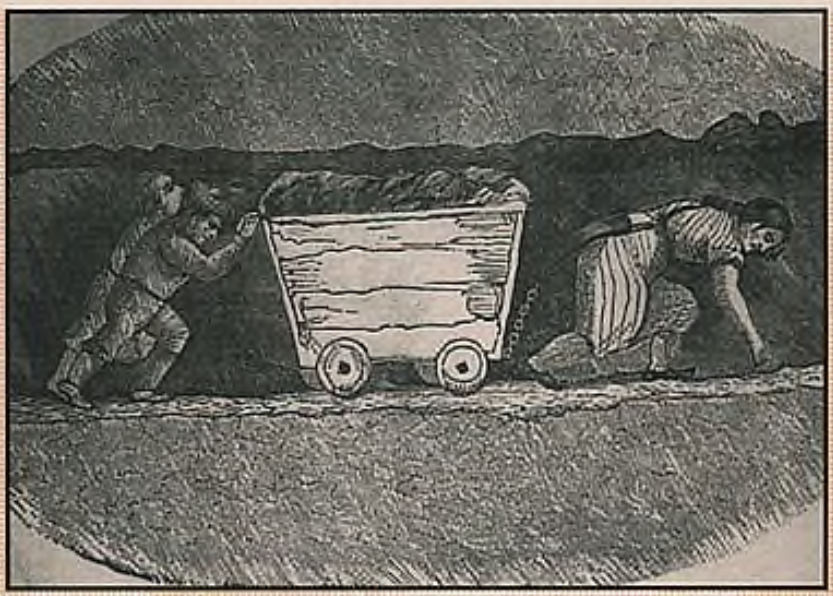
Под редакцией Джозефа Стиглица,
Джеффри Сакса и Макартена Хамфриса

Как избежать ресурсного проклятия



ИЗДАТЕЛЬСТВО
ИНСТИТУТА
ГАЙДАРА

Escaping the Resource Curse

Edited by Macartan Humphreys,
Jeffrey D. Sachs,
and Joseph E. Stiglitz

Foreword by George Soros

Revenue Watch Institute
2007

Как избежать ресурсного проклятия

Под редакцией Макартена Хамфриса,
Джеффри Д. Сакса и Джозефа Ю. Стиглица

Предисловие Джорджа Сороса

Издательство
Института Гайдара
Москва / 2011

ББК 65.305.143
К16

Перевод Н. Автономовой (Гл. 3–7),
И. Фридмана (Предисловие, Гл. 1–2, 8–12, Приложения)
под ред. Е. Добрушиной и А. Ю. Кнобеля (Гл. 5)

Как избежать ресурсного проклятия

К16 [Текст] / под ред. М. Хамфриса, Д. Сакса и Д. Стиглица; пер. с англ. Н. Автономовой, И. Фридмана под ред. Е. Добрущиной и А. Ю. Кнобеля. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. – 464 с. – 1000 экз. –
ISBN 978-5-93255-307-7.

Наличие месторождений нефти или других природных ресурсов далеко не всегда ведет к богатству и процветанию. Нередко обладание природными богатствами приводит к ожесточенным политическим конфликтам и длительным экономическим спадам. Для объяснения того факта, что страны, наделенные богатыми природными ресурсами, зачастую отстают в экономическом развитии и даже стагнируют, была выдвинута концепция ресурсного проклятия. Цель данной книги состоит в том, чтобы помочь понять причины этого явления. Основываясь на сопоставлении опыта различных стран – экспортеров природных ресурсов и изучении истории их поражений и побед, авторы книги показывают, что можно сделать для преодоления ресурсного проклятия и обеспечения справедливого распределения благ, проистекающих из обладания значительными природными богатствами.

ISBN 978-5-93255-307-7

© Revenue Watch Institute, 2007, Published by arrangement with the Revenue Watch Institute
© Издательство Института Гайдара, 2011

Содержание

Джордж Сорос. Предисловие 7

Глава 1. Введение: в чем проблема природно-сырьевого богатства? (*Макартен Хамфрис, Джеффри Д. Сакс, Джозеф Ю. Стиглиц*) 15

ЧАСТЬ I. КАК ВЕСТИ ДЕЛА С НЕФТЯНЫМИ КОРПОРАЦИЯМИ

Глава 2. В чем состоит роль государства? (*Джозеф Ю. Стиглиц*) 41

Глава 3. Как оценивать фискальные условия нефтяных контрактов (*Дэвид Джонстон*) 72

Глава 4. Как вести переговоры по нефтяным контрактам (*Дженик Рейдон*) 114

Глава 5. Как оптимально организовать аукцион нефтяных контрактов (*Питер Крэмтон*) 141

ЧАСТЬ II. ЧТО ДЕЛАТЬ С МАКРОЭКОНОМИКОЙ

Глава 6. Богаты ли производители нефти? (*Джеффри Хил*) 185

Глава 7. Как обращаться с макроэкономикой нефтяного богатства (*Джеффри Д. Сакс*) 204

Глава 8. Политическая экономия фондов природных ресурсов (*Макартен Хамфрис и Мартин Е. Сандбю*) 228

ЧАСТЬ III. ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Глава 9. Как богатые полезными ископаемыми страны могут сократить неравенство (*Майкл Л. Росс*) 273

Глава 10. Как добиться справедливости: борьба за прозрачный фискальный общественный договор (*Терри Линн Карл*) 296

Глава 11. Ключевые аспекты законодательства об управлении доходами (*Джозеф К. Белл и Тереза Мореа Фариа*) 333

Глава 12. Перспективы совершенствования управления природными ресурсами (*Макартен Хамфрис, Джеффри Д. Сакс и Джозеф Ю. Стиглиц*) 370

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Закон о нефти Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи (Сокращенная версия) 391

Приложение 2. Закон о нефти Восточного Тимора (Сокращенная версия) 420

Примечания 431

Предисловие

Джордж Сорос

Термин «ресурсное проклятие» используется для обозначения неспособности богатых ресурсами стран извлекать выгоду из своих природных сокровищ. Как это ни странно, многие страны, наделенные обильными природными ресурсами, оказываются более бедными и несчастными, чем страны, таких богатств не имеющие. Это особенно ярко видно на примере Африки. Конго, Ангола и Судан на протяжении долгого времени страдают от гражданских раздоров, Нигерия погрязла в повальной коррупции, а такие небогатые ресурсами страны, как Буркина-Фасо и Гана, хотя и бедны, но менее склонны к гражданским распрям и более демократичны.

Избавление от ресурсного проклятия могло бы изменить судьбу многих стран и внести существенный вклад в достижение целей развития, поставленных ООН в Декларации тысячелетия. Легче вернуть государству и должным образом мобилизовать существующие, но незаконно присвоенные сырьевые богатства, чем создать благосостояние на пустом месте. Сфера действия ресурсного проклятия так велика, что предоставляет необъятное поле возможностей для благотворного вмешательства, и в этом отношении уже достигнут значительный прогресс.

Как объясняется в данной книге, ресурсное проклятие — это комплексный феномен. Здесь протекают одновременно три разных процесса. Первый из них — повышение курса национальной валюты, вызванное притоком доходов от продажи ресурсов, и то негативное воздействие, которое оно оказывает на конкурентные возможности других отраслей промышленности. Это явление получило название «голландская болезнь». Второй процесс — колебания цен на сырье и их разрушительные последствия. Третий процесс связан с воздействием сырьевой экономики на политическую ситуацию в стране. Первые два процесса, имеющие чисто экономический характер, давно попали в поле зрения исследователей и хорошо изучены. Что же касается третьего фактора, то он нуждается в углубленном осмыслении, поскольку его воздействие оказывается на поверку гораздо более сильным,

чем влияние первых двух факторов. Понимание этих процессов осложнено тем, что в данной сфере экономическая теория тесно переплетается с политической.

Я хотел бы воспользоваться предоставившейся возможностью и кратко изложить свои взгляды на этот предмет. Для удобства анализа я различаю четыре группы акторов: международные нефтяные компании, национальные нефтяные компании, правительства и, наконец, народы, живущие в интересующих нас странах. Ради простоты изложения буду говорить только о нефти. Аналогичным образом можно проанализировать и ситуации с другими сырьевыми ресурсами, и результаты будут отличаться лишь в некоторых частностях. При анализе я буду опираться на терминологию, основанную на оппозиции симметрия/асимметрия. В интересующей нас сфере наблюдаются три вида асимметрии: информационная асимметрия, асимметрия в отношениях агента и принципала и асимметрия в силе переговорной власти. Поскольку из всех проблем, коренящихся в асимметрии, наиболее серьезны проблемы, связанные с асимметрией в отношениях агента и принципала, я сконцентрирую внимание именно на этом аспекте, а асимметрии двух других типов будут играть в моих объяснениях вспомогательную роль.

Проблемы в отношениях агента и принципала возникают в тех случаях, когда агент не вполне преданно служит интересам своего принципала. Для дальнейшего анализа необходимо произвести идентификацию принципала. Здесь вступает в действие политическая теория. Владение природными ресурсами есть признак суверенитета. Согласно современной политической теории, суверенитет принадлежит народу. Но дело не всегда обстояло таким образом. До Великой Французской революции суверенитет принадлежал королю. В ходе революции народ низложил короля и стал суверенным властителем своей страны. В других частях мира, таких как Саудовская Аравия, подобного символического перехода власти не произошло. Тем не менее в целях упрощения изучения агентской проблемы будем рассматривать в качестве принципала народ.

Иностранные нефтедобывающие компании должны иметь концессию на эксплуатацию природных ресурсов той или иной страны. Они могут получить такую концессию только от правительства страны, но правительство не является принципалом. Правительство — агент народа. Правительство получает вознаграждение от компании, а не от народа, интересы которого призвано защищать. Такое правительство гораздо сильнее заинтересовано в удержании власти, чем правительство страны, бедной ресурсами, так как оно получает в свое распоряжение несравненно бо-

лее крупные финансовые средства. Вот почему богатые ресурсами страны менее демократичны и более подвержены опасности попасть в руки репрессивных правителей. Эти страны предрасположены также и к гражданским распрям.

Таким образом, агентская проблема является ключевой: именно она служит главным источником ресурсного проклятия. Ситуация в отношениях агента и принципала асимметрична в том смысле, что она имеет тяжелые последствия лишь для принципала одной из договаривающихся сторон, а именно для народа соответствующей страны; что касается другой стороны, собственников нефтедобывающих компаний, то они избавлены от серьезных неприятностей. Менеджеры таких компаний верой и правдой служат интересам своих работодателей и делают все от них зависящее для приобретения концессий на самых выгодных условиях. В прошлом в арсенал их «мер воздействия» входили взятки и другие противозаконные способы оказания давления на правителей.

Ресурсное проклятие имеет мрачную историю. Международным нефтедобывающим компаниям часто удавалось привлечь на свою сторону правительства нефтедобывающих стран. Они на регулярной основе подкупали правителей и вступали с ними в сговор по сокрытию объемов и направлений денежных потоков. Они прилагали немалые усилия для того, чтобы помочь нужным им людям удержаться у власти, а при случае поддерживали вооруженные восстания в надежде получить концессии на более выгодных условиях. Сравнительно недавно базирующиеся в США компании попали под юрисдикцию Закона о коррупционных практиках в международной деятельности, а компании, базирующиеся в других странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), оказались связаны ее антикоррупционным кодексом. Компании, продающие свои акции на бирже, подвергаются давлению также и со стороны общественного мнения, а некоторые крупные компании, такие как *British Petroleum*, разработали собственные этические стандарты. Но этот процесс еще далек от завершения. Ограничения, налагаемые на международные нефтедобывающие компании, не действуют ни в России, ни в Китае, ни в Индии. Кроме того, существует много международных операторов, не подчиняющихся никаким кодексам. Таким образом, безудержная охота за природными ресурсами продолжается.

Исторически международные нефтедобывающие компании извлекали наибольшую выгоду из информационной асимметрии и асимметрии в силе переговорной позиции. Благодаря этим преимуществам они завладели большей частью природных ресурсов слаборазвитых стран. Но условия изменились. После Второй ми-

ровой войны благодаря подъему национализма и распространению демократических настроений богатые ресурсами страны вышли на новый уровень самосознания и приобрели уверенность в себе. В 1951 году премьер-министр Ирана Мохаммед Моссадык национализировал Англо-Иранскую нефтяную компанию. Он был свергнут при помощи организованного ЦРУ государственного переворота, но двадцать лет спустя по крупным нефтедобывающим странам прокатилась волна национализаций. С тех пор баланс переговорных сил изменился в пользу нефтедобывающих стран. Недемократические правительства могли теперь рассчитывать на признание и поддержку со стороны стран — потребителей нефти. Это обстоятельство сыграло свою роль в торможении демократического развития на Ближнем Востоке. Обострившаяся в последние десятилетия напряженность в поставках нефти только усугубляла эту неблагоприятную тенденцию.

Создание национальных нефтяных компаний в значительной мере выровняло информационную асимметрию, а формирование ОПЕК привело к изменению баланса сил переговорных позиций в пользу нефтедобывающих стран. С тех пор международные нефтяные компании вынуждены были иметь дело главным образом с новоявленными нефтедобывающими странами, где они еще сохраняли преимущества в информационной и переговорной сферах.

Однако создание национальных нефтяных компаний привело к возникновению целого ряда новых агентских проблем. Теоретически национальные фирмы могли, с поправкой на уровень своего развития, стать более или менее эффективным противовесом международным нефтяным компаниям и выправить асимметрию во всех трех областях. Однако на практике возникновение национальных нефтяных компаний обострило агентскую проблему на правительственном уровне и породило новые затруднения, связанные со спецификой их собственной агентской роли. Опыт показал, что национальные нефтяные компании легко могут стать силовой базой для недемократических правительств, равно как и источником внутренней коррупции. Доходы от эксплуатации ресурсов дают недемократическому правительству как финансовые средства, так и побудительные мотивы для удержания власти любой ценой. При помощи ресурсов национальных нефтяных компаний могут быть сфальсифицированы выборы, поскольку деятельность этих фирм неподконтрольна общественности. Когда правители владеют доходами, которые не проходят через национальный бюджет, или распоряжаются непрозрачными бюджетами, возникает серьезная агентская проблема, ставящая под угрозу демократический характер государства. Россия — самый

наглядный пример проблем, возникающих, когда правительство в большей мере зависит от ренты за ресурсные доходы, чем от налоговых поступлений.

Хотя истеблишмент нефтедобывающих компаний в значительной мере преодолел информационную асимметрию между международными компаниями и правительствами богатых ресурсами стран, сохраняется асимметрия другого рода. Жертвой этой асимметрии оказывается население ресурсодобывающих стран, поскольку именно оно страдает от недостатка информации о деятельности своих правительств в сфере добычи и экспорта полезных ископаемых. Пока граждане не будут хорошо осведомлены об объемах и направлениях движения соответствующих сырьевых и денежных потоков, информационная асимметрия сохранится. Очевидным лекарством от этой болезни является усиление прозрачности и подотчетности. Это и есть та область, где открывается широкий простор для международных акций и кампаний, направленных на максимальное повышение уровня транспарентности.

Ресурсное проклятие — это серьезная болезнь, но она поддается излечению. То, что с этой болезнью помогают справиться два лекарства, транспарентность и подотчетность, стало теперь уже общепризнанным фактом. Появилось мощное движение в поддержку механизмов, обеспечивающих транспарентность и подотчетность. Оно берет свое начало с кампании «Обнародуй свои расходы», развернутой в 2003 году международной неправительственной организацией *Global Witness* и другими неправительственными организациями. Это движение было почти немедленно подхвачено британским правительством и приняло форму Инициативы по повышению прозрачности деятельности добывающих отраслей. Мои фонды спонсировали инициативы по наблюдению за доходами в нескольких странах. Институт наблюдения за доходами, основанный с помощью *Hewlett Foundation* и других спонсорских организаций, стремится институционализировать эти инициативы, а также расширить и углубить общественное понимание феномена ресурсного проклятия и способов борьбы с ним.

Книга «Как избежать ресурсного проклятия» является первым томом из серии «Инициатива за политический диалог», издающейся в *Columbia University Press*, но это также и третья из серии публикаций Института наблюдения за доходами. Первая из них, «Следуй за деньгами», предоставляет общественным группам, действующим в богатых ресурсами странах, практическую информацию о том, как организовать эффективный мониторинг правительственных доходов и расходов. Вторая, «Освещение нефтяных

проблем», также подготовленная в сотрудничестве с «Инициативой за политический диалог», предоставляет журналистам, освещающим положение дел в нефтяной индустрии, практическую информацию, необходимую для повышения их квалификации; вооруженные этими сведениями, они смогут писать углубленные аналитические статьи и очерки в жанре журналистского расследования о добывающей индустрии своих стран. Книга «Как избежать ресурсного проклятия» играет в серии особую и достаточно важную роль, поскольку в ней говорится о проблемах, не затронутых в других (в том числе и вышеперечисленных) публикациях. Обращенная к политикам и людям, заинтересованным в оказании влияния на политику, она содержит практические советы от ведущих независимых экспертов. Политики, работающие в богатых ресурсами странах, могут найти здесь компетентные рекомендации относительно того, как максимизировать долгосрочные преимущества, заложенные в природных богатствах, и при этом не угодить в западню ресурсного проклятия.

Я счастлив, что мне довелось написать предисловие к этой книге, поскольку авторы лелеют надежду, что ее публикация придаст новый импульс движению, имеющему благородную цель: сделать правительства богатых ресурсами стран подотчетными своим гражданам.

Благодарности

Идея этой книги возникла в ходе дискуссий с Карин Лиссакерс, Джорджем Соросом и Светланой Цалик из института «Открытое общество». Их компетентность и опыт имели большое значение для уяснения пробелов в нашем подходе к решению проблем, связанных с природно-сырьевыми богатствами. Уильям Мастерс из Университета Пурдью и Пол Кольер из Оксфордского университета на начальном этапе дискуссий выдвинули важнейшие конструктивные идеи, которые помогли придать этому проекту более или менее структурированную форму. Мы благодарим их за мудрость и прозорливость.

Мы извлекли большую пользу из своевременных подсказок со стороны практиков и экспертов, специализирующихся на нефтяной и газовой промышленности. Черновые варианты глав этого тома были представлены на конференции в Колумбийском университете в июле 2005 года и много выиграли от предложений и замечаний, высказанных участниками заседаний, которые великодушно потратили свое время на анализ и улучшение этих текстов. Среди них хотелось бы отметить Луиса дос Прэзереса, исполнительного директора Национального нефтяного агентства Сан-Томе и Принсипи; Джеффри Дэвиса, заместителя начальника Департамента фискальных вопросов Международного валютного фонда; Иэна Гэри из Католической службы помощи; Кики Чена, Мэтлина Книивила, Дэвида О'Коннора и Йимена Чана из ООН (Отдел устойчивого развития, Департамент экономических и социальных дел); Кевина Конрада из Коалиции по защите тропических лесов (Rainforest Carbon Coalition); Кита Майерса из *Chatham House*; Херста Гроувса и Дэвида Ниссена из Колумбийского центра по энергетике, морскому транспорту и государственной политике и Кита Слака из *Oxfam America*. Мы особенно благодарны Тому Хеллеру из Стэнфордского университета, который делился с нами проницательными критическими замечаниями на протяжении всех этапов работы над рукописью.

В процессе этой работы мы получали постоянную поддержку и ценные советы от Джулии Маккарти, Моргана Мандевиля и Ари Корпиваара из института «Открытое общество». Мы глубоко признательны за полученную от института «Открытое обще-

ство» финансовую поддержку, без которой написание этого тома было бы невозможно. Шари Шпигель, Сильвия Ву и Сиддхартха Гупта из Инициативы за политический диалог, а также Бен Кэхилл из Института земли при Колумбийском университете оказывали нам неоценимую поддержку на протяжении всего процесса работы. Мы рады поблагодарить Майлса Томпсона и Марину Петрову из *Columbia University Press* за их содействие, ценные указания и терпение; мы также выражаем глубокую признательность двум анонимным рецензентам, которые произвели глубокий анализ текста и сделали серьезные критические замечания относительно структуры тома в целом и его отдельных глав в частности. Окончательный вид текст книги приобрел благодаря добросовестности ряда специалистов, тщательно прочитавших рукопись и сделавших важные замечания на ее полях. Сердечно благодарим за эту работу Лору Пейлер и Сильвию Ву. Мы рады случаю выразить особую признательность Карин Лиссакерс и Светлане Цалик, чье видение проблематики книги в целом и вдумчивые комментарии к ее отдельным главам оказали нам неоценимую помощь.

Макартен Хамфрис, Джеффри Д. Сакс
и Джозеф Ю. Стиглиц
Нью-Йорк, сентябрь 2006 года

Глава 1

Введение: в чем проблема природно-сырьевого богатства?

Макартен Хамфрис, Джеффри Д. Сакс
и Джозеф Ю. Стиглиц

Существует любопытный феномен, названный исследователями-экономистами «ресурсным проклятием» [Auty 1993]. Страны, обладающие большими запасами природных ресурсов, таких как нефть или газ, часто *отстают* в экономическом развитии и качестве государственного управления от стран, располагающих меньшими ресурсами. Как это ни парадоксально, хотя открытие месторождений нефти или других полезных ископаемых вызывает радужные надежды на обогащение и экономический рост, в большинстве случаев такие дары скорее препятствуют, а не способствуют сбалансированному и устойчивому развитию.

С одной стороны, как показывает опыт, *отсутствие* природных ресурсов не является фатальным препятствием на пути ускоренного экономического роста. Признанные звезды развивающегося мира – азиатские тигры (Гонконг, Южная Корея, Сингапур и Тайвань) – достигли впечатляющих успехов в экспортном производстве и стремительного роста, *не имея* сколько-нибудь существенных запасов полезных ископаемых. С другой стороны, многим богатым природными ресурсами странам так и не удалось достичь стабильного экономического развития с периодическими спадами и подъемами; вместо этого они все глубже погружаются в состояние перманентного экономического кризиса [Sachs and Warner 1995]. Во многих богатых ресурсами странах повторяется одна и та же история: природные богатства помогают в какой-то мере повысить жизненный уровень населения, но не обеспечивают условий для самоподдерживающегося роста. Если судить по структурным признакам, то за последнюю четверть XX столетия экономика богатых ресурсами стран росла медленнее, чем экономика стран, такими ресурсами обделенных. Вдобавок к неспособности многих нефте- и газодобывающих стран достичь экономического роста наблюдается отчетливая связь между ресурсным богатством и вероятностью таких явлений, как слабость демократических

институтов [Ross 2001], коррупция [Sala-i-Martin and Subramanian 2003] и гражданские распри [Humphreys 2005].

Эта мрачная картина — написанная, быть может, слишком широкими мазками — скрывает за собой массу самых разных вариаций. Одни богатые природными ресурсами страны развиваются гораздо лучше, чем другие, за счет хорошего менеджмента и долгосрочного планирования, нацеленного на устойчивый рост. Примерно тридцать лет назад Индонезия и Нигерия, экономика которых значительно зависит от продажи нефти, имели сравнимые доходы на душу населения. Но сегодня доходы на душу населения в Индонезии в четыре раза выше, чем в Нигерии [Ross 2003]. Аналогичные расхождения обнаруживаются и среди стран, богатых алмазами и другими невозобновляемыми полезными ископаемыми, чем определяется сходство алмазов с нефтью и газом. Например, если сравнить две богатые алмазами страны — Сьерра-Леоне и Ботсвану, — мы увидим, что за последние двадцать лет экономика Ботсваны росла в среднем на 7% в год, в то время как Сьерра-Леоне была ввергнута в гражданскую войну и ее валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения в период между 1971 и 1989 годами упал на 37% [World Bank Country Briefs].

Разработанный ООН Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) иллюстрирует высокую степень вариативности благосостояния в богатых ресурсами странах [Human Development Report 2005]. Этот показатель суммирует информацию об объеме доходов, состоянии здоровья и уровне образования населения всех стран мира. Глядя на соответствующие цифры, мы видим, что Норвегия, крупный производитель нефти, имеет очень высокий ИРПЧ. Есть и другие нефтедобывающие страны, которые могут похвастаться относительно высоким рейтингом по этому показателю: к их числу относятся Бруней, Аргентина, Катар, Объединенные Арабские Эмираты, Кувейт и Мексика. И все же многие нефтедобывающие страны впали в другую крайность. Среди стран с самым низким в мире ИРЧП числятся Экваториальная Гвинея, Габон, Республика Конго, Йемен, Нигерия и Ангола. Республика Чад плетется в самом хвосте: она занимает 173-е место из 177.

Вариативность в воздействии ресурсных богатств на благосостояние обнаруживается не только между различными странами, но и *внутри* них. Даже когда богатые ресурсами страны достигают определенных успехов в развитии, они часто сталкиваются с возрастающим неравенством и превращаются в богатые страны с бедным народом. Примерно половина населения Венесуэлы — латиноамериканского государства с самыми богатыми на континенте запасами природных ресурсов — живет в бедности; исторически плоды экономического развития доставались лишь узкой

прослойке, составлявшей элиту страны [Weisbrot et al. 2006]. С этим обстоятельством связан еще один парадокс. По крайней мере в теории природные ресурсы могут быть обложены налогами, не создающими препятствий для инвестирования. В отличие от оборотных активов — таких, как капитал, который может покинуть страну при повышении налоговых ставок, — нефть представляет собой необоротный актив. Поскольку налоговые сборы от продажи нефти могут быть использованы для создания более эгалитарного общества, естественно ожидать в богатых ресурсами странах меньшего, а не большего неравенства. Однако в реальности чаще всего это не так.

Негативное воздействие природных ресурсов на экономику и политическое развитие развивающихся стран приводит к возникновению целого комплекса политических проблем, которые вызывают серьезные затруднения как у правительств развивающихся стран, так и у международного сообщества. Например, должна ли Мексика приватизировать нефтяные компании, находящиеся в государственной собственности? Должен ли Всемирный банк помогать финансировать развитие нефтяной промышленности в Республике Чад? И если да, то на каких условиях? Должно ли международное сообщество «разрешить» Боливии и Эквадору заложить свои будущие нефтяные доходы, чтобы возместить недостаточное финансирование во время рецессий, которым эти страны нередко подвержены в последние годы? Должен ли Азербайджан использовать свои нефтяные доходы для финансового покрытия снижения налогов или будет лучше, если он вложит эти деньги в стабилизационный фонд? Должна ли Нигерия, решая вопрос о праве на эксплуатацию своих ресурсов, отдавать предпочтение Китаю, вместо того чтобы проводить открытые тендеры на конкурентной основе? Должен ли Судан направлять доходы от продажи нефти на поддержку нефтедобывающих регионов или будет лучше, если он распределит эти средства более равномерно среди различных регионов?

Главы этой книги дают пищу для размышлений на подобные темы и закладывают основу того подхода, который, по нашему убеждению, способен помочь добывающим странам снять с себя ресурсное проклятие и одновременно решить множество вопросов таким образом, чтобы повысить эффективность управления природными ресурсами. Хотя о ресурсном проклятии написано немало книг и статей, лишь в немногих работах предприняты попытки опереться как на теорию, так и на практику, задействовать как экономику, так и политику. Поставив перед собой такую задачу, мы попросили ведущих экономистов, политологов и юристов, занимающихся изучением и разработкой политики в сфере

управления природными ресурсами, зафиксировать в письменной форме главные уроки, которые они извлекли из своего практического опыта. Чтобы добиться большей конкретности, мы попросили их сфокусировать внимание на нефти и газе—в надежде получить более чистые и концентрированные результаты. Хотя экономика нефти и газа имеет свои специфические черты, многие логические ходы и предложения, представленные в полученных нами опросных листах, могут быть применены также и к другим видам природных ресурсов. Результатом этой работы явился богатый сборник аналитических размышлений о причинах и механизмах негативного воздействия добычи нефти и газа на экономическое развитие, а также о ряде конкретных последовательных шагов, которые должны быть предприняты, для того чтобы эти механизмы стали достоянием прошлого.

Но прежде чем приступить к поиску конкретных решений, остановимся на анализе происхождения ресурсного проклятия. Почему нефтяные и газовые богатства часто приносят больше вреда, чем пользы? Этот базовый парадокс должен быть объяснен: это необходимо, чтобы ресурсодобывающие страны получили путеводную нить, которая могла бы привести их к избавлению от ресурсного проклятия. К счастью, за последнее десятилетие экономистами и политологами были проведены исследования, которые существенно приблизили нас к пониманию всей этой проблематики.

Откуда берется ресурсное проклятие?

Чтобы понять парадокс, связанный с природными ресурсами, мы должны прежде всего уяснить, что отличает богатство в форме природных ресурсов от богатства других типов. Сразу бросаются в глаза два ключевых отличия. Первое состоит в том, что в отличие от других источников богатства природные ресурсы не нужно производить. Их нужно просто добыть из земли (хотя процесс добычи может оказаться очень непростым). Поскольку природные ресурсы не являются продуктом производственной деятельности, их наличие никак не зависит от экономических процессов, определяющих жизнь данной страны; они являются своего рода «анклавом»[1]. Например, они могут существовать без сколько-нибудь существенной связи с другими секторами промышленности и без участия сколько-нибудь значительных сегментов имеющейся в стране рабочей силы. Поэтому добыча природных ресурсов может производиться совершенно независимо также и от развертывающихся в стране политических процессов; правительство

часто получает доступ к богатствам в форме природных ресурсов вне зависимости от того, пользуется ли оно поддержкой со стороны населения, и от того, насколько эффективно оно осуществляет контроль над государственными институтами. Вторая главная особенность проистекает из того факта, что многие природные ресурсы – включая нефть и газ – являются невозобновляемыми. Поэтому с экономической точки зрения они ведут себя не как источник доходов, а скорее как актив.

Эти два свойства – обособленность нефтяного сектора от национальных политико-экономических процессов и невозобновляемый характер природных ресурсов – порождают целый комплекс взаимосвязанных факторов, оказывающих неблагоприятное воздействие на экономику. Самые большие риски связаны с феноменом, получившим у политологов название «погоня за рентой». Всегда существует разрыв – обычно именуемый экономической *рентой* – между стоимостью ресурса и затратами на его добычу, но в случае природных ресурсов эта диспропорция особенно велика. В результате действующие на этом поле игроки, будь то представители частного сектора или политические функционеры, подвергаются искушению использовать политические механизмы, чтобы прибрать эту ренту к рукам. Ввиду того что ставки в этой сфере чрезвычайно высоки, погоня за рентой, в которой участвуют как корпорации, так и вступающие с ними в сговор правительственные чиновники, осложняет ситуацию и приводит к тому, что наличие в стране природных богатств оборачивается для нее проклятием.

Дисбаланс в экспертизе

Первые проблемы возникают еще до того, как деньги от продажи природных ресурсов потекут в страну. Правительство с самого начала сталкивается с серьезными проблемами в своих взаимоотношениях с международными корпорациями, крайне заинтересованными в доступе к природным ресурсам и при этом обладающими громадными средствами и большим опытом работы в этом экономическом секторе. Поскольку добыча нефти и газа представляет собой чрезвычайно капиталоемкий и все более технологичный процесс, она требует кооперации между правительствами обладающих ресурсами стран и опытными международными игроками из частного сектора. Во многих случаях это приводит к возникновению нестандартной ситуации, при которой покупатель – международная нефтяная компания – на самом деле лучше разбирается в стоимости продаваемого продукта, чем продавец – правительство богатой ресурсами страны. В таких случаях

компании зачастую оказываются в более сильной переговорной позиции, чем правительства. «Принимающая страна» сталкивается с серьезной проблемой: она должна найти с международными корпорациями общий язык и достичь соглашения, результатом которого была бы более или менее честная сделка. Конечно, в тех случаях, когда существует несколько корпораций, обладающих необходимым опытом и достаточными средствами, между ними возникает конкуренция, которая может привести к снижению или даже полному снятию ренты, связанной с экспертизой, что позволяет богатой ресурсами стране получить более значительную долю рыночной стоимости своих ресурсов. Но обладающие ресурсами страны не всегда могут рассчитывать на возникновение такой конкуренции.

«Голландская болезнь»

Контракт заключен, в страну начали поступать денежные средства, но проблемы на этом отнюдь не заканчиваются. В 1970-е годы с одной из таких проблем столкнулись Нидерланды. Через несколько лет после того, как в Северном море было открыто месторождение природного газа, обнаружилось, что производственный сектор экономики Голландии стал работать менее эффективно, чем ожидалось[2]. В связи с этим о богатых ресурсами странах, в которых наблюдаются сходные явления (ухудшение положения дел в других секторах экономики), теперь говорят, что они подхватили «голландскую болезнь» [Ebrahim-Zadeh 2003]. Причины и формы протекания этой «болезни» совершенно ясны. Резкое увеличение денежных поступлений от экспорта природных ресурсов приводит к повышению реального обменного курса национальной валюты. Это, в свою очередь, затрудняет экспорт товаров, производимых в других отраслях промышленности, поскольку цены на них повышаются, что делает их неконкурентоспособными по отношению к импортной продукции; нередко дело доходит до того, что производство целого ряда товаров становится почти невозможным (так называемый эффект расходов). Вместе с тем иностранная валюта, полученная от продажи природных ресурсов, может быть использована для покупки товаров на международном рынке — в ущерб местным производителям аналогичных товаров. Одновременно в сектор природных ресурсов перетекают внутренние ресурсы рабочей силы и сырья (эффект перемещения ресурсов). В результате поднимаются цены на эти ресурсы на внутреннем рынке, что вынуждает производителей, работающих в других секторах экономики, повышать стоимость своей продукции, поскольку увеличивают-

ся затраты. Таким образом, получается, что интенсивная добыча природных ресурсов запускает механизм, дающий преимущества двум внутренним подразделениям — добывающему сектору и сектору неторгуемых, то есть не выходящих на внешний рынок, товаров вроде строительства — в ущерб другим, более традиционным экспортным секторам экономики. В случае Голландии таким пострадавшим сектором оказалось промышленное производство; в развивающихся странах жертвой ресурсного проклятия чаще всего становится производство сельскохозяйственной продукции. Этот механизм универсален: он действовал в XIX веке во время «золотого бума» в Австралии; то же произошло с колумбийским кофе в 1970-е годы; а если углубиться в историю, то выяснится, что к сходным последствиям привело в XVI столетии разграбление латиноамериканского золота и серебра испанскими и португальскими империалистами.

Эти изменения, носящие универсальный характер, могут оказывать негативное воздействие на экономику по нескольким каналам. Любое перетекание ресурсов дорого обходится экономике страны, поскольку рабочих приходится переучивать и находить для них новые рабочие места, а капитал необходимо реструктурировать. «Перемещения», связанные с «голландской болезнью», могут иметь и другие пагубные последствия. Если производственный сектор долгое время служил источником экономического роста — например, за счет разработки и внедрения новых технологий и повышения квалификации рабочей силы, — то упадок этого сектора неизбежно окажет негативное воздействие на темпы экономического роста в масштабе всей страны [Sachs and Warner 2001]. Еще одним каналом негативного воздействия является распределение прибыли: поскольку экспортные доходы таких секторов экономики, как сельское хозяйство или промышленное производство, как правило, распределяются более равномерно, чем доходы добывающего сектора, дисбаланс между секторами чаще всего приводит к росту неравенства в стране. В любом случае «голландская болезнь» предвещает грядущие неприятности: развитие добывающего сектора рано или поздно замедлится, и в этих условиях будет очень трудно восстановить другие сектора экономики, в том числе и некогда процветавшие.

