СП экспортирует 35-40 миллиардов м³ газа к 2015 году», *Нефтегазовые Связи Александра*, 18 декабря 2002 г.

¹¹ «КазРосГаз экспортирует 35-40 миллиардов м³ газа в год», Москва, 19 декабря 2002 г.

¹² «Казахстан прогнозирует добычу 3 миллиардов б.в.д. к 2015 году», *Платтс Ойлграм Ньюс*, 10 декабря 2002 г.

¹³ «Российское предприятие вдыхает новую жизнь в казахский газ», *Платтс Ойлграм Ньюс*, 4 октября 2002 г.

¹⁴ «Газпром увеличивает транзит казахстанского газа в Европу», *Рейтер*, Астана, 5 декабря 2002 г.

¹⁵ «Казахстан перерабатывает на 9 процентов больше сырой нефти в 2003 году», *Интерфакс*, Астана, 31 января 2003 г.

¹⁶ Россия имеет 24-процентную долю участия в Каспийском Трубопроводном Консорциуме, Казахстан – 19 процентов, Оман – 7 процентов, а остальные 50 процентов

- распределены между Шеврон Каспийской Трубопроводной Компанией (15 процентов), Мобил Каспийской Трубопроводной Компанией (7,5 процента) и еще шестью компаниями. См. также «Деятельность КТК должна регулироваться в соответствии с соглашением с акционерами – премьер-министр Казахстана», *Интерфакс*, Астана, 20 ноября 2002 г.
- ¹⁷ Транспортный менеджер КазМунайГаз Кабылдин заявил, что рассматривается соглашение, предусматривающее участие казахстанских фирм в трубопроводе Баку-Джейхан. По его мнению, Казахстан может транспортировать вплоть до 400 000 б.в.д. по этому маршруту.
- ¹⁸ «Глава КТК говорит о трудностях с осуществлением проекта в России», *Интерфакс*, Москва, 20 ноября 2002 г.
- ¹⁹ «Казахстан экспортирует 15 миллионов тонн нефти по трубопроводу КТК в 2003 году», *Интерфакс*, Астана, 29 января 2003 г.
- ²⁰ «Транзит казахстанской нефти через Россию в 2003 году составит 19 миллионов тонн», *Интерфакс*, Москва, 18 декабря 2002 г.
- ²¹ «Казахстан ожидает рост добычи на 24 процента в 2003 году», *Платтс Ойлграм Ньюс*, 5 февраля 2003 г.
- ²² Без обеспечения общественного доступа к СРД Казахстана трудно определить выручку Правительства. Однако, если, согласно ожиданиям, добыча составит около 1,25 миллиона б.в.д в 2005 году при цене 23 доллара за баррель, общие поступления составят 10,5 млрд. долл. Даже с учетом транспортных затрат и возмещения инвестиций, ожидаемые доходы Правительства в 2005 году намного превысят 1,5 млрд. долл.
- ²³ Комментарии, полученные от Г. Марченко, май, 2003 г.
- ²⁴ «Казахстан: ускорение роста не-нефтяного сектора экономики», *отчет Всемирного банка о Сокращении Бедности и Управлении Экономикой*, Европа и Средняя Азия, 21 декабря 2001 г.
- ²⁵ Республика Казахстан: отчет по Статье IV Консультаций за 2001 год, стр. 17.
- ²⁶ Меморандум МБРР и МФК исполнительным директорам Стратегии Содействия по Республике Казахстан, 16 января 2001 г.
- ²⁷ «Предполагаемые контуры государственного бюджета Республики Казахстан за 2002-2004 годы», *распоряжение Правительства РК № 1197*, 13 сентября 2001 г. «Нефтяные доходы Казахстана будут расти в среднем на 11 процентов в год до 2005 года», информационное агентство «*Казахстан Тудей*», 11 марта 2003 г.
- ²⁸ Европейский Банк Реконструкции и Развития, промежуточный отчет, 1996 г.
- ²⁹ Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан, октябрь 2003 г.
- ³⁰ Более подробно о макроэкономических достижениях Казахстана см.: Республика Казахстан: отчет по Статье IV Консультаций за 2001 год.
- ³¹ Отчет по стране: Казахстан. Отдел экономической разведки, сентябрь 2002 г.
- ³² Отчет о человеческом развитии ООН, 2002 г.
- ³³ Задачи развития Казахстана на тысячелетие. ООН, 2002 г.
- ³⁴ Статистический сборник «Казахстан в цифрах». Алматы, 2001 г., с. 185. См. также сайт www.kazstat.asdc.kz
- ³⁵ Комментарии, полученные от Г. Марченко, май 2003 г.
- ³⁶ Отчет о человеческом развитии, Казахстан, 2002 г.
- ³⁷ Отчет о человеческом развитии, Казахстан, 2002 г., с. 27.
- ³⁸ Отчет о человеческом развитии, Казахстан, 2002 г. См. также сайт Агентства РК по статистике www.kazstat.asdc.kz
- ³⁹ Отчет о человеческом развитии, Казахстан, 2002 г.
- ⁴⁰ К. Мухтарова. Распределение доходов и бедности в стране с переходной экономикой. Алматы, 2000 г.
- ⁴¹ Терри Линн Карл. Парадокс Изобилия. Беркли и Лос-Анджелес: Издательство Университета Калифорнии, 1997 г.

