

РОССИЙСКАЯ «ИНИЦИАТИВА ПРОЗРАЧНОСТИ ДОХОДОВ ОТ ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЕЙ»: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

Мокроусова И.С.

Научный руководитель – профессор Симонова Л.М.

Тюменский государственный университет

Процессы углубления международного разделения труда и интернационализации производства, являющиеся спутниками развития мирового хозяйства на протяжении его современного этапа, способствовали созданию глобального рынка. Выступая на этом рынке в качестве продавцов, страны специализируются на производстве тех товаров и услуг, которые в силу наличия особых национальных условий позволяют им быть наиболее конкурентоспособными. Ни для кого не секрет, что Япония производит лучшую в мире робототехнику и электронику, Германия является лидером в автомобильной промышленности, а Колумбия выращивает первоклассный кофе. На карте мира есть также страны, в которых решающую роль играют нефтегазодобывающие и горнодобывающие отрасли. Несмотря на, казалось бы, колоссальные их стратегические преимущества в виде обладания редкими природными ресурсами, такие страны нельзя назвать благополучными. Практически все государства, зависящие от добычи полезных ископаемых, отнесены Всемирным банком к категории бедных, имеющих большой национальный долг и самые низкие показатели человеческого развития. Львиная доля таких государств расположена на нестабильном Ближнем Востоке, и в совокупности с постоянным влиянием политических и военных конфликтов, непрозрачный механизм получения доходов от деятельности в сверхприбыльных добывающих отраслях способствует еще большему социальному расслоению и падению уровня жизни.

Тем временем, больше половины населения земного шара (порядка 3,5 миллиардов человек) проживают в этих странах, и 1,5 миллиарда из них вынуждены жить менее чем на 2 доллара США в день. Обеспокоенность мировой общественности таким положением стала возрастать в геометрической прогрессии с началом нового тысячелетия, когда борьба за мир и процветание в странах сырьевой специализации стала угрожать безопасности всей планеты. В этой связи на встрече высшего уровня – Всемирном саммите по устойчивому развитию, состоявшемся в сентябре 2002 года в Йоханнесбурге (ЮАР), была признана значимость прозрачности доходов в странах, богатых ресурсами, для дальнейшего экономического роста и поддержания стабильности. Премьер-министром Великобритании Тони Блэром была выдвинута «Инициатива по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей» («Extractive Industries Transparency Initiative», EITI). Она представляет собой разработанный на международном уровне глобальный стандарт, целью принятия которого является повышение прозрачности платежей компаний правительству и связанным с правительством структурам, а также прозрачности доходов правительств стран, в которых осуществляют свою деятельность такие компании.

Для внедрения стандарта была предложена методология, которая предполагает подробное обнародование компаниями своих платежей в государственную казну наряду с общедоступным и понятным обнародованием доходов правительства от компаний нефтяного, газового и горнодобывающего секторов. Другими словами, Инициатива показывает, сколько добывающие компании выплатили налогов, и сколько

из этих выплат действительно получило государство. Сверка платежей и доходов в масштабе отдельной страны должна быть доверена независимым администраторам, которые обязались применять международные стандарты и публиковать заключения по проведенной сверке с указанием выявленных несоответствий. Гражданскому обществу вменяется активное участие в разработке, контроле и оценке этого процесса, а также компетентный вклад в его публичное обсуждение. Таким образом, процесс осуществляется под всесторонним надзором, за счет чего достигается паритет сил, в котором все проверяют всех.

Инициатива получила широкую международную поддержку, став самым результативным итогом саммита, и практически сразу была принята к реализации во многих странах. Первыми государствами, внедрившими пилотный проект под эгидой ООН, выступили Гана, Гвинея, Камерун, Габон, Республика Киргизия и Монголия. Сегодня в Гане пять крупнейших компаний, которым принадлежат восемь золотоносных шахт, обязаны сообщать данные относительно их прибыли, расходов и налогов. Эти компании выплачивают в бюджет 99% всех лицензионных платежей по минеральным ресурсам, которые в свою очередь составляют 89% платежей, полученных правительством от них. План Инициативы в Перу предусматривает вовлечение девятнадцати компаний горной промышленности, которые добывают примерно 75% минеральных ресурсов от общего количества в таких отраслях. В Киргизии компании добывающих отраслей, получающие \$5 млн или более, обязаны сообщать о себе и включаться в процесс Инициативы, в том числе подвергаться ревизиям; компании с более низким доходом должны представлять данные относительно платежей правительству, но ревизия для них не обязательна.

Можно с уверенностью сказать, что внедрение Инициативы в этих странах способствовало не только уменьшению коррупции и более равномерному распределению доходов, но и стало толчком к осуществлению реформ по регулированию предпринимательской деятельности и оздоровлению инвестиционного климата. По результатам аналитического доклада «Doing Business – 2010», составляемого в рамках проекта Всемирного банка, в создании благоприятных условий для ведения бизнеса значительно преуспели страны, основу экономики которых составляют добывающие отрасли. Общий рейтинг условий ведения бизнеса, который подсчитывается по специальной методике оценки основных нормативно-правовых условий ведения бизнеса для малых и средних предприятий¹, был выведен для 183 стран. Из них, к примеру, Саудовской Аравии было присвоено 12 место, Мексике – 41, Перу – 46, Кыргызстану – 47, Кувейту – 69, Гане – 77 и Кении – 94. Причем в 2011 году позиции всех стран, за исключением Кении, которая упала в рейтинге на одно место, выросли.