Волатильность

Проблемы, связанные с «голландской болезнью», возникают вследствие *количества* притекающих в страну нефтяных денег; но есть и другие проблемы, связанные с *временем* денежных поступлений. Объем средств, поступающих от нефтяной и газовой

промышленности, если рассматривать его как основу регулярных доходов, крайне волатилен. Волатильность доходов имеет три источника: колебания уровня добычи ресурсов; вариативность по времени платежей корпораций государствам; флуктуацию стоимости добываемых природных ресурсов. Первые два источника волатильности проиллюстрированы рисунком 1.1, на котором показан прогноз зависимости доходов Республики Чад от продажи нефти на период с 2004 по 2034 год. Мы видим резкий подъем, который сменяется столь же резким падением, затем следует еще один подъем, сменяемый новым падением. Такая конфигурация графика обусловлена двумя причинами. Первая состоит в изменении уровня добычи природных ресурсов в течение времени. Типичная схема такова: первоначальный уровень добычи высок, поскольку объем добычи, как правило, достигает пика уже за первые несколько лет работы, а затем постепенно снижается, пока не сходит на нет. На практике в случае Республики Чад (как и в случае Нигерии и многих других стран) существует риск того, что волатильность усугубится вследствие такого фактора, как политическая нестабильность в стране в целом и в нефтедобывающих регионах в частности. Вторую существенную причину волатильности следует искать в характере соглашения между производящими компаниями и правительством. В случае Республики

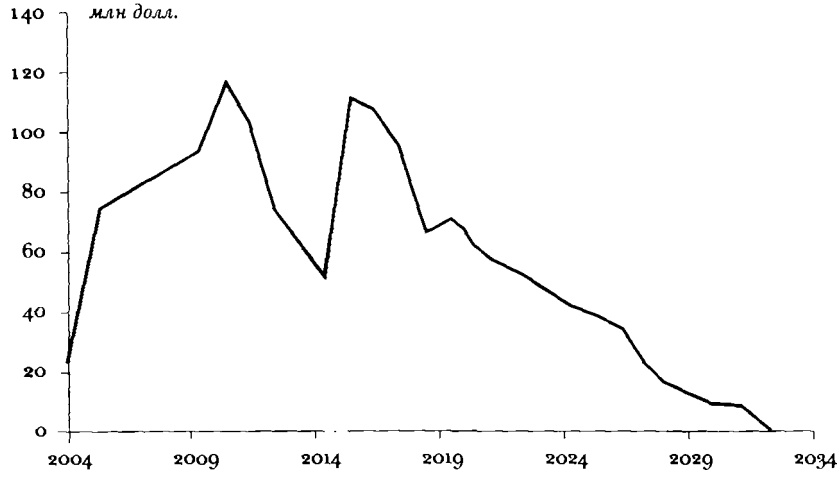


РИСУНОК 1.1. Доходы Республики Чад. Консервативный сценарий — 917 млн баррелей, 15,25 доллара за баррель

ИСТОЧНИК: оценки, представленные на заседании Инспекционного совета Всемирного банка (World Bank Inspection Panel) в 2000 году.

Чад нефтяной консорциум был освобожден от налогов на прибыль на несколько первых лет добычи нефти. Поскольку фискальные сборы являются главным источником государственных доходов, введение налогов для нефтяных компаний должно вызвать самый большой скачок в уровне доходов Республики Чад (рис 1.1).

Третий основной источник волатильности, не нашедший отражения на рисунке 1.2, заключается в крайне неустойчивом характере цен на нефть и газ. Отображенный на рисунке 1.2 прогноз Всемирного банка базируется на цене 15,25 доллара за баррель — цифра, сегодня безнадежно устаревшая. Рисунок 1.2 показывает, как изменялись цены на нефть за последние двадцать лет. Следует отметить, что, хотя за эти годы просматривается вполне отчетливая тенденция к повышению, вариации вокруг этого тренда очень велики: скачки на 5–10% за неделю происходят относительно часто.

В ситуации, когда источник доходов в высшей степени волатилен, неизбежно возникает ряд проблем. Самая очевидная из них состоит в том, что предельно затрудняется долгосрочное планирование — ввиду необеспеченности будущего финансирования из-за флуктуаций стоимости ресурсов. Даже в тех случаях, когда эта необеспеченность не обусловлена ни колебаниями цен, ни несовершенствами рынков капитала, волатильность в денежных

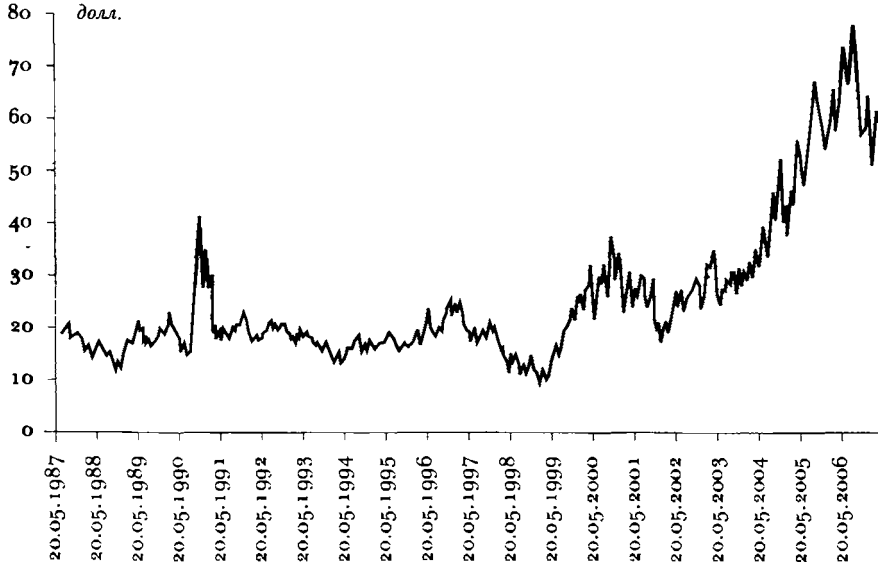


РИСУНОК 1.2. Международная спотовая цена, взвешенная по предполагаемому объему экспорта (в долларах за баррель)

поступлениях часто трансформируется в волатильность в расходовании средств. В результате происходит чередование тучных лет, характеризующихся высоким уровнем расходов, и тощих лет, когда расходы резко сокращаются. Это, в свою очередь, приводит к циклам подъем-спад. При этом блага тучных лет преходящи, в то время как проблемы, порожденные тощими годами, не поддаются быстрому решению.

Диапазон этих флуктуаций может увеличиться за счет международных займов. В хорошие времена, когда цены и объем добычи высоки, страна занимает средства за границей, усиливая подъем. Но когда цены падают, заимодавцы требуют выплат с процентами, вынуждая ресурсодобывающие страны сокращать расходы, что увеличивает амплитуду спада. Были случаи, самый известный из которых имел место в 1970-е годы, в период подъема цен на нефть, когда нефтедобывающие страны закладывали свои будущие доходы, чтобы занять денег, но эта стратегия закончилась в начале 1980-х годов долговым кризисом, вызванным падением цен на нефть. Мексика, Нигерия и Венесуэла — типичные примеры стран, вовлеченных в цикл подъем-спад из-за объема задолженностей. Подобная стратегия не так иррациональна, как это может показаться на первый взгляд. Большинство бедных стран имеют ограниченные возможности в плане международных займов, и им, как правило, не удается получить в долг средства на финансирование инфраструктуры, необходимой для обеспечения экономического роста. Наличие нефти может служить своего рода залогом или, по крайней мере, неформальной гарантией, поскольку доходы от продажи нефти легко идентифицировать и направить на обслуживание долга. Таким образом, нефтяной подъем, обусловленный либо высокими ценами, либо большими объемами добычи, может не только увеличить приток наличных денег, но и облегчить доступ к крупным международным займам. Если правительство действительно считает инвестиции в инфраструктуру, без которой невозможен экономический рост, приоритетной задачей, может быть, имеет смысл занять на них деньги под будущие доходы от продажи нефти? Однако главное слово здесь «если», поскольку очень многие международные займы были растрачены впустую или попросту разворованы и приток международного капитала зачастую приводил к панике и неблагоприятным структурным изменениям, которые заканчивались для стран-заемщиков глубоким долговым кризисом. Разумеется, такая опасность угрожает не только нефтедобывающим странам, но сам характер богатства в форме природных ресурсов делает «облагодетельствованные» им страны более подверженными этой разрушительной динамике.

Жизнь не по средствам

Когда правительство начинает тратить заработанные на природных ресурсах деньги, возникает новый комплекс проблем. Поскольку нефтяные и газовые ресурсы являются невозобновляемыми, любое потребление прибыли от их продажи должно рассматриваться скорее как потребление капитала, чем как потребление дохода. Если потребляться будет вся прибыль, то стоимость всего капитала страны уменьшится. Если не брать в расчет затраты на добычу, оптимальную стратегию можно описать следующим образом: надо конвертировать большую часть добытых природных ресурсов в финансовые активы, а затем инвестировать их в диверсифицированный портфель — с тем, чтобы рассматривать как доход проценты, полученные с этих финансовых активов. Анализ Хотеллинга (см. главу 6), произведенный с учетом затрат на добычу, дает рамочную методику определения оптимального времени для добычи полезных ископаемых. В принципе проблема состава портфеля может быть полностью отделена от решений о расходах. Абстрактно говоря, оптимальный вариант состоит в том, чтобы конвертировать нефть, находящуюся под землей, в золото, многоквартирные дома, доллары или другие активы, находящиеся над землей. Если проводить такую стратегию с логической последовательностью — например, путем продажи прав на добычу нефти на фьючерсных рынках, — то можно полностью избавиться от волатильности доходов, связанных с природными ресурсами. Сходным образом полная приватизация прав на добычу нефти (по принципу «плата вперед») могла бы — при условии идеального функционирования рынков — сыграть такую же роль. Однако на деле выясняется, что та скрытая цена, которую платят правительства за конвертацию рискованных активов в форме природных ресурсов в надежные финансовые активы, чрезвычайно высока, так что они поступили бы неразумно, если бы начали безоглядно воплощать в жизнь вышеуказанные логические схемы[3].

На практике доходная и расходная стороны экономической стратегии неотделимы одна от другой. Международные советники часто подчеркивают, что страна не становится *богаче* в результате извлечения из земли природных ресурсов; просто она изменяет состав своих базисных активов. Но этот аргумент имеет ограниченное применение. На самом деле, когда страна получает более высокие доходы и доступ к капиталу, возрастает давление на правительство, заставляющее его тратить деньги скорее раньше, чем позже. Это давление проистекает из различных источников. Как объясняется в главах 8 и 10, политики, нетвердо стоящие у власти, легко поддаются искушению потратить деньги как можно скорее, чтобы

ими не воспользовались в будущем их политические противники. Это искушение оказывается еще более сильным, если правительство уверено, что расходование денег поможет ему надолго закрепиться у власти. Давление может оказываться как со стороны населения, требующего быстрого и заметного повышения своего благосостояния, так и со стороны определенных слоев избирателей, требующих вознаграждения за политическую поддержку. Особенно убедительно звучат аргументы в пользу расходования средств (или даже займов под будущие продажи), когда экономика настолько слабо использует свой потенциал, что даже незначительные денежные вливания в форме государственных дотаций могут оказать сильное воздействие на национальный доход. Приходится признать, что выработанные Международным валютным фондом требования, призванные воспрепятствовать безудержному росту бюджетного дефицита, имеют в данном контексте мало смысла.

Гораздо более трудные вопросы возникают, когда правительство имеет экономически обоснованный проект, направленный на расширение разработки внутренних ресурсов и существенное увеличение объема их добычи. В таких случаях возникает соблазн использовать доходы от продажи природных ископаемых на покрытие затрат, связанных с мобилизацией дополнительных внутренних ресурсов. Но если такой подход не будет сопряжен с другими политическими решениями, нацеленными на его поддержку и подстраховку, реализация подобного проекта может привести к росту реального обменного курса национальной валюты и сокращению рабочих мест в других (недобывающих) секторах экономики. Итоговые результаты такой политики могут оказаться негативными. Тем не менее, если правительство сумеет использовать ресурсное богатство для покрытия потребности в иностранной валюте и одновременно мобилизовать налоговые поступления на финансирование внутренних расходов, такие инвестиции могут обеспечить экономический рост *без* повышения обменного курса. В самом деле, как показано в главе 7, во многих случаях высокий уровень инвестиций может оказаться оптимальным в краткосрочной перспективе, но правительства, как правило, подвергаются очень сильному давлению, заставляющему их идти на расходы, превышающие вышеупомянутый оптимум.

Недостаточные инвестиции в образование

Чрезмерное потребление идет рука об руку с недоинвестированием. Исследования показывают, что из всех способов инвестирования в богатых ресурсами странах больше всего страдает вложение средств в образование [Gylfason 2001]. Полагаясь на богатство

в виде природных ресурсов, государство склонно забывать о потребности в разносторонне развитой и квалифицированной рабочей силе, которая могла бы поддержать другие экономические секторы, когда природные ресурсы иссякнут. В результате доля национального дохода, выделяемая на образование, снижается, прием учащихся в средние школы и программа обучения девочек сокращаются. Хотя в краткосрочной перспективе последствия такого уменьшения расходов почти не заметны (чего нельзя сказать о последствиях снижения капиталовложений в развитие добывающей промышленности, составляющей львиную долю национального производства), но в конечном счете экономия на образовании неизбежно приводит к срыву попыток приступить к диверсификации экономики страны.

Чтобы объяснить эту тенденцию, следует учесть природу источников богатства. Когда богатство страны зависит от инвестиций в промышленное производство или другую производительную деятельность, инвестиции в человеческий капитал являются неотъемлемой составляющей процесса создания богатства страны. Но если источником богатства страны служат «дарованные» ей природные ресурсы, инвестиции в создание квалифицированной рабочей силы не являются безусловно необходимыми для получения текущих доходов. Если правительство страны не понимает необходимости концентрации усилий на *создании* богатства и на *устойчивости* развития, оно не будет уделять должного внимания инвестициям в человеческий капитал (равно как и другим производительным инвестициям).

* * *

Кроме проблем, возникающих в экономической и финансовой сферах, с зависимостью от экспорта нефти и газа ассоциируются также и политические процессы, оказывающие негативное влияние на развитие страны. Как уже было отмечено выше, в государствах с нефтезависимой экономикой можно с большой степенью вероятности ожидать ограничения политических свобод, создания недемократических режимов правления, высокого уровня коррупции и внутренних распрей, перерастающих в гражданские войны. Опыт показывает, что зависимость от природных ресурсов приводит к подобным результатам через различные механизмы, которые будут описаны в последующих разделах книги.

Опасность расхищения

Высокий уровень коррупции является наиболее очевидным политическим риском, возникающим из-за богатых природных

ресурсов. Возможность быстрого доступа к крупным финансовым активам повышает вероятность расхищения этих богатств политическими лидерами. Тот, кто контролирует эти активы, может использовать их для удержания власти как легитимным путем (то есть посредством расходования этих средств на политические кампании), так и насильственными методами (то есть финансируя вооруженные формирования). По мнению некоторых аналитиков, коррупция есть фирменный знак нефтяного бизнеса как такового[4]. Однако зависимость от экспорта нефти и газа может стимулировать коррупцию не только прямым, но и косвенным образом. Как будет показано ниже, наличие нефтяного и газового богатства может привести к ослаблению государственных структур, а это, в свою очередь, облегчает коррупционную деятельность для государственных чиновников. Эти риски еще более возрастают в случаях, когда развитие нефтяного и газового секторов связано с концентрацией бюрократической власти, затрудняющей введение прозрачности и других ограничений власти чиновников. Поэтому не приходится удивляться тому, что статистические исследования, классифицирующие страны мира по уровню коррупции, показывают, что зависимость страны от природных ресурсов часто порождает недуг под названием «коррупция» [Leite and Weidmann 1999].

Коррупция, связанная с природными ресурсами, может принимать самые разные формы. Международные нефтедобывающие компании, стремящиеся максимизировать свои доходы, обнаруживают, что легче сократить расходы на приобретение ресурсов путем их покупки по ценам ниже рыночных — давая взятки правительственным чиновникам, — чем ломать голову над более эффективной организацией добычи ресурсов. Что касается национальных фирм, то и им природные ресурсы зачастую продаются ниже себестоимости — с тем, чтобы правительственные чиновники смогли получить либо откат, либо долю собственности соответствующих компаний. Практика показывает, что риск коррупции в богатой ресурсами стране очень велик и цена, которую приходится за это платить национальной экономике, чрезвычайно высока. Приведем только один пример. По некоторым оценкам, президент Нигерии Абача украл из государственной казны сумму, соответствующую 3 миллиардам долларов [Ayittey 2006].

Слабое неподотчетное государство

Хотя можно было бы ожидать, что доступ государства к дополнительным ресурсам в виде доходов от продажи нефти и газа сделает его сильнее, существует ряд причин, по которым, как это ни парадоксально, страна, пользующаяся таким доступом, становится бо-

лее слабой [Karl 1997]. Государства, способные генерировать доходы из продажи нефти и газа, меньше зависят от своих граждан, что может привести к нарушению связей между правительством и населением. Когда граждане освобождаются от налогового бремени, они, как правило, получают меньше информации о деятельности государства и, соответственно, предъявляют к нему меньше требований. Даже если они не одобряют политику государства, у них нет такого средства воздействия, как возможность лишить правительство своей денежной поддержки. Поэтому государство не видит особого смысла в укреплении связей с гражданами. Кроме того, полагаясь на внешние, а не внутренние источники доходов, государство не испытывает особой нужды и в развитии бюрократического аппарата, предназначенного для сбора налогов [Fearon and Laitin 2003]. Между тем сегодня уже стало почти общепринятым мнение, что потребность в сборе налогов внесла неоценимый вклад в создание не только сильного государства, но и демократических институтов во многих западных странах [Ross 2004]. Таким образом, *отсутствие* зависимости от налоговых сборов и готовность полагаться вместо этого на внешние источники доходов, судя по всему, затрудняют развитие эффективного государственного управления во многих богатых ресурсами развивающихся странах [Moore 1998].

Поскольку же доходы ресурсодобывающих стран в большой мере независимы от силы и успехов экономики в целом, правительство такого государства не чувствует необходимости проявлять активность в поддержке национальной экономики. Не имея прочной опоры в местной экономике, правительство инвестирует свои доходы в аппарат принуждения. Однако государство не становится от этого сильнее. Созданные им силовые структуры часто оказываются непрофессиональными и слабо мотивированными; кроме того, репрессивные возможности этих структур легко могут быть направлены против самой власти. Даже если подобная стратегия приводит к успеху в плане защиты политической элиты, она не создает механизмов, которые помогли бы повысить уровень развития национальной экономики. В главе 10 Терри Линн Карл рассматривает динамику этой взаимозависимости и предлагает меры, при помощи которых государство могло бы попытаться воспрепятствовать эрозии производительных сил страны.

Угрозы демократии

Негативные явления, связанные с высоким уровнем коррупции и слабостью государственных институтов, оказывают пагубное влияние на политическую систему страны в целом. Государства, богатые природными ресурсами — в особенности нефтяными

и газовыми, — не слишком предрасположены к тому, чтобы иметь демократическую политическую систему. В частности, недемократические нефтяные страны имеют меньше шансов стать демократическими, чем страны, не являющиеся экспортерами нефти. Эта закономерность была выявлена в ходе межгосударственных исследований, в которых анализировалось соотношение между фактом открытия нефтяных месторождений и демократическими изменениями в следующие десятилетия [Tsui 2005]. Доступ к нефтяным богатствам дает главе страны возможность успешно подавить или подкупить оппозицию и тем самым избежать опасности потерять власть в ходе электоральной конкуренции.

Негативные последствия владения нефтью являются проблемой не только для развивающихся стран; подобные тенденции наблюдались даже в Соединенных Штатах. В одном недавнем исследовании анализируется соотношение между добычей нефти и угля в каждом американском штате за период с 1929 по 2002 год и губернаторскими выборами. Исследование показало, что повышение зависимости штата от этих ресурсов на 1% коррелирует с повышением примерно на 0,5% отрыва победившего губернатора от своих конкурентов [Goldberg et al. 2005]. По меньшей мере три свойства нефтезависимых государств помогают объяснить соотношение между зависимостью от природных ресурсов и отсутствием успехов в области демократизации [Ross 2001]. Во-первых, правительства не ощущают необходимости обменивать свою политическую власть на право собирать налоги, поскольку они могут получать доходы из других источников. Во-вторых, они могут инвестировать средства в силовой аппарат, используемый для подавления тех сил, которые угрожают их политической власти. И в-третьих, граждане этих государств менее подвержены воздействию тех преобразующих эффектов индустриализации, которые закономерным образом приводят к борьбе за демократизацию в странах, где развивается национальная промышленность.

Недовольство добывающих регионов

Разработка природных ресурсов неизбежно порождает разного рода политические фрустрации в стране — и особенно в тех регионах, где ведется эта разработка. Процесс добычи природных ресурсов сам по себе приводит к насильственным выселениям, приезду новых, некоренных жителей, приводящему к перенаселенности и в конечном счете к загрязнению или разрушению окружающей среды. Даже если изменения в местных условиях

минимальны, богатые ресурсами регионы могут полагать, что они имеют особые права на эти природные богатства, и испытывать горечь при виде того, как они утекают из региона к выгоде других частей страны. Подобные жалобы звучали в Кабинде (Ангола), Добе (Республика Чад) и даже на маленьком острове Принсипе (Сан-Томе и Принсипи). Проблемы, вызванные такого рода горестями, и способы их решения обсуждаются в главе 9.

Военные вызовы правительствам

Страны — экспортеры нефти, даже если они не страдают от гражданских войн, тратят гораздо больше (в 2–10 раз) средств на военные расходы, чем страны, не имеющие нефтяных запасов. В самых тяжелых случаях ресурсное проклятие приводит не только к милитаризации, но и к гражданской войне. Согласно статистике, вероятность возникновения гражданских войн в нефтедобывающих странах выше, чем в государствах, не располагающих нефтяными запасами [Humphreys 2005]. В самом деле, на территории таких богатых нефтью стран, как Ангола, Колумбия или Судан, гражданские войны длились десятилетиями. Тому есть несколько причин. Если нефтяные и газовые богатства попадают в руки политических лидеров просто потому, что они пришли к власти и номинально контролируют государство, то возрастает вероятность того, что негосударственные игроки, чтобы извлечь выгоду из ресурсных богатств, попытаются сменить режим, скорее всего, применив насилие [Collier and Hoeffler 2000; Fearon and Laitin 2003]. В некоторых странах это может привести к сепаратистским требованиям — иногда усиленным протестными настроениями, возникшими в добывающих регионах, — или к прямым попыткам свергнуть центральное правительство, что имело место в Республике Конго [Englebert and Ron 2004]. Подобные настроения усиливаются в тех случаях, когда богатое ресурсами государство имеет слабое государственное управление и ему недостает законности. Поскольку международное сообщество испытывает большой интерес к ресурсам такой страны, внешние игроки — в лице государств или корпораций — могут посчитать для себя выгодным поддержать тех, кто угрожает центральному правительству, в надежде на установление особых отношений с новым режимом. Иностранные силы нередко беззастенчиво вмешиваются во внутреннюю политику нефтедобывающих государств, чтобы прибрать к рукам нефтяные ресурсы и связанные с ними денежные потоки. Поддержанный ЦРУ переворот в Иране в 1953 году может послужить достаточно наглядным примером подобной стратегии [Gasiorowski 1987].

Взаимосвязь между политикой и экономикой

Существует тесная взаимосвязь между экономическими проблемами, обсуждаемыми в первой части данного раздела, и политическими проблемами, обсуждаемыми во второй его части. Дело в том, что даже в демократических государствах, когда правительства приватизируют природные ресурсы, они получают за них неполную рыночную стоимость. Фирмы, специализирующиеся на добывающей промышленности, заботятся прежде всего о минимизации платы за доступ к ресурсам. Поэтому они добиваются того, чтобы сделка была заключена благоприятным для них образом и в ущерб правительствам. Часто эта цель достигается политическими средствами, такими как пожертвования на избирательные кампании определенных политиков и другие формы альянса государства с частным сектором. Кроме того, хотя продажа доступа к ренте на природные ресурсы считается относительно простым способом сокращения бюджетного дефицита, это часто приводит к заключению недальновидных сделок и к соучастию в мздоимстве. Администрация Соединенных Штатов не раз практически по дешевке сбывала природные ресурсы страны, чтобы пополнить бюджет. Рональд Рейган, например, организовал «горящую» распродажу лицензий на добычу нефти путем проведения ускоренных аукционных распродаж, что привело к снижению цен и большим убыткам для правительства. Корпорации, работающие в добывающих отраслях, тоже заинтересованы в ограничении прозрачности, так как им выгодно затруднить доступ граждан к информации о том, какие суммы получает правительство в обмен на природные ресурсы страны. Кроме того, в большинстве случаев нефтедобывающие корпорации *имеют стимулы* к смягчению правительственных нормативных актов, призванных уменьшить вред, причиняемый окружающей среде, и заставить корпорации платить за ущерб, наносимый природе[5].

Что делать?

Главы этой книги посвящены проблемам, порожденным негативными воздействиями нефтяных и газовых богатств на политико-экономическую ситуацию в стране и мире. Их авторы исходят из убеждения, что государства и компании могут и должны сделать все от них зависящее, чтобы разрабатывать нефтяные ресурсы на более эффективной и справедливой основе. Мы особенно настаиваем на том, чтобы правительства не боялись принимать трудные и смелые решения в надежде преуспеть там, где большинство

государств потерпело фиаско. Если государства не найдут в себе воли и решимости предпринять такие шаги, тогда лучше оставить нефть и газ в земле. Как известно, нефть, оставшаяся в земле, является неистощаемым активом[6]. Хотя актив в виде неиспользуемой нефти не приносит процентов, земля может оказаться для него самым надежным местом, особенно если существует риск, что правительства будут использовать доходы скорее для своих целей, чем во благо общества, как это чаще всего случалось до сих пор. В такой ситуации народ может извлечь из добычи ресурсов *кое-какие* выгоды, но совершенно ясно, что не такие большие, как это было бы в случае, если бы деньги тратились исключительно на повышение благосостояния населения страны. Для радикального изменения ситуации требуется решимость, и не только от правительства «принимающей страны», которое часто не обладает достаточной политической волей, чтобы отложить разработку полезных ископаемых. Кроме правительства и международных корпораций к этому процессу должны подключиться гражданские организации и международное сообщество: все эти акторы должны сыграть свою роль в упорядочении разработки природных ресурсов. Если ориентация правительства такова, что от него не приходится ждать действий, направленных на рост благосостояния народа, то национальные группы и международное сообщество не должны оказывать ему помощь в добыче полезных ископаемых. В таких случаях необходимо осознать, что ресурсные деньги через некоторое время почти наверняка будут потрачены с большей пользой, чем теперь, стало быть, то, что сейчас требуется, — это терпение.

Но что делать в тех случаях, когда правительство готово предпринять необходимые трудные шаги? В главах первой части книги рассматривается ряд базовых вопросов, касающихся взаимодействия между правительствами и нефтяными корпорациями. Первый вопрос, с которым сталкивается нефтедобывающая страна, состоит в следующем: должно ли правительство вообще вмешиваться в эти процессы? Ведь ответственность за добычу нефти может быть полностью возложена на частный сектор. Джозеф Стиглиц рассматривает этот вопрос в главе 2. В отличие от некоторых апологетов свободного рынка[7], он не считает, что приватизация является панацеей от всех бед; на самом деле приватизация может привести к существенным стоимостным потерям для государства — при том, что частными предпринимателями не будут решены ни микропроблемы хорошего управления, ни макроэкономические проблемы, отравляющие жизнь многим нефте- и газодобывающим государствам. Стиглиц также рассматривает проблему организации аукционов и выстраивания договорных отношений между государством и частным сектором, если госу-

дарство решит использовать частные компании для добычи природных ресурсов. Эти оптимальные аукционы и контрактные отношения существенно отличаются от тех, что обычно имеют место в действительности, — главным образом в силу вышеупомянутых политико-экономических факторов.

Как бы то ни было, сотрудничество с частным сектором чаще всего неизбежно, и оно может оказаться высокопродуктивным. В главах 3 и 4 рассматривается проблема заключения сделок между правительством и международными нефтяными корпорациями: как добиться того, чтобы в результате переговоров богатые ресурсами страны получали наиболее выгодные для себя контрактные условия? В главе 3 Дэвид Джонстон дает ключевую информацию, необходимую для оценки фискальных условий нефтяных контрактов. Он демонстрирует слабости большинства общепринятых методов, используемых для оценки доходов страны в нефтяных контрактах, и выделяет те элементы соглашения, на которых следует сосредоточить внимание при оценке того, насколько выгодна для страны заключаемая ею сделка. В главе 4 Дженик Рейдон обосновывает тезис о том, что выгоды, на которые может рассчитывать правительство, зависят главным образом от одного часто упускаемого из виду обстоятельства — мастерства переговорщиков. По сути дела, переговоры, связанные с заключением нефтяных контрактов, более сложны, чем это кажется многим правительствам. Рейдон подчеркивает, что затраты на найм опытной и искусной команды переговорщиков, как правило, окупаются с лихвой; кроме того, этот автор выделяет комплекс ключевых вопросов, которые должны быть тщательно обсуждены всеми сторонами, участвующими в переговорах по нефти и газу. В большинстве случаев лучшим способом решения вопроса о том, кому должны быть предоставлены права на проведение буровых работ, является открытый тендер; такая система не только позволяет правительству добиться самых высоких цен, но и может защитить страну от коррупционных сделок. В главе 5 Питер Крэмтон говорит об уроках, которые могут быть извлечены из теории аукционов применительно к торгам по нефти и газу. Определенная организация аукциона может помочь стране понять, какой информацией о ее запасах располагают те или иные компании, и подстегнуть конкурентную борьбу между ними. Обеспечение прозрачности и конкурентности приводит к увеличению доходов и препятствует сговору между компаниями. Далее обсуждаются достоинства и недостатки различных дизайнов аукциона, а один новый способ организации описан более детально.

Однако, как уже говорилось, после того как нефтяные и газовые деньги начинают поступать в страну, возникают новые проблемы. В главах второй части рассматриваются макроэкономические

и политико-экономические вопросы, связанные с управлением интертемпоральными расходами. В главе 6 Джеффри Хил выявляет экономическую логику, позволяющую оптимальным способом отделить стратегию заработков от стратегии расходов. Оптимальная программа требует гораздо более целеустремленного выравнивания расходов, чем это обычно получается на практике, когда кривая расходов воспроизводит все колебания кривой доходов. В своем анализе Хил особо выделяет проблемы, связанные с тем, что нефтяную или газовую прибыль рассматривают как доходы, не принимая во внимание истощения запасов природных ресурсов. Оптимальной программой расходов в масштабах страны следует считать такую программу, в которой уравновешены два фактора: негативные макроэкономические последствия больших финансовых вливаний в иностранной валюте, с одной стороны, и необходимость инвестировать в другие секторы производства, чтобы достичь более высокого уровня экономического роста в долгосрочной перспективе, — с другой. Эта трудная задача рассматривается Джеффри Саксом в главе 7. Сакс выявляет условия, при которых природные ресурсы почти неизбежно оказывают негативное воздействие на другие секторы экономики. Однако можно избежать этих последствий и даже превратить негативное воздействие в позитивное, если избрать адекватную инвестиционную стратегию. Оптимальная инвестиционная стратегия может предусматривать намного более высокий уровень расходов на начальных этапах разработок, чем это предусмотрено в рекомендациях многих аналитиков. Однако в связи с этим возникает проблема: какой бы оптимальной ни была программа расходов — с упором на начальные или конечные этапы, — правительство все равно будет испытывать давление со стороны сил, стремящихся как можно быстрее заставить его потратить как можно больше денег. Причины, вызывающие такое давление, обсуждаются в главе 8 Макартеном Хамфрисом и Мартином Сандбю. Большим подспорьем для решения этой проблемы может послужить создание фондов природных ресурсов — но только в том случае, если эти учреждения действительно меняют соотношение сил при принятии важных политических решений. На это соотношение сил можно повлиять по меньшей мере тремя способами: путем расширения числа акторов, играющих роль при принятии решений о расходах; путем предоставления этим акторам инструментов, позволяющих следовать определенной стратегии расходов; и путем создания ситуации, при которой любое отклонение ответственных лиц от ранее принятых решений будет им дорого стоить.

В главах третьей части исследуются политэкономические и юридические вопросы, связанные с оптимальным управлени-

ем доходами. В главе 9 Майкл Росс анализирует набор возможностей, которыми располагает государство в управлении болезненными процессами распределения доходов от продажи природных ресурсов. В этой главе показано, как минеральные богатства могут усиливать вертикальное и горизонтальное неравенство и что могут сделать правительства в этой связи. Росс анализирует преимущества и недостатки децентрализации ресурсных доходов и предлагает комплекс рекомендаций государствам, стремящимся лучше управлять процессами распределения, порожденными «бумом полезных ископаемых». Прямое распределение доходов среди граждан добывающей страны хотя и выглядит привлекательным, но приводит к ряду новых проблем. Сходным образом децентрализация, предусматривающая предоставление местным органам власти права на взимание доходов, выглядит крайне проблематично, хотя децентрализация расходов — в случае, если централизованной структурой произведено их выравнивание, — имеет ряд преимуществ. В главе 10, написанной Терри Линн Карл, автор обращается к проблеме взаимосвязей между государством и обществом. Карл задается вопросом: если зависимость от природных ресурсов исторически привела к ослаблению связей между государствами и их населением, можно ли переломить эту тенденцию, чтобы двинуться вперед, к демократии? Она исследует ряд предложенных возможностей и фокусирует внимание на ключевой предпосылке установления прочных связей между государством и обществом: такой предпосылкой является информированность общества о состоянии государственной финансовой системы и об операциях государства в нефтяном и газовом секторах. Карл утверждает, что этот фактор — необходимое предварительное условие успешного осуществления любых действий, нацеленных на то, чтобы избежать ресурсного проклятия. В завершающей главе, написанной Джозефом Беллом и Терезой Мореа Фариа, рассматриваются существующие юридические возможности, на которые можно опереться при решении вышеозначенных проблем. В этой главе — снабженной приложениями, в которых даны сокращенные варианты новаторских законов, регулирующих управление нефтяными и газовыми доходами, — намечен ряд последовательных шагов, которые следует предпринять правительству, если оно действительно захочет следовать рекомендациям, изложенным в предыдущих главах.

В совокупности главы этой книги охватывают весь цикл управления ресурсами от начальных трудностей, связанных с переговорами с международными корпорациями, до трудных экономических и политических решений о том, когда и как тратить доходы от продажи природных ресурсов. Как это ни прискорбно, но все

предписания такого рода, независимо от степени их разумности, имеют печальную судьбу: они чаще всего остаются благими пожеланиями, ведь природа ресурсного проклятия такова, что многие лица, работающие в правительстве и частном секторе, прекрасно себя чувствуют (во всяком случае, в краткосрочной перспективе), когда ресурсы управляются недолжным образом. Даже если такое положение вещей невыгодно для них в долгосрочной перспективе, изменить поведение ведущих игроков чрезвычайно сложно, если акторы, от которых это зависит, не решатся на проведение радикальных реформ. Задача в том, чтобы найти способы, позволяющие изменить стимулы, с которыми имеют дело эти акторы, таким образом, чтобы они были заинтересованы в надлежащем выполнении своих обязанностей. Основная мысль этой книги, лейтмотивом проходящая через все ее главы, состоит в том, что это может быть сделано лишь при одном условии: информация, имеющая отношение к отрасли, должна быть доступна широкой публике, чтобы она могла адекватно оценивать решения своих политических лидеров. Если в нефтегазовой политике не будут произведены структурные изменения, обеспечивающие гораздо более широкий доступ к информации о том, как заключаются сделки, кто что получает и как власти распоряжаются ресурсами, мы будем и дальше иметь дело исключительно с упущенными возможностями и те безобразия, которые каждодневно творятся во многих богатых нефтью и газом странах, будут продолжаться до бесконечности.