- ⁴² Отчет МВФ по стране № 03/100, апрель 2003 г. См. также: Обзор государственных расходов Казахстана. Обзорный доклад, Отчет Всемирного Банка, том 1, № 20489-KZ, 2000 г.
- ⁴³ Интервью автора с Софией Исеновой, ноябрь 2002 г.
- ⁴⁴ Международный Валютный Фонд, Республика Казахстан. Отчет о соблюдении стандартов и норм – модуль фискальной прозрачности. Апрель 2003 г.
- ⁴⁵ Там же.
- ⁴⁶ С.Н. Бобылёв. Интервью с Грин Салвейшн, *Грин Салвейшн Херальд*, 2002 г., <http://www.greensalvation.org>
- ⁴⁷ Более подробно о вырубке лесов в Казахстане см. сайт экологической ассоциации Грин Салвейшн: <http://www.greensalvation.org>
- ⁴⁸ Состояние окружающей среды Республики Казахстан. Отчет подготовлен для экологической программы ООН, 1998 г.
- ⁴⁹ Национальный План Действий по Защите Окружающей среды и Устойчивому Развитию Республики Казахстан. Министерство экологии и природных ресурсов, Республика Казахстан, Алматы, 1998 г.
- ⁵⁰ Галина Годунова. Массовое вымирание каспийского тюленя – предупредительный сигнал для людей. Зима 2001 г., сс. 12-14.
- ⁵¹ «Нефтяная промышленность Казахстана представляет опасность каспийской фауне», *Новое поколение*, Алматы, 31 января 2003 г.
- ⁵² «Кто во что инвестирует? Иностранные нефтяные компании в Казахстане», *Грин Салвейшн Херальд*, 2001 г.,
- ⁵³ «Нефтяные деньги угрожают созданием смертоносных месторождений в Казахстане», *Гардиан*, 4 декабря 2002 г.
- ⁵⁴ См.: <http://www.economist.com/agenda>
- ⁵⁵ «Новые границы», *Платтс Ойлерам Ньюс*, 21 января 2003 г.
- ⁵⁶ «Разногласия в казахстанском нефтяном консорциуме по поводу будущего Кашагана», *Рейтер*, Алматы, 3 октября 2002 г.
- ⁵⁷ См: <http://www.greensalvation.org>
- ⁵⁸ Марьюкка Хилтунен. Экономические механизмы защиты природы, январь 2001 г., <http://www.greensalvation.org>
- ⁵⁹ Там же.
- ⁶⁰ См.: «Битва за горного гиганта», <http://www.greensalvation.org>
- ⁶¹ Снятие ограничений с инвестиций в казахстанский проект. *Отчет ПрайсУотерхаусКуперс в USAID*, 2 февраля 2001 г.
- ⁶² Отчет МВФ по стране № 03/210, июль 2003 г.
- ⁶³ О тенденции негативного воздействия природных ресурсов на проведение структурных реформ, см.: С. Лейте и Д. Вайдман. Создает ли природа-мать коррупцию – природные ресурсы, коррупция и экономический рост. *Рабочий доклад МВФ 95/85*, Вашингтон, МВФ.
- ⁶⁴ Республика Казахстан: отчет по Статье IV Консультаций за 2001 год.
- ⁶⁵ Новые данные НБ РК.
- ⁶⁶ Налоговые поступления Казахстана снизились с уровня 22 процентов от ВВП в 1993 г. до 17,4 процента в 1999 г. Стратегия помощи Республике Казахстан, Всемирный банк, 16 января 2001 г.
- ⁶⁷ Стратегия Помощи Республике Казахстан, Всемирный банк, 16 января 2001 г.
- ⁶⁸ См.: <http://riskwire.eiu.com>
- ⁶⁹ Джеральд П. О’Дрисколь, Ким Р. Холмс, Мэри Анастасия О’Грейди. Индекс экономических свобод за 2002 г. *Фонд Наследия и Уолл Стрит Журнал*, 2002 г.
- ⁷⁰ В течение нескольких лет между МВФ и Правительством Казахстана длился спор по поводу разглашения контрактов. В журнале «*Экономист*» была опубликована статья, в которой говорилось, что фонд не продлил своё кредитное соглашение с Казахстаном отчасти из-за отказа Правительства обеспечить раскрытие информации о бюджетных результатах нефтяных операций. С другими призывами к обеспечению прозрачности можно ознакомиться при помощи службы бизнес-информации по Новым Независимым Государствам Министерства Торговли США, «Таблица фактов по Казахстану», июнь