Показательным примером участия в Инициативе является Казахстан, приступивший к процессу валидации² в 2009 г. Позитивная динамика по этой стране произошла чрезвычайно быстро. Еще в 2010 году страна находилась на 74 позиции, а уже в 2011 возглавила список стран, где в наибольшей степени совершенствовались условия ведения бизнеса, и поднялась до 59 места. Для сравнения, Российская Федерация находилась в прошлом году на 116 позиции, а в этом опустилась на 122. Естественно, что вышеописанные факты не являются следствием только внедрения

¹ Индикаторами выступают условия регистрации предприятий, получения разрешений на строительство, найма рабочей силы, регистрации собственности, кредитования, защиты инвесторов, налогообложения, международной торговли, обеспечения исполнения контрактов, ликвидации предприятий.

² Механизм, применяемый для определения статуса страны как страны-кандидата или страны, удовлетворяющей ЕПТ; посредством валидации страны, демонстрирующие свое соответствие с требованиями ЕПТ, получают международное признание своих усилий и достижений.

Инициативы прозрачности; так, ситуация в Казахстане значительно улучшилась еще и под влиянием укрепления партнерских отношений с Белоруссией и Россией в рамках Таможенного союза, а в Мексике – из-за увеличения объема въездного туризма, обусловленного сокращением сроков и упрощением порядка выдачи виз иностранцам. Однако то, что внедрение принципов прозрачности добывающих отраслей и контроль над их исполнением со стороны международных организаций запускают «заржавевший» во многих государствах перераспределительный механизм и заставляют работать его более продуктивно, очевидно.

Возникает резонный вопрос: необходимо ли принятие Инициативы в нашей стране? Казалось бы, внедрение этого стандарта в отечественную практику не видится столь необходимым, ведь наша страна по уровню развития выгодно отличается от стран Африки, Восточной и Центральной Азии, а также Ближнего Востока. Россия, как и многие богатые природными ресурсами страны, подвержена влиянию «голландской болезни деиндустриализации». Недуг заключается в существующей экономической зависимости от ценовой конъюнктуры нефти и других полезных ископаемых, продажи которых в периоды роста мировых сырьевых рынков приносят колоссальные доходы. Последнее становится причиной интенсивного «хищнического» использования ресурса, что, в свою очередь, ведет к усилению коррупции и расслоению общества. Но в отличие от глубоко бедных стран Африки или страдающих от гражданских конфликтов и насаждаемых западных режимов стран Ближнего Востока, в России наблюдается довольно благоприятная политическая обстановка и приемлемый уровень жизни.

В действительности, в случае с Россией, на наш взгляд, не важен тот уровень развития, который достигнут за многолетнюю историю реформ, поскольку сфера приложения принципов Инициативы у нас будет несколько иной, чем в развивающихся странах. Она позволит не просто «открыть» контракты, заключенные между правительством и добывающими компаниями, но и подтолкнет давно назревшие институциональные преобразования и управленческие перестановки. Для российских реалий, как нельзя более всего, подходит механизм повышения транспарентности, предусмотренный в рамках Инициативы, осуществляемый посредством открытого контроля и надзора не только по линии власть – бизнес, но и со стороны международных институтов, и, что еще более важно, со стороны гражданского общества. К сожалению, приходится признавать, что заставить работать на благо страны разросшийся управленческий аппарат, живущий за счет «откатов», изнутри не получится. Необходим мощный импульс извне, коим и должно явиться принятие Инициативы. Оно, без преувеличения, должно означать хирургическое вмешательство в коррумпированную бюрократическую систему нашей страны.

Кроме того, необходимо рассматривать вопрос повышения транспарентности в добывающих отраслях отечественной экономики значительно шире, чем это предусмотрено традиционной трактовкой, применяемой в развивающихся странах. Повышение прозрачности должно охватывать не только платежи компаний в бюджет, а абсолютно все платежи компаний государственным структурам. Это касается в том числе и социальной ответственности бизнеса, которая должна перестать быть рычагом давления власти на бизнес или предметом торгов в рамках «взаимозачетов». Важно охватывать прозрачностью не просто добывающие отрасли; особенное внимание стоит уделять отраслям, работающим на экспорт и являющимся вторичными в цепочке переработки, не связанными непосредственно с добычей сырья. К таким можно отнести алюминиевую и никелевую промышленность, коксохимию, производство огнеупорных материалов, а также энергетику.

Отчетность государства по использованию полученных от добывающих отраслей средств должна быть построена на основе конкретных цифр, отказа от нечетких и обтекаемых формулировок. Большое значение здесь имеет адресность и каналы перераспределения: должно легко прослеживаться, сколько средств, каким образом и куда ушло из государственной казны. Важна и система личной ответственности государственных лиц (в том числе уголовная) за действия, совершаемые ими в отношении использования платежей от компаний. Особенно стоит отметить, что необходимо создание нового институционального субъекта, который бы выступил проводником политики Инициативы по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей на территории Российской Федерации. Вполне возможно, что это должна быть международная рабочая группа по проблемам транспарентности сверхдоходов бизнеса и их использования на благо государства.

Таким образом, ответ на поставленный здесь вопрос однозначен: Инициативе по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей в России следует быть. Ее принятие – это необходимое условие реализации долгосрочной стратегии страны, которое не только обусловит оздоровление системы перераспределения доходов и управления на высших уровнях, но и станет недостающим кирпичиком в фундаменте инновационной экономики, на построение которой нацелено наше государство.