Библиография

Хотеллинг Г. 1999. Экономика исчерпаемых ресурсов // *Вехи экономической мысли. Теория потребительского поведения и спроса.* Т. 3. СПб.: Экономическая школа. С. 262–303.

Auty, R. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis.* London: Routledge.

Ayittey, G. B. N. 2006. Nigeria's Struggle with Corruption. Testimony before the Committee on International Relations' Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations House Sub-Committee on Africa, U. S. House of Representatives, May 18, Washington, DC.

Collier, P. and A. Hoeffler. 2000. Greed and Grievance in Civil Wars. Working Paper, World Bank. WPS 2000–18.

The Dutch Disease. 1977. *The Economist,* November 26: 82–83.

Ebrahim-zadeh, C. 2003. Back to Basics: Dutch Disease. Too Much Wealth Managed Unwisely. *Finance and Development* 40 (1): 50–51.

Englebert, P. and J. Ron. 2004. Primary Commodities and War: Congo-Brazzaville's Ambivalent Resource Curse. *Comparative Politics* 37 (1): 61–81.

Fearon, J. D. and D. Laitin. 2003. Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review* 97 (1): 75–91.

Gasiorowski, M. 1987. The 1953 Coup d'Etat in Iran, *International Journal of Middle East Studies* 19 (3): 261–286.

Goldberg, E., E. Wibbels, and E. Mvukiyehe. 2005. Lessons from Strange Cases: Democracy, Development, and the Resource Curse in the U.S. States, 1929–2002. Paper presented at the 2005 meeting of the American Political Science Association.

Gylfason, T 2001. Natural Resources, Education, and Economic Development. *European Economic Review* 45 (4-6): 847–859.

Hirschman, A. O. 1958. *The Strategy of Economic Development.* New Haven: Yale University Press.

Hotelling, H. 1931. The Economics of Exhaustible Resources. *Journal of Political Economy* 39 (2): 137–175.

Human Development Report. 2005. http://hdr.undp.org/reports/global/2005/ (accessed July 15, 2006).

Humphreys, M. 2005. Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution. *Journal of Conflict Resolution* 49: 508–537.

Karl, T. L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States.* Berkeley: University of California Press.

Leite, C. and J. Weidmann. 1999. Does Mother Nature Corrupt? Working Paper, IMF.

Moore, M. 1998. Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World. In *The Democratic Developmental State,* M. Robinson and G. White, eds. Oxford: Oxford University Press, pp. 84–124.

Oil Firm ELF Accused of Bribing African Officials. 2001. Inter-Press Service, November 22.

Ross, M. 2001. Does Oil Hinder Democracy? *World Politics* 53 (3): 326–361.

Ross, M. 2003. Nigeria's Oil Sector and the Poor. Prepared for the UK Department for International Development.

Ross, M. 2004. Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science* 34: 229–249.

Sachs, J. and A. M. Warner. 1995. Natural Resource Abundance and Economic Growth. NBER Working Paper No. 5398.

Sachs, J. and A. M. Warner. 2001. The Curse of Natural Resources. *European Economic Review* 45 (4-6): 827–838.

Sala-i-Martin, X. and A. Subramanian. 2003. Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria. NBER Working Paper No. 9804.

Seers, D. 1964. The Mechanism of an Open Petroleum Economy. *Social and Economic Studies* 13: 233–242.

Tsui, K. 2005. More Oil, Less Democracy? Theory and Evidence from Crude Oil Discoveries. http://are.berkeley.edu/courses/envres_seminar/KTsuijobmarketpaper. pdf

Weinthal, E. and P. Luong. 2006. Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth. *Perspectives on Politics* 4 (1): 35–53.

Weisbrot, M., L. Sandoval, and D. Rosnick. 2006. *Poverty Rates in Venezuela: Getting the Numbers Right.* Center for Economic and Policy Research.

World Bank Country Briefs, http://web.worldbank.org (accessed June 15, 2006).

Часть I
Как вести дела с нефтяными корпорациями

Глава 2

В чем состоит роль государства?

Джозеф Ю. Стиглиц

РЕЗЮМЕ

Заключая сделки с представителями международной добывающей индустрии, национальные правительства часто упускают возможность продать свои ресурсы по полной стоимости. Ключевая проблема состоит в том, что стороны, представляющие частный сектор, заинтересованы в максимизации своей прибыли и минимизации доли доходов, причитающихся стране. Полная приватизация прав на разработку нефтяных и газовых месторождений была отмечена масштабными злоупотреблениями, в результате которых правительству перепадали лишь крохи с коррупционного стола. В странах с отлаженным государственным управлением, где не возникает особых проблем с добычей полезных ископаемых, государственные нефтяные компании часто играют главную роль в управлении ресурсами. Страны, которые не могут похвастаться безупречной работой своего аппарата, сталкиваются с трудным выбором: они должны либо усилить управление государственным сектором, либо положиться на несовершенный и, возможно, коррумпированный госсектор, предоставив ему возможность устанавливать взаимоотношения с частным сектором, цели которого, состоящие в минимизации выплат государству, прямо противоположны общественным интересам. На этот случай существует ряд рекомендаций, следуя которым правительство может обеспечить более высокую оценку своих активов: укрепление институтов всегда должно производиться *до* начала приватизации; необходимо проявлять терпение — иногда лучше оставить нефтяные богатства в земле, чем неудачно их продать; желательно, чтобы параметры пересмотра договора были установлены заранее; контракты должны быть максимально простыми, и их следует оценивать с точки зрения стимулов, которые они порождают, и возможностей их реализации при разных сценариях развития событий; график выплат должен составляться с учетом способности государства нести риски. Каким бы ни был избранный правительством подход, целью его решений должно быть обеспечение прозрачности, прав собственности и справедливости.

Введение

В главе 1 этой книги была сформулирована одна из центральных проблем, лежащих в основе ресурсного проклятия: в подавляющем большинстве случаев богатым ископаемыми странам не удается продать свои ресурсы по полной стоимости. Представим себе правительство, заинтересованное в использовании своего шанса – дарованного ему ресурсного богатства – во благо своего народа. Но сначала оно должно извлечь эти ресурсы из-под земли и продать их. Для этого ему приходится полагаться на государственных служащих и/или подрядчиков из частного сектора. Оно может либо нанять частных подрядчиков для выполнения тех или иных задач, либо продать им природные ресурсы по фиксированной цене или на условиях роялти от продажной стоимости ресурсов. Однако многие из тех, на кого приходится полагаться правительству, имеют другую цель: максимизировать собственную прибыль или благосостояние, что, в свою очередь, означает минимизацию доли, достающейся правительству. Мы имеем здесь дело с естественным и неизбежным конфликтом интересов. И в государственном, и в частном секторе всегда найдутся люди, которые захотят использовать богатства страны для личного обогащения. Таким образом, ключевая проблема, с которой сталкивается любое правительство, состоит в следующем: оно должно выработать стратегию взаимоотношений с акторами, цели которых неизбежно радикально отличны от его собственных.

В данной главе я сосредоточу внимание на теме, особенно важной для ответа на вопрос: как должно работать правительство с частным сектором, чтобы максимизировать общие доходы (от продаж по ожидаемой текущей стоимости), получаемые им от природных богатств страны?

Старая пословица *Caveat emptor* – «Да будет осмотрителен покупатель» – рекомендует покупателю не забывать о естественных рисках, с которыми он сталкивается, приобретая товары на рынке. Эта глава добавляет в копилку народной мудрости новую максиму: «Да будет осмотрителен собственник!» Будьте вдвойне недоверчивы к тем, кто предлагает взять ваши ресурсы под свое управление или выкупить их. Цель покупателя состоит в увеличении не вашего, а его собственного благосостояния. И слишком часто условия, которые должны соблюдаться, чтобы вы могли доверять рынку, на самом деле не соблюдаются[1]. Существует и другая максима: «Дурак легко расстается с деньгами». В ней заключено еще более грозное предостережение, адресованное гражданам богатых ресурсами стран: *политики очень легко идут на сговор с представителями част-*

ного сектора, чтобы лишить вас того, что принадлежит вам по праву. Следующая максима, возможно, не столь афористична, но не менее важна: когда дело касается природных ресурсов, даже неплохо информированное население легко может лишиться своих денег.

Проблема обмана

Возможность обмана очень реальна и серьезна, и она может возникнуть на любой стадии трансакции, связанной с передачей природных ресурсов. Правительство часто получает за лицензию на право разработки месторождений меньше, чем ему причитается, и в связи с этим возможны попытки ограничить или фактически свести на нет конкурентность при проведении тендеров. Каким бы ни был подписанный контракт, корпорации всегда способны поддаться искушению недоплатить, ибо на этом можно выгадать очень много денег. Случаи недоплаты бывают не только в развивающихся странах. В 1980-е годы мне пришлось разбираться с имевшей место на Аляске недоплатой со стороны крупных нефтяных компаний. Этот богатый нефтью штат выдал лицензию на добычу минеральных ископаемых, предусматривающую, что нефтяные компании будут платить ему 12,5% от валового дохода минус стоимость транспортировки нефти из отдаленного — расположенного за Полярным кругом — месторождения Прадхо-Бей[2]. Завысив цену за транспортировку всего на несколько пенни за галлон (и умножив эти пенни на сотни миллионов галлонов), нефтяные компании увеличили свои доходы на огромную сумму. Они не смогли устоять перед искушением.

Компании находят и другие способы недоплатить: например, продавая нефть своим дочерним подразделениям по цене ниже рыночной (см. главу 4) или используя другие дочерние компании для вывоза нефти, а затем предъявляя счета за транспортировку по фиктивным (разумеется, завышенным) ценам. В цепочке разработки природных ресурсов элемент обмана, связанного с недоплатой, не так легко обнаружить, и правительственным инспекторам (а то и работникам прокуратуры) приходится анализировать с этой целью тысячи операций на десятки миллионов долларов. Они не сомневаются в том, что недоплаты имеют место — и в очень больших масштабах. Если мы возьмем только внесудебные соглашения с пойманными с поличным мировыми гигантами нефтедобычи — такими как *BP*, *ExxonMobil* и *ConocoPhillips*, — то выяснится, что объем компенсационных выплат по этим соглашениям превысил 6 миллиардов долларов[3].

В Алабаме произошел еще более скандальный судебный процесс: *штат Алабама против Exxon Mobil Corp*[4]. Рассматривался во-

прос о том, имел ли право *Exxon* вычитать из выплат роялти производственные расходы и стоимость газа, используемого в качестве топлива для двигателей, работающих на нефтяных скважинах. В контракте было совершенно ясно указано, что компания не имела права этого делать. Более того, представленные на процессе внутренние бухгалтерские документы фирмы *Exxon* свидетельствовали, что руководство компании отдавало себе отчет в том, что занимается обманом, и производило стоимостный анализ затрат/выгод с учетом риска быть уличенным в злоупотреблениях. На этом основании было вынесено судебное решение в пользу Алабамы: фирме *Exxon* пришлось выплатить 11,8 миллиарда долларов за нанесенный ущерб и 63,6 миллиона долларов недоплаты роялти[5].

Если такие вещи происходят в Соединенных Штатах, то что уж тут говорить о возможностях недоплаты в странах с куда менее сильными институтами.

В данной главе будут представлены рекомендации для правительств, пытающихся благополучно провести государственный корабль через опасные рифы недоплат. Я описываю различные способы, позволяющие (и такое действительно происходило) лишить страну существенной части реальной стоимости принадлежащих ей ресурсов, и покажу, что может быть сделано для уменьшения риска стать жертвой обмана, связанного с недоплатами.

Если бы нужно было выразить посыл этой главы одним предложением, оно было бы таким: простого решения этой проблемы не существует. Приватизация — процесс передачи активов в виде природных ресурсов под контроль частного сектора — *не является* ответом, который можно было бы считать панацеей от всех бед. Но с учетом того, что простого решения не существует, одни государства действовали разумнее, чем другие, обеспечив своему народу значительную долю стоимости ресурсов страны. В этой главе описываются шаги, которые может предпринять правительство для увеличения этой доли. Среди таких шагов следует выделить по меньшей мере три наиважнейших: усиление институциональных структур *до* проведения приватизации; контроль за соответствием деятельности корпораций самым высоким мировым стандартам; тщательная проработка стоимостных оценок при заключении контракта.

Приватизация и агентские проблемы

Центральную проблему, стоящую перед богатыми ресурсами странами, очень легко сформулировать: различные индивиды хотят отщипнуть от этого пирога как можно более лакомые куски. Современная экономическая теория проанализировала основопо-

лагающую проблему такого стимулирования агентов (в данном случае – правительственных чиновников), которое побудило бы их действовать в интересах тех, кому они служат, – принципалов, или, шире, граждан страны. Агентские проблемы возникают в условиях недостатка информации, поэтому так необходимо стремиться к повышению *прозрачности* – уровня открытости и доступности информации как средства борьбы с коррупцией[6].

Повышение уровня информированности населения – не единственный способ преодоления (или хотя бы смягчения) агентских проблем. Прежде всего должны быть наложены ограничения на деятельность людей, связанных с ресурсной сферой. Ограничение полномочий акторов, ответственных за принятие решений, может повлиять на масштаб возможных злоупотреблений. Например, если созданы условия, при которых для принятия решения требуется одобрение более широкого круга акторов, увеличивается количество людей, которых нужно подкупить, чтобы получить ресурсы по цене ниже рыночной. Чем больше людей вовлечено в дело, тем выше вероятность того, что хотя бы один из участников этого процесса окажется некоррумпированным (по крайней мере, по текущим расценкам), и за счет этого снизится риск коррупции[7]. Если подсчет затрат/выгод коррупции с учетом рисков изменится, уровень коррумпированности может уменьшиться[8].

Любое взаимодействие открывает простор для возникновения агентских проблем (и коррупция лишь одна из форм их проявления). Существуют агентские проблемы внутри фирм, внутри правительств и в отношении передачи активов из-под правительственного контроля под контроль частного сектора. На остроту агентских проблем оказывает влияние весь комплекс правил, регулирующих разработку природных ресурсов, а также распределение причитающейся обществу прибыли от продажи имеющихся в стране полезных ископаемых[9].

Общая проблема увода ресурсов

Обозревая опыт, накопленный в мире, можно составить целый каталог способов, при помощи которых уводятся ресурсы, в результате чего страдает эффективность производства. Во многих развивающихся странах управляемые правительством нефтяные компании отмечены высоким уровнем коррупции. Даже когда нет открытой коррупции, лица, управляющие нефтяными компаниями, назначают себе и своим подчиненным зарплату выше рыночной; такая практика приводит к тому, что денег в казне для остальной страны остается меньше. В странах с высоким уровнем безработицы управляемые государством нефтяные компании

раздувают свои штаты, и это начинает напоминать искаженную социальную программу, действие которой распространяется только на людей со связями.

Общественное обсуждение часто сосредоточивается на правительственной коррупции: на попытках крупных государственных чиновников увести на собственные нужды как можно больше ресурсов. В результате этого многие (в том числе и международные финансовые институты) пришли к идеализации приватизации, то есть передачи (в той или иной форме) разработки природных ресурсов частному сектору. Двадцать лет назад, в начале волны денационализации, казалось, что приватизация решит все имеющиеся в этой сфере проблемы: частное предприятие будет иметь стимул повышать свою эффективность. Особые надежды возлагались на аукционы. Если ресурсы будут выставлены на продажу на аукционе, победителем станет фирма, лучше других подготовленная для их разработки; экономическая эффективность будет гарантирована, а государственные доходы максимизированы. Но то, что происходило в этой области за последние два десятилетия, заставило нас осознать, что приватизация вовсе не исключает простора для коррупции; иными словами, она не снимает агентских проблем. Эти проблемы существуют как внутри частных фирм, так и в государственных учреждениях. Это особенно очевидно в странах, которые не могут похвастаться хорошим корпоративным управлением (то есть почти во всех развивающихся странах). Те, кто управляет корпорациями (руководители компаний), как правило, имеют возможность уводить ресурсы компании для удовлетворения собственных нужд — и нередко ею пользуются. В самом деле, поскольку общественный контроль над корпорациями (даже государственными) не так строг, как контроль над госучреждениями, поле возможностей для увода ресурсов в этом случае намного шире[10].

Однако нас здесь интересует прежде всего влияние агентских проблем на доходы, получаемые правительством. Приватизация, как правило, влечет за собой не только единовременные выплаты частного сектора правительству, но также и непрерывный поток платежей в форме налогов. Соглашения по аренде земельных участков/месторождений порождают новые потоки платежей в форме роялти. Во многих случаях правительство выступает в качестве миноритарного акционера корпорации, получившей право на добычу нефти или других природных ресурсов. Каждое из подобных соглашений порождает множество возможностей для увода и агентских проблем. Определенный потенциал для такого увода существует на всех стадиях сделки, например на этапе подписания контракта и на этапе его реализации. Когда частная

корпорация, имеющая в числе своих миноритарных акционеров правительство, получает контракт на разработку угольных или нефтяных месторождений, возникает стандартный комплекс проблем, связанных с корпоративным управлением: нарушение прав миноритарных акционеров со стороны владельцев контрольного пакета акций или подавление акционеров менеджментом. Часто, например, компания нанимает иностранную фирму для управления нефтяными скважинами. Возникает вопрос: какой должна быть оплата подобных услуг? Даже если работа менеджера оплачивается должным образом напрямую, он может организовать выплаты за услуги третьей стороне по расценкам выше рыночных, уводя средства из-под контроля правительства.

Проблемы возникают даже в тех случаях, когда единственной формой взаимоотношений между частной фирмой и правительством являются налоговые выплаты или роялти, потому что компания может попытаться недоплатить в надежде на то, что, если суммы недоплат невелики по отношению к стоимости одного барреля, они останутся незамеченными. Но недоплата размером в несколько пенни за баррель, умноженная на сотни миллионов баррелей, может обернуться очень крупной суммой. В начале этой главы были описаны два эпизода с такими недоплатами, имевшие место в Соединенных Штатах.

Адам Смит, «невидимая рука» и увод ресурсов

В свете вышесказанного нет ничего удивительного в том, что приватизация не смогла решить проблему увода ресурсов: частные предприятия, нацеленные на максимизацию доходов, естественно, стремятся минимизировать те средства, которые приходится выплачивать правительствам за право контролировать использование активов[11]. В целом современный капитализм базируется на простом расчете: каждый индивид озабочен тем, что он сможет получить для себя. С поправкой на набор жестких условий (которые никогда полностью не выполняются) Адам Смит был прав в том, что преследование собственных интересов приводит — как если бы этим процессом управляла «невидимая рука» — к экономической эффективности. Однако в более широкой перспективе может и не приводить. Адам Смит и его последователи исходят из той предпосылки, что всегда имеется полная информация, и они рассуждают так, как будто не существует никаких агентских проблем [Arnott et al. 1994; Greenwald and Stiglitz 1986]. Во многих случаях американские руководители компаний, инвестиционных банков и аудиторских фирм так увлекались преследованием собственных интересов (иными словами, поддавались

алчности), что это приводило не к повышению эффективности инвестиций, а к банкротству, хотя отдельные персоны неплохо на этом заработали, главным образом в форме премиальных выплат. И очень немногие из них (по крайней мере, на сегодняшний день) ответили за злоупотребления в уголовном порядке [Stiglitz 2003; Стиглиц 2006].

Существует стандартная доктрина, пользующаяся особой популярностью среди американских экономистов и представителей бизнес-сообщества, согласно которой фирмы должны максимизировать стоимость своего акционерного капитала[12]. Почти в любой бизнес-школе учат, что это именно то, чего ожидают от менеджера. Менеджера, который не достигает этой цели, ждет наказание: акционеры компании либо отстранят его от работы, либо понизят в должности[13]. Подобные доктрины имеют жесткие импликации: если фирма может получить контроль над нефтью по цене, составляющей одну десятую ее рыночной стоимости, путем дачи взятки в 10 миллионов долларов правительственному чиновнику, она должна на это пойти, исходя из императива максимизации стоимости акционерного капитала, поскольку ожидаемые штрафные санкции (их размер вычисляется путем умножения вероятности быть уличенным в нарушении Закона о коррупционных практиках в международной деятельности на размер предполагаемого штрафа) не слишком велики[14]; если угольная компания имеет возможность унести ноги из страны, не уплатив полной стоимости ликвидации последствий ее деятельности, она должна это сделать; если необходимо подкупить правительственного чиновника или сделать взнос в электоральную кампанию, это следует рассматривать как неизбежные деловые расходы[15].

Хотя некоторые западные фирмы не подписались бы под столь сильными утверждениями, но факт остается фактом: рыночная экономика вознаграждает игроков за такое поведение. Если страна продает свои природные ресурсы с аукциона, компания, готовая заплатить самую высокую цену, не обязательно является компанией, способной управлять разработкой сырьевых запасов наиболее эффективно. Скорее это будет фирма, наиболее поднаторевшая в минимизации взяток, необходимых для того, чтобы правительство взяло на себя возмещение ущерба, наносимого окружающей среде.

И лишь немногие западные фирмы способны проявить стойкость в уклонении от вмешательства в политику путем внесения средств в избирательную кампанию («инвестиция», от которой компании надеются получить существенные выгоды и чаще всего не обманываются в своих ожиданиях).

Приватизация и масштабы увода ресурсов

На практике приватизация предоставляет новые возможности и стимулы для злоупотреблений и тем самым расширяет масштабы коррупции путем увеличения потенциала сговора и попустительства: подкупленные правительственные чиновники и другие акторы смотрят сквозь пальцы на увод ресурсов, которые могли бы пойти на повышение общественного благосостояния. В таких условиях коррупция лучше окупается; кроме того, в ходе реформирования создается целый ряд дополнительных и с трудом выявляемых механизмов увода ресурсов. До проведения приватизации правительственные чиновники могли уводить лишь часть потока доходов; после того как приватизация проведена, они могут увести еще и часть общей стоимости ресурсов (приведенной стоимости потока будущих доходов). Чем лучше окупается коррупция, тем сильнее стимулы для злоупотреблений, и опыт показывает, что люди имеют обыкновение поддаваться подобным искушениям. Как будет показано ниже, приватизация часто предоставляет широчайшие возможности для разработки внешне законных (хотя обычно непрозрачных) способов снижения цены, выплачиваемой за ресурсы.

Эти вопросы подробно рассматриваются в нижеследующих главах. По большей части они связаны с проблемами, возникающими как внутри частного и государственного секторов, так и в процессе их взаимодействия; по большому счету, мы имеем дело с теми же агентскими проблемами в ситуации, когда одни трудности наслаиваются на другие. Частный сектор эксплуатирует агентские проблемы государственного сектора, а именно тот факт, что интересы государственного чиновника далеко не полностью совпадают с интересами, которым он призван служить. Даже когда на уровне официальной политики корпорация не стремится эксплуатировать госсектор, используемые в частном секторе стандартные схемы вознаграждений создают стимулы, заставляющие его агентов это делать.

Эффективность

Хотя главным предметом рассмотрения в этой главе является проблема максимизации доходов, достающихся правительству, и особенно связанный с ней вопрос об уводе ресурсов, мне хотелось бы подчеркнуть, что это не игра с нулевой суммой. Это *не только* вопрос увода доходов. Разработка месторождений оставляет желать лучшего, как правило, полезные ископаемые извлекаются слишком быстро, без должного внимания к тому вреду,

который наносит их добыча окружающей среде. Средства, полученные от эксплуатации природных ресурсов, нередко вывозят из страны, чтобы обеспечить их сохранность, и такая практика может иметь серьезные макроэкономические последствия.

По общему мнению, Норвежская государственная нефтяная компания работала эффективно и оказалась некоррумпированной; пожалуй, немногие государства могли бы реализовать передачу своим гражданам более значительной доли потенциальной стоимости ресурсов страны, чем это сделала Норвегия. В случае Норвегии трудно рекомендовать какие-либо институциональные изменения: они вряд ли помогли бы существенно улучшить ситуацию (и без того хорошую). Между тем практически в любой другой стране при такой системе (еще раз подчеркнем: государственной и централизованной) были бы очень быстро найдены лазейки для масштабного увода ресурсов.

Пример Норвегии чрезвычайно важен (см. главу 4), так как начисто опровергает догму о том, что экономическая эффективность и максимизация благосостояния могут быть достигнуты только на пути приватизации. И опыт Норвегии не единичен. Малайзия также может претендовать на звание чемпиона мира в этом отношении: ее централизованная нефтяная компания, управляемая государством, сумела обеспечить передачу своим гражданам значительной доли стоимости нефтяных запасов страны, и к таким успехам едва ли можно было прийти другим путем[16]. Процесс приватизации сам по себе порождает массу возможностей для увода ресурсов, и люди, выступающие за приватизацию во что бы то ни стало, должны доказать, что неизбежные потери, обусловленные удержанием ресурсов в государственном секторе, более масштабны, чем совокупные потери, обусловленные передачей их в частный сектор и возникновением после приватизации множества дополнительных агентских проблем[17].

Механизмы увода ресурсов при приватизации

Существуют четыре основных механизма (иногда они взаимосвязаны) коррумпированной приватизации. И это помимо самого очевидного – передачи ресурсов своим друзьям или, как это происходит в Соединенных Штатах, соблюдения системы, при которой фирмы, уже работающие в этой сфере, находятся в привилегированном положении, облегчающем захват ресурсов. Первый механизм – ограничение конкурентности; второй (особенно характерный для стран с переходной экономикой, где рынки капитала еще толком не сформированы) – прямая передача фондов «любимчикам»; третий – снабжение фаворитов инсайдерской ин-

формацией о реальной стоимости выставленных на продажу ресурсов; и, наконец, четвертый — навязывание конкурентам асимметричных условий.

Ограничение конкуренции

Если конкуренция в борьбе за ресурсы ограничена, и особенно в тех случаях, когда известно, что она ограничена, государство продаст свое природное достояние по более низкой цене, чем могло бы. Есть три способа ограничения конкуренции. Первый состоит в том, чтобы неожиданно выставить на продажу большое количество месторождений — то есть резко увеличить предложение, с тем чтобы стоимость каждого месторождения оказалась заниженной. Именно такую политику проводил президент Рейган в начале 1980-х годов. Это было похоже на дешевую распродажу: словно правительству не терпелось избавиться от своих активов, и оно хотело сделать это *немедленно*. Но, по сути дела, в то время не было экономических причин, которые диктовали бы такой образ действий; правительство вело себя так, как будто нефть могла в одночасье испариться или как если бы ему срочно понадобились наличные. В результате на многие месторождения нашелся лишь один претендент (и, конечно, нефтяные компании об этом знали). В исследовании, которое мы провели совместно с Джеффом Лейцингером [Leitzinger J. and J. Stiglitz 1984], было установлено, что такая организация аукциона сильно повлияла на цены: правительство получило лишь часть тех денег, которые могло бы получить, если бы месторождения были выставлены на продажу с соблюдением всех должных процедур; в результате сверхприбыль, обусловленная разницей в цене, осела в карманах руководителей нефтяных корпораций[18].

Есть несколько вещей, которые может сделать правительство, чтобы *повысить* уровень состязательности и уменьшить асимметрию в информированности со всеми вытекающими последствиями. Один подход заключается в следующем: правительство может потребовать, чтобы все компании раскрыли имеющуюся у них геологоразведочную информацию, касающуюся месторождения; кроме того, правительство должно снабдить всех участников аукциона информацией о результатах собственных изысканий, осуществляемых на государственные средства; эти изыскания должны вестись достаточно интенсивно — с тем, чтобы все необходимые данные были получены и обнародованы еще до начала торгов[19]. Сдача участков в аренду в шахматном порядке (как это было сделано в Альберте, Канада) также помогает избежать последствий асимметрии в плане информированности: при таком

подходе вся необходимая информация известна заранее, и в результате правительство получает за свои месторождения больше денег.

Другой подход состоит в следующем: правительство может позаботиться о разработке такой организации аукциона, которая смягчила бы последствия информационной асимметрии и тем самым повысила конкурентность. Например, проведение торгов по схеме ставок роялти (согласно которой побеждает тот, кто предлагает правительству наивысшие ставки отчислений от стоимости добытой нефти) может обеспечить значительно более высокий уровень конкуренции, чем торги на заключение подряда по величине первого взноса (бонуса). Во-первых, при схеме ставок роялти информация относительно величины запасов нефти не так уж и важна (здесь важнее информация о стоимости добычи нефти). Во-вторых, схема конкуренции по величине разового платежа благоприятна для крупных компаний, которые могут себе позволить большие начальные выплаты. Крупный разовый платеж — это заем, предоставляемый нефтяной компанией правительству: оно сразу получает деньги, которые нефтяной компании еще только предстоит заработать в результате продажи нефти. Хотя правительство способно извлечь выгоду из разовых платежей, которые при ином раскладе могли бы достаться следующему правительству, но ставки роялти обычно выше, а иногда и намного выше тех ставок, по которым правительство могло бы занять деньги за рубежом[20]. В-третьих, конкуренция по величине разового платежа выгодна крупным диверсифицированным компаниям/корпорациям, обладающим большим запасом прочности в плане рисков, поскольку такой риск, связанный с ценами на нефть, объемом запасов и стоимостью добычи, принимает на себя участник аукциона[21].

Торги по схеме ставок роялти имеют один существенный недостаток: высокие проценты роялти ограничивают стимулы для последующего инвестирования и могут привести к преждевременному прекращению разработок, когда стоимость добычи возрастет; что же касается системы с разовым платежом, то она, напротив, стимулирует дальнейшие инвестиции, поскольку самые большие взносы уже уплачены[22]. Проблема преждевременного прекращения разработок вызывала в последние годы особую озабоченность; для борьбы с этой угрозой было предложено внести в контрактные соглашения изменения, согласно которым ставки роялти подлежат снижению на поздних стадиях разработки, благодаря чему эта проблема будет если не решена, то существенно смягчена[23]. Конечно, если бы не существовало неопределенности в оценках стоимости ресурсов, а функционирование рынков ка-

питала было бы доведено до совершенства (так, чтобы не было перепада между процентными ставками, по которым получают средства правительства и корпорации), тогда преимущества схемы с разовым платежом доминировали бы над ее недостатками (см. главу 5). Но, оставаясь реалистами, мы должны внимательно прислушаться к сильным аргументам в пользу проведения аукционов по схеме ставок роялти[24].

Процессы, приводящие к ограничению состязательности путем манипуляций с формой организации и масштабом аукционов и степенью открытости информации, были описаны выше на материале Соединенных Штатов и других развитых стран; разумеется, подобные явления носят еще более выраженный, если не гротескный характер в развивающихся странах и в государствах с переходной экономикой. Если коррумпированные чиновники захотят ограничить конкуренцию, они просто могут организовать аукцион на условиях, по которым к торгам будут допущены только привилегированные игроки[25].

Неудивительно, что большие транснациональные корпорации всячески противятся реформам, направленным на повышение уровня конкурентности и увеличение доли, достающейся правительству; и их позиция остается доминирующей[26]. На сегодняшний день система разовых платежей превалирует, а порядок, предусматривающий обеспечение участников торгов всей необходимой информацией до проведения аукциона, получил лишь ограниченное распространение[27].

Направление средств

В государствах с переходной экономикой, примером которых могут послужить страны бывшего Советского Союза, часто применялся другой подход, приводивший к коррупционной приватизации. Правительство не допускало к участию в аукционах иностранные компании, в результате чего на начальном этапе реформ за ресурсы могли бороться лишь немногие российские игроки, обладавшие большими собственными средствами. Кажущимся решением для фирм было обращение в банк за кредитом. Но в некоторых странах правительства до сих пор контролируют банки и поэтому могут определять, кто получит кредит для участия в аукционе и на какую сумму. Таким образом правительство перекладывает деньги из одного своего кармана в другой через посредника. При этом правительству не перечислялись реальные наличные деньги; сложившаяся ситуация лишь слегка отличалась от той, которая возникла бы, если бы правительство купило угольную шахту или нефтяное месторождение у самого себя.

Однако это небольшое отличие имело большие последствия. Наличие частного посредника превращало правительство из акционера в кредитора. Если правительство получает за ресурсы оплату по справедливой рыночной стоимости, можно считать, что оно просто произвело передачу риска. Но в рассматриваемом нами случае правительство не получает оплату по справедливой рыночной стоимости. Кроме того, поскольку покупатель легко может обанкротиться, передача риска производилась лишь номинально. Это была просто передача потенциальных стартовых возможностей: они были переданы из рук правительства стороне, представляющей частный сектор.

Я описал эту схему на примере ситуации, сложившейся в странах, где существуют лишь государственные банки; если правительство в стране занимается лицензированием частных банков, от этого мало что меняется. Право выдавать лицензии при слабом регулировании равносильно праву печатать деньги — или, в данном случае, определять, кто может участвовать в торгах за право разрабатывать правительственные ресурсы, а кто — нет. (Даже если некоторое регулирование и имеет место, правительство может повлиять на исход аукциона: для этого ему достаточно определить, депозиты какого банка будут использоваться и, соответственно, какой банк будет иметь потенциал для выдачи займов[28].)

Из этого следуют простые и ясные выводы. Если приватизация осуществляется в стране, где имеется ограниченное количество частных игроков, способных участвовать в аукционе по схеме разовых платежей, тогда нужно: 1) изменить организацию аукциона и перейти от схемы разовых платежей к схеме ставок роялти (смотри соответствующую аргументацию в пользу ставок роялти в предыдущем разделе) и/или 2) допустить к участию в аукционах иностранных игроков. Альтернативное решение состоит в том, чтобы отложить приватизацию до тех пор, пока в стране не появится достаточно компетентных акторов, способных принять участие в действительно конкурентных аукционных торгах.

Информационная асимметрия

Мы уже отмечали пагубное влияние на экономику такого фактора, как информационная асимметрия. Дело не только в том, что игрок, располагающий инсайдерской информацией, знает, что именно выставлено на продажу. Информационная асимметрия приводит к более тонким и менее очевидным последствиям. Когда кто-то из акторов имеет информационное преимущество, другие, зная о том, что они подверглись неформальной информационной дискриминации, делают не такие большие ставки, какие сдела-

ли бы, если бы располагали всей полнотой информации. Непривилегированные участники такого аукциона страдают от своеобразной версии «проклятия победителя»: они боятся, что победят только в том случае, если предложат слишком большие ставки, превышающие те, которые делает информированный заявитель (см. главу 5)[29]. В результате компании снижают ставки, инсайдер, зная об этом, получает возможность приобрести актив по заниженной цене — и это означает, что правительство получит меньше средств, чем могло бы получить.

Проблемы, связанные с информационной асимметрией, возникают во многих нефтедобывающих развивающихся странах. Совершенно очевидно, что вероятность их возникновения возрастает в тех случаях, когда лица, занимавшие высокие должности на выставленных на торги предприятиях, когда те находились в государственной собственности, теперь являются членами консорциума, участвующего в аукционе.

Такие проблемы хорошо иллюстрирует случай, имевший место в Соединенных Штатах при проведении приватизации *U. S. Enrichment Corporation* (*USEC*), правительственного предприятия, занимавшегося обогащением урана, необходимого для работы атомных электростанций и производства атомных и водородных бомб[30]. Правительственный чиновник, который ранее возглавлял *USEC*, был главой консорциума, победившего на аукционе. Ясно, что этот консорциум имел информационное преимущество перед другими заявителями[31]. Но в довершение конфуза правительство США в последнюю минуту изменило условия проведения аукциона, выставив на продажу еще и урановые активы. Итоговый результат был таким: когда стоимость активов, включая урановые, была вычтена из полученной суммы, как и комиссионные, которые пришлось уплатить фирмам с Уолл-стрит, отвечавшим за организацию приватизации, выяснилось, что правительство не заработало на этом почти ничего. Иными словами, оно получило лишь небольшую часть той текущей стоимости, которую могло получить, если бы предприятие осталось в собственности государства.