- 2002 г.; ЕБРР, Обзор Стратегии Казахстана за 2001-2002 г., ; «Глава ВБ призывает Казахстан к обеспечению прозрачности», *Анализ мировых рынков*, 9 апреля 2002 г.
- ⁷¹ Комментарии, полученные от Г. Марченко, май 2003 г.
- ⁷² Стратегия Помощи Республике Казахстан, ВБ, 16 января 2001 г.
- ⁷³ Стратегия Помощи Республике Казахстан, ВБ, 16 января 2001 г. С более детальным анализом ограничений на развитие бизнеса в трех областях Казахстана можно ознакомиться в Отчете ПрайсУотерхаусКуперс: Снятие ограничений с инвестиций в казахстанский проект. *Отчет ПрайсУотерхаусКуперс в USAID*, 2 февраля 2001 г.
- ⁷⁴ Казахстан: ускорение роста в не-нефтяном секторе экономики. Сокращение бедности и управление экономикой, Всемирный Банк, регион Европы и Средней Азии, 21 декабря 2002 г., с. 25.
- ⁷⁵ Стратегия Помощи Республике Казахстан. С примерами произвольных и неясных требований, а также различных способов их интерпретации местными инспекторами можно ознакомиться в докладе Всемирного банка «Казахстан: ускорение роста в не-нефтяном секторе экономики».
- ⁷⁶ «Казахстан планирует повысить ВВП на 300 процентов к 2015 г.», *Интерфакс – Казахстан*, Алматы, 11 марта 2003 г.
- ⁷⁷ «МВФ предупреждает о протекционизме в политике промышленного развития Казахстана», *Интерфакс – Казахстан*, Алматы, 4 марта 2003 г.
- ⁷⁸ Интервью с Оразом Жандосовым, 17 мая 2002 г.
- ⁷⁹ Указ Президента РК «О Национальном Фонде Республики Казахстан», № 402, 23 августа 2000 г.
- ⁸⁰ Комментарии, полученные от Г. Марченко, май 2003 г.
- ⁸¹ Общение с Департаментом Европа-2 МВФ, 1 мая 2002 г.
- ⁸² Республика Казахстан: избранные вопросы и статистические приложения. *Отчет МВФ по стране № 03/211*, июль 2003 г., с. 15.
- ⁸³ «Казахстан накопит 4 миллиарда долларов в стабилизационном фонде к 2005 году». *Интерфакс-Казахстан*, Алматы, 11 марта 2003 г.
- ⁸⁴ Информация Министерства финансов Республики Казахстан о создании и использовании Национального фонда в 2001 г., сайт <http://mf.minfin.kz>. Корпоративные подоходные налоги составили 71,34 процента, роялти 23,3 процента, а остальные поступления составили бонусы и НДС.
- ⁸⁵ Включая менеджерские услуги, комиссионные и юридические взносы. Все платежи произведены на основе обменного курса на сентябрь 2002 г.
- ⁸⁶ Сайт Национального фонда: <http://www.nationalfund.kz>
- ⁸⁷ Отчет Министерства финансов об исполнении бюджета 2001 года перед Парламентом, 14 мая 2002 г.
- ⁸⁸ «Государственный бюджет получил 148168,3 миллиона тенге от сырьевого сектора к 1 января 2003 года», *Казахстан Тудей*, 28 января 2003 г.
- ⁸⁹ Прогноз МВФ был основан на цене 19 долларов за баррель, но с учетом роста цен в последние годы важно, чтобы такие прогнозы учитывали различные ценовые сценарии. С прогнозом МВФ можно ознакомиться в Статистическом Приложении к отчету МВФ за 2001 г. по Республике Казахстан.
- ⁹⁰ Ознакомительные поездки в Норвегию финансировались Агентством Международного Развития США. Интервью автора с Дейвидом Хоффманом, USAID, Казахстан.
- ⁹¹ Пресс- конференция в Национальном банке, 8 мая 2002 г.
- ⁹² Беседы автора с сотрудниками Департамента Европа-2 МВФ, 1 мая 2002 г. Интервью с Искандером Бейсембетовым, председателем Агентства по Стратегическому Планированию, Казахстан.
- ⁹³ К. Шаймерденов. «Вице-премьер Утембаев раскрыл депутатам свое видение создания так называемого Нефтяного фонда», *Панорама*, 30 июня 2000 г.
- ⁹⁴ Парламентарии хотя и объяснили по поводу создания НФ», *Панорама*, 23 июня 2000 г.
- ⁹⁵ Кристиан Е. Петерсен и Нина Будина. Управленческая база Нефтяных Фондов: Примеры Азербайджана и Казахстана. *Доклад на семинаре ВБ по управлению нефтяными доходами*, Вашингтон, 23-24 октября 2002 г.