Асимметрия в контроле над выполнением соглашения

Еще одна проблема связана с асимметрией в контроле над выполнением соглашения. Большинство договоров на аренду нефтеносного участка содержит в себе требование, чтобы арендатор разработал месторождение за определенный период времени. Стоимость аренды участка зависит от того, насколько строго будет соблюдаться данное требование. Если цены изменчивы, то можно рассмотреть вариант месторождения с высокими затратами

на добычу (но без такого требования): если цены на сырье растут, компания ведет разработку; в противном случае она этого не делает. Даже если фирма рассчитывает в конечном счете вернуться к разработкам месторождения с высокими затратами на добычу, для нее может оказаться более разумной выжидательная тактика. Если большинство соискателей считает, что выполнение условий контракта будет строго обязательным для арендатора, инсайдер, который знает, что это не так, легко может победить на аукционе, заплатив по цене ниже рыночной (если строгость контроля над выполнением требований лицензионного соглашения невелика).

Частный контроль и экономическая эффективность

Многие сторонники приватизации в 1980-е и 1990-е годы не слишком беспокоились по поводу коррупции. Их, как правило, не волновало, получит ли государство плату за ресурсы по справедливым расценкам. Все их внимание было сосредоточено на эффективности[33]. Они верили, что стоит только передать ресурсы частному сектору, как их сразу же начнут эффективно использовать. Коррупционная приватизация оказала пагубное влияние на распределение доходов, но защитников денационализации это не беспокоило.

Однако они ошиблись, сочтя, что коррупционная приватизация приведет к экономической эффективности, так как не понимали, что права собственности — это социальный конструкт. Права собственности могут соблюдаться только в том случае, если признается их легитимность. Незаконно приобретенная собственность не может быть гарантированной и защищенной, а, с точки зрения общества, собственность, доставшаяся определенной группе лиц в результате коррупционной приватизации, не является легитимной (и не воспринимается как таковая).

Тот, кто получил собственность нечестным путем (попросту говоря, украл ее), понимает, что его права не защищены; это относится и к тому, кто покупает украденную собственность, зная, что она украдена. Из этого можно извлечь один важный урок: успешная рыночная экономика требует защиты прав собственности; но при демократии права собственности могут быть защищены только в том случае, если они являются легитимными в глазах общественности. Собственность, приобретенная путем обмана или насилия, не имеет реальной легитимности. Рассуждения о неприкосновенности прав собственности должны сопровождаться политикой и реальными действиями, которые придавали бы широко признаваемую легитимность собственности,

оказавшейся в частных руках. Если это условие не выполняется, безобразия, творящиеся в столь многих богатых ресурсами странах, будут продолжаться[34].

Тот, кто получил собственность в результате коррупционной приватизации, понимает это. Такой человек вряд ли устоит перед соблазном использовать в личных целях как можно больше собственности и перевести накопленные средства в безопасное место — за пределы страны. Таким образом, доктрина, требующая неограниченной свободы перемещения капитала, помогает уводить ресурсы и как бы подстрекает к такому образу действий. Принимая во внимание отток капитала из страны, не приходится удивляться тому, что многие богатые ресурсами государства не получили от приватизации тех выгод, которых можно было ожидать[35].

Более того, приватизация не всегда приводит даже к самым скромным успехам в повышении экономической эффективности. Это объясняется четырьмя причинами:

1. В отсутствие долгосрочных защищенных прав собственности (как уже было сказано, при таких условиях им просто неоткуда взяться) получает распространение стремление добывать как можно больше ресурсов и делать это как можно быстрее; во главу угла ставится скорость, а не эффективность. (В случае возобновляемых ресурсов это может привести даже к темпам добычи выше тех, которые требуются для устойчивого развития.)
2. Без долгосрочных защищенных прав собственности нет стимулов для дополнительных инвестиций, необходимых для повышения эффективности добычи ресурсов.
3. Без долгосрочных защищенных прав собственности кредиторы неохотно предоставляют капитал для финансирования этих дополнительных инвестиций — даже в тех случаях, когда (сомнительные) собственники готовы произвести эти вложения.
4. Любой участник такого рынка легко поддаётся искушению вывести свои деньги из страны, даже если соображения социальной эффективности требуют оставить их в деле[36].

Приватизация и институциональные структуры

Существуют еще и проблемы, связанные с временем и способом проведения приватизации. Международный валютный фонд (МВФ), действуя в России и других странах, настаивал на том, чтобы приватизация была проведена как можно быстрее. Представители МВФ выражали большую обеспокоенность в связи с тем,

что, пока ресурсы оставались под контролем правительства, они использовались неэффективно; кроме того, государственный контроль создавал почву для коррупции. И все же коррупция была лишь одной из причин, по которым эти правительства получили так мало за свои ресурсы. Участники аукционов были осведомлены о том, что правительства находятся под давлением структур, призывающих к скорейшей приватизации, и поэтому не спешили повышать ставки, зная, что отправная цена правительства невысока.

Но давление, оказываемое с целью ускорения процесса приватизации, имеет и другие последствия: быстрые темпы в данном случае означают (по крайней мере, об этом свидетельствует опыт многих стран), что приватизация будет проведена *до* создания соответствующей институциональной инфраструктуры: развитой юридической системы; фискальной администрации, которая могла бы должным образом собирать налоги; системы корпоративного управления, которая могла бы смягчить агентские проблемы, возникающие *внутри* фирм; финансовых институтов, способных предоставить кредиты для финансирования инвестиций, необходимых для реализации ресурсов по полной стоимости[37]. Все эти факторы, в свою очередь, приводят к следующим неблагоприятным последствиям.

1. Это означает, что не существует законов, обеспечивающих качественное корпоративное управление; поэтому средства легко перетекают со счетов корпораций в кошельки тех, кто их контролирует.
2. Многие защитники быстрой приватизации говорили, что власть закона воцарится тогда, когда силы (и персоны), контролирующие ресурсы, этого потребуют. Однако для такого утверждения нет ни исторических, ни теоретических оснований. Как раз наоборот: как показано в совместной с Карлой Хофф работе [Hoff and Stiglitz 2005], силы, контролирующие активы, предпочитают поддерживать систему, которая предоставила им возможности присвоения активов.
3. В отсутствие финансовой инфраструктуры фирмы не могут получить доступ к капиталу, необходимому для повышения эффективности добычи ресурсов. И в этом случае возобладала тенденция заботиться скорее о личном обогащении, чем о преумножении богатств страны или хотя бы собственной фирмы; тем самым все указанные выше проблемы лишь обострились.
4. Поскольку приватизация проводится до создания эффективных фискальных институтов, складывается аномальная ситуация, когда правительство передает масштабные запасы

наиболее ценных ресурсов страны частным предпринимателям, не имея при этом достаточных средств для финансирования базовой системы социальной защиты и образовательных программ.

При наличии всех этих проблем нет ничего удивительного в том, что приватизация не принесла населению обещанных благ; горстка людей обогатилась, но страна в целом почти ничего на этом не выгадала.

Уроки России

Россия может послужить впечатляющим примером того, как правительство получило жалкие крохи за самый существенный актив страны — доставшиеся ей в наследство запасы природных ресурсов. После краха коммунизма и упадка эффективного государства Россия, имевшая ранее статус сверхдержавы, начала превращаться в страну, все более зависимую от своих природных ресурсов: львиная доля ее валового внутреннего продукта — по некоторым оценкам, до 70% — имеет прямое отношение к природным ресурсам[38].

В 1996 году Борис Ельцин вряд ли был бы переизбран без посторонней помощи — небольшая группа олигархов готова была оказать ему организационную и финансовую поддержку в обмен на контроль над огромными природными запасами страны[39]. Ельцин позволил им получить эти ресурсы в собственность *легально*, по цене, составлявшей лишь небольшую часть их реальной рыночной стоимости; при этом президент *принял правила игры, которые были созданы при участии этих олигархов*. В 1995–1996 годах произошло критическое событие, которое Кристал Фриланд назвала «распродажей века» [Freeland 2000]. Проводились аукционы. Однако это было сплошное жульничество. В результате олигархи получили обширные запасы природных ресурсов страны за гроши; некоторые крупные государственные чиновники полагают, что стоимость «украденного» превышала триллион долларов[40]. Если бы Россия не испытывала такого давления со стороны международных организаций, требовавших ускорить проведение приватизации, она могла бы отложить продажу ресурсов с аукциона. Под шумок погони за приватизацией лица, контролировавшие процесс проведения аукционов, «дисквалифицировали» многих участников торгов, чтобы ограничить конкуренцию. Не было создано никаких гарантий продажи ресурсов за полную стоимость: МВФ ставил свои условия, но они касались только скорости проведения приватизации, а не обеспечения ее качества[41].

Приватизация в России запустила порочный круг. Даже при отсутствии коррупции ускоренная приватизация, как уже было отмечено, означает, что правительство продает принадлежащие ему активы по стоимости ниже рыночной. Под воздействием коррупции эти цены занижаются еще сильнее. Как бы то ни было, легитимность передачи государственных ресурсов частному сектору была, мягко говоря, сомнительной. В связи с этим инвесторы, получившие свои активы в результате нелегитимной приватизации, чувствовали (вполне оправданно), что права их собственности не защищены: новое правительство могло, поддавшись давлению общественности, либо отменить итоги приватизации, либо потребовать возместить нанесенный государству урон. Не ощущая себя в безопасности, новые собственники ограничивали инвестиции и вывозили из страны все что могли; это привело к еще большему разочарованию в процессе приватизации, отчего права собственности стали еще менее защищенными. Хотя западные советники из МВФ, министерства финансов США и других влиятельных учреждений без конца повторяли, что приватизация приведет к экономическому росту и притоку инвестиций, итог оказался разочаровывающим: объем выпускаемой продукции сократился на 40%. Кроме того, имел место вывоз капитала из страны; один из олигархов, Роман Абрамович, получил всемирную известность благодаря тому, что купил футбольный клуб «Челси» и многочисленные земельные участки в Великобритании [Garrahan and Ostrovsky 2005]. Разумеется, обычным российским гражданам трудно понять, каким образом это способствует экономическому росту России.

Были предприняты попытки найти компромисс: предполагалось, что олигархи, по дешевке получившие государственные активы, могли бы — возможно, не сразу, а со временем — отстегнуть от своих богатств определенные суммы в обмен на подтверждение легитимности их приобретений и защиту прав собственности. Хотя подобный компромисс мог бы оказаться выгодным не только для олигархов, но и для страны — поскольку такое решение стимулировало бы приток инвестиций, — до сих пор в этом направлении не было достигнуто никакого прогресса.

Хотя именно российская приватизация высветила соответствующий комплекс проблем, конфликты, связанные с сомнениями в справедливости приватизации природных ресурсов и соглашений, достигнутых в этой сфере, приобрели характер эпидемии и распространились по всему миру. В случае России граждане воровали деньги и активы, принадлежавшие их собственной стране; в большинстве других случаев ресурсы эксплуатируются иностранцами, что лишь повышает напряженность. Неспособность

решить эту проблему приводила к падению правительств (как это произошло в Боливии), а чувство «благородной ярости» содействовало приходу к власти популистов (как это было в случае с Уго Чавесом в Венесуэле). Обычные граждане видели, как богатые венесуэльцы и иностранные компании наживаются на их национальном достоянии, в то время как простым людям достаются лишь жалкие крохи от этого пирога. Действия Чавеса, которому удалось пересмотреть заключенные ранее соглашения и добиться для своей страны более выгодных контрактных условий, усилили у рядовых граждан ощущение того, что в прошлом их бессовестно обманывали.

Ответ на эти риски

Агентские проблемы эндемичны. Их нельзя просто сбросить со счетов. Эти проблемы не могут быть решены по мановению волшебной палочки. Надежду на то, что приватизация решит агентские проблемы (включая проблемы коррупции), могли лелеять лишь те, кто не понимал экономической подоплеки происходивших событий. Поскольку от агентских проблем невозможно отмахнуться, важно понять, какие контрактные и институциональные условия не способствуют их решению, а только обостряют ситуацию. Как уже было отмечено, причина невостребованности социально ориентированных контрактов – даже если они *кажутся* эффективными, – состоит в том, что они обостряют агентские проблемы.

В следующих разделах намечены некоторые шаги (в дополнение к тем, которые уже обсуждались), которые может предпринять правительство, чтобы снизить эти риски.

Укрепление институтов до проведения приватизации

Как уже было сказано, острейшие проблемы, связанные с приватизацией, возникли не случайно. Приватизация часто проводилась до создания надежно функционирующих институтов, которые могли бы провести, например, честные, конкурентные и эффективные аукционы. Во время проведения приватизации не было также и институтов, которые могли бы должным образом собирать налоги и обеспечивать выполнение контрактов. Напрашивается вывод: эти правительственные институты должны быть установлены до начала приватизации. Да, в этот промежуточный период может произойти некоторое снижение государственных доходов, но эти потери (главным образом краткосрочных денеж-

ных потоков) ничтожны по сравнению с потерями, которые несет государство в процессе приватизации (эти потери относятся к стоимости *основных активов*, а не просто денежных потоков).

Но из этого вытекает еще одна проблема. Допустим, государство создало такие сильные институты; возможно, будет лучше, если оно сделает следующий шаг и усовершенствует институты самой добывающей промышленности, то есть разовьет эффективные и честные предприятия, специализирующиеся на добыче нефти и находящиеся в государственной собственности, как это было сделано в Норвегии и Малайзии (и в Чили в случае с добычей меди). У этой стратегии есть по меньшей мере одно очевидное преимущество: она позволяет избежать агентских проблем, связанных непосредственно с приватизацией, в процессе которой правительство может потерять значительную долю стоимости своих активов.

Терпение: ваша нефть никуда не денется

Что касается неразработанных месторождений, то тут есть сильный аргумент в пользу того, чтобы не торопиться: эти активы никуда не денутся. В самом деле, если стоимость нефти когда-нибудь повысится, повысится и стоимость лежащих в земле активов. Этот фактор является особенно значимым, если затраты на добычу в настоящее время высоки, но могут снизиться со временем в связи с прогрессом в области технологии; в подобных случаях стратегия ожидания может дать бóльшую отдачу, чем любые другие правительственные инвестиции.

Анализ Хотеллинга [Hotelling 1931; Хотеллинг 1999] предлагает базовую методологию определения оптимального времени извлечения ресурсов из земли (см. также главу 6). Теоретически проблема состава портфеля (в какой форме держать богатство — в виде находящейся под землей нефти или в виде некоего актива, хранящегося над землей) может быть полностью отделена от решений о расходах. Однако на практике эти аспекты взаимосвязаны. Как уже говорилось во введении к этой книге, в период роста доходов (в результате продажи полезных ископаемых) государство испытывает давление со стороны своих граждан, требующих увеличения социальных расходов. Международные советники будут настаивать на том, что государство не стало богаче: оно просто изменило базовый состав своих активов. Однако подобные аргументы вряд ли найдут отклик среди электората. Возникает естественный вопрос: не лучше ли отложить разработку ресурсов, находящихся под землей, до того времени, когда страна получит возможность должным образом реинвестировать свои надземные ресурсы?

Еще одна проблема возникает, когда становится известно, что правительство, получив деньги за реализацию ресурсов, использует их для своих целей, а не в интересах широких кругов населения. Например, правительство может закупить оружие в надежде увековечить свою власть. Люди от этого *в какой-то степени* выиграют, но не получат тех благ, которые могли — или должны были — получить. Перспектива того, что деньги будут потрачены с бóльшей пользой позднее, может оказаться важнее, чем сиюминутные соображения, даже если учесть фактор дисконтирования. И снова напрашивается вывод: чего нам не хватает, так это терпения. Должна быть создана институциональная система, нацеленная на то, чтобы доходы от продажи ресурсов *действительно* помогали людям. Но это трудно воплотить в жизнь, и особенно трудно в условиях, когда функционеры тем или иным способом отказываются выполнять данные ранее обещания[42].

Условия пересмотра договора должны быть заранее оговорены

Приходится признать, что, когда обнаруживаются большие запасы нефти/минералов или когда стоимость природных ресурсов повышается резко и неожиданно, возникает стимул пересмотреть заключенные ранее контракты. Проблема обостряется в тех случаях, когда контракты составлены недостаточно гибко и в них не предусмотрены обстоятельства, при которых был бы возможен (и даже желателен) пересмотр условий соглашения. Если компания уже произвела затраты по фиксированным ценам, предложение о пересмотре может поставить правительство в затруднительное положение. Если частная компания не уступает требованиям, она может потерять контракт. Бывает и так: нефтяная компания заявляет, что качество нефти оказалось хуже, чем ожидалось, в связи с чем она была вынуждена пойти на дополнительные, не предусмотренные договором затраты; на этом основании компания может потребовать для себя лучших условий, пригрозив разорвать контракт. И снова правительство в затруднительном положении. Если компания выйдет из игры, возникнет дорогостоящая задержка с запланированными поставками нефти, а в случае привлечения другой компании та может выдвинуть требования, немногим отличающиеся от требований предыдущей. Поэтому правительство часто уступает подобному нажиму.

Любое соглашение рождается в процессе борьбы сторон, и нефтяной контракт не является в этом плане исключением. В некоторых случаях в договор об аренде (или продаже) месторождения включается — в качестве обязательного условия — пункт, обязываю-

щий компанию произвести те или иные инвестиции. Но если эти обязательства уже выполнены, а мерой их реализации служит количество инвестированных долларов, компания, заинтересованная в завышении стоимости произведенных работ, может представить сфальсифицированные данные, которые трудно проверить. С другой стороны, существует несметное множество не предусмотренных в соглашении способов, при помощи которых правительство может оказывать давление на подрядчика, чтобы заставить его плясать под свою дудку. Поскольку открытие большого месторождения способно радикально изменить экономические обстоятельства, в которых находятся обе стороны, возникает обоюдная политико-экономическая заинтересованность в пересмотре договора. При этом желательно, чтобы параметры такого пересмотра были установлены заранее: опыт показывает, что это помогает сторонам достичь нового соглашения без лишних обострений.

В конечном счете часто получается, что страна проигрывает дважды: в первый раз — из-за несправедливого контракта или коррупционной приватизации, а во второй — из-за политических проблем и недоброжелательного внимания со стороны международного инвестиционного сообщества, возникающих при попытках правительства навести порядок.

Избегайте сложных контрактов

Риск, связанный со сложным контрактом, состоит в том, что в реальной рыночной стоимости соглашения лучше разбираются нефтяные компании, чем правительства (см. главу 4). Например, если волатильность цен на нефть очень высока, а в контракте не предусмотрен пункт о возможном пересмотре его условий, лицензия на разработку нефтяного месторождения превращается в лотерею, так как все будет зависеть от колебаний цен на нефть, и эти риски должны отразиться на стоимости контракта. Договор, содержащий пункт об обязательном пересмотре, может снизить стоимость лицензии — поскольку контрактор будет вынужден производить изменения не в тот момент, который выбрал бы он сам, — однако необходимо взвесить все «за» и «против», то есть сравнить выгоды от пересмотра контракта с возможными потерями в доходах. Иногда контракт составлен так сложно, что бывает трудно определить, нарушены его условия или нет; кроме того, в контракт могут быть включены пункты, которые почти неизбежно приведут к его нарушению обеими сторонами, что еще более затруднит поиск справедливого решения.

Существует некоторое противоречие между только что рассмотренными проблемами и теми, которые обсуждались в пре-

дыдущем разделе. Простота контракта играет роль буфера, смягчающего это противоречие. Простые контракты с минимальным количеством гарантийных положений имеют больше шансов выстоять в обстоятельствах, при которых возникнет давление, влекущее их пересмотр.

Было бы полезно разработать комплект стандартных контрактов, составленных не нефтяными компаниями, а производителями нефти, в котором учитывался бы опыт производителей и который помог бы найти противоядие против многочисленных уловок, используемых для того, чтобы обмануть их.

Оценивайте контракты на основе стимулов, которые они создают, и возможностей их реализации при различных сценариях

На протяжении многих лет сменялись многочисленные веяния в сфере контрактного обеспечения добычи нефти и других природных ресурсов. Например, в определенный период была распространена мода на заключение соглашений об оказании услуг. Общая теория контрактов помогает нам лучше видеть факторы, позволяющие адекватно оценить тот или иной контракт, какое бы название он ни носил. Также эта теория демонстрирует нам тот факт, что до тех пор, пока мы не будем располагать всеобъемлющей информацией и контрактами, в которых предусмотрены все возможные обстоятельства (то есть до скончания времен), агентские проблемы будут возникать с удручающей неизбежностью. Как только контракт составлен, мы можем проанализировать платежи, которые возникнут в каждом из возможных сценариев развития событий, и определить стимулы и действия, к которым они приведут. Иными словами, мы можем попытаться установить ту долю потенциальной стоимости ресурсов, которая достанется правительству при различных сценариях изменения стоимости, количества и качества добываемой продукции (см. главу 3).

График выплат должен составляться с учетом способности государства нести риски

В разных контрактах могут быть предусмотрены разные временные графики отчислений денег правительству и с разной степенью риска. Как уже было сказано, схема разовых платежей, как правило, подразумевает крупные начальные выплаты и заставляет нефтяные компании идти на риск. При заключении сделок между нефтяными компаниями и Соединенными Штатами такие условия выглядят глупыми и дорогостоящими: правительство

США может занять деньги под более низкий процент, чем самая лучшая нефтяная компания, и оно может гораздо лучше диверсифицировать свои риски. Имплицитные риски и фактор дисконтирования делают схему разовых платежей невыгодной для правительства. Но ситуация может зеркально измениться в случае, когда большая нефтяная компания имеет дело с небольшой нефтедобывающей страной.

Страхование нефтяных рисков

Долгосрочных нефтяных рынков, предсказуемых на десятилетия вперед, не существует. В результате у правительства может возникнуть желание придержать свои *реальные резервы*, чтобы защитить активы; можно назвать это долгосрочным управлением рисками. Это соображение, кажется, повлияло на решение Бангладеш не торопиться с разработкой своих месторождений.

Заключение

Современная экономика благосостояния предоставила нам инструменты, при помощи которых появилась возможность оценивать альтернативные стратегии развития природных ресурсов страны – влияние на общественное благосостояние (см. главу 6). Преимущество такого подхода состоит в том, что он интегрирует воздействие добычи природных ресурсов на окружающую среду и ее влияние на различные группы населения страны, а также на будущие поколения. Он включает в себя микро- и макроэкономику. И позволяет увидеть взаимозависимость, например, между диапазоном агентских проблем, вероятностью увода ресурсов и уязвимостью перед рисками. Но при конкретном применении выясняется, что полнота этого подхода сопоставима с его громоздкостью.

И тут могут прийти на помощь два альтернативных упрощенных подхода. Первый из них состоит в том, чтобы сфокусировать внимание на объеме средств, которые получает государство от продажи природных ресурсов, измеряемом, например, в текущей стоимости доходов правительства[43]. Суть второго подхода заключается в измерении текущей дисконтированной стоимости изменений в ВВП страны – конечно, в «*зеленом* ВВП», а не в вычисляемом общепринятым способом (см. главу 6, где подчеркивается важность правильного измерения ВВП)[44]. Конечно, обе эти методики не вполне адекватны: первая – поскольку не учитывает то, что происходит за пределами государственного сектора, и то,

что делает правительство с полученными деньгами; и вторая – потому что в ней не принимаются во внимание проблемы, связанные с распределением доходов (при повышении общего объема доходов среднедушевые показатели могут снизиться). Но каждая из них полезна для выявления злоупотреблений.

Из изложенного должно быть ясно, что любое контрактное соглашение между страной и акторами, обладающими знаниями и навыками, необходимыми для добычи нефти, неизбежно порождает множество агентских проблем. Вдобавок ко всему контрактное соглашение, нацеленное на смягчение одних проблем, может усугубить другие.

На сегодняшний день научное сообщество не снабдило нас полным компендиумом договорных положений, что называется, на все случаи жизни – с учетом предполагаемых приобретений и потерь, успехов и неудач. Однако, как уже было отмечено, среди успешных подходов наиболее привлекательным остается пример Норвегии и Малайзии – государств, которые решили владеть и управлять своими нефтяными компаниями, освоив все необходимые умения и переняв передовой опыт управления и контроля многих нефтяных компаний мира[45].

Полная приватизация – с аукционами по схеме разовых платежей и выдачей долгосрочных лицензий, не предусматривающих какой-либо доли государства в акционерном капитале, – была отмечена самыми масштабными злоупотреблениями, при том что государство заключило эти сделки на самых невыгодных для себя условиях.

Для стран с высоким уровнем государственного управления, не обремененных сверхтяжелыми условиями добычи (например, глубоководным бурением), путь, по которому пошла Малайзия, представляется особенно привлекательным. Для других стран ответ не столь ясен. Они стоят перед трудным выбором: либо повысить качество управления государственным сектором, либо поручить несовершенному и, возможно, коррумпированному государственному сектору выстроить отношения с частным сектором, главная цель которого – минимизация выплат государству – противоречит общественным интересам. Там, где это возможно, желательно следовать примеру Малайзии: при таком подходе государство, первоначально положившись на частный сектор, ни на секунду не упускает из виду ключевую цель – перенять передовую технологию, профессиональные навыки и умение выстраивать организационные структуры для создания честного и эффективного государственного сектора добывающей промышленности.

Каким бы ни был избранный им подход, правительство должно руководствоваться следующими принципами.

Прозрачность: прозрачные соглашения, вырабатываемые в открытом режиме. Любой нефтяной фирме, отказывающейся раскрыть все условия заключенного ею контракта, включая объем добываемой нефти и стоимость, по которой она продается, следует запретить работать в стране. Понятие коммерческой тайны слишком часто служит фиговым листом, прикрывающим недостойное поведение. Если возникает необходимость в пересмотре условий контракта, все изменения также должны быть прозрачными и производиться в открытом режиме.

Собственность: развивающиеся страны должны оставаться конечными владельцами своих природных ресурсов. Это означает, что страна сохраняет за собой «контрольный пакет» прав на управление своими природными ресурсами и взимание соответствующей ренты. Конечно, обе стороны могут быть заинтересованы в как можно более ясной и конкретной проработке того, что будет происходить в тех или иных экстремальных ситуациях, но никакой контракт не может претендовать на всеохватность.

Справедливость: рента, выплачиваемая за пользование природными ресурсами, принадлежит стране; иностранные компании могут рассчитывать только на справедливую долю доходов с поправкой на риски, которые они несут. Это означает: контракты должны гарантировать, что основную долю прибыли от роста цен на нефть или газ получит развивающаяся страна.

Выше были сформулированы принципы, на которых должен быть основан процесс проведения аукционов: например, схема ставок роялти намного предпочтительнее схемы разовых платежей, а результаты спонсируемых правительством исследований выставленных на продажу запасов должны быть обнародованы до начала торгов. Если на торги выставлено месторождение, на которое претендует только один заявитель (или их несколько, но все равно слишком мало), это должно вызывать большую озабоченность, поскольку в этом случае правительство не получит за ресурсы их полной стоимости. В некоторых случаях может оказаться желательным проведение аукционов не на аренду месторождений, а на оказание определенных услуг. Реформы, намеченные в настоящей главе, не всем придутся по вкусу. Существует немало игроков, которых вполне устраивает существующее положение вещей, и они будут выражать озабоченность тем, что предложенные изменения помешают развитию и затормозят экономический рост. Эти вопросы, относящиеся к ведению политической экономии, обсуждаются, например, в главах 8, 9 и 10. Здесь же достаточно

сказать, что для того, чтобы стало возможным проведение некоторых простых институциональных реформ (рекомендуемых в этой книге), могут потребоваться реформы в политической области — включая перемены в условиях финансирования избирательных кампаний. Но утверждение о том, что стратегия приватизации активов каким-то образом отменяет необходимость проведения таких реформ (в том числе и политических), не имеет под собой ни теоретических, ни практических оснований.

Для многих развивающихся стран основная проблема заключается не столько в нехватке иностранной помощи, сколько в нежелании международного сообщества адекватно — то есть по полной стоимости — оплачивать ресурсы, которые оно получает от страны, и в его неспособности добиться того, чтобы перечисляемые деньги шли на развитие экономики и повышение благосостояния всего населения страны. Разумеется, большая доля ответственности за то, чтобы страна получала оплату по полной стоимости, а ресурсы использовались во благо народа, лежит на правительствах развивающихся стран. Но, как было показано в данной главе, интересы международных корпораций имеют прямо противоположную направленность, в связи с чем их действия в прошлом нередко подрывали демократию и способствовали повальной коррупции; эти черты — недемократичность и подверженность коррупции — остаются характерными особенностями стран, отмеченных печатью ресурсного проклятия.

Не исключено, что страны, наделенные большими запасами природных ресурсов, на самом деле имеют хорошие перспективы роста. Но для того, чтобы этот потенциал был реализован, развивающимся странам следует научиться как минимум продавать свои ресурсы по полной стоимости, а полученные деньги должны использоваться во благо страны в целом, а не служить источником обогащения для элитных групп. Ресурсное проклятие не фатально, и существуют конкретные меры, которые могут быть предприняты основными акторами — правительствами развивающихся стран, транснациональными корпорациями и международным сообществом, — для того, чтобы все население стран, наделенных природными богатствами, могло наконец по-настоящему насладиться их плодами.

Благодарности

Исследования, на которые я опирался в данной главе, были поддержаны фондами Форда, Макартура и Мотта. Я также извлек пользу из участия в спонсируемых институтом «Открытое общество» программах Инициативы за политический диалог по обучению журналистов на материале

того, как действует ресурсное проклятие в Казахстане, Нигерии и Азербайджане. В проведенных в Малайзии и Венесуэле дискуссиях по рассматриваемым в данной главе проблемам принимали участие лидеры этих стран, что сделало дискуссии особенно информативными.

Библиография

Стиглиц Дж. Ю. 2003. *Глобализация: тревожные тенденции.* М.: Национальный общественно-научный фонд.

Стиглиц Дж. Ю. 2006. *Ревущие девяностые. Семена развала.* М.: Современная экономика и право.

Хотеллинг Г. 1999. Экономика исчерпаемых ресурсов // *Вехи экономической мысли. Теория потребительского поведения и спроса.* Т. 3. СПб.: Экономическая школа. С. 262–303.

Arnott, R., B. Greenwald, and J. Stiglitz. 1994. Information and Economic Efficiency. *Information Economics and Policy* 6 (1): 77–88.

Capen, E., R. Clapp, and W. Campbell. 1971. Competitive Bidding in High-Risk Situations. *Journal of Petroleum Technology* 23: 641–653.

Catan, T and J. Chaffin. 2003. Bribery Has Long Been Used to Land International Contracts; New Laws Will Make That Tougher. *Financial Times May* 8: 19.

Corzine, R. 1994. BP to Pay Dollars i. 4bn Tax to Alaska. *Financial Times* November 19: 3.

Davis, M. 2003. ExxonMobil to Appeal Huge Award; Punitive Damages Total 11.8 Billion. *The Houston Chronicle* November 15:1.

Edlin, A. and J. Stiglitz. 1995. Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies. *American Economic Review* 85 (5): 1301–312.

Fineberg, R. 2003. Securing the Take: Petroleum Litigation in Alaska. In *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?,* ed. S. Talik, pp. 53–69. New York: OSI.

Freeland, C. 2000. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism.* New York: Crown Business.

Garrahan, M. and A. Ostrovsky. 2005. Chelsea Draws as Roman Scores with Oil. *Financial Times* September 30: 30.

Greenwald, B. and J. Stiglitz. 1986. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. *Quarterly Journal of Economics* 101 (2): 229–264.

Grossman, S. and O. Hart. 1980. Takeover Bids, the Free Rider Problem and the Theory of the Corporation. *Bell Journal of Economics n {i):* 42–64.

Grossman, S. and J. Stiglitz. 1976. Information and Competitive Price Systems. *American Economic Review* 66 (2): 246–253.

Grossman, S. and J. Stiglitz. 1977. On Value Maximization and Alternative Objectives of the Firm. *Journal of Finance* 32 (2): 389–402.

Hoff, K. and J. Stiglitz. 2005. The Creation of the Rule of Law and the Legitimacy of Property Rights: The Political and Economic Consequences of a Corrupt Privatization. National Bureau of Economic Research, Working Paper 11772.

Hotelling, H. 1931. The Economics of Exhaustible Resources. *Journal of Political Economy* 39 (2): 137–175.

Jensen, M. and W. Meckling. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3: 305–360.

Leitzinger, J. and J. Stiglitz. 1984. Information Externalities in Oil and Gas Leasing. *Contemporary Economic Policy* 0 (5): 44–57.

Perlez, J. and R. Bonner. 2005. Below a Mountain of Wealth, a River of Waste. *The New York Times* December 27:1.

Sappington, D. and J. Stiglitz. 1988. Privatization, Information and Incentives. NBER Working Paper No. W2196, June.

Shabecoff, P. 1985. U. S. Government Lost $7 Billion on Offshore Leases, Study Finds. *New York Times* July 29: B5.

Stiglitz, J. 1972. Optimally of Stock Market Allocation. *Quarterly Journal of Economics* 86 (1): 25–60.

Stiglitz, J. 1982. The Inefficiency of the Stock Market Equilibrium. *Review of Economic Studies* 49 (2): 241–261.

Stiglitz, J. 1985. Credit Markets and the Control of Capital. *Journal of Money, Credit, and Banking* 17 (2): 133–152.

Stiglitz, J. 2000. The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. *Quarterly Journal of Economics* 115 (4): 1441–1478.

Stiglitz, J. 2002. *Globalization and Its Discontents.* New York: W. W. Norton.

Stiglitz, J. 2003. *The Roaring Nineties.* Washington, DC: W. W. Norton.

Stiglitz, J. 2006. *Making Globalization Work.* New York: W. W. Norton.

Thomas, R. 1995. State Settles Oil Fight $100 Million Ends 18-Year-Old Battle. *Anchorage Daily News* April 7: A1.

Waldman, P. 1998. Hand in Glove: How Suharto's Circle and a Mining Firm Did So Well Together. *Wall Street Journal* September 29: 1.

Wilson, R., 1977. A Bidding Model of Perfect Competition. *Review of Economic Studies* 44 (3): 511–518.

Глава 3

Как оценивать фискальные условия нефтяных контрактов

Дэвид Джонстон

РЕЗЮМЕ

В этой главе речь пойдет о том, как правительства стран, государственные и международные нефтяные компании вместе работают над заключением нефтяных контрактов, а также о том, какие типы договорных отношений способны привести к лучшим результатам, чем те, которые мы имели возможность наблюдать в прошлом. В частности, даются рекомендации по оценке фискальных условий нефтяных контрактов. Существуют различные группы нефтяных контрактов, и я покажу, что, вопреки распространенному мнению, *тип* фискальной системы имеет меньшее значение для определения общего характера контракта, чем другие элементы проекта. Иными словами, правительства могут добиваться своих фискальных целей при помощи любой избранной ими фискальной системы, если только эта система правильно построена. В начале этой главы обсуждаются разные типы фискальных условий в нефтяных контрактах, а затем перечисляются разные способы изучения сделки с целью оценки ее достоинств. Я оцениваю сильные и слабые стороны «доли государства» — традиционно используемого показателя государственных сборов с баррели нефти — и рассказываю, как заменить его показателем эффективной ставки роялти, который лучше отражает важнейший аспект времени выплат. Наконец, я рассматриваю пять дополнительных факторов, имеющих значение для государства и компаний во время обсуждения нефтяного контракта: степень вовлеченности государства в проект (эта вовлеченность выгодна для государства, но невыгодна для компаний); «индекс сбережений», который отвечает за стимулы, побуждающие компании удерживать затраты на низком уровне; чувствительность сделки к изменяющимся экономическим условиям; способы минимизации риска; способы, позволяющие компаниям «бронировать баррели» (то есть ставить на баланс запасы месторождения).

Введение

Нефть – стратегический ресурс номер один в мире. Она жизненно важна для развитых и развивающихся стран, зависящих от импортируемой нефти и газа, а также для стран-экспортеров, многие из которых крайне бедны – что не относится к странам Ближнего Востока. В странах с нефтяными залежами доля доходов от нефтяного сектора в государственном бюджете зачастую существенно превышает долю в валовом национальном продукте страны (ВНП). Например, если нефтяной сектор составляет 10% ВНП, он, скорее всего, обеспечивает 30–40% бюджета страны. Нефть не только крайне доходна по сравнению с большинством других отраслей промышленности – эффективная ставка налога в нефтяной промышленности также особенно высока.

Сегодня многие динамические факторы влияют на промышленность. Спрос на нефть продолжает расти, причем быстрее, чем ожидалось. Потребление выросло с 79 миллионов баррелей в сутки в 2002 году до 84,5 миллиона в 2004 году, увеличиваясь на 2–3 миллиона каждый год, в то время как предсказанный годовой рост составлял от одного до полутора миллионов баррелей в сутки. Значительная часть нового спроса происходит из азиатских стран-гигантов – Индии и Китая. Однако рыночное предложение нефти и газа зависит от разведки и добычи этого ресурса. Сегодня есть все основания полагать, что разведка нефтяных залежей достигла максимальных возможных показателей – хотя остается неясным, достигнет ли максимальных показателей *добыча*, поскольку добыча обычно отстает от разведки, иногда на срок до тридцати лет. Газ становится все более ценным ресурсом, хотя из-за высоких транспортных и административных расходов перспективы разработки новых месторождений газа во многих регионах мира все еще часто оцениваются пессимистично[1].

По мере того как меняются эти обстоятельства, меняется и расстановка основных игроков в нефтегазовой промышленности. По одну сторону баррикад находятся правительства стран и государственные нефтяные компании (ГНК), контролирующие львиную долю доступных запасов нефти и газа, а по другую – международные нефтяные компании (МНК), которые отвечают за удовлетворение большей части финансовых, технических, организационных и маркетинговых нужд стран-экспортеров и стран-импортеров. Со стороны стран – производителей нефти имеется множество экономических и политических проблем, связанных с расходом и распределением нефти и газа. Это влияет не только на внутренние дела каждой отдельной страны, но и на взаимоотношения между

государственными учреждениями, относящимися к отрасли, и частными нефтяными компаниями. Многие проблемы, связанные с разведкой и добычей нефти и газа, особенно в странах с низким уровнем дохода, порождены коррупцией. Но в некоторых случаях проблемы возникают из-за недопонимания и низкого уровня коммуникации между сторонами во время обсуждения и заключения нефтяного контракта. В этих случаях правительство, ГНК и МНК могут быть заподозрены в воровстве и растрате нефтяного богатства страны. Более того, как показано в главе 10, общественность в нефтяных странах зачастую больше не хочет оставаться в стороне. Подобная ситуация, как правило, негативно отражается на экономическом и политическом развитии страны.

Хотя отношения между основными игроками нефтяной отрасли часто осложняются по политическим причинам, эти отношения важны с практической точки зрения. Среди стран существует сильная конкуренция за ограниченные ресурсы МНК. Способность страны привлечь инвестиции МНК зависит от перспективности месторождения и стабильности обстановки в стране, а также от успешности маркетинговой деятельности. Когда странам удается привлечь инвестиции, они хотят получить наилучшие из возможных условий. Нефтяные компании, в свою очередь, хотят заниматься разведкой нефти в регионах, где есть существенные шансы обнаружить нефть и газ. Они хотят иметь дело со стабильными государствами и предпочитают контракты, условия которых обеспечивают потенциальный доход с инвестиций, сопоставимый с рисками. Они также заинтересованы (если не сказать одержимы) идеей постановки на баланс запасов месторождений. В целом контракт — это лучший показатель того, насколько хорошо достигли своих разных целей правительство и МНК. Однако в контракте нет какого-то одного условия или цифры, по которым можно было бы определить, кто заключил выгодную сделку — страна, компания или, возможно, ни та, ни другая. Для оценки контракта требуется изучить его условия в комплексе, и именно об этом комплексе пойдет речь в данной главе.

Как именно правительство, ГНК и МНК сотрудничают в процессе обсуждения условий нефтяного контракта и какие типы договорных отношений способствуют закреплению условий, наиболее выгодных для государства? Этот вопрос часто изучается с точки зрения различий между существующими системами [Johnston, 2001, 2003]. Действительно, существует несметное количество способов структурировать деловые отношения в нефтяной промышленности. Однако первое наблюдение, которое приводится в этой главе, гласит, что есть лишь две основные группы нефтяных фискальных режимов: концессионные системы (систе-

мы лицензирования) и системы, основанные на контрактах. Хотя между ними имеются различия, которые мы еще обсудим, они не так уж велики ни с технической, ни с финансовой точки зрения. Чтобы оценить достоинства конкретного контракта, требуется глубокое понимание специфики функционирования разных систем, а также основных элементов фискальной системы. Эти вопросы обсуждаются в следующем разделе «Фискальная система».

В разделе «Оценка ключевых элементов нефтяного контракта» я предлагаю схему анализа свойств разных контрактов и технику определения того, что ставится на карту каждым отдельным пунктом нефтяного контракта, к какой бы группе он ни принадлежал. Я исследую два показателя, начиная с более традиционного — государственного сбора с барреля нефти, или доли государства. Доля государства — это доля экономической прибыли правительства почти от всех источников нефтяного дохода, включая бонусы, роялти, прибыльную нефть, налоги и прямое долевое участие государства. Чтобы решить проблему графика выплат, я обсуждаю и показываю, как рассчитать дополнительный показатель, известный как «эффективная ставка роялти» (ЭСР), измеряющий, насколько контракт ориентирован на выплату государству авансовых платежей. Затем я рассматриваю пять дополнительных пунктов, важных для государства и компаний: уровень государственного участия, который выгоден государству и невыгоден компаниям; индекс сбережений, который объясняет, какие стимулы побуждают компании удерживать затраты на низком уровне; чувствительность сделки к меняющимся экономическим условиям; способы минимизации рисков; условия, позволяющие компаниям ставить на баланс запасы месторождения. Завершается глава анализом того, какими возможностями для определения участка располагают правительства.

Фискальная система

В мире нефтяных контрактов существуют две основные группы фискальных систем. В первую группу входят концессионные системы, названные так потому, что правительство предоставляет компании право контролировать весь процесс — от разведки до маркетинга — в рамках определенной географической области на указанный период времени. Поскольку добыча и продажа нефти в таком случае облагаются роялти, налогами и другими концессиями, контракты, принадлежащие к этой группе, известны как системы выплаты роялти/налогов. Вторая группа состоит из систем, основанных на контракте. Контракты этой группы делятся

на два основных типа: договоры о разделе продукции (ДРП) и договоры на обслуживание (ДО) [Johnston 1994].

Коротко говоря, группы контрактов различаются тем, где и когда право собственности на углеводороды переходит в руки международной нефтяной компании и переходит ли вообще. Хотя существует бесчисленное множество вариаций как концессионных, так и основанных на контракте систем[2], с технической и финансовой точек зрения между разными системами практически нет различий. Как мы увидим в следующих разделах главы, где подробно обсуждаются компоненты каждой системы, основные расчеты в обеих группах следуют по одной траектории. Любой нефтяной контракт покрывает следующие факторы в следующей очередности: производство продукта и прибыли; роялти или аналогичные роялти выплаты государству; возмещение затрат, налоговые льго-

СХЕМА 3.1. Классификация нефтяных фискальных режимов

ТАБЛИЦА 3.1.
Регионы мира и наиболее распространенные в них типы договоров

Регион	Тип договора
Латинская Америка и Ближний Восток	Договоры на обслуживание
Африка и страны бывшего СССР	Системы выплаты роялти/налогов с добавлением границ нормы прибыли; государство забирает долю прибыли компании, если она превышает указанную норму прибыли
Африка	ДРП с ограничениями по возмещению затрат (ограничена сумма, выделяемая на возмещение производственных затрат) на основании объема чистой добычи
Бывшие колонии Великобритании	Конкуренция за блоки на основании не бонусной выплаты, а предложенной производственной программы, то есть на основании конкурентоспособности плана максимизации прибыли конкретного блока
Страны бывшего СССР	Используется термин СРП вместо ДРП
Западная Африка	ДРП с ограничениями по «предельному уровню затрат» (термин используется вместо «ограничения по возмещению затрат»)
Ближний Восток	ДРП с налогами, уплачиваемыми «в счет» (за и от лица подрядчика) из доли прибыльной нефти ГНК

ГНК – государственная нефтяная компания, СРП – соглашение о разделе продукции, ДРП – договор о разделе продукции.

ты или возмещения корпорации; способ раздела прибыли, а именно раздел прибыльной нефти и/или налоги. Существует несколько интересных исключений из этого общего правила, и они встречаются только среди ДО. Таксономия нефтяных фискальных систем приведена на схеме 3.1. Собственно говоря, предпочтения той или иной системы или определенных условий и элементов обычно зависят от региона[3].

Некоторые географические особенности приведены в таблице 3.1.

Кому принадлежит право собственности на залежи полезных ископаемых? В системе роялти/налогов права на углеводороды могут переходить из рук в руки у самого устья скважины.

Ложное представление о том, что системы существенно различаются с финансовой стороны, привело к возникновению нескольких общепринятых заблуждений. Например, в обсуждениях проблем нефтяной промышленности можно часто услышать, что системы выплаты роялти/налогов и системы ДРП по-разному распределяют риски: больший риск приходится либо на долю ГНК, либо на долю МНК. В реальности ни системы выплаты роялти/налогов, ни ДРП не способствуют по определению тому, чтобы большая доля риска доставалась либо ГНК, либо МНК. Аналогичным образом не является истиной ни то, что ДРП позволяют МНК быстрее компенсировать свои затраты, ни даже то, что они вообще позволяют МНК их компенсировать. Не обязательно верно и то, что ДРП более или менее стабильны, чем система выплаты роялти/налогов. Однако различия между системами все же есть. Я еще вернусь к ним после того, как более подробно расскажу о каждой системе в отдельности.

Системы выплаты роялти/налогов

До конца 1960-х годов системы выплаты роялти/налогов — или концессионные системы — были единственной формой нефтяных контрактов. Эти системы характеризуются несколькими отличительными чертами.

- Нефтяные компании привлекаются государством для разведки залежей углеводородов.
- Если обнаруженный запас оценивается как коммерчески ценный, МНК имеет право разрабатывать месторождение с целью добычи углеводородов.
- После добычи углеводородов МНК получает право на свою долю у устья скважины (она имеет право на весь объем общей добычи за вычетом роялти). Если доля роялти составляет 10%, то МНК может получить (физически и юридически вступить во владение положенной долей сырой нефти) 90% добытого продукта. Если роялти выплачивается наличными деньгами из иного источника средств, МНК может получить 100% добытого продукта.
- Оборудование для разведки и добычи нефти принадлежит МНК.
- МНК платит налоги на прибыль с продажи нефти.

Примерный расчет. На схеме 3.2 показано, как рассчитывается доля подрядчика и доля государства при добыче нефти. Рассматривается полный цикл, но схема расчета одинакова для любого отчетно-

го периода. В приведенном примере сумма в 20 долларов за баррель представляет средний валовой доход на один баррель за все время работы месторождения (за полный цикл).

На этой схеме системы выплаты роялти/налогов рассчитана доля государства на протяжении полного нефтяного цикла, от разведки и начала разработки до отказа от разработки и закрытия месторождения. При этом для наглядности использована упрощенная форма оценки доли государства. Один баррель нефти ценой

10% роялти	Цена на нефть 20 долларов за баррель
нет ограничений по возмещению затрат	
60% налог (первичный)	Затраты 5,65 доллара за баррель
30% налог (вторичный)	

Доля компании	**Сводный валовой доход** **20** долларов	**Доля государства**
	Роялти 10%	**2** доллара
	18 долларов	
5,65 доллара Принятые затраты	**Вычитаемые суммы**	Налогооблагаемый доход
	12,35 доллара	
4,94 доллара	**Специальный нефтяной налог** 60%	**7,14** доллара
(**1,48** доллара)	**Налог на прибыль** 30%	**1,48** доллара
3,46 доллара		
9,11 доллара	Распределение валового дохода	**10,89** доллара
3,46 доллара	Распределение потока наличности	**10,89** доллара
24% [3,46/(20 − 5,65)] долларов	**Доля**	**76%** [10,89/(20 − 5,65)] долларов
90% [(20 − 2)/20] долларов	**Право на долю добычи**	**10%** 2/20 долларов

СХЕМА 3.2. Схема выплаты роялти/налогов за баррель нефти (полный цикл)

20 долларов представляется в качестве среднего дохода полного цикла (за один баррель) и показывается, как этот баррель делится между государством и подрядчиком.

Из 20 долларов государство получает 10% роялти, или 2 доллара. Принятые затраты вычитаются из оставшихся после выплаты роялти 18 долларов, после чего остается налогооблагаемый доход в размере 12,35 доллара. С налогооблагаемого дохода взимается два уровня налогов: вначале 60% налога на 12,35 доллара приносит государству 7,41 доллара, остается 4,94 доллара. Второй уровень налогов, 30%, рассчитывается от 4,94 доллара, принося государству еще 1,48 доллара и оставляя подрядчику 3,46 доллара.

Статистика по доле государства является функцией денежного потока (валовой доход минус затраты). В данном примере доля государства равна денежному потоку государства, поделенному на общий денежный поток, или 10,89/(20–5,65)=76%.

Договоры о разделе продукции

Концепция раздела продукции стара и распространена. Фермеры в Соединенных Штатах знакомы с этой концепцией много десятилетий. Концепция договора о разделе продукции (ДРП) в отношении нефти и газа появилась в Венесуэле в середине 1960-х годов[4]. Первый современный ДРП был подписан в 1966 году между *Independent Indonesia American Petroleum Company* (IIAPCO) и *Permina*, бывшей в то время государственной индонезийской нефтяной компанией. Типичные черты этого первопроходческого контракта, которые до сих пор можно найти в ДРП по всему миру, таковы:

- право собственности на углеводороды оставалось за государством (Индонезией);
- *Permina* осуществляла административное управление (эта особенность отличала ДРП от всех его индонезийских предшественников);
- подрядчик подавал программы работ и бюджеты на утверждение государства;
- раздел прибыльной нефти (количество нефти, остающейся после вычета нефти на оплату роялти и компенсационной нефти) составлял 65/35 в пользу *Permina*;
- подрядчик нес риски;
- ограничение по возмещению затрат (ограничение сумм, которые могут быть удержаны с целью возмещения затрат) составляло 40%;
- налоги выплачивались «в счет» (например, налоги, выплачиваемые за и от лица МНК компанией *Permina*);

- приобретенное оборудование становилось собственностью *Permina*;
- доля добычи компании была равна компенсационной нефти (нефть или прибыль, используемая, чтобы возместить затраты подрядчика на разведку и разработку) и прибыльной нефти.

Примерный расчет. На схеме 3.3 приведен пример расчета долей подрядчика и страны. В этом случае, как и в предыдущем примере, рассматривается прибыль с одного барреля нефти в размере

10% роялти 50% ограничение по возмещению затрат 60% доля ПН государства 30% корпоративный налог на прибыль (КНП)		**Цена нефти 20 долларов/баррель** **Затраты** 5,65 доллара/баррель
	Общие валовые поступления	
Доля подрядчика	**20 долларов**	**Доля государства**
	Роялти 10%	**2** доллара
	18 долларов	
5,65 доллара принятые затраты	Компенсация затрат, лимит 50%	
	12,35 доллара **прибыльная нефть**	
4,94 доллара	**Раздел прибыльной нефти** 40/60	**7,41** доллара
1,48 доллара	**Ставка налога** 30%	**1,48** доллара
3,46 доллара		
9,11 доллара	Раздел валовой прибыли	**10,89** доллара
3,46 доллара	Раздел денежного потока	**10,89** доллара
24% 3,46/(20–5,65)	**Доля**	**76%** 10,89/(20–5,65)
53% (5,65 + 4,94)/20	**Право на долю добычи**	**47%** (2,00 + 7,41)/20

СХЕМА 3.3. Типичная для ДРП схема расчета долей для барреля нефти (полный цикл)

20 долларов как средний валовой доход с барреля нефти на протяжении полного нефтяного цикла.

Этот пример математически идентичен предыдущему – за очевидным исключением права на долю добычи (доли продукции, в физическое и юридическое владение которой вступают стороны) – здесь компания не может поставить на баланс такие же запасы месторождений. Терминология, однако, используется другая. В системе роялти/налогов применяется термин «вычитаемые суммы», а в ДРП пишется «возмещение затрат». Кроме того, вместо налога в 60% здесь используется раздел прибыльной нефти 60/40 в пользу государства. Не считая этих различий, расчеты совпадают, и расчет долей государства и подрядчика такой же, как при системе роялти/налогов. Это показывает, что с математической/технической точки зрения между системами роялти/налогов и ДРП не так много различий.

Отметим, что технически ограничение на возмещение затрат является единственным различием между системами выплаты роялти/налогов и ДРП. В данном случае оно не играло роли, потому что уровень ограничения не был достигнут. Отметим также, что разница между долями добычи в двух системах весьма значительна.

Договоры на обслуживание

Договоры на обслуживание (ДО) обычно основаны на простой формуле: подрядчику выплачивают наличными деньгами вознаграждение за выполнение услуг по добыче полезных ископаемых. Вся продукция принадлежит государству. Подрядчик, как правило, ответственен за предоставление капитала, необходимого для разведки и разработки углеводородов (как и при системе роялти/налогов и ДРП). Взамен, если разведка приносит положительные результаты, подрядчик компенсирует свои затраты за счет продажи нефти или газа и полученного вознаграждения. Вознаграждение часто облагается налогом. Такие контракты могут быть весьма близкими к ДРП или системе выплаты роялти/налогов, не считая вопроса доли добычи (доля не гарантируется, вместо нее выплачивается вознаграждение). Так, например, не считая вопроса доли добычи, переговоры по венесуэльской нефти 1996 года содержат черты системы выплаты роялти/налогов, потому что в них есть роялти и налоги. В филиппинском ДО, однако, используется терминология и структура ДРП с ограничением на компенсацию затрат и разделом прибыльной нефти. Далее следуют примеры разных структур вознаграждения по ДО.

Фиксированное вознаграждение – n долларов за баррель

Формулы «фиксированного вознаграждения», по которым вознаграждение рассчитывается по фиксированной ставке за баррель, используются на совместных предприятиях в Нигерии, в некоторых контрактах в Абу-Даби и в договоре на оказание операционных услуг в Кувейте. Упрощенный пример приведен ниже. Вначале МНК функционирует примерно так же, как она функционировала бы при буквально любой фискальной системе. За предоставление услуг (в данном случае) МНК может возместить свои затраты (считается, что они равны в среднем 4 доллара за баррель) из прибыли, а также получает вознаграждение в размере 2 доллара за баррель за свою работу. В таблице 3.2 приведен пример того, как эта простая договоренность выглядит при условии цены на нефть в 20 и 60 долларов за баррель. Заметим, что при этой структуре система прогрессивна – по мере того, как цены на нефть растут (или прибыльность растет), растет также и доля правительства.

Фиксированное вознаграждение
в форме процентной доли затрат (uplift)

Другой тип фиксированного вознаграждения – его можно встретить в Иране и Ираке – предоставляет МНК возможность возместить затраты и получить фиксированное вознаграждение, которое является функцией принятых затрат. Пример в таблице 3.3 предполагает, что МНК получит возмещение затрат в размере 4 доллара за баррель и получит возмещение (uplift) в размере 50% этих затрат, при этом прибавка будет фискальным поощрением для компании, при помощи которого государство позволяет подрядчику вернуть дополнительную часть капитальных затрат. Это простой, но показательный пример. МНК работает примерно так же, как и обычно. В таблице показано, как такая договоренность будет выглядеть при ценах на нефть в 20 и 60 долларов за баррель. Отличие в том, что при использовании процентной ставки более высокие затраты оборачиваются большим процентом для нефтяной компании. Заметим, что эта система также прогрессивна – по мере того, как растут цены на нефть (или прибыльность), доля государства также растет.

Нефиксированное вознаграждение – процент валового дохода

Еще один подход к выплате вознаграждения (очень редко используемый) предусматривает выплату МНК непосредственно доли дохода, из которой та при хорошем раскладе сможет возместить свои затраты и получить прибыль. Такая договоренность

ТАБЛИЦА 3.2.
Доля государства и доля компании при использовании системы фиксированного вознаграждения в долларах за баррель

		Сценарий 1 (20 долларов за баррель)	Сценарий 2 (60 долларов за баррель)
A	Валовая прибыль (долларов за баррель)	20	60
B	Вознаграждение 2 доллара за баррель	2	2
C	Чистая прибыль	18	58
D	Принятые затраты	4	4
E	Прибыль государства (денежный поток)	14	54
	Денежный поток компании [B]	2	2
	Доля государства [E/(A−D)]	87,5%	96,4%
	Доля компании [B/(A−D)]	12,5%	3,6%

ТАБЛИЦА 3.3.
Доля государства и доля компании при использовании системы фиксированного вознаграждения в форме процентной доли затрат

		Сценарий 1 (20 долларов за баррель)	Сценарий 2 (60 долларов за баррель)
A	Валовая прибыль (долларов за баррель)	20	60
B	Возмещение затрат МНК	4	4
C	Вознаграждение МНК, 50% затрат	2	2
D	Прибыль государства (денежный поток)	14	54
	Денежный поток компании [B]	2	2
	Доля государства [D/(A−B)]	87,5%	96,4%
	Доля компании [C/(A−B)]	12,5%	3,6%

в классической форме называется «перуанской моделью». Вариация ее — филиппинская модель Filipino Participation Incentive Allowance (FPIA; Clad 1988), которая предусматривает поощрение для подрядчика в размере 7,5% в случае достаточного участия филиппинского правительства (см. раздел «Показатель участия правительства»). Это вознаграждение рассчитано, исходя из валового дохода. В примере предполагается, что МНК получит 25% валового дохода. МНК функционирует практически так же, как и при любой другой системе. В таблице 3.4 показано, как такая простая договоренность будет выглядеть при ценах на нефть в 20 и 60 долларов за баррель.

Отметим, что при такой структуре система регрессивна. По мере того как цены на нефть или прибыльность растут, доля государства уменьшается. Это происходит потому, что, хотя МНК гарантирована доля в 25% валового дохода (почти как отрицательные роялти), правительству гарантированы 75% (как большие роялти). Роялти, особенно большие, печально известны своей регрессивностью.

ТАБЛИЦА 3.4.
Доля государства и доля компании при использовании договора на обслуживание с нефиксированным вознаграждением

		Сценарий 1 (20 долларов за баррель)	Сценарий 2 (60 долларов за баррель)
A	Валовая прибыль (долларов за баррель)	20	60
B	Вознаграждение МНК, 25% валовой прибыли	5	15
C	Прибыль государства (денежный поток)	15	45
D	Принятые затраты	4	4
	Денежный поток компании (B−D)	1	11
	Доля государства [C/(A−D)]	93,75%	80,4%
	Доля компании [(B−D)/(A−D)]	6,25%	19,6%

Сравнение систем

Различия в структуре собственности — когда и где собственность на углеводороды передается МНК и передается ли она им вообще — являются одной из отличительных характеристик нефтегазовой фискальной системы. В системе выплаты роялти / налогов право собственности переходит к МНК у устья скважины; МНК получает право на валовую продукцию за вычетом нефти на выплату роялти. В случае ДРП право собственности передается в момент экспорта, или в момент *фискализации*. МНК получает право на компенсационную нефть и прибыльную нефть. В случае ДО по определению передачи права на углеводороды не происходит, что прямо сказывается на возможности МНК ставить на баланс запасы месторождения. Хотя эти системы не имеют фундаментальных фискальных различий, существуют заметные вариации, которые заслуживают упоминания.

Право на производственное оборудование сохраняется за нефтяной компанией в случае системы выплаты роялти / налогов, а при ДРП и ДО переходит к ГНК или государству. Существуют некоторые вариации того, когда право на производственное оборудование переходит в руки ГНК или государства, но обычно переход происходит во время пуска этого оборудования. Например, в Нигерии право на оборудование переходит к Нигерийской национальной нефтяной корпорации, как только оборудование установлено. Некоторые страны ждут, пока оборудование окупится, после чего право собственности на него переходит к ГНК. С финансовой точки зрения в ходе нормальной добычи для МНК нет почти никакой разницы, кто владеет оборудованием. Существенное отличие состоит в том, кто отвечает за восстановление площадей после того, как производство завершено (обязанности по закрытию объекта / восстановлению участка). Иными словами, юридически важные последствия обладания оборудованием заключаются в том, что обязательства по восстановлению участка и закрытию проекта несет владелец оборудования, если иное четко не прописано в контракте.

Доля причитающейся той или иной стороне добычи может быть разной. В приведенных выше примерах мы видели, как ДРП и система роялти / налогов в течение полного цикла могут быть финансово почти идентичными, однако доля подрядчика при использовании ДРП может составлять половину от его доли при использовании системы роялти / налогов; при использовании ДО подрядчику, разумеется, не причитается собственной доли добычи.

Затраты проекта также различаются от системы к системе. Доля государства с большей вероятностью будет намного большей при использовании ДРП для проектов с низкой прибыльностью. Чтобы в этом убедиться, посмотрите на схему 3.4, где показано, что по ДРП в данном случае куда большая часть выплат является авансовой, чем по системе выплаты роялти/налогов. Эта форсированность выплат на начальном этапе (или регрессивность) ДРП по сравнению с системой роялти/налогов объясняется ограничениями по возмещению затрат. В первые годы проекта вознаграждение государства в обеих системах гарантировано роялти. Однако в ДРП есть еще и ограничение по возмещению затрат, которое гарантирует государству дополнительную прибыль. В сущности, доля государства при разработке малодоходных участков может быть крайне высокой[5]. Отметим, что, как только затраты снижаются, эти две системы становятся одинаковыми.

Эти различия между системами суммированы в таблице 3.5, а в таблице 3.6 приведена статистика, сравнивающая фискальные

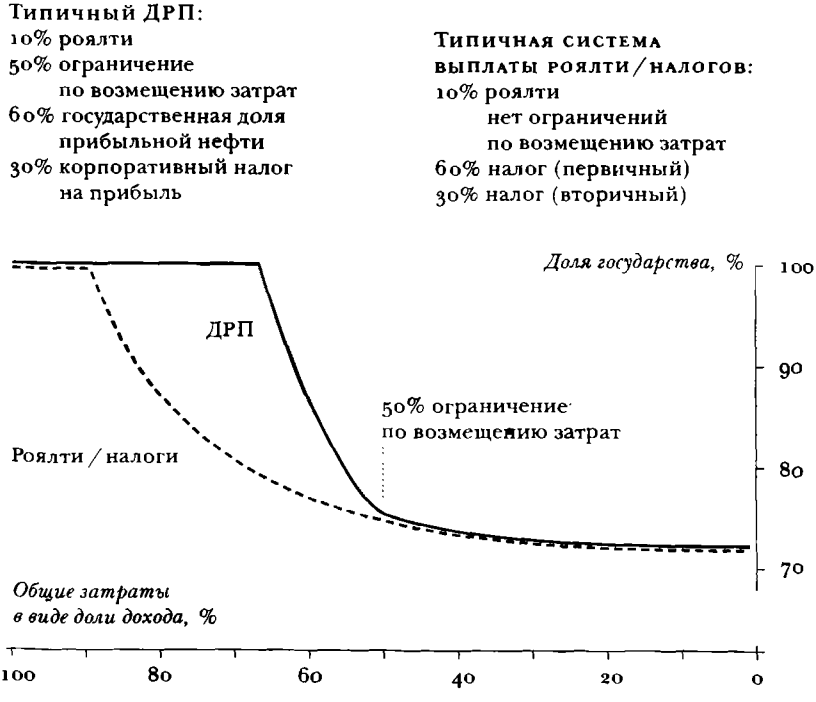


СХЕМА 3.4. Доля государства в сравнении с прибыльностью проекта

ТАБЛИЦА 3.5.
Сравнение фискальных систем

	Система роялти/налогов	Договоры о разделе продукции	Договоры на обслуживание
Глобальная частота использования	44%	48%	8%
Тип проекта	Все типы: разведка, разработка, повышение нефтеотдачи пласта	Все типы: разведка, разработка, повышение нефтеотдачи пласта	Все типы, но часто без стадии разведки
Собственность производственного оборудования	МНК	ГНК	ГНК
Переход права собственности на оборудование	Нет перехода	После установки или сдачи в эксплуатацию	После установки или сдачи в эксплуатацию
Собственность МНК на углеводороды (доля добычи)	Валовой доход за вычетом нефти на оплату роялти	Компенсационная нефть + прибыльная нефть	Нет
Передача прав собственности на углеводороды	У устья скважины	Момент доставки, фискализации или экспорта	Нет
Финансовые обязательства	100% подрядчик	100% подрядчик	100% подрядчик
Участие государства	Есть, но не типично	Есть, типично	Есть, очень типично
Ограничения по возмещению затрат	Нет	Обычны	Иногда
Уровень контроля государства	Обычно низкий	Высокий	Высокий
Доля добычи МНК	Обычно около 90%	Обычно 50–60%	Нет по определению
Уровень контроля МНК	Высокий	От низкого до среднего	Низкий

МНК – международная нефтяная компания,
ГНК – государственная нефтяная компания.

ИСТОЧНИК: International Petroleum Fiscal Systems Data Base, copyright 2001 Daniel Johnston. Tulsa: PennWell

ТАБЛИЦА 3.6.
Средние фискальные условия в разных странах

	Мировой показатель		Верхняя 20-я процентиль (по перспективности)	
	ДРП	Роялти/ налоги	ДРП	Роялти/ налоги
Количество систем	72	64	19	6
Доля государства (%)	70	59	78	80
Государственное участие	36 стран	29 стран	12 стран	5 стран
Ставка роялти (%)	5	8	5	11
Эффективная ставка роялти (%)	23	8	29	11
Выделение в самостоятельный хоз. объект (%)	75	30	90	33
Доля добычи (%)	63	92	55	89
Показатель сбережений (%)	39	56	30	37
Ограничения на возмещение затрат (%)	65	–	62	–
Системы с факторами нормы прибыли (%)	17	25	26	16

ДРП – договор о разделе продукции.

ИСТОЧНИК: International Petroleum Fiscal Systems Data Base, copyright 2001 Daniel Johnston. Tulsa: PennWell

условия, связанные с разными системами. Такие черты, как участие государства, эффективная ставка роялти (ЭСР) и выделение в самостоятельный хозяйственный объект (ringfencing) из таблицы 3.6, обсуждаются в следующем разделе («Оценка ключевых элементов нефтяного контракта»). Данные были собраны в 2001 году и не учитывают недавнего роста мировых цен на нефть. Однако помните, что существующие фискальные системы по большей части умеренно регрессивные. Вознаграждение, которое получает государство, будет расти, но доля государства в среднем будет снижаться (этот вопрос подробно обсуждается ниже). Наконец,

важно помнить, что различия фискальных условий разных систем не всегда зависят от используемой системы — как мы уже говорили, можно добиться одних и тех же условий при любой системе. Эти различия скорее отражают разные условия того окружения, в котором применяются сами системы.

Оценка ключевых элементов нефтяного контракта

За исключением Соединенных Штатов, Канады и всего нескольких участков в Колумбии права на недра везде принадлежат государству. Во многих странах управление природными богатствами считается священным долгом государства (несмотря на то, что на практике благами, получаемыми за счет этих богатств, зачастую пользуются только несколько человек).

Страны с ограниченными подтвержденными запасами полезных ископаемых стремятся к активной их разработке и имеют на выполнение этой задачи ограниченное время. Однако они все равно хотят получить наилучшие условия контракта с учетом своих собственных уникальных ограничений, опасений и целей. Потребности, традиции, перспективы, восприятие и политика — все эти факторы также различны в разных странах. Теперь, когда мы обсудили общие группы нефтяных контрактов, давайте исследуем, как ключевые элементы нефтяного контракта отражают эти индивидуальные стремления разных стран. Следующие основные проблемы встают перед правительствами.

1. Получение большой (и справедливой) доли в прибылях (доля государства) при удержании затрат на низком уровне.
2. Обеспечение определенной доли в *каждый отчетный период* (эффективная ставка прибыли и/или минимальная доля государства).
3. Получение, но не превышение максимальной эффективной нормы производства (МЭНП) — оптимального уровня добычи нефти из нефтяного месторождения.
4. Сохранение высокого уровня контроля над природными ресурсами страны.
5. Привлечение инвестиций и компании нужного типа, даже если финансовые условия и не так хороши.

Нефтяные компании, со своей стороны, хотят работать в регионах, где у них есть хороший шанс найти нефть и газ. Они хотят работать со стабильными правительствами и предпочитают

условия контракта, предусматривающие потенциальную прибыльность, соответствующую рискам проекта. Как уже упоминалось, компании также хотят ставить на баланс запасы месторождения. В самом деле, Уолл-стрит оценивает компании на основе их способности восполнять выкачанные баррели наряду с их затратами на разведку и добычу углеводородов. Если компании могут поставить на баланс еще больше запасов месторождений, их коэффициент восполнения запасов (reserve-replacement ratio) – ключевой показатель успешной деятельности в нефтяной отрасли – растет, а затраты на поиски и разведку снижаются. Способность компании ставить на баланс запасы месторождения напрямую зависит от типа используемой системы и множества прочих периферийных моментов. Некоторые факторы, определяющие возможность компании ставить на баланс запасы месторождения, будут рассмотрены ближе к концу этого раздела.

Как уже упоминалось, в нефтяном контракте нет одного положения или цифры, которые помогали бы понять, кто именно заключил выгодную сделку – страна или компания (или ни та, ни другая). Для оценки контракта нужно изучить несколько условий, наиболее важные из которых приведены в таблице 3.7. Несмотря на большое количество целей, преследуемых правительством и подрядчиками, и несмотря на широкий спектр условий, которые необходимо обсудить, было предпринято несколько попыток создать единый метод оценки контракта. Главный метод основан на оценке статистики доли государства, перейдем к его обсуждению.

Статистика доли государства

Как уже упоминалось, наиболее распространенный статистический показатель для оценки контракта – это доля государства: доля государства в экономической прибыли, включая почти все источники дохода (бонусы, роялти, прибыльная нефть, налоги и долевое участие государства – см. таблицу 3.8).

Будучи распространенным показателем, доля государства – в том виде, в котором она обычно рассчитывается, – имеет множество недостатков, делающих этот показатель не столь полезным [Johnston 2002]. Доля государства часто вычисляется на основании нереалистичных предпосылок; она не может адекватно отразить уровень риска; она не принимает в расчет время выплат; она не учитывает некоторых ключевых элементов контракта. Каждый из этих недостатков подробно обсуждается ниже.