- ⁹⁶ Телевидение Хабар, 13 декабря 2000 г.
- ⁹⁷ Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Республика Казахстан, парламентские выборы, 10 и 24 октября 1999 г. *Окончательный отчет*, 20 января 2000 г.
- ⁹⁸ Республика Казахстан, "О некоторых вопросах Национального фонда Республики Казахстан", Указ Президента РК № 543, 29 января 2001 г.
- ⁹⁹ Углубление демократии в разобщенном мире, 2002 г. См. также: Роберт Г. Кайзер, "Казахский сезон репрессий: Президент страны, являющейся основным американским союзником, сажает критиков за решётку", *Вашингтон Пост*, 22 июня 2002 г.; "Крупное наступление в Казахстане", *Интернешнл Херальд Трибьюн*, 11 июня 2002 года; "Спад в Казахстане", *Экономист*, 27 июля 2002 г.
- ¹⁰⁰ Конституция Казахстана, статья 6, пункт 3 и статья 3, пункт 1.
- ¹⁰¹ Исследование, проведенное общественным фондом «Transparency Казахстан» для Caspian Revenue Watch.
- ¹⁰² Материалы Круглого стола «Мониторинг формирования и использования доходов от сырьевых секторов Казахстана», 2 июня 2003 г., Алматы, сс. 26-27.
- ¹⁰³ *Мегаполис*, 26 сентября 2001 г.
- ¹⁰⁴ *Известия*, 26 сентября 2001 г.
- ¹⁰⁵ К примеру, депутат Татьяна Квятковская пишет: «Я не против НФ, но перечисления на счет фонда должны проходить через бюджет. Не будет никакого вреда от дополнительного фильтра. С какой стати должны мы, законодательная власть, попирать свои собственные права?», *Деловое обозрение Республика*, 1 ноября 2001 г.
- ¹⁰⁶ Например, мажилисен В. Макалкин, интервью в издании «К обществу без коррупции», № 1, июль/август 2001 г.; интервью «Transparency Казахстан» с Булатом Абиловым, *Деловое обозрение Республика*, 1 ноября 2001 г.
- ¹⁰⁷ Например, Амиржан Косанов «Нефтяной фонд или кошелек Правительства?», XXI век, 22 января 2001 г. Это мнение также выражалось в беседах, проведенных общественным фондом «Transparency Казахстан» с Иваном Чиркалкиным, руководителем комитета Мажилиса Парламента по экономическим реформам и региональному развитию, Виктором Весниным, секретарем комитета по финансам и бюджету Мажилиса Парламента, и Валентином Макалкиным, депутатом Мажилиса, 20-21 мая 2002 г.
- ¹⁰⁸ Например, Алтынай Мухамедьярова, «Казахстан определился с Национальным фондом», *Центральноазиатское Агентство Политических Исследований*, сайт: <http://www.caapr.kz/show.php?kza0502-06.htm>
- ¹⁰⁹ Письмо редактору *Уолл Стрит Джорнал*, 4 марта 2002 г.
- ¹¹⁰ Интервью с учредителями Народного нефтяного фонда.
- ¹¹¹ Прозрачность и отчетность доходов от природных ресурсов, *Евразийский Экономический Саммит*, Алматы, 9 апреля 2002 г.
- ¹¹² Законодательство штата Аляска, 37.13.170, п. 4.