Доля государства рассчитывается с использованием некоторых предпосылок относительно цен на нефть, затрат, коэффициентов

ТАБЛИЦА 3.7.
Из чего состоит нефтяной контракт?
Типичные положения контракта

Условие	Описание
Площадь	Размеры блоков варьируются от очень маленьких участков, требующих проектов с использованием технологии повышения нефтеотдачи, до очень больших. Типичные размеры блоков для разработки могут иметь площадь от 1000 до более 4000 кв. км
Длительность проекта	Разведка: обычно три фазы общей длительностью шесть-восемь лет Добыча: 20–30 лет (обычно хотя бы 25 лет)
Отказ от права на разработку	Разведка 25% после первой фазы, 25% «изначальной» площади после второй фазы. Это самые распространенные условия, но бывают всевозможные вариации
Разведка	Включает получение сейсмических данных и бурение
Обязательства	Иногда требования контракта могут быть весьма агрессивными в отношении денег и сроков в зависимости от ситуации
Роялти	Средний мировой уровень составляет примерно 7%. Большинство систем предусматривают либо роялти, либо эффективную ставку роялти с целью ограничения возмещения затрат
Раздел прибыльной нефти	Встречается только в ДРП и некоторых ДО. Чаще всего раздел прибыльной нефти (примерно в 55–60% случаев) основывается на привязанной к производству скользящей шкале. Иногда (в 20–25% случаев) раздел основывается на системе прибыльности
Ограничения по возмещению затрат	Встречается только в ДРП и некоторых ДО. В среднем 65%. Обычно в ДРП есть ограничения, чаще всего основанные на чистой добыче либо чистой прибыли (после вычета роялти). Более 20% не имеют ограничений. Примерно половина всех ДРП в мире не предусматривает амортизации для возмещения затрат (но почти все ДРП предусматривают ее с целью расчета налогов)
Налогообложение	Средняя ставка корпоративного налога на прибыль в мире составляет примерно от 30 до 35%. Однако многие ДРП предусматривают выплату налогов «в счет» ГНК
Амортизация	Средний мировой показатель – это равномерное списание в течение пяти лет (постоянное процентное понижение) для капитальных вложений. Обычно амортизация начинается, когда оборудование запускается в работу или когда начинается добыча – в зависимости от того, что происходит раньше
Выделение в самостоятельный хозяйственный объект	Большинство стран (55%) выделяют область, обусловленную контрактом, в самостоятельный хозяйственный объект или его модификацию (12%) и не позволяют компенсировать затраты, связанные с разработкой одного блока, за счет другого блока, а также не позволяют переносить затраты с одного объекта на другой при начислении налогов

Условие	Описание
Государственное участие	Обычно ГНК (или ее эквивалент) «поддерживается» в ходе разведки. Примерно половина стран, имеющих возможность участвовать в проекте, не возмещают прошлые затраты
Скрытые налоги	Скрытые налоги — это издержки и обязательства, которые должен взять на себя подрядчик, но которые не включены в расчет доли государства

ТАБЛИЦА 3.8.
Доля государства: ключевые понятия

Экономическая прибыль (доллары)	Кумулятивный валовой доход за вычетом накопленных валовых затрат в течение всего цикла проекта (полного цикла). Также называется денежным потоком
Доля государства (%)	Выручка государства от роялти, налогов, бонусов, доли в прибыли или производстве, а также от государственного участия, поделенная на общую экономическую прибыль
Доля подрядчика (%)	1 — доля государства Чистый денежный поток подрядчика, поделенный на экономическую прибыль
Доля компании (%)	1 — доля государства (за исключением государственного участия) Чистый денежный поток компании, поделенный на экономическую прибыль

ПРИМЕЧАНИЕ: в прошлом большая часть статистики доли государства основывалась на недисконтированном денежном потоке. В последнее время она рассчитывается с точки зрения текущей стоимости, то есть деления дисконтированного денежного потока.

эскалации, нормы добычи нефти, накопленной добычи и так далее. Вариации в отношении этих предпосылок могут повлиять на оценку прибыльности месторождения или проекта. Более того, как видно на схеме 3.4, доля государства может очень сильно меняться в зависимости от прибыльности проекта. Кроме того, доля государства не отражает рисков адекватным образом.

В принципе показатель доли государства — это среднее от прибылей «полного цикла», то есть от всего периода существования нефтяного месторождения. Иными словами, доля государства — это доля государства в общей чистой прибыли. Сюда входят годы, в которые прибыль невелика (иногда равна нулю), и годы, в которые

она высока — при условии, что проект вообще приносит прибыль. В начале проекта можно рассчитать сложную статистику доли государства, учитывая разные варианты развития событий.

Статистика по доле государства ничего не говорит нам о *времени* выплат. Однако время может быть для государства главным вопросом. Например, после первой газовой войны в Боливии, в 2003 году, была предложена новая фискальная система [Chavez 2004]. Она должна была увеличить долю прибыли, начисляемую боливийскому правительству в первые годы производства газа с только что открытых газовых месторождений страны. Боливии нужны были деньги немедленно, а не в будущем. Предложенная система была попыткой удовлетворить революционеров и в то же время не отпугнуть окончательно нефтяные компании, рискнувшие вложить деньги в разведку и разработку обширных газовых месторождений Боливии. Внеся заметные изменения во время выплат, предложенная система почти не повлияла на долю государства: сравнение предложенной системы с прежними, предполагавшими недисконтированную долю государства, не показало бы никаких отличий.

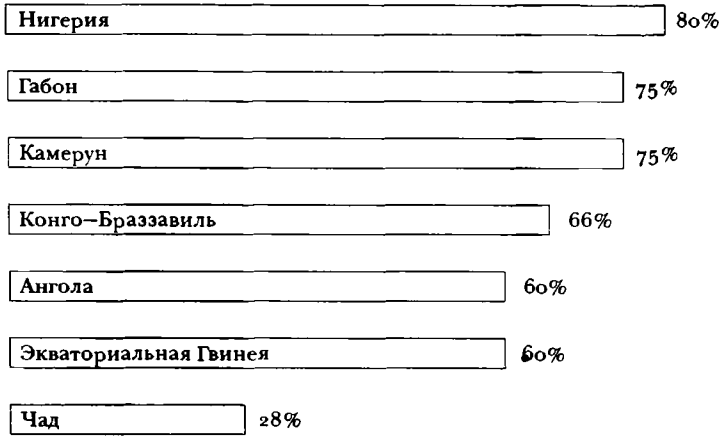
Немногие развивающиеся страны могут или хотят откладывать получение прибыли до тех пор, пока новое месторождение начнет приносить эту прибыль. Вот почему используются подписные бонусы и другие авансовые выплаты, такие как роялти и ограничения по возмещению затрат. Как обсуждается в главах 2 и 5, решение получать больше прибыли в первые годы работы может быть разумным или не очень в зависимости от обстоятельств. Однако независимо от разумности решения статистика по доле государства не показывает нам, насколько сильно нагружены первые годы графика выплат. В сущности, если эта статистика не учитывает дисконтирования, она может вообще ничего не сказать нам о стоимости денег с учетом фактора времени. Для учета времени выплат необходима дополнительная статистика, например, по эффективной ставке роялти, что мы еще обсудим далее.

Показатель доли государства не учитывает и других ключевых элементов. Например, статистика по доле государства ничего не говорит о выделении проекта в самостоятельный хозяйственный объект — о практике запрета компаниям консолидировать свои операции по разным лицензированным участкам. Кроме того, она не измеряет стабильности контракта или системы, умалчивает о долях запасов/добычи и ничего не говорит о правах собственности.

В целом проблема того, какие элементы включает или не включает в себя статистика по доле государства, особенно осложня-

ет основанное на этой статистике сравнение контрактов, заключенных в разных странах, еще и потому, что фискальная система одной страны часто сравнивается с системами ее соседей. К примеру, доля государства в Республике Чад часто сравнивается с аналогичным показателем в других западноафриканских странах. Посмотрим, например, на схему 3.5. Может показаться, что правительство Чада заключило невыгодную сделку, поскольку (как известно внутри отрасли) было недостаточно опытным в ведении переговоров по нефтяным контрактам. Однако такое сравнение с другими странами вводит нас в заблуждение. Низкие ставки в случае Чада объясняются, по крайней мере отчасти, другими факторами — такими, как риск, качество нефти или транспортные издержки[6].

На схеме 3.6 я предлагаю другие показатели ставки доли государства в разных странах мира. На ней показано, что размер доли государства зависит от цены на нефть. Схема достаточно справедливо отражает спектр систем, существовавших в конце 1990-х годов, а также включает новое поколение ДРП, рожденное в Ливии в январе 2005 года [Johnston 2005]. Для каждой страны белая полоска обозначает статистику по доле государства при ценах



Процентная доля среднего показателя нефти, удерживаемой правительствами африканских стран, 2002 – 2010 годы

СХЕМА 3.5. Доля государства в Республике Чад по сравнению с показателями в других африканских странах — производителях нефти

ИСТОЧНИК: PFC Energy, West Africa Petroleum Sector: Oil Value Forecast and Distribution, December 2003

на нефть в 20 долларов за баррель. Одни полоски на иллюстрации длиннее других, потому что в одних странах условия фиксированные (короткие полоски), но во многих других странах условия контрактов определяются в ходе переговоров или аукциона, и в таких контрактах больше разнообразия. Кроме того, системы с R-фактором (ставка налога основывается на предопределенном пороге выплат, где R является соотношением между общими поступлениями компании и ее фактором общих затрат) или элементом нормы прибыли (чем выше норма прибыли, тем выше ставка налогов, которую должны платить корпорации) могут иметь более разнообразные финансовые результаты, чем более традиционные системы. Спектр систем, представленный на иллюстрации, складывался в эпоху, когда цены на нефть были в среднем чуть больше 18 долларов за баррель и 90% времени колебались между 16 и 20 долларами за баррель.

Естественно, нас волнует вопрос о том, как изменятся условия при цене на нефть в 60 долларов за баррель. На этот вопрос отвечают серые полоски. Обратим внимание, что иногда серые полоски находятся справа от белых, показывая, что система регрессивна — доля государства уменьшается. Отметим, что в большинстве таких систем доля государства меняется всего на несколько пунктов (2–3%). Если серая полоска расположена слева от белой, как в случае Азербайджана или Малайзии, система прогрессивна. В таких странах доля государства возрастает, и обычно более чем на несколько пунктов. Прогрессивные системы — обычно системы с учетом R-фактора или нормы прибыли либо системы с использованием ценового потолка. Сейчас многие страны сожалеют, что не структурировали свои системы так, чтобы доля государства возрастала. Собственно говоря, возможности увеличивать долю государства по мере того, как растут цены на нефть, огромны. Пунктирная линия с левой стороны рисунка показывает долю государства при цене на нефть в 60 долларов за баррель, которая принесла бы нефтяным компаниями такую же экономическую прибыль, как изначальная ставка доли государства в 20 долларов за баррель. На иллюстрации показано, что международная нефтяная компания может достичь той же экономической прибыли при достаточно большой доле государства. Например, с точки зрения МНК средняя ставка доли государства в 67%, бывшая в ходу в конце 1990-х годов при цене на нефть в 20 долларов за баррель, примерно эквивалентна доле государства в размере 67% при цене в 60 долларов за баррель.

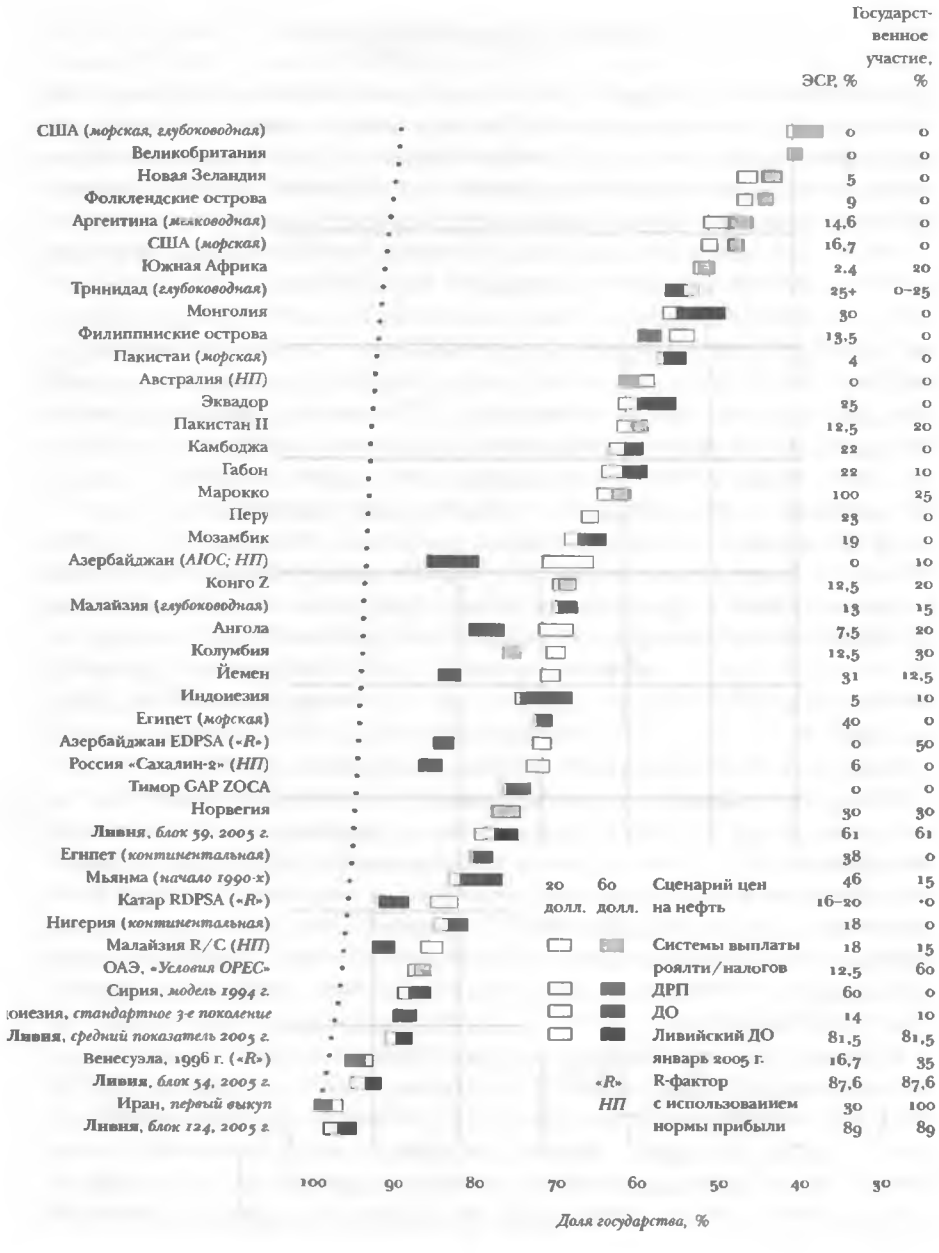


СХЕМА 3.6. Доля государства в разных странах мира при цене на нефть в 20 и 60 долларов за баррель

ИСТОЧНИК: данные *Oil and Gas Journal*, 18 April 2005 / Daniel Johnston and Co. Inc.

Эффективная ставка роялти

ЭСР (effective royalty rate; ERR) – дополнительный статистический показатель к доле государства, позволяющий увидеть, насколько система ориентирована на ранние выплаты (хотя, как мы убедимся, он не измеряет *всех* аспектов этой ориентации). Он показывает, насколько быстро подрядчик может получить назад свои деньги.

ЭСР – это *минимальная* доля валовой прибыли, которую государство получит за месторождение в любой отдельно взятый отчетный период. Обычно она не включает долевое участие в производстве государственной нефтяной компании или министра нефтяной промышленности. Этот показатель, разработанный Дэниелом Джонстоном в середине 1990-х годов, стал распространенным стандартом в нефтяной индустрии и иногда именуется «минимальной долей государства». Это важный показатель, добавляющий информацию к статистике по доле государства.

Дополнение к ЭСР ДВД – показатель доступа к валовому доходу (Access to Gross Revenues, AGR) – задает важную перспективу для международной нефтяной компании. ДВД – это *максимальная* доля прибыли, которую может получить компания или консорциум относительно своего долевого участия в любой отдельно взятый отчетный период. Этот показатель ограничивают выплачиваемые государству роялти и/или ограничения по возмещению затрат, а также раздел прибыльной нефти (например, ЭСР).

В системе выплаты роялти/налогов без ограничений по возмещению затрат роялти – единственная гарантия, которую имеет государство. ЭСР – это и есть ставка роялти. ДВД ограничивается только роялти. В большинстве систем выплаты роялти/налогов в любой отдельно взятый отчетный период нет ограничений на сумму налогового вычета, и компании могут быть даже освобождены от уплаты налогов (хотя это может случиться и при использовании СРП).

СРП с ограничениями по возмещению затрат гарантируют ГНК долю прибыльной нефти, потому что после раздела прибыльной нефти они всегда получают определенный процент добычи. Таким образом, и роялти, и ограничения по возмещению затрат гарантируют государству долю продукции или прибыли независимо от того, генерирует ли проект настоящую экономическую прибыль.

Для расчета ЭСР/ДВД необходима простая предпосылка: затраты и/или налоговые вычеты за отчетный период не ограничены относительно валового дохода. Таким образом, возмещение затрат в своей максимальной форме и вычеты при начислении налогов приводят в результате к нулевой налогооблагаемой прибыли.

Такие ситуации возможны на ранней стадии производства в случае малоприбыльных месторождений или в конце жизненного цикла месторождения. Цель такого расчета — проверить возможности системы. При этом рассчитываются показатели ЭСР / ДВД.

Основная слабость показателя ЭСР в том, что он не измеряет эффекты амортизации. Он также не учитывает результатов той гарантии, которая обеспечивается наличием государственного участия. Если при разработке фискальной системы ЭСР не учитывается, могут возникнуть большие проблемы. В зависимости от затрат и производства подрядчики могут быть освобождены от уплаты налогов годами. Это может создать для государства проблемы с денежным потоком, и построенные планы могут оказаться воздушными замками. Так произошло в Эквадоре в середине 1990-х годов, потому что ЭСР по заключенному ДО была равна нулю (0%). Как это ни удивительно, совсем не трудно создать ситуацию, при которой подрядчики годами не платят налогов. Посмотрим на пример на схеме 3.7, где показан отчетный период на ранней стадии развития проекта, пока затраты высоки. В результате налоговых вычетов на операционные затраты, затраты на разведку, а также амортизацию подрядчик не платит налогов в четвертый и, возможно, также в пятый год работы[7].

В ДО Кашаганского проекта в Казахстане доля государства составляет около 83% или больше (в зависимости от разных факторов), но ЭСР составляет всего 2%. Контракт чрезвычайно сложен, большинство выплат происходит в начальные годы проекта. Таким образом, даже хотя доля государства и велика, государство, по сути, не получает большей ее части до поздних стадий проекта. Считается, что за первые пять-семь лет производства государство будет получать только 2% валового дохода. Во многих странах такая сделка стала бы причиной серьезных проблем. Представьте, каково быть правительством или работником ГНК в демократической стране и быть обязанным отстаивать перед законодательными органами, прессой или гражданами контракт, по которому большая часть выплат приходится на последние годы проекта.

Как рассчитывается ЭСР? ЭСР ДРП индонезийского типа рассчитана в таблице 3.9. Один баррель нефти используется в качестве прибыли за определенный отчетный период. Обычно период берется ранний, сразу после стартапа проекта, когда накопленные затраты высоки, а производство относительно невелико.

В этом примере подрядчик не платит налогов, но государство получает роялти в размере 10%, и благодаря ограничениям по возмещению затрат государству гарантирован процент прибыльной нефти. ЭСР в размере 34% в этом примере — высокий по мировым стандартам показатель.

ПРЕДПОСЫЛКИ

Размер открытого месторождения, баррелей	**100 млн** (извлекаемых)
Затраты, млн долл.	
на разведку	**50** (списаны)
на разработку	**400**
Амортизация	**25%** в год
Операционные затраты	**3,5** долл. за баррель
Добыча, баррелей	
4-й год	**4 млн** (стартап)
5-й год	**6 млн** (ускорение)
6-й год	**11 млн** (плато)
Темпы падения добычи	**10%**

Профиль добычи

РАСЧЕТ НАЛОГОВЫХ ВЫЧЕТОВ, 4-й год, млн долл.

Затраты на разведку	**50** (списаны)
Амортизация	**100** (линейное понижение 25% в год)
Операционные затраты	**14** (3,5 долл./баррель × ×4 млн баррелей)
Итого	**164**

РАСЧЕТ НАЛОГОВ, 4-й год, млн долл.

80,00	валовой доход
–8,00	**10% роялти**
72,00	чистый доход
–19,20	**доля прибыльной нефти государства,** 60%
52,80	вознаграждение подрядчика
–52,80	**налоговый вычет** (без ограничений)
0	налоговая база подрядчика

Налоговый убыток, перенесенный на 5-й год:
164 – 52,8 = 111,2 (млн долл.)

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИБЫЛИ, 4-й год, млн долл.

80,00	**валовой доход**
–8,00	10% роялти
72,00	**чистая прибыль**
–40,00	компенсационная нефть (насыщение – лимит 50%)
32,00	**всего прибыльной нефти**
–19,20	доля гос-ва в прибыльной нефти, 60%
12,80	**прибыльная нефть подрядчика**
–0,00	налог на прибыль
12,80	**прибыльная нефть подрядчика**
+40,00	компенсационная нефть
52,80	66% валового дохода

НАЛОГОВЫЕ ВЫЧЕТЫ, 5-й год, млн долл.

Налоговый убыток, перенесенный с 4-го года	**111,3**
Амортизация	**100** (равномерное списание 25% в год)
Операционные затраты	**21** (3,5 долл./баррель × ×6 млн баррелей)
Итого	**232,2**

СХЕМА 3.7. Нет налогов?

ТАБЛИЦА 3.9.
Пример расчета ЭСР

10% – роялти 50% – ограничения по возмещению затрат 60% – доля прибыльной нефти государства 30% – налог с доходов корпораций		Цена на нефть – 20 долл. за баррель Ограничения по возмещению затрат отсутствуют
Доля подрядчика	Валовой доход 20 долл.	Доля государства
	Роялти 10%	2 долл.
	18 долл.	
10 долл.	Ограничение по возмещению затрат, 50%	
	8 долл.	Прибыльная нефть
3,20 долл. (0 долл.)	Раздел прибыльной нефти 40/60 Ставка налога 30%	4,80 долл. 0 долл.
3,20 долл.		
13,20 долл.	Раздел валового дохода	6,80
	Эффективная ставка роялти	34% 6,80 долл./20 долл.

Показатель государственного участия

Многие системы позволяют национальной нефтяной компании участвовать в проекте разработки. Обычно при договоренности о государственном участии в проекте подрядчик несет ответственность за все затраты и риски, связанные с разведкой. Затем государство получает процент от открытых месторождений. Участие государства обычно является следствием возможности страны (через государственную нефтяную компанию) принять прямое долевое участие в случае открытия коммерческих запасов. Иными словами, государство «едет» на МНК в течение фазы разведки и оценки месторождения в том смысле, что как партнер с прямым

долевым участием несет непропорционально низкую долю издержек и затрат по сравнению со своей долей участия. Технически государство в лице ГНК «едет» на МНК до самого момента рентабельности месторождения — обычно после разработки еще одной или двух скважин после обнаружения рентабельной скважины. Условие контракта, в котором оговариваются требования к уточнению границ месторождения / оценке скважин после фактического обнаружения нефти, называется «положением о рентабельности» (commerciality clause). Агент государства, обычно ГНК, должен решить, воспользоваться ли своим правом вернуться в проект после того, как достигнута точка рентабельности. После того как государство воспользовалось этим правом, оно начинает нести свою долю затрат на разработку и операционных затрат после достижения точки рентабельности как полноценный партнер с прямым долевым участием.

Более половины всех стран мира используют возможность государственного участия в проекте. Компании предпочитают, чтобы государство в проекте не участвовало отчасти из соображений эффективности: совместные работы любого типа, особенно с представителями других культур, могут негативно сказаться на эффективности проведения работ. С другой стороны, при правильной организации такие совместные работы могут быть благотворными для государства за счет как финансовой выгоды (об этом больше сказано ниже), так и наращивания потенциала. Условия участия государства в проекте могут быть по-разному оформлены. Ключевые аспекты государственного участия таковы.

- Какова процентная доля участия? Чаще всего от 10 до 50%. В Колумбии государство имеет право получить до 50% прямого долевого участия и должно возместить подрядчику до 50% затрат за любые успешно разработанные скважины. В Китае государственное участие составляет 51%. Это верхний предел прямого государственного долевого участия. Средний показатель составляет около 30%.
- Когда государство возвращается в проект? Это обычно происходит после достижения порога рентабельности.
- Насколько активно государство участвует в проекте? Участие заметно варьируется от случая к случаю.
- Какие затраты несет государство? Обычно государство несет пропорциональную своей доле часть затрат. Могут, однако, существовать вариации относительно того, возмещает ли государство прошлые затраты — затраты, понесенные МНК с момента вступления контракта в силу и до даты рентабельности, после которой ГНК возвращается в проект. Около

половины контрактов предусматривают возмещение прошлых затрат.

- Как государство покрывает свою долю затрат? Часто затраты покрываются из определенной части государственной доли добычи.

Финансовый эффект участия в проекте государства аналогичен участию в нем любого партнера с долевым участием за несколькими важными исключениями. Во-первых, как уже упоминалось, государство обычно «едет» на спине МНК во время фазы разработки и потом может возместить или не возместить подрядчику прошлые затраты, связанные с этой фазой. Во-вторых, вклад государства в капитальные и операционные издержки часто оплачивается из производства. Наконец, государство редко бывает спокойным партнером.

Ключевой вопрос относительно расчета прибыли государства от нефтяного контракта звучит так: учитывать ли государственное участие при расчете доли государства? Является ли этот процесс для государства способом получить ренту? Некоторые аналитики считают, что нельзя рассматривать этот элемент системы как механизм получения ренты на том основании, что подобный доход является обычным экономическим доходом от сделанных инвестиций. Однако такой подход противоречит некоторым основным экономическим законам. Это легко проверить, задав простой вопрос: задевает ли возвращение государства в проект финансовые интересы иностранного инвестора? Ответ – конечно да, причем во многих отношениях. Прежде всего ценность открытия месторождения для компании сразу снижается на сумму понесенных затрат; во-вторых, компания сможет поставить на баланс меньше запасов месторождений.

Возможность возвращения государства в проект с долей 50% не так затратна для компании, как налог на прибыль в размере 50% (и то, и другое гарантирует государству дополнительную 50-процентную долю прибыли); но степень финансового влияния зависит от прибыльности и выбора времени. По мере того как прибыльность проекта растет, возвращение или участие государства в проекте все больше и больше приобретает черты обычного налога или роялти в зависимости от того, в какой момент государство забирает свою долю добычи. Хотя это звучит довольно абстрактно, по мере того как отношение затрат к валовому доходу приближается к нулю (конечная стадия прибыльности), возвращение в проект становится все больше похожим на налог. Таким образом, чем менее прибылен проект, тем менее болезненно для компании участие в нем государства. В любом

случае в финансовом отношении налоги и/или государственное участие воспринимаются подрядчиком болезненно, хотя и в разной степени[8].

Как мы видели, сравнение двух фискальных систем на основании только показателя доли государства не является идеальным, если одна система предусматривает участие государства в проекте, а другая – нет. Однако просто игнорировать элемент участия было бы совершенно ошибочно. Сравнивая фискальные условия контрактов на разработку нефтяных месторождений, нельзя исключать элемент участия или закрывать на него глаза. Участие должно рассматриваться как часть доли государства.

Индекс сбережений: стимулы к сбережению для подрядчика

Индекс сбережений – это показатель (с недисконтированной точки зрения) того, сколько получает компания, если сбережет один доллар. Благодаря стремлению государства и компании снизить затраты этот показатель можно использовать для количественной оценки того, насколько компания мотивирована удерживать затраты проекта на низком уровне. На этот показатель влияют только фискальные элементы, основанные на прибыли. Роялти (основанные на производстве, а не прибыли) на него не влияют.

Пример системы выплаты роялти/налогов, приведенный на схеме 3.2, включает два механизма, основанных на прибыли: специальный нефтяной налог в размере 60% и налог на доходы в 30%. Таким образом, если компания сэкономит один доллар, налогооблагаемый доход возрастет на доллар. Государство получит 60% этой суммы. Таким образом, с сэкономленного доллара компания получает 40 центов до уплаты налога на доходы. После уплаты этого налога в размере 30% компании остается 70% от 40 центов. Индекс сбережений составляет 28 центов с одного доллара, или 28%. При использовании ДРП сэкономленный доллар означает дополнительный доллар прибыльной нефти, а значит, сумму сбережений, которая соответствует доле прибыльной нефти подрядчика. Отметим, что индекс сбережений, описанный выше, не учитывает дисконтирование текущей стоимости. Влияние текущей стоимости может быть интересным; она часто усиливает стимулы для МНК снижать затраты.

Чувствительность к изменяющимся условиям: регрессивные системы и скользящие шкалы

Регрессивная система – это система, при которой доля государства снижается по мере того, как прибыльность проекта растет.

ТАБЛИЦА 3.10.
Прогрессивность разных положений нефтяного контракта

Элемент	Результат
Бонусы	Крайне регрессивный
Роялти	Очень регрессивный
Налоги	Нейтральный
Государственное участие	Нейтральный
R-фактор	Прогрессивный
Системы с учетом нормы прибыли	Прогрессивный
Учет истощения ресурсов	Очень прогрессивный
Возмещение на увеличенные затраты и инвестиционные кредиты	Отчасти прогрессивный

Для того чтобы система была регрессивной, в ней должен быть хотя бы один регрессивный фискальный элемент. Сегодня цены на нефть примерно в два раза выше, чем они были тогда, когда разрабатывались и обсуждались существующие фискальные системы. С более высокими ценами на нефть приходит более высокая прибыльность, но при большинстве систем также и более низкая доля государства. Иными словами, государствам выгодно повышение цен на нефть, поскольку общая прибыль при этом возрастает; однако их процентная доля чистой прибыли сокращается (см. схему 3.6). Это просто свойство системы.

Многие системы имеют встроенные скользящие шкалы, позволяющие воспользоваться теми преимуществами, которые предлагает увеличение добычи («основанные на объемах добычи скользящие шкалы»), но немногие системы были построены так, чтобы пользоваться преимуществами растущих цен на нефть. Элементы фискальной системы, которые определяют, регрессивной или прогрессивной будет эта система, описаны в таблице 3.10. Учитывая большие колебания цен на нефть, странам, обсуждающим условия нефтяных контрактов, имеет смысл оценивать возможные прибыли при осуществлении разных ценовых сценариев.

Факторы, влияющие на риски разведки (размер блоков, возвращение участков государству и выделение участка в самостоятельный хозяйственный объект)

Большинство стран стараются, насколько это возможно, обезопасить себя от рисков, связанных с разведывательными работами. Это можно делать при помощи управления размером блоков, возвращения участков государству и выделения участка в отдельный хозяйственный объект; эти меры обсуждаются ниже.

Размер и форма блоков. Размер блока – это размер участка, предназначенного для проведения разведки. Размеры блоков могут очень сильно различаться. Обычно блоки будут меньшего размера в областях, где имеются подтвержденные залежи нефти, и большего – в пограничных областях. Определение размера и формы блоков – это важная задача. Нужно так сформировать блоки, чтобы все участки были интересными, а не так, чтобы остаться с несколькими крайне перспективными участками и множеством неинтересных блоков. Большие площади могут потребовать существенных затрат на разведку. МНК, однако, могут восполнить затраты, понесенные вследствие бурения безрезультатной скважины, и другие затраты, связанные с разработкой одной части блока, за счет производства в другой части блока.

С точки зрения государства большие блоки способствуют тому, что большее количество невозвратных издержек, связанных с разведывательными работами, будет затрачено до обнаружения нефти. Эти затраты обычно возмещаемы и/или вычитаемы из налогооблагаемой базы, что приводит к накоплению большей суммы невозвратных издержек и получению государством меньшей суммы дохода через налоги. Когда блоки небольшие, государство может минимизировать свою уязвимость перед риском.

Возвращение участков государству (relinquishment). Это условие контракта требует, чтобы определенная процентная доля исходной площади, оговоренной в контракте, была возвращена государству в конце первой фазы разведывательного периода. Существует много вариантов возвращения участка государству, применяется полный спектр методов – от почти полного отсутствия возвращения участка (в обычном смысле) до очень агрессивных требований наподобие тех, которые встречаются на Ближнем Востоке. Например, в некоторых ближневосточных странах за компанией сохраняется только первая скважина, открывшая месторождение, а вся остальная площадь блока возвращается государству в конце финальной фазы разработки. В Индонезии долгие годы нефтя-

ные компании могли сохранять больший участок, чем площадь открытого месторождения, и после официальной финальной фазы разработки. Это означало, что, если компания обнаруживала экономически значимую скважину, она могла воспользоваться возможностью продолжать разработку на остающейся площади участка, одновременно продолжая разрабатывать открытое месторождение.

Выделение проекта в самостоятельный хозяйственный объект (ringfencing) – это практика запрещения компаниям консолидировать свою деятельность на разных лицензионных участках. Это означает, что каждый участок, ограниченный одной лицензией, считается отдельным центром учета затрат, когда речь идет о возмещении затрат или вычетах. В некоторых странах сразу после обнаружения нефти в скважине она выделяется в самостоятельный хозяйственный объект, что не позволяет делать вычеты из ее прибылей на нужды разведывательной деятельности за пределами ограниченного участка. Такая политика становится все более и более распространенной.

Выделение проекта в отдельный объект может обезопасить государство от того, что может оказаться малоприбыльным месторождением, ограничивая те затраты, которые могут быть возмещены или вычтены из доходов, генерируемых этим месторождением. Однако для компаний, ведущих разведку, это положение может оказаться отрицательным стимулом.

Постановка на баланс запасов месторождений: доля добычи и отчет о размере запасов

Как правило, нефтяные компании ставят на баланс запасы месторождений в соответствии со своим долевым участием и долей добычи. Однако есть и другие, менее очевидные способы, позволяющие компаниям ставить на баланс запасы.

При использовании системы роялти/налогов доля добычи, причитающаяся компании, составляет валовой продукт за вычетом нефти на уплату роялти. Однако многие страны берут свои роялти деньгами, а не нефтью. В этом случае многие компании бронируют и «освободившиеся» баррели тоже.

При использовании ДРП доля добычи, причитающаяся компании, составляет объем прибыльной нефти плюс объем компенсационной нефти. Однако в системах, в которых налоги выплачиваются из добытой нефти, компании рассчитывают, какой была бы их доля прибыльной нефти (делят свою долю на единицу минус ставка налога) и ставят на баланс запасы, на добычу которых они

имели бы право, если бы платили налоги напрямую наличными (эта практика называется пересчетом чистого дохода в валовой). Так традиционно делается при использовании ДРП египетского типа. Системы роялти/налогов куда предпочтительней для МНК, желающих ставить на баланс запас, поскольку при таких системах компании обычно могут поставить на баланс в два раза больше запасов, чем при использовании ДРП.

Наконец, некоторые компании ставят на баланс запасы газа или нефти, потребленные на месте, а также топливо, используемое при проведении работ; и даже если по определению договор о разделе продукции не предусматривает получения компанией доли добычи, компании иногда ставят на баланс запасы и в этом случае тоже.

В целом доля добычи, причитающаяся компании по ДРП, обычно растет с падением цен на нефть и падает с их ростом. Поскольку доля компании по ДРП основывается на ее доле компенсационной нефти и прибыльной нефти, когда цены на нефть выросли с 20 до 60 долларов за баррель, типичная доля нефти компании по ДРП сократилась примерно на 15%. Причина этого в том, что с увеличением цен для возмещения затрат требуется не так много компенсационной нефти, так что доля нефти снижается. В системах выплаты роялти/налогов этого не происходит.

Заключение

Я заканчиваю главу замечаниями относительно того, как должны заключаться сделки между государством и подрядчиками; этому вопросу посвящены также главы 4 и 5. Фискальные элементы контракта, обсуждаемые в этой главе, важны, но не менее важны те способы, которые выбирает государство, чтобы распределять участки, отводимые под проекты, между компаниями.