Глава 7

- ¹ Национальная Энергетическая Политика. *Отчет Группы разработки национальной энергетической политики*, май 2001 г. См.: <http://www.fe.doe.gov/general/energypolicy/nationalenergypolicy.pdf>
- ² Европейская Комиссия. *Энергетика: давайте бороться с нашей зависимостью // Грин Пейпа - К европейской стратегии безопасности энергетических поставок*, 2002. См.: http://europa.eu.int/comm/energy_transport/livrevert/brochure/dep_en.pdf
- ³ Более подробно об этой кампании см. «Публикуйте Все Свои Расходы»: www.publishwhatyoupay.org
- ⁴ «Инициатива Глобальной Отчетности» является центром сотрудничества экологической программы ООН.
- ⁵ Филип Свэнсон. *Отчетность по ресурсным доходам. Исследовательский отчет для Всемирного Банка*, декабрь, 2002.

⁶ О примерах того, как подобные кампании способствовали изменениям программ Всемирного Банка, см. материал Центра Информации ВБ: www.bicusa.org/policy/project-campaigns.htm

⁷ Дафне Эвиатар. Юрист-экстремист. // *Американ Лоер*, 4 ноября 2002 г. См. также: Нефтяные компании колонизируют Турцию? Пресс-релиз Корнерхаус, Друзья Земли, Курдский Проект по Правам Человека, СЕЕ Банкуотч Нетворк и Кампания Илису Дам, 30 августа 2002 г.

⁸ Пресс-релиз МФК № 02/129, 30 сентября 2002 г.

⁹ Уильям Ашер. *Почему правительства транжирят природные ресурсы*. Балтимор-Лондон: Издательство Университета Джонса Хопкинса, 1999.

О создателях этой книги

Автор

Светлана Цалик является директором программы “Revenue Watch”, действующей в рамках центрально-европейского проекта Института Открытого Общества. В этом качестве она проводит исследования, работает с местными активистами и обеспечивает поддержку действий по улучшению прозрачности и отчётности в управлении нефтяными доходами в развивающихся странах. Ранее она работала консультантом по менеджменту в компании «А.Т. Карни» в Нью-Йорке. В 2000 году она защитила докторскую диссертацию на кафедре политических наук Стенфордского Университета по теме центрально-региональных связей в постсоветской России.

Редактор

Роберт Эбель – директор Программы по энергетике и национальной безопасности при Центре стратегических и международных исследований. В прошлом в качестве вице-президента корпорации Энсёрч по международным отношениям, он давал рекомендации по глобальным проблемам. Эбель посетил Советский Союз в 1960 году в составе первой

делегации нефтяной промышленности США, а также в 1971 году вместе с первой американской группой, посетившей нефтяные скважины в Западной Сибири. Он является со-редактором книги «Энергетика и конфликт в Центральной Азии и на Кавказе», вышедшей в 2000 году, а также автором книг «Энергетический выбор в ближнем зарубежье: Имущие и неимущие смотрят в будущее», вышедшей в 1997 году, и «Энергетический выбор в России», опубликованной в 1994 году.