Как и раньше, сегодня существует значительная конкуренция за ограниченную сумму капитала на разведку углеводородов. В то же время хороший участок всегда привлекает инвесторов. Если государство хочет увеличить активность разведывательной деятельности, оно должно предлагать компаниям условия, соответствующие геологическому потенциалу страны, ее расположению и политической ситуации. Нефтегазоносные участки все чаще становятся глобальным товаром. Сегодня предложение участков более чем в три раза превышает предложение, существовавшее двадцать пять лет назад. За прошедшие двадцать лет Советский Союз распался на множество отдельных производителей нефти и появилось много производителей из Африки и с Востока. Кроме того, учитывая более агрессивные и четкие положения

о возвращении участков государству, рынок участков стал более динамичным и активным.

Существует множество средств, которые используют правительства, чтобы определить, каким образом им распределять лицензии на добычу нефти. Некоторые государства (от тридцати до сорока каждый год) проводят официальные аукционы блоков или лицензионные конкурсы, в ходе которых блоки распределяются на основании конкурирующих друг с другом заявок.

В системах, основанных на конкурсе, существует много вариаций относительно того, что именно выставляется на торг (элементы, которые войдут в контракт или систему, обычно либо определяются в ходе переговоров или при помощи проведения аукционов, либо регламентируются законом; решить, какой именно способ оптимален, – важная задача для государства). Ливия, например, позволяет компаниям предлагать свои условия в ходе аукциона [Johnston 2005]. Когда лицензии распределяются в ходе конкурентного аукциона, МНК в конечном счете определяет, какова рыночная цена ливийских блоков. Таким образом, бремя разработки фискальных условий сделки ложится на плечи МНК, а не на плечи государства. Это возможно – и прибыльно, – поскольку нефтяные компании готовы почти на все ради перспективных участков или проектов (вернувшись к схеме 3.6, мы увидим, что в ходе ливийских аукционов компании предлагают условия, соответствующие ожиданиям почти 50 долларов за баррель). Близкий подход использовала Венесуэла. Она запустила нефтяной аукцион в 1996 году, выставив на торги десять блоков. Однако для практических целей Венесуэле пришлось провести по очереди десять отдельных аукционов, по одному на каждый блок. Утром в понедельник 22 января 1996 года начали приниматься заявки только на первый блок (La Ceiba). Лицензии распределялись на основании заявок по одному параметру – налогу на доходы, который по-испански называется PEG. Заявки могли варьироваться от нуля до 50%. Роялти и другие фискальные элементы договоров были фиксированными (не подлежащими обсуждению или торгу). В случае подачи равноценных заявок через несколько часов после основного аукциона проводился дополнительный аукцион бонусов при подписании. На первый блок, La Ceiba, подали заявки одиннадцать компаний, девять из которых подали максимальную заявку, 50%. В ходе дополнительного аукциона победил консорциум *Mobil/Veba/Nippon*, предложивший разовый платеж в размере 103 999 999 долларов. В тот же день следующая лицензия (блок Paria West) была получена *Conoco* по тем же правилам. Этот подход усилил и без того высокую конкуренцию благодаря тому, что лицензии вручались по одной за раз. С каждым новым аукционом

пул претендентов потенциально сокращался лишь на одну группу, если вообще сокращался. Этот подход существенно снизил вероятность того, что на менее перспективные блоки не поступит заявок (в итоге заявок не поступило на два блока). В результате доля государства по заключенным договорам составила около 92%. Наконец, лицензии на разработку нефти в Мексиканском заливе распределялись Соединенными Штатами на аукционе, где заявкой служил только бонус при подписании (на практике, однако, немногие страны мира получают такую большую ренту при помощи бонусов).

Мы привели примеры систем конкурентных аукционов. Но есть страны, которые договариваются об условиях контрактов на разработку углеводородов один на один с компаниями. Хотя компании обычно предпочитают заключать сделки в результате переговоров, конкуренция в такой ситуации может быть не менее жесткой, чем при проведении официального тендера. Все зависит от перспективности участка. Если геологические условия хороши, государство с большей вероятностью позволит компаниям торговаться за участок на аукционе. Закрытые аукционы могут быть весьма выгодны государству, располагающему перспективными участками или проектами.

Сегодня Всемирный банк, Международный валютный фонд и Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях оказывают существенное давление на нефтяные компании и государства, чтобы добиться большей прозрачности их деятельности. Эта инициатива способствует тому, чтобы участки распределялись на публичных аукционах, таких как недавние EPSA IV аукционы в Ливии. Этот подход имеет смысл для участков с большим потенциалом. Однако он не решает проблемы того, что, если участок не слишком интересен, компании неохотно вступают в ту усиленную, жесткую конкуренцию, которую провоцирует закрытый аукцион типа ливийского. Представление о том, что все государства станут распределять все участки и проекты при помощи аукционов, просто нереалистично. Многие страны, даже Нигерия и Казахстан, владеют участками и проектами, перспективы которых не столь блестящи, как у остальных. Когда дело доходит до привлечения инвестиций МНК, распределение таких участков становится тем более важной проблемой, чем менее перспективны участки. МНК чрезвычайно сложно принять решение, когда малоперспективные проекты и участки выставляются на закрытый аукцион с высокой конкуренцией. С большой вероятностью страны обнаружат, что для менее перспективных участков им придется самим разрабатывать условия контракта, а при распределении лицензий придется ориентироваться на интересы МНК.

В подобных ситуациях у государства может не быть выбора — ведение прямых переговоров может оказаться единственным вариантом заключения договора. В противном случае государство может быть разочаровано уровнем активности разведки; такие жалобы весьма распространены. Поэтому иногда распределение лицензий при помощи переговорных сделок имеет свои преимущества. Правительственные чиновники (представители министерства энергетических ресурсов или ГНК) получают представление о рыночных расценках по мере того, как рассматривают и делают различные предложения. Аналогичным образом отсутствие интереса также является информационным сигналом. Для представителя ГНК нет ничего хуже, чем провалившийся аукцион прав на разработку нефтегазоносного участка.

Эти соображения, однако, могут различаться в зависимости от типа проекта. Как видно из таблицы 3.11, конкуренция оказывается более оживленной на аукционах отдаленных или поисковых участков, чем на аукционах проектов по разработке участков или повышению нефтеотдачи пласта. Чем выше риск, тем большим оказывается разнообразие возможных заявок; по мере снижения риска, как в случае проектов по разработке, увеличивается вероятность того, что условия будут фиксированными.

За пределами этих соображений выбор наилучшего метода распределения участков во многом зависит от силы рыночной позиции стран и тех условий, на которые они могут вынудить согласиться МНК. МНК предпочитают заключать контракты в ходе переговоров (эта практика в ходу в Колумбии, Тринидаде и Тобаго и Индонезии), на втором месте стоят аукционы контрактов с фиксированными условиями, в ходе которых компании предлагают программу работ (как делается в Великобритании, Норвегии, Австралии или Новой Зеландии). Аукционы контрактов с фиксированными условиями, в ходе которых компании предлагают бонусы при подписании (как в Соединенных Штатах, Нигере или Бирме), уже не так нравятся МНК. Наконец, меньше всего МНК любят закрытые аукционы контрактов с нефиксированными условиями (как в Венесуэле и Ливии). Как рассказывается в главе 5, если конкуренция высока, аукцион может быть оптимальным способом распределения участков, но организация аукциона потребует значительного внимания.

В ситуации, когда государство не обладает большой рыночной властью, может потребоваться заключение сделки по результатам переговоров. Такие переговоры требуют особых умений от переговорщиков, и это обсуждается в главе 4. Они также рискуют поднять проблемы политико-экономического характера. В контексте сделки, заключаемой в ходе переговоров, правительству

ТАБЛИЦА 3.11.
Разные ситуации – разные соображения

	Повышение нефтеотдачи пласта	Проекты по разработке	Поисковые участки	Отдаленные участки
Уровень риска	Средний – высокий	Низкий	Высокий	Высочайший
Размер блока, км²	Около 16	12–20	Крупные, 8000 и более	Очень крупные, 16 000 и более
Программа работ	1. Анализ целесообразности 2. Пилотная программа 3. Разработка	1. Оценка 2. Разработка	Программа разведывательных работ	Программа разведывательных работ
Центральный вопрос переговоров/анализа	Норма прибыли	Норма прибыли	Доля государства	Доля государства
Принятая стратегия распределения участков	Сделка по результатам переговоров	Сделка по результатам переговоров	Конкурентный аукцион и другие методы	Конкурентный аукцион и другие методы

может быть сложно удовлетворить одновременно и нефтяную компанию, и граждан, что приводит к возникновению подозрений о нечестной игре. В этом случае огромное влияние на ситуацию может оказать прозрачность. В целом прозрачность является важной частью образовательного процесса как для государства, так и для граждан и не только остается одним из лучших способов контролировать ожидания общественности с самого начала проекта, но и способствует созданию здоровой обстановки на протяжении всего времени взаимодействия между государством и нефтяной компанией.

Благодарности

Эта глава в значительной степени опирается на ранее изданные работы Дэвида Джонстона и Дэниела Джонстона.

Библиография

Chavez, F. 2004. Energy-Bolivia: Foreign Firms at Center of Natural Gas Bill Dispute. Global Information Network. New York: November 9:1.

Clad, J. 1988. Simply Striking: Manila Is Set to Offer an Even Better Deal. *Far Eastern Economic Review*. September 15.

Johnston, D. 1994. *International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts*. Tulsa: PennWell Books.

Johnston, D. 2002. Current Developments in Production Sharing Contracts and International Concerns: Retrospective Government Take—Not a Perfect Statistic. *Petroleum Accounting and Financial Management Journal* 21 (2): 101–109

Johnston, D. 2004. *International Exploration Economics, Risk, and Contract Analysis*. Tulsa: PennWell Books.

Johnston, D. 2005. Impressive Libya Licensing Round Contained Rough Terms, No Surprises. *Oil and Gas Journal* 103 (15):29–38.

Глава 4

Как вести переговоры по нефтяным контрактам

Дженик Рейдон

РЕЗЮМЕ

Открытие нового месторождения всегда сопровождается большим волнением, и как правительства, так и компании прилагают большие усилия для того, чтобы разобраться в технических и коммерческих аспектах его разработки. Первая проблема, с которой сталкиваются правительства, — это деловые переговоры. В этой главе рассказывается о том, на что правительство страны должно обращать внимание во время ведения переговоров, и даются рекомендации относительно того, кого, что и с каким горизонтом планирования следует обсуждать. В главе также затронуты вопросы структуры нефтяного контракта и обсуждаются такие нюансы, как стандарты отчетности, роль общественных проектов, вопросы здравоохранения и экологии, условия стабилизации и положения о терминологии, используемой при составлении контракта.

Введение

Стоит лишь упомянуть об открытии нового месторождения полезных ископаемых, особенно если это нефть или газ, как отдельные люди и целые страны погружаются в мечты о богатстве и благополучии; постоянно растущие цены на нефть расцвечивают эти мечты яркими красками. Боливия, Казахстан, Мексика и другие развивающиеся страны считают свои полезные ископаемые активами, не принадлежащими частным лицам. Независимо от того, кто владеет землей, в которой обнаружено месторождение, и правами на разработку этого месторождения, самими активами владеет страна. Нередко это обстоятельство даже бывает зафиксировано в главном законе страны — конституции (см. так-

же главу 7). Новые игроки, такие как Мавритания, Экваториальная Гвинея и Азербайджан, оптимистично считают нефть и газ быстрой дорогой к развитию. Они думают, что завтра окажутся на одном уровне с сегодняшними Кувейтом и Объединенными Арабскими Эмиратами. Зачастую эмоциональная эйфория по поводу счастливого будущего сталкивается с суровой реальностью, а именно финансовой, коммерческой и политической задачей превращения подземных богатств в ликвидный актив – деньги. Обманутые ожидания, в свою очередь, оборачиваются агрессией: вспомним недавние массовые протесты в Боливии, Эквадоре и Венесуэле. Несбывшиеся мечты – серьезная политическая и экономическая угроза для энергетической отрасли, причем одинаково затрагивающая страны, потребляющие и производящие углеводороды. Отсюда появляется вопрос: как справиться с проблемой растущих ожиданий, желаний и требований[1]?

Часть проблемы – преодоление инженерно-технических и связанных с ними коммерческих трудностей в отношении разведки и разработки месторождения. В самом деле, с точки зрения многих стран – производителей нефти, основные сложности процесса связаны с организационными проблемами, о чем свидетельствует настойчивое стремление к созданию государственных энергетических компаний. Однако в реальности самой первой сложностью, как правило, оказывается задача обсуждения и составления контракта.

В большинстве случаев страны, владеющие богатыми залежами нефти и газа, стремятся привлечь к их разработке международные компании, имеющие средства и опыт, необходимые для добычи и реализации этих залежей. Однако после начала переговоров правительства нередко обнаруживают, что у крупных нефтяных и газовых компаний имеются куда большие, чем у них, финансовые ресурсы, познания в нефтяной отрасли, а также больший опыт в обсуждении условий контракта. Большинство стран, в которых работают нефтяные компании, располагают ресурсами меньшими, чем эти компании; к примеру, доход *ExxonMobil*, составляющий 371 миллиард долларов, намного превосходит ВВП даже богатой нефтью Саудовской Аравии (281 миллиард долларов)[2]. Таким образом, переговоры могут стать по-настоящему жаркими.

Нефтяные компании обычно крайне мотивированы во время переговоров. Они негодуют из-за огромных умозрительных инвестиций в проект, а также из-за каждой потенциальной непродуктивной скважины и пытаются поскорее компенсировать все подобные затраты. Они также жалуются на то, что им приходится работать в сложных и коррумпированных условиях, даже

если правительства оказывают им «политическую поддержку» [Radon 2005]. Как сказал мне как-то президент одной независимой нефтяной компании: «Нам приходится работать в хаосе... Но, — улыбнулся он, — в этом хаосе мы зарабатываем деньги». Нефтяные компании часто адаптируют свой стиль ведения переговоров к политической обстановке, в которой им приходится действовать. Привычные к работе в странах с авторитарными режимами или гражданскими войнами, нефтяные компании часто вступают в переговоры с бескомпромиссным, резким настроем, намеренные жестко защищать свои интересы.

Этот настрой начинает жить своей жизнью. Как сказал бывший высокопоставленный сотрудник международной нефтяной компании Донал О'Нил (см. рисунок 4.1), недостаточно времени и усилий тратится на «человеческую» сторону процесса добычи нефти, вследствие чего игнорируются многие важнейшие риски, связанные с переговорами и заключаемыми в результате этих переговоров контрактами.

Добиться справедливого распределения богатства в переговорах с такими компаниями — настоящая проблема, для решения которой необходимо потратить немало времени и денег. Этой проблеме, а также вопросам и возможностям, на которые должны обращать внимание переговорщики со стороны правительства, и посвящена настоящая глава.

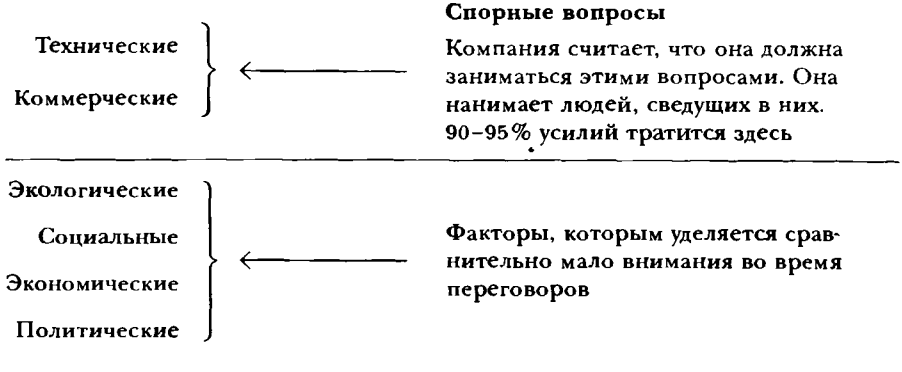


РИСУНОК 4.1.
Ключевые вопросы во время переговоров
ИСТОЧНИК: на основе диаграммы, предоставленной Доналом О'Нилом, Lansdowne Consulting

Установка параметров

Обстановка

За нефтяными переговорами следят многие люди, причем не только те, кто в них напрямую участвует. Землевладельцы, которых затрагивает разработка месторождения, — часто представители коренных народностей — требуют компенсаций за использование своей собственности и причинение ей ущерба. Хотя такие группы и не являются частью формального переговорного процесса, учитывать их интересы придется. Местные сообщества, которые до недавнего времени никто не принимал во внимание, теперь требуют свою долю добычи в форме рабочих мест и компенсационных выплат. С этими требованиями придется что-то делать, в идеале — удовлетворить их при помощи внутреннего политического процесса и предпочтительно в рамках общих переговоров по заключению нефтяного контракта. Поэтому нефтяные компании часто обещают подготовить и задействовать в работе местные кадры, а также поддерживать общественное развитие. Политические дебаты относительно того, как потратить еще не добытые богатства, стремительно начинают заполнять СМИ и доминировать в общественных дискуссиях, а переговорщики подвергаются дополнительному давлению, принуждающему их завершить переговоры как можно быстрее. Политики также недооценивают значение переговоров с международными нефтяными компаниями, устанавливая искусственный график работ, обыкновенно слишком напряженный. Однако история учит нас, что переговоры все равно будут трудными и долгими. Они также, весьма вероятно, будут жаркими, если не открыто враждебными, поскольку участники и многочисленные заинтересованные лица обыкновенно не сходятся друг с другом во мнениях, целях и задачах.

Несмотря на свою глубокую заинтересованность, правительство зачастую недостаточно внимания уделяет самому переговорному процессу. Переговоры считаются не искусством, а чем-то, что по плечу любому. В сложных случаях стороны иногда нанимают экспертов — юристов за их знание законов или инженеров за их технические знания, — но сами переговоры часто ведет непосредственно правительство, которое считает переговоры сравнительно простым делом, не требующим ни особого внимания, ни особой подготовки. Более того, зачастую правительства демонстрируют нежелание привлекать специалистов по переговорам, не говоря уже о том, чтобы платить за это деньги. Однако в случае нефтяных сделок на карту поставлено слишком многое,

особенно для страны-производителя, чтобы позволить себе такой упрощенный и узкий подход (см. главу 2).

Нефтяной контракт – это прямое следствие переговоров. Это верно даже в случае организации аукциона на право заключения контракта, хотя такая ситуация часто ошибочно воспринимается как нейтральная с точки зрения переговоров. Нефтяной контракт содержит множество разнообразных и сложных пунктов и не имеет какого-то одного образца, на который можно было бы опереться в определении желательного или необходимого результата. В ходе переговоров всегда достигается компромиссный результат по мере того, как обсуждается каждая строчка контракта.

Переговоры всегда проходят в обстановке *неопределенности*. Эта неопределенность может происходить от недостаточных знаний о потенциале месторождения или брейк-пойнте партнера по переговорам, а также от очевидной неспособности предсказать будущее. Хорошие переговорщики знают, что в любой переговорной ситуации есть элемент игры в покер – даже с плохими картами, если их хорошо разыграть, можно выиграть, и выиграть немало. Но в нефтяных переговорах нет простоты покера, даже если к ним и применимы правила концентрации внимания, стойкости и т. д. Слишком многое нужно учесть: издержки разведки и разработки месторождения; постоянно меняющиеся рыночные условия; возможный размер месторождения, включая возможность наличия непродуктивных скважин; сложность добычи. Список можно продолжать еще долго. Необходимо определить важность и приоритет каждого пункта и найти состояние равновесия. Это равновесие постоянно меняется, поэтому в мире не существует двух одинаковых нефтяных контрактов. Кроме того, нужно учитывать элемент времени – также мощный инструмент. Иногда нужно проявлять терпение, а иногда, наоборот, торопиться. Время – это элемент, который нужно использовать и контролировать для достижения желаемой цели: максимизации прибыли страны и минимизации экономических и общественных издержек, включая минимизацию возможного экологического вреда. Это требует умения не поддаваться политическому, корпоративному и прочим видам давления.

Кто ведет переговоры?

Первый вопрос, который предстоит решить правительству, – это кто войдет в состав команды переговорщиков. Чтобы собрать правильную команду, необходимо осознавать, какие люди требуются для выполнения этой работы. Переговоры – это искусство ткать из набора элементов полотно связной стратегии. Для них

необходимы план, продуманная тактика и разделение факторов на обсуждаемые (такие как вопрос компенсаций) и необсуждаемые (такие как вопросы правового регулирования); при этом необходимо не упускать из виду справедливые требования инвестора – нефтяной компании.

Любой инвестор нуждается в юридической и институциональной стабильности и требует ее. Любой инвестор пытается избежать той нестабильности, которая может проистекать из политической, институциональной и общественной неопытности в вопросах обращения с природными богатствами. Инвестор также стремится избежать тех конфликтов и проблем развития, от которых часто страдают страны с богатыми залежами полезных ископаемых. Неудивительно, что нефтяные компании, имея одну цель – прибыль, а также имея опыт работы в конфликтных зонах и на сложных залежах по всему миру, куда лучше подготовлены к переговорам как с финансовой, так и с профессиональной точки зрения, чем чиновники из сырьевых стран.

Напротив, развивающиеся страны часто не обладают ни достаточными ноу-хау, ни техническими знаниями, ни финансовыми или юридическими ресурсами, необходимыми для успешного ведения переговоров. К этим недостаткам прибавляется борьба, которую ведут государственный и частный секторы за хороших переговорщиков: наиболее образованные и честолюбивые специалисты нередко уходят в частный сектор, где у них больше денежных и карьерных возможностей.

Одно из возможных решений этой проблемы для правительств – считать финансовые вложения в переговоры инвестициями и попытаться нанять умелых, преданных делу и независимых переговорщиков, которые смогли бы разговаривать на равных с опытными и хорошо оплачиваемыми переговорщиками нефтяных компаний. Коротко говоря, процесс переговоров и использование в нем экспертов-переговорщиков – это малоизвестный и недооцененный способ для развивающейся страны успешно, прибыльно и с относительно небольшими издержками использовать свои природные ископаемые для национального продвижения.

Однако, с точки зрения правительства, ценность внешнего эксперта по ведению переговоров не очевидна, его умения не доказаны, а советы подозрительны, особенно если этот эксперт – иностранец. Иногда внешний совет действительно бывает неумным, неадекватным и даже антипродуктивным. И тем не менее переговоры по нефтяным сделкам требуют совета экспертов, поскольку нефтяные контракты содержат множество условий по сложным вопросам, от стандартов технического строительства до графика

амортизации оборудования, не говоря уже о коммерческих и юридических вопросах. В итоге должно быть достигнуто разумное и приемлемое для обеих сторон равновесие между интересами и проблемами инвестора и интересами и проблемами страны, представленной ее правительством. Проще говоря, эксперты-консультанты — это двигатель успешных переговоров.

Помимо сложности обсуждаемых вопросов и асимметрии в навыках ведения переговоров есть еще одна причина для привлечения независимых переговорщиков: проблема конфликта интересов. С одной стороны, правительство должно использовать свою власть для защиты общественных интересов[3]. Более того, ожидается, что правительство будет создавать и поддерживать благоприятный инвестиционный климат и обеспечивать в стране экономическую свободу, привлекая тем самым инвесторов, а значит, способствуя экономическому росту, трудовой занятости населения и появлению новых возможностей. С другой стороны, выступая в роли стороны сделки по коммерческой разработке нефтяного месторождения, правительство берет на себя, зачастую невольно, роль бизнесмена, пытающегося максимизировать собственную прибыль, одновременно будучи объектом своих собственных постановлений. Нужно отметить, что этот конфликт также присущ и государственным энергетическим компаниям. Кроме того, правительство также обязано управлять деятельностью своих партнеров, а именно нефтяных компаний, и в то же время ежедневно работать с ними. Подобный конфликт между частными и общественными интересами может быть разрешим в развитой стране — например, в Канаде или Норвегии с их давно и прочно установленной юридической практикой, — но в развивающейся стране он в лучшем случае является существенной, а в худшем — неразрешимой проблемой. Классическим примером страны, столкнувшейся с этой проблемой, является Нигерия. Несмотря на свои богатые залежи нефти и унаследованные от Англии институты и юридическую систему, Нигерия страдает от ресурсного проклятия и уровень жизни в стране падает, а коррупция и общественное недовольство растут.

Каков горизонт планирования?

В случае переговоров по нефтяным сделкам никогда не нужно, как это часто происходит, забывать о том, что эти переговоры сильно зависят от чувствительных к времени факторов, в частности от актуальных рыночных условий (особенно от цены на нефть); от политических и экономических условий в стране, которой принадлежат месторождения; а также от представлений о том, как

эти факторы изменятся в будущем. Эти представления должны быть отражены в контракте, который необходимо сделать устойчивым к времени, предвосхитив потребность в изменениях, позаботившись о том, чтобы они были возможны.

Например, правительство Норвегии, образец стабильности, вначале вынуждено было приманить нефтяные компании благоприятным режимом в отношении стандартных налогов (то есть отсутствием налога на высокую прибыль или сверхприбыль) и ставкой роялти и лицензионного сбора всего в 10% — все ради того, чтобы привлечь инвестиции в геологически сложную и имеющую неопределенные перспективы разработку нефти Северного моря. Однако правительство Норвегии не стало жертвовать будущим своей страны, не сделало эту начальную уступку постоянным условием сотрудничества: после того как нефть была найдена, правительство сумело поднять максимальную ставку роялти почти в два раза, до 18%, всего за три года (см. также главу 2). Боливия, введя в 1990-е годы низкий налог на энергоресурсы, не приняла в расчет опыт Норвегии. Произошедший в результате боливийский политический кризис 2006 года, приведший к национализации нефтяных месторождений страны, был если не неизбежен, то, во всяком случае, предсказуем.

Конечно, оглядываясь назад, подобные начальные условия могут показаться расточительными, если рыночная ситуация изменилась. Сегодняшняя история энергетической промышленности с ее рекордно высокими ценами служит весьма показательным примером. Любой контракт или налоговый режим, который не предусматривает для страны-производителя возможности получать долю выросших цен при помощи специального налога на прибыль, ретроспективно выглядит неполноценным (см. рисунок 3.2 в главе 3). Проблема изменений рынка решается просто: нужно сделать контракты более отзывчивыми к меняющимся условиям. В частности, прибыли правительства должны расти пропорционально росту цен; это необходимо, чтобы решать определенные политические проблемы будущего согласно будущим стандартам.

Время важно и в другом смысле. Цены на нефть со временем меняются, и так же меняются условия внутри страны. Поскольку в большинстве развивающихся стран нет установившейся практики и стабильности в отношении законов и их применения, нефтяные компании стремятся обеспечить себе стабильные рабочие условия при помощи контракта. Они также пытаются исключить влияние тех естественных динамичных изменений, которые происходят в обществе, особенно в вопросах правового регулирования, настаивая на так называемых положениях о стабильности.

Эти условия контракта успешно замораживают хаос настоящего момента не на несколько (например, от пяти до семи) лет вперед, но на все время действия контракта. Это делается при помощи условий о налоговых, финансовых и коммерческих льготах, о природоохранном регулировании и за счет прочих условий контракта, неизменных на период в 20, если не 40–60 лет.

Положения о стабильности требуют, чтобы правительство компенсировало нефтяной компании любые изменения в законах, нормах или предписаниях, негативно отражающиеся на компании или ее деятельности. Если, например, новый природоохранный закон – даже если он затрагивает все компании и принимается в соответствии с обязательствами страны по международному соглашению – приведет к росту издержек нефтяной компании по добыче нефти или операционных издержек, то либо нефтяная компания автоматически освобождается от следования такому закону, либо правительство должно оплатить ее дополнительные издержки. При помощи положений о стабильности нефтяные компании ограничивают нормальные права любой законодательной власти и правительства, в частности право принимать и вводить защитное природоохранное, трудовое и прочие виды законодательства. Эти положения не могут быть обжалованы в судебном порядке в судах страны, в которой расположено месторождение. Собственно говоря, условия нефтяного контракта часто таковы, что национальные суды этой страны лишаются власти в этой области.

Правительства должны особенно внимательно изучать постоянные условия договора подобного типа, поскольку они ограничивают будущую свободу страны и порождают в будущем огромные издержки. Они также могут послужить во время переговоров отвлекающим фактором, в результате чего размер доли государства в форме налогов, лицензионных сборов, роялти или иных выплат в ходе обсуждений низводится до уровня одного из факторов, вместо того чтобы выступать основным фактором. Правительство оказывается в ситуации, когда оно вынуждено торговаться с нефтяными компаниями за право модернизировать свою законодательную систему при помощи введения новых стандартов безопасности, за право сохранять фискальную стабильность страны при помощи повышения налоговых ставок, за право в будущем принимать участие в международных соглашениях. В Канаде или Норвегии эквивалентов положениям о стабильности нет, хотя в этих странах имеются большие запасы нефти, а значит, они также вынуждены заключать сделки с нефтяными компаниями. Положения о стабильности слишком часто являются «контрактным

колониализмом» – легализованным современным аналогом дискредитировавшей себя системы национального неравноправия.

Чем нестабильнее ситуация в стране, тем выше вероятность, что нефтяные компании будут предъявлять подобные требования. Однако сама возможность предъявления подобных требований частично зависит от их относительной возможности диктовать свои условия; эта возможность может ослабевать. Благодаря растущему беспокойству о возможной нехватке энергетических ресурсов (новой проблеме Китая и Индии, а также Соединенных Штатов) страны-производители сегодня чувствуют себя уверенно в любых переговорах. Контракты же вчерашнего дня (еще 2000 года), составленные в периоды предполагаемого переизбытка энергоресурсов, весьма несовершенны.

Вопрос заключается в том, как при помощи нефтяного контракта разрешить конфликт частных интересов с государственными: то есть как обеспечить нефтяным компаниям стабильность правового регулирования, как обеспечить государству достойную компенсацию за его национальный актив, а также как обеспечить государству возможность развивать динамичную и гибкую законодательную систему. Простого ответа на этот вопрос не существует, особенно потому, что нефтяной контракт должен быть принят обеими сторонами, а значит, должен быть устойчив ко времени. Нефтяные компании и страны, располагающие нефтяными месторождениями, являются долгосрочными партнерами, скованными узкими географическими рамками, поэтому достичь стабильного и долговременного согласия с положениями контракта просто необходимо.

Каким должно быть информационное окружение?

Прозрачность – ключевой фактор для достижения того, чтобы договор был принят общественностью. Прозрачность необходима для того, чтобы гражданское общество запустило неформальный механизм сдержек и противовесов в тех областях, в которых не работают формальные механизмы; она является двигателем институционализированной системы, даже слабой. Прозрачность, которую мы понимаем здесь как раскрытие условий нефтяного контракта и предполагаемых выплат по нему, является *sine qua non*, несмотря на то, что некоторые положения контракта необходимо бывает сохранять в тайне на протяжении определенного периода времени (например, содержащие информацию о научно-исследовательских данных, оплаченных и полученных нефтяной компанией). Кроме того, прозрачность – единственный способ рассеять постоянные опасения относительно жадности

и коррумпированности сторон, сопутствующие нефтяным сделкам. Более того, прозрачность уже не является революционным, а следовательно, рискованным понятием; принципы «Инициативы по обеспечению прозрачности деятельности в добывающих отраслях», оглашенные Тони Блэром на Всемирной встрече по устойчивому развитию в Йоханнесбурге[4] в 2002 году, приобретают все большую популярность.

Прозрачность не позволяет правительственным чиновникам согласиться на условия, которые общественность сочтет неприемлемыми и станет критиковать, если не отвергнет категорически. Открытые общественные форумы обеспечивают поддержку той части населения, которая считает нефть национальным активом. Прозрачность — это способ долгосрочного управления рисками как для правительств, так и для нефтяных компаний, которые вынуждены постоянно думать о долгосрочном управлении рисками под давлением таких инвесторов, как пенсионные фонды, инвестиционные фонды и хедж-фонды (любопытное изменение для финансовых инвесторов, привыкших к анализу ежеквартальных отчетов компании). Движение «Обнародуй свои расходы», начатое международной коалицией некоммерческих организаций под тем же названием, служит не только для снижения коррупции, но и для придания решительности переговорщикам со стороны правительства, которые знают, что им придется обнародовать, объяснить и отстоять условия контракта[5]. В этом отношении требование о прозрачности переговоров может, в сущности, усилить позицию переговорщика.

У нефтяных компаний есть обязательство перед акционерами обезопасить свои крупные инвестиции во времени, в том числе от возможной будущей негативной общественной реакции, которая может принять форму вооруженных протестов, гражданского неповиновения и призывов к национализации. В сущности, открытость, хотя и затягивает процесс переговоров, выгодна нефтяной компании с точки зрения долгосрочной стабильности, поскольку делает общественность акционером, участником процесса переговоров. Таким образом, прозрачность становится полезным механизмом вовлечения общественности в процесс переговоров, ради чего зачастую приходится использовать куда более гибкий переговорный процесс, чем нефтяные компании считают для себя приемлемым.

Разумные люди могут тем не менее расходиться во мнениях относительно того, что понимать под прозрачностью. Полное раскрытие условий контракта со всеми деталями неизменно означало бы раскрытие технических данных и деловых ноу-хау, которые должны оставаться в тайне. Таким образом, полное раскрытие —

это иллюзия. И тем не менее в борьбе за большую стабильность нефтяные компании иногда добиваются более полного раскрытия нефтяных сделок, требуя, чтобы парламент страны, владеющей месторождением, закрепил нефтяной контракт, такой как соглашение о разделе продукции, в законодательном порядке. При этом каждый контракт становится законом сам по себе. Однако узкоспециальный, бессистемный характер таких решений мешает странам разрабатывать связную и работающую правовую систему. Кроме того, подобные решения не слишком устойчивы во времени, поскольку одноразовые, на скорую руку слепленные законы всегда вызывают подозрения со стороны общественности, которая рано или поздно потребует правки или пересмотра такого закона. Одноразового раскрытия информации, которое не было бы интегрировано в законодательную систему, недостаточно.

Более того, условия опубликованного контракта непременно станут психологической и практической точкой отсчета, если не моделью, всех будущих переговоров и контрактов. Если в будущем правительству по какой-либо причине доведется согласиться на более либеральные условия, это обязательно вызовет общественную критику или вопросы. Вдобавок компании, уже подписавшие контракты, станут жаловаться на дискриминацию и требовать, чтобы в будущем им автоматически предоставлялись столь же выгодные условия, как и другим компаниям.

Коротко говоря, прозрачность необходима, но, поскольку разумные люди могут расходиться во мнениях относительно того, что именно стоит предавать огласке, чтобы прийти к консенсусу, необходимы дебаты.

Какую контрактную форму использовать?

Ключевое решение правительство принимает, когда выбирает тип контрактной системы — концессионное, или лицензионное, соглашение, договор о разделе продукции (ДРП), совместное предприятие (СП) или договор на обслуживание (ДО). Хотя у каждого типа контракта, как рассказывается в главе 3, есть свои традиционные плюсы и минусы, условия концессионных систем и ДРП сейчас сблизились и стали, по сути, похожими.

Лицензионные соглашения

Концессионные, или лицензионные, соглашения (см. раздел «Системы выплаты роялти/налогов» в главе 3) предоставляют нефтяной компании право на разведку, разработку, продажу и экспорт нефти, добытой в определенной географической области,

на разработку которой компания получила эксклюзивные права на определенный период времени. Необходимые профессиональное участие и экспертиза в этом случае не так обширны и всеобъемлющи, как в случае СП и ДРП (но только при наличии приемлемой и надежной законодательной инфраструктуры, которой часто нет). Финансовые или экономические консультанты, не говоря уже о юристах, конечно, необходимы для организации системы открытых торгов. Финансовые и прочие условия лицензионного соглашения предварительно разрабатываются правительством страны-владелицы в соответствии с применяемым законодательством. В ходе открытых торгов эти условия публикуются и выставляются на торги. Выигравшая сторона, выбранная правительством проводящей торги страны, платит необходимую сумму (например, лицензионный сбор и/или подписной бонус), которую правительство сохраняет за собой независимо от того, будет ли произведена добыча нефти. В случае осуществления коммерческой добычи нефти правительство получает дополнительную компенсацию через систему роялти с валового дохода, а также через подоходный налог. Все риски, связанные с разведкой и разработкой месторождения, несет сторона, выигравшая торги. Лицензия — относительно надежная форма договора для правительства, и единственный ее серьезный недостаток — это денежные и временные затраты в случае, если торги так и не привлекут приемлемого финансово сильного и технически компетентного покупателя. У лицензий есть коммерческие недостатки, в частности, если они предполагают выплату денег вперед. Если об участке нет достаточной информации, компаниям придется учитывать допустимый риск при назначении цены; принимая во внимание риски, они будут торговаться консервативно.

Договор о разделе продукции

ДРП изначально задумывался как национальный ответ придуманному колонизаторами методу лицензионных соглашений[6]. Достоинство ДРП для страны-производителя в том, что он исходит из того, что нефть является собственностью граждан этой страны, а не частных лиц (см. главу 3). Но, как и при лицензионном соглашении, нефтяные компании управляют разработкой нефтяного месторождения и несут финансовые и операционные риски. Несмотря на философские различия, финансовые условия ДРП в принципе сравнимы с условиями лицензионного соглашения, хотя из-за разной структуры этих типов договоров иногда следуют совсем разные коммерческие результаты. Правительство страны-производителя может получить бонус при подписании, хотя выполнение этого условия часто откладывается на неопределен-

ное время – или, что предпочтительней, обменивается на определяемую в ходе переговоров большую долю будущей выручки. Вначале нефтяная компания вправе получить компенсацию затрат – как операционных издержек, так и капитальных инвестиций, – но амортизационный период для последних всегда является предметом жестких переговоров. Говоря простыми словами, чем дольше период амортизации, тем лучше для правительства страны; не только потому, что правительство рано получит большую часть нефтяного дохода, но также и потому, что благодаря этому у нефтяной компании сохраняется стимул продолжать производство, пока она не вернет свои инвестиции. Баланс после вычета необходимых выплат (то есть чистая выручка) затем делится между нефтяной компанией и правительством согласно определенным договором долям, причем нефтяная компания обязана уплатить налоги со своей доли. От права получения налогов, впрочем, правительство часто отказывается; в этом случае они учитываются в доле, которую правительство получает при разделе прибыли. Хотя ДРП строятся по исторически сложившейся структуре, сегодня разные ДРП отличаются друг от друга деталями настолько, что все, что между ними осталось общего, это концепция раздела прибыли. Такая гибкость неудивительна, поскольку ДРП разрабатываются в ходе интенсивных переговоров, борьбы за каждую строчку. Кроме того, сложность ДРП обратно пропорциональна стабильности и надежности законодательной инфраструктуры страны. Чем менее надежна правовая система, тем больше обстоятельств должно быть учтено в договоре, поскольку этот договор становится самостоятельным законом. Гибкость ДРП таит в себе множество проблем. Для его составления необходимы опытные переговорщики, а также экспертиза в технической, природоохранной, финансовой, коммерческой и правовой областях, которой не требуется для составления лицензионных соглашений. Для него нужно найти равновесие между этими конфликтующими друг с другом вопросами. Все эти задачи чрезвычайно сложны для правительства страны-владелицы, которое, как мы уже упоминали, располагает куда меньшими знаниями – а также техническими и коммерческими умениями и навыками, – чем нефтяные компании.

Наиболее важен тот факт, что, поскольку правительство получает долю с прибыли, ДРП ставит правительство в прямой конфликт с самим собой: оно должно определять, пожертвовать ли ему прибылью ради выполнения природоохранного и прочего законодательства. Поскольку в структуре ДРП нет институциональной системы сдержек и противовесов, которая обычно присутствует в лицензионных соглашениях, ДРП заставляет

правительство вести переговоры с самим собой, что приводит к конфликту интересов. Более того, как мы уже упоминали, в ДРП на правах условий контракта включаются нормативные положения, что дает нефтяным компаниям право голоса, если не вето, в вопросах выполнения законодательства. Условия контракта нефтяным компаниям опротестовать легче, чем законодательные акты, и получается, что часть административных прерогатив правительства передается таким образом в руки нефтяных компаний. Соответственно, ДРП предоставляет правительству страны готовое оправдание для своего регулятивного бездействия.

Совместные предприятия

В мире не существует общепринятого определения понятия «совместное предприятие» (СП). СП создается в случае, если две или более сторон желают заняться совместным бизнесом. При попытке оценить СП нужно ответить на множество вопросов. Какова его цель – например, разведка, разработка и/или эксплуатация месторождения? Каков вклад и какова ответственность каждой стороны? Сколько просуществует СП? Как будет делиться прибыль? Как и кем будут приниматься решения? СП – обоюдоострый меч, поскольку основывается на партнерстве. Поэтому СП требует распределения операционных, управленческих и финансовых рисков и ответственности, что означает, что правительство выступает в разработке полезных ископаемых заинтересованным и вовлеченным участником. Поскольку вопрос о том, как делить эти риски и ответственность, открыт и, соответственно, подлежит обсуждению, СП – это мечта (или кошмар) переговорщика, поскольку переговоры по таким сделкам занимают бесконечно долгое время. Кроме того, в случае СП необходимо с самого начала договориться об условиях его преждевременного прекращения. Если каждый партнер не вносит четкого, определенного и комплементарного (то есть неконкурирующего и недублирующего) вклада в работу предприятия, СП обычно заканчивается расторжением контракта [Radon 1989]. Более того, переговоры будут тем более напряженными, если в стране, владеющей месторождением, отсутствует адекватное законодательство. Коротко говоря, СП не имеет никаких особенных преимуществ, несмотря на то, что эта форма контракта предусматривает возможность передачи технологий стране-владелице.

Договор на обслуживание

Помимо описанных выше соглашений существует форма договора на обслуживание, при которой оговаривается вознаграждение подрядчику за выполнение определенных задач или оказание

услуг (см. главу 3). В случае ДО подрядчик может получить фиксированное вознаграждение независимо от того, будет ли обнаружена нефть и каковы будут мировые цены на нее. Ключевые решения в этом случае принимает, как правило, правительство. Этот тип соглашений будет становиться все более распространенным по мере того, как Боливия и прочие страны берут в свои руки контроль над своими природными ископаемыми и все больше начинают полагаться на государственные энергетические компании. Впрочем, крупным нефтяным компаниям, таким как *Exxon*, нет никакой выгоды вступать в подобные соглашения (во всяком случае, если схема выплаты им вознаграждения не меняется кардинальным образом, так что договор начинает напоминать ДРП или лицензионное соглашение). Поскольку в скором времени эта возможность будет ограничена, мы не станем уделять много внимания преимуществам контрактов данного вида.

Что должно обсуждаться в ходе переговоров?

Поскольку переговоры являются непременной частью заключения любого нефтяного контракта, главная задача — с точки зрения страны или общественности — это определить, какие вопросы подлежат обсуждению, а какие — нет, что будет и что не будет включено в контракт. К аспектам, не входящим в контракт, относятся такие традиционные вопросы правового урегулирования, как защита окружающей среды, здоровья и безопасности граждан; эти вопросы регулируются соответствующим разделом национального законодательства. Если применяемое национальное законодательство неадекватно или туманно, в контракте можно сослаться на сложившуюся правовую базу, такую как законодательство какой-либо европейской страны. Национальное законодательство по данным вопросам должно применяться универсально, без дискриминации и фаворитизма, и быть защищено от возможных корыстных поправок, которые нефтяные компании попытаются внести в него при помощи лоббирования или давления. Оно не должно быть предметом переговоров с отдельными нефтяными компаниями.

К обсуждаемым вопросам относятся коммерческие условия или вопросы вознаграждения, то, что страна получает в качестве ренты. В центре переговоров всегда должен стоять вопрос доли государства, независимо от того, как она рассчитывается. Как будет показано в следующем разделе, есть множество разных способов структурировать вознаграждение: в форме подоходного налога; лицензионных сборов или роялти; бонусных выплат или соглашений о разделе прибыли, которые могут быть перерассчитаны

как налоги. Конечно, параметры или принципы расчета вознаграждения могут быть прописаны в законодательстве, и часто так и бывает. Однако если соответствующее законодательство слишком изобилует деталями, страдает необходимая для процесса переговоров гибкость, особенно в случаях, когда предварительные геологические данные еще не проверены.

Без разделения вопросов на подлежащие и не подлежащие обсуждению обязательно начнется торг, в ходе которого нефтяные компании будут пытаться снизить сумму выплачиваемого государству вознаграждения в обмен на необходимость соответствовать, например, дорогостоящим ультрасовременным природоохранным стандартам, закрепленным в контракте. Такого разделения проще всего достичь в условиях сильной законодательной системы. Более того, контракт должен быть достаточно гибким, чтобы предусмотреть развитие такой системы, но ни в каком случае не должен мешать развитию правовой системы включением положений о стабильности или подобных фиксированных условий.

Как структурировать платежи?

При создании системы компенсации за нефть в развивающейся стране иногда игнорируются некоторые фундаментальные понятия. Тот факт, что одного налога на прибыль правительству страны, в которой расположено месторождение, недостаточно, имеет центральное значение. Каждая компания, в том числе и нефтяная, обязана выплачивать государству налог на прибыль корпораций по установленным (обычно растущим) ставкам. Однако этот налог не учитывает того факта, что государство, в отличие от частного лица, во многих странах является владельцем нефти[7]. Налог на прибыль является, по сути, лишь налогом на прибыль, полученную с оказанных услуг и оборудования, использованного в процессе превращения нефти в ликвидные или денежные активы. Поэтому государство еще должно получить компенсацию за любую передачу нефти стороне — частному лицу, которая, очевидно, происходит на протяжении длительного периода времени в ходе разработки нефтяных месторождений. Более того, при использовании системы налога на прибыль полезным механизмом является налог на сверхприбыль, при котором ставка налога возрастает, когда доходы компании начинают превышать определенный уровень. Цена актива (нефти) со временем меняется; без такого налога государство не сможет получить причитающуюся ему долю выросшей цены на свой актив, в то время как издержки нефтяной компании будут оставаться более или менее постоянными. Коротко говоря, без такого налога получится, что государ-

ство продало свой актив по указанной в контракте низкой цене и не получит никакого выигрыша от существенного роста цен на нефть; его целиком получит нефтяная компания. Тем не менее налог на сверхприбыли не должен вводиться внезапно, этот механизм должен быть прописан в законодательной системе или предусмотрен контрактом.

Недавно Монголия осознала это и приняла новый закон, согласно которому сверхприбыль облагается особым налогом, если рыночная цена на полезные ископаемые (в случае Монголии — золото) превышает заранее оговоренный уровень[8]. Важно, чтобы при этом правительство страны, в которой расположено месторождение, также указало в контракте, что нефтяные компании обязаны поддерживать определенный уровень производительности. Это необходимо потому, что в некоторых обстоятельствах нефтяным компаниям может оказаться выгодней снизить уровень производства и законсервировать актив для разработки в будущем, в надежде, что рыночная цена упадет и с них снимется налог на сверхприбыль (этот случай обсуждается ниже).

Роялти обычно взимаются со стоимости добытой нефти, хотя иногда они могут рассчитываться и на основании количества произведенного продукта. Преимущество роялти в том, что они просты в использовании и могут взиматься с самого начала производства. Корпорации не любят роялти, поскольку на их ставку не влияет прибыль, так что они являются прямыми и непосредственными издержками, которые замедляют возврат капитальных затрат и увеличивают неопределенность проекта и связанные с ним риски. Роялти могут даже сделать невыгодной разработку прибыльных по всем остальным параметрам нефтяных месторождений. С точки зрения общественности, роялти можно рассматривать как (частичную) компенсацию правительству за передачу своих активов нефтяным компаниям или даже как налог с продаж или акцизный сбор. Однако, учитывая, насколько сильно различаются общественная и частная точки зрения, многие вопросы в отношении роялти определяются в ходе переговоров, включая сумму роялти, график выплат, прогрессирование ставки, а также структуру и условия взимания с компании налогов (в форме затрат или кредита).

Бонусы, особенно подписные бонусы, являются одним из способов, которым правительство может обеспечить себе хотя бы минимальную компенсацию, даже в случае, если, например, разведка месторождения не обнаружит достаточного запаса извлекаемой нефти. В отсутствие подписного бонуса у правительства нет гарантированного средства обеспечить себе какую-либо прибыль, не говоря уже о том, что оно должно покрыть административные

расходы или оплатить работу консультантов. Выплата бонусов может предусматриваться при обнаружении нефти, а также по мере того, как производство вступает в новые фазы. Сумма бонуса обычно бывает фиксированной, и на нее не влияет прибыльность проекта. С точки зрения нефтяной компании, бонусные выплаты — это еще один вид издержек, который увеличивает риски, связанные с проектом, и, следовательно, негативно отражается на его прибыльности. Бонусы, с их гибкой структурой, являются еще одним предметом переговоров.

Использование механизмов раздела прибыли концептуально не отличается от использования прогрессивного налога на прибыль в сочетании с налогом на сверхприбыль. В сущности, страна, в которой расположено месторождение, часто структурирует такие механизмы, как налог, чтобы позволить нефтяным компаниям сохранить льготы в соответствии с договором об избежании двойного налогообложения. Это крайне сложный механизм, поскольку, среди прочего, нужно достичь соглашения о том, что представляют собой затраты, о разумных планах амортизации и о ценах на переводы денежных средств между компаниями. Кроме того, нужно прийти к соглашению относительно расчета того, как будут достигаться разные уровни раздела прибыли (в процентном выражении). Обычно с ростом прибыли доля правительства возрастает. Коротко говоря, механизм раздела прибыли содержит много возможностей для переговоров и располагает достаточной гибкостью, чтобы выдержать испытание временем, но такой договор исключительно важно правильно сформировать с самого начала.

Мы не дали ответа на один важный вопрос: какой должна быть ставка вознаграждения для правительства? Данные о том, сколько платят компании по уже существующим договорам, не всегда доступны для ознакомления, хотя определенную информацию можно извлечь из анализа публичных аукционов. Можно также изучить, как распределяется прибыль в ДРП, утвержденных в законодательном порядке, поскольку после утверждения они становятся открытой информацией. Однако, как упоминалось в главе 3, разные участки, разные страны и прочие различающиеся факторы усложняют сравнительный анализ даже при наличии необходимых данных. Отталкиваться можно от разумного предположения, что прибыль — это деньги, полученные от продажи нефти за вычетом издержек, и что вся прибыль принадлежит государству, не считая оговоренной нормы прибыли нефтяной компании. Такой подход сродни подходу, на котором зиждется договор на обслуживание. Этот очевидно упрощенный метод имеет то преимущество, что при нем нефтяные компании вынуждены оправдать и обосновать запрошенное ими вознаграждение,

в частности, путем раскрытия своей внутренней нормы прибыли (ревностно охраняемого секрета), вместо того чтобы вынуждать правительство оправдывать свое требование получения большей доли.

Что считать выгодной сделкой?

Нефтяные контракты являются, согласно деловой практике, необходимыми, а по традиции – закрытыми документами. Даже нефтяные контракты с правительством традиционно не являются публичными, не считая тех редких случаев, когда контракты утверждаются законодательным путем (у этого варианта есть свои недостатки, например, то, что он мешает развитию национальной правовой системы). В отсутствие прозрачности сделок любой возможный анализ того, насколько выгодны или конкурентны условия заключения страной контракта, будет не слишком объективным. Из-за нехватки информации переговорщику приходится полагаться почти исключительно на свои собственные суждения, опыт и анализ, который неизменно основывается на неполной информации. Однако экономисты могут провести сравнительное исследование и предоставить аналитические материалы, подкрепляющие позицию переговорщика со стороны правительства, поскольку они располагают данными о национальном производстве нефти и соответствующей экспортной деятельности.

Считая ситуацию в Норвегии с ее государственной нефтяной компанией *Statoil* примером идеального развития событий, мы можем принять норвежские данные за максимальный уровень практически достижимой прибыли, которую страна может получить от добычи нефти. Данные Норвегии и сравнимых с ней стран и областей можно использовать как исходные данные для предположений о том, сколько страна может заработать, каковы нормальные или стандартные операционные расходы, а также какие поправки нужно вносить в контракт по мере того, как развивается разработка нефтяного месторождения. В эту идеальную картину нужно внести необходимые поправки на возможные и фактические риски конкретной страны, будь то риски политические, связанные с разведкой, техническим процессом и т. д. Цель состоит в том, чтобы задать государственным переговорщикам (и общественности) в качестве ориентира высокий уровень нормы прибыли с добычи нефти, отклонения от которого им пришлось бы обосновывать, причем желательно публично. Таким образом, используя эти данные, можно переложить на плечи нефтяных компаний задачу по оправданию выдвигаемых ими коммерческих условий и прийти к утвержденному в контракте

разумному максимальному уровню нормы прибыли, после превышения которого сверхприбыль переходит государству. Такие данные также повышают прозрачность бизнеса, поскольку задают верхний предел суммы, которую правительство или страна предположительно могут заработать на добыче нефти.

Дьявол в деталях: примерные положения контракта

Какая бы форма ни была избрана для контракта, он все равно будет содержать множество положений, которые нужно согласовать в ходе переговоров, и множество приложений, которые нужно утвердить (см. также главу 3). Более того, известное выражение, гласящее, что «дьявол кроется в деталях», особенно верно применительно к нефтяным и газовым переговорам. Сердце контракта — это положение, в котором определяется компенсация, получаемая правительством, и мы уже проанализировали факторы, на которые необходимо обратить внимание при составлении этого положения. Есть и другие положения, которые напрямую влияют на компенсацию и имеют поэтому ключевое значение: например, положения о ценах на нефть, подробностях налогового режима, планах разработки месторождения, издержках и затратах, стабилизации. Другие разделы контракта, например, посвященные охране здоровья граждан или природы, оказывают косвенное, но важное воздействие на вознаграждение, так что их не стоит игнорировать. Обязательства по социальным проектам, часто закрепленные в отдельных договорах или публичных выступлениях, могут оказать на бизнес скрытое негативное влияние. Статус партнера по контракту должен быть определен для того, чтобы гарантировать, что контракт обладает реальной юридической силой в отношении конкретного партнера, располагающего активами и технической компетенцией, а не просто накладывает на нефтяную компанию моральные обязательства. Положение о преждевременном прекращении действия контракта в случае невыполнения (особенно неоднократного) обязательств по нему одной из сторон — необходимое орудие воздействия. Этот список можно продолжать еще очень и очень долго.

Цена на нефть

Вознаграждение, которое получает владеющая месторождением страна, будь оно в форме налогов, роялти или оговоренной части прибыли, независимо от того, какова форма контракта, напрямую определяется продажной ценой на нефть нефтяной компании. За-

дача переговорщиков в том, чтобы задать объективную, независимую и обоснованную цену. К примеру, правительствам никогда не следует принимать цену, которая принята в обращении между связанными или аффилированными компаниями, поскольку эта цена определяется внутри компании ее руководством и не отражает рыночного уровня (см. главу 2), разве что по случайному стечению обстоятельств. Единственный объективный метод расчета продажной цены нефти — по аналогии с применимыми ценами, существующими на наличном рынке региона, несмотря на их постоянные колебания и необходимость непрерывного мониторинга. Этот метод расчета должен быть прописан в контракте.

Налогообложение, издержки и затраты

Независимо от процентной ставки вознаграждения, которое будет получать правительство страны, владеющей месторождением, это вознаграждение уменьшается вследствие издержек, которые несет нефтяная компания.

Для управления налоговой системой требуются опытные бухгалтеры и другой персонал, которого зачастую в развивающихся странах нет вовсе и никогда нет в необходимом количестве. Налоговая система также требует достижения согласия относительно применимых стандартов отчетности. Для отслеживания налоговых выплат нефтяной компании необходимы опыт и понимание того, что представляют собой затраты на проект. Этот факт часто игнорируется, но странам следует не слепо полагаться на отчетность, составляемую самими нефтяными компаниями, а инвестировать средства в услуги опытных бухгалтеров: эти затраты могут вернуться сторицей. К примеру, одной из особенно сложных областей для контроля является область платежей, которыми обмениваются аффилированные компании, принадлежащие одному владельцу. В этих случаях особенно сложно определить допустимость или точность денежных перечислений.

В ходе переговоров необходимо решить, что вообще считать затратами. Для этого нужно вначале выбрать применяемые принципы ведения бухгалтерии, полагаясь зачастую на установленные международные системы бухгалтерского учета (например, системы, принятые в США или Великобритании). Но даже эти принципы не помогут решить, считать ли деловыми расходами некоторые виды издержек — от авиабилетов бизнес-класса и пятизвездочных гостиниц для работников компании до так называемых премий за особо тяжелые условия работы для иностранных граждан, работающих в развивающихся странах, а также штрафов за нарушение закона. Если признать их деловыми расходами,

то они приведут к уменьшению прибыли; при этом нефтяные компании будут настаивать на том, что такие издержки являются общепринятой в отрасли практикой. Особо активные разногласия вызывает вопрос оплаты услуг аффилированных нефтяных компаний: обоснованность и точность этих выплат почти невозможно определить. Кроме того, справедливые разногласия возникают относительно вопроса о том, каков должен быть период амортизации. Таким образом, управление микрофинансами становится для правительства неизбежной необходимостью. Соответственно, необходимо согласовать и изложить в контракте список затрат, которые не будут считаться деловыми расходами.

Простая, в том числе в управлении, система выплаты вознаграждения может стать для развивающейся страны преимуществом. Она упрощает проверку, сокращает количество споров, создает прозрачность и снижает публичные трансакционные издержки. Однако достичь такой простоты нелегко, особенно учитывая, что компании по понятным причинам заинтересованы в скорейшем возврате своих существенных капитальных затрат, а также в покрытии текущих операционных издержек и, разумеется, в получении прибыли. Поэтому нефтяные компании предпочитают детализированный налоговый режим. Если у компании нет перспективы в разумные сроки вернуть капитальные затраты при помощи средств, вырученных от ранней нефти, или еще каким-либо путем, компания может решить вообще не инвестировать средства в проект, особенно учитывая, что размер будущего нефтяного месторождения точно неизвестен. Даже в условиях сегодняшних высоких рыночных цен на нефть инвестиции все равно вызывают беспокойство, потому что все больше дорогих разведывательных работ и вложений в разработку предпринимается в отношении традиционно неприбыльных месторождений.

Вследствие этого тщательная бухгалтерская и финансовая проверка должна будет определить среди прочего полную сумму капитальных инвестиций и разумный период их возврата или амортизации. Последний особенно часто становится объектом раздора, а значит, и активных переговоров. С точки зрения государства, чем длинней период амортизации, тем лучше, поскольку государство получит большее вознаграждение в ранний период работ. Компания, разумеется, придерживается противоположной точки зрения.

Планы разработки

Перед каждым правительством стоит задача максимизации ренты и одновременного создания стимулов для компании инвестировать в разведку и разработку нефтяных месторождений, что,

в свою очередь, обеспечит будущие прибыли и правительству, и компании. Если доля правительства слишком велика, нефтяная компания вполне может решить не продолжать разработку конкретного месторождения или замедлить ее, особенно учитывая, что у нефтяных компаний есть «конкурирующие» месторождения или проекты по всему миру, которые функционируют как группа для получения компанией максимальной прибыли, даже если каждый проект и является отдельным центром получения прибыли. Впрочем, хорошо структурированное соглашение может предусматривать потерю или прекращение действия прав на разработку в случае, если месторождение не разрабатывается в соответствии с заданным планом разработки. Для этого правительство должно утвердить план, а значит, оно должно быть достаточно компетентно, чтобы провести переговоры об этом плане, отслеживать его исполнение и руководить им.

Охрана труда и здоровья, вопросы охраны природы

Добыча нефти — это грязный бизнес. Он сказывается на здоровье рабочих, а также на здоровье живущих поблизости от нефтяного месторождения, даже если нефтяная отрасль и отрицает прямую связь между своей деятельностью — например сжиганием излишков газа — и здоровьем людей. Добыча нефти также сказывается на экологии из-за сжигания и утечки газа, взрывов или разливов нефти. В тех случаях, когда ущерб, причиняемый действиями предприятия, и скрытые издержки — в частности, затраты, связанные с охраной здоровья граждан и окружающей среды, включая восстановление первоначального состояния месторождения и прилегающей территории, — не оплачиваются единолично нефтяной компанией, она получает на эти цели государственные субсидии. Случаи, когда такие субсидии выплачиваются, должны быть обсуждены, определены и указаны в законодательстве, равно как и проговорены во время публичных дебатов, но они не относятся к тем вопросам, которые обсуждаются в ходе переговоров. При отсутствии адекватного национального законодательства правительство страны, в которой расположено месторождение, должно задуматься о возможности включения в него посредством ссылки соответствующих законов страны, опытной в законодательных вопросах подобного толка, например Норвегии или Великобритании. Впрочем, даже эти страны еще не полностью разрешили проблему обязательной корпоратизации внешних государственных затрат, понесенных в результате действий компании; решение многих вопросов до сих пор подвержено причудам деликтного права. Хотя в деловой практике принято при

составлении нефтяного контракта использовать английские законы в качестве регулирующего права, многие страны неохотно используют иностранные законы в отношении таких вопросов, как охрана здоровья граждан и окружающей среды, считая такое использование нарушением национального суверенитета. Однако на практике это чаще всего означает, что нефтяные компании – в отсутствие достойного местного законодательства – не берут на себя реальные расходы, связанные с соблюдением природоохранных нормативов.

Стабилизация

Нефтяные компании, как мы уже отмечали, требуют правовой стабильности, которая обеспечила бы предсказуемость планирования и обезопасила бы их инвестиции. Возможность ежегодных или периодических изменений в ставке налога увеличивает нестабильность и риски, а в развивающихся странах, где законодательная и институциональная системы еще не сформированы окончательно, это серьезная проблема. Кроме того, дополнительным риском, с которым сплошь и рядом сталкиваются нефтяные компании, является риск ползучей национализации активов инвестора (а значит, и его будущего потока прибыли) при помощи грабительских налоговых ставок. Эти проблемы оправдывают требование нефтяных компаний закрепить в контракте обязательство страны обеспечить некоторую стабильность на период времени, обусловленный коммерческими причинами, например от пяти до семи лет, и включить в договор условие об отказе от национализации в любой форме.

Социальные проекты

Нередко во время переговоров нефтяные компании уступают просьбам – или сами предлагают – поддерживать социальные проекты, чтобы продемонстрировать свою гражданскую ответственность. К таким проектам может относиться строительство школ, игровых площадок или больниц, оказание финансовой поддержки ученым и студентам. Поддерживать такие проекты почетно и патриотично. Более того, строительство школы способствует появлению в прессе положительных отзывов и формированию позитивного имиджа, а также укрепляет связи с населением. Оно также демонстрирует, что правительственный чиновник, ведущий переговоры, является человеком дела, лидером, который способен приносить пользу обществу. Однако, к сожалению, слишком часто подобное заметное и непосредственное участие в благотворительности становится в лучшем случае отвлекающим маневром, который

уводит правительство в сторону от по-настоящему значимых вопросов, в частности вопроса о вознаграждении, а в худшем – дорогостоящей «компенсацией» за выплату нефтяной компанией пониженного вознаграждения государству. Цель правительства – максимизировать реальное вознаграждение, а не благотворительность, и достичь этой цели можно, только если общественные проекты не являются предметом ни самого нефтяного контракта, ни заключаемых одновременно с ним дополнительных соглашений.

Стороны нефтяного контракта

Нефтяные компании обычно действуют через дочерние компании, сформированные под конкретную страну и конкретную задачу, имеющие ограниченную капитализацию и не имеющие собственных технических специалистов. Деньги и умения принадлежат основной компании и прочим аффилированным организациям, от которых эти дочерние компании полностью зависят. Более того, вся структура продумана так, чтобы минимизировать налоги – дочерняя компания зачастую основывается в государстве с низкими налогами – и защитить основную компанию от потенциальной ответственности за действия ее филиала, в том числе за загрязнение окружающей среды. Таким образом, если нефтяной контракт не обеспечивается компанией – учредителем дочернего предприятия, правительство страны не имеет никакой защиты, никакой гарантии выполнения обязательств и всецело зависит от доброй воли нефтяной компании. Единственный закономерный и правомочный партнер – это первичный партнер, а значит, безоговорочная гарантия основной компанией выполнения всех обязательств и проведения всех выплат своим прямым или косвенным дочерним предприятием является условием *sine qua non*. В сущности, эта гарантия не отличается от гарантий, которые регулярно получают от нефтяных компаний банки и прочие кредиторы, и нет причин, по которым ее не должно получить правительство страны, владеющей месторождением.

Досрочное прекращение действия контракта

Если в контракте нет условия о досрочном прекращении действия и потере компанией в определенных случаях прав на разведку и разработку месторождения, то заключившее этот контракт правительство беззащитно перед нефтяной компанией. Мнения относительно того, каковы должны быть основания для безвозвратной утери таких прав, могут различаться. Это может быть, например, использование не соответствующих стандартам

строительных материалов в нарушение утвержденной спецификации, невыплата (возможно, неоднократная) правительству причитающихся сумм или временное прекращение разработки. В любом случае отсутствие эффективного и всеобъемлющего положения о расторжении контракта оставляет правительство без ценнейшего инструмента при составлении и обеспечении выполнения условий контракта.

Заключение

В мире стабильно растет конкуренция за приобретение энергетических ресурсов и контроль над ними, в частности, со стороны государственных нефтяных компаний, которые пользуются государственной помощью в качестве бонуса, позволяющего им заключать контракты на поставку нефти. Кроме того, продолжает расти беспокойство об энергетической стабильности, особенно в Европе и Соединенных Штатах. Поэтому странам, которые только выходят на нефтяной рынок, необходимо профессиональное ноу-хау в отношении ведения переговоров по нефтяным контрактам с многонациональными нефтяными компаниями, чтобы заключать такие контракты, которые будут приниматься и соблюдаться будущими правительствами таких стран. Новое конкурентное окружение также требует от нефтяных компаний большей, чем раньше, прозрачности при ведении переговоров. В противном случае страны-производители не смогут определить, справедливые ли им предлагаются условия. Таким образом, создав у граждан впечатление справедливого обращения и справедливого вознаграждения — что порождает доверие, являющееся лучшим основанием для долгосрочного партнерства, — многонациональная нефтяная компания получает конкурентное преимущество в борьбе за получение прав на разведку и разработку новых месторождений, а значит, запасов нефти. Настало время «большой игре» перестать быть современной версией колониализма, а стать вместо этого «большой справедливой игрой».

Библиография

Radon, J. 1989. Negotiating and Financing Joint Ventures Abroad. In *Joint Venturing Abroad*, N. Lacasse and L. Perret, eds. Montreal: Wilson and Lafleur Itee.

Radon, J. 2005. 'Hear No Evil, Speak No Evil, See No Evil' Spells Complicity. *The Compact Quarterly* 2. United Nations. Статья доступна на http://www.enewsbuilder.net/globalcompact/index000075845.cfm.

Глава 5

Как оптимально организовать аукцион нефтяных контрактов

Питер Крэмтон

РЕЗЮМЕ

Хорошая организация аукциона способствует эффективному распределению прав на ресурсы и конкурентоспособному вознаграждению для продавца. Два главных фактора, которые определяют наилучший способ организации аукциона, — это структура предпочтений выступающих на торгах покупателей и уровень конкуренции. При условиях слабой конкуренции и аддитивных предпочтений закрытый аукцион одновременного предложения при покупке по первой цене может подходить. Более сложная структура предпочтений уже требует проводить динамичный аукцион с комплексными заявками, такой как аукцион clock-proxy (аукцион с участием посредников, при котором заявки выставляются сразу на несколько товаров), для увеличения эффективности и максимизации доходов. Выставление на торги производственных квот, а не бонусов традиционно увеличивает выручку правительства, снижая риски нефтяной компании.

Введение

Государства могут распределять права на разработку нефтяных месторождений разными способами. Иногда права распределяются в результате неформальных процессов, например по принципу живой очереди или в результате иных процессов, таких как «конкурсы красоты», в ходе которых компании представляют на рассмотрение государству свои планы по разведке и разработке месторождений. В этой главе я исследую вопросы организации аукционов прав разработки нефтяных месторождений, особое внимание уделяя проблемам, возникающим в развивающихся странах. Я предполагаю, что максимизация доходов является доминирующей целью экономических агентов. Хотя могут

существовать и другие цели, такие как распределение доходов во времени, а также уровень занятости и инвестиции в стране (см. главу 3), в дальнейшем я предполагаю, что основная цель – это доходы. В таком контексте преимущество аукциона состоит в том, что он представляет собой прозрачный метод распределения прав, который, будучи хорошо организованным, способен максимизировать доходы, которые развивающаяся страна может получить от своих запасов нефти и газа. Тем не менее та или иная организация торгов имеет для нефте- и газодобывающих развивающихся стран определенные преимущества и недостатки, поэтому организация аукциона имеет большое значение.

Вопросы организации и проведения торгов особенно важны для развивающихся стран. Хотя всегда нужно учитывать конкретные условия проведения торгов, на основании анализа современной теории и практики их проведения как в нефтяной, так и в прочих отраслях можно сформулировать несколько общих правил. Первый необходимый шаг – это определение параметров выставляемого на аукцион продукта: срок контракта, размер блока, обязательства по выплате роялти и налогов и так далее. Затем нужно определить набор базовых организационных вопросов: будут ли контракты продаваться последовательно или одновременно, будет ли торг статичным или динамичным, какую использовать информационную политику, а также определять ли стартовую цену и как это делать. Рассматривая эти вопросы, нужно к тому же учитывать риски сговора и коррупции.

Многое зависит от структуры предпочтений участников торгов. Особенно важны два аспекта предпочтений. Первый аспект связан с тем, что оценка конкретного контракта претендентом иногда определяется тем, какими еще активами он располагает. Выставленные на продажу контракты на разведку и разработку залежей нефти и газа в определенной географической области иногда замещают (являются субститутами), а иногда дополняют имеющиеся контракты (являются комплементами), то есть в некоторых случаях обладание одним контрактом делает обладание другими контрактами менее ценным для конкретного претендента, а иногда наоборот: обладание одним контрактом делает обладание другими контрактами еще более привлекательным. Если для конкретного претендента ценность определенного блока не зависит от владения другими блоками, мы говорим, что предпочтения аддитивны. Второй аспект связан с тем, что оценки стоимости нефтяных и газовых контрактов среди разных участников торгов могут быть взаимозависимыми, поскольку каждый претендент располагает частной информацией, полученной из сейсмических исследований и влияющей на его оценку общей ценности блока.

У претендентов есть «общие оценки», если фактическая оценка блока всеми претендентами одинакова. Эта фактическая оценка неизвестна во время проведения торгов; претенденты примерно представляют себе общую оценку на основании исследований, сейсмических тестов и проделанного ими экспертного анализа.

Теория аукционов гласит, что, когда структура предпочтений претендентов устроена таким образом — то есть когда они рассматривают блоки как замещающие или дополняющие друг друга, а также имеют общую оценку, основанную на личной информации, — лучше всего использовать одновременный аукцион с возрастающими заявками, поскольку такой тип торгов способствует эффективным ценообразованию и наборам из блоков. Коротко говоря, одновременный аукцион с возрастающими заявками характеризуется одновременной продажей многих взаимосвязанных блоков с использованием процесса роста цены, при этом претенденты могут повышать свои заявки на блоки. Аукцион заканчивается, когда никто из претендентов не хочет повышать заявленную цену ни на один блок.

Существует