Созданию этой книги содействовали:

Ингилаб Ахмедов – основатель и директор информационно-аналитического агентства «Тренд» в Азербайджане. Он также возглавляет Центр по мониторингу общественных финансов Азербайджана. Ахмедов работал советником Министерства Экономики Азербайджана в 1998-1999 годах. До этого он преподавал в Азербайджанском Институте Нефти и Химии с 1991 по 1992 год. Ахмедов получил учёную степень в Санкт-Петербургском Университете Экономики и Финансов.

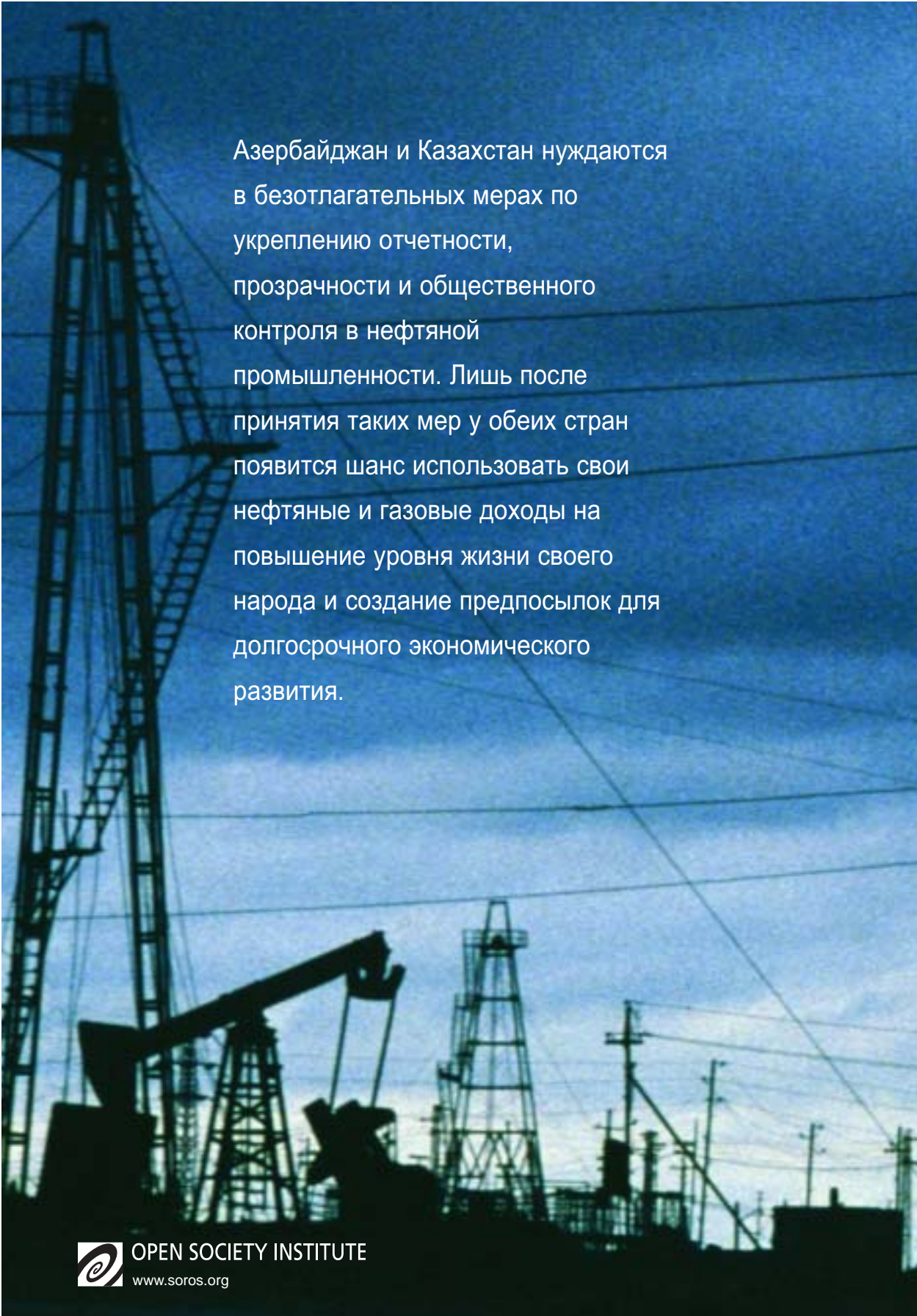
Сабит Багиров является председателем совета Transparency International Азербайджана и президентом Фонда по развитию предпринимательства и Центра экономических и политических исследований в Баку. В 1992-1993 годах он служил советником Президента Азербайджана по стратегическим программам, помогая создавать государственные комитеты по анти-монопольной политике и поддержке предпринимательства, приватизации государственной собственности, земельным реформам и иностранным инвестициям. В тот же период времени он был директором Государственной Нефтяной Компании Азербайджана (ГНКАР), в течение которого он произвёл эффективную реструктуризацию компании и заключил контракты с иностранными инвесторами для развития нефтегазовой промышленности.

Ричард А. Файнберг использует свой академический и журналистский опыт, а также опыт работы на государственной службе, в своем независимом анализе экономических и экологических проблем Аляски и глобального нефтяного развития. Его исследовательские работы по Аляске посвящены таким темам, как: прибыльность и перспективы долгосрочного производства на нефтяном комплексе Северного Склона Аляски; государственные и федеральные нефтяные поступления; проблемы эксплуатации и безопасности на Транс-Аляскинской системе нефтепроводов (СТА); экономика этой системы; а также причины и последствия разлива нефти *Эксон Вальдез* в 1989 году. Его газетные статьи о строительстве СТА и предложенной линии газопровода получили признание как на уровне штата, так и страны в целом. Между 1986 и 1989 годами Файнберг служил старшим советником в правительстве Аляски по вопросам нефтяной и газовой политики. Начиная с того времени, он консультировал и готовил отчеты для НПО, правительственных агентств, независимых разработчиков и частных инвесторов.

Рик Стейнер – профессор, специалист по охране окружающей среды, помощник директора Морской консультационной программы Университета Аляски в Анкоридже. Как консультант по морским вопросам Университета Аляски по прибрежному региону Принц Уильям Саунд в 1983-1997 годах, он был глубоко вовлечён в проблемы, связанные с нефтью, и стал местным лидером в результате ответных действий на разлив нефти *Эксон Вальдез* в 1989 году. Его работа после разлива нефти – предложение о создании Регионального Консультационного Совета Граждан, помощь в создании Акта о Нефтяном

Загрязнении 1990 года, и предложение о том, чтобы правительство и Эксон урегулировали взаимные претензии, приведшее к исторической уплате в 1 миллиард долларов – получила несколько наград и международное признание. Он также является продюсером и ведущим телевизионной программы «Форум Ресурсов Аляски» с 1986 года.

Джозеф Е. Стиглиц, лауреат Нобелевской премии в области экономики, профессор экономики и финансов Колумбийского Университета в Нью-Йорке. Он преподавал в Принстоне, Стенфорде, МТИ и был стипендиатом Драммонда и членом совета колледжа в Оксфорде. Он был членом Совета по Экономике с 1993 по 1995 гг. и его председателем с 1995 по 1997 гг. Стиглиц служил Главным экономистом и вице-президентом Всемирного Банка с 1997 по 2000 гг. Его работы помогли объяснить обстоятельства, при которых рынки плохо работают, и то, как вмешательство правительства может улучшить их работу. Он помог создать новую отрасль экономики – «информационную экономику». Его недавно изданная книга называется «Глобализация и вызванная ею неудовлетворенность».

The background of the page is a photograph showing the silhouettes of an oil field against a clear blue sky. In the foreground, a large oil pumpjack is visible on the left. In the background, several oil derricks and power lines stretch across the horizon. The overall scene is industrial and suggests a focus on energy and economic development.

Азербайджан и Казахстан нуждаются в безотлагательных мерах по укреплению отчетности, прозрачности и общественного контроля в нефтяной промышленности. Лишь после принятия таких мер у обеих стран появится шанс использовать свои нефтяные и газовые доходы на повышение уровня жизни своего народа и создание предпосылок для долгосрочного экономического развития.



OPEN SOCIETY INSTITUTE

www.soros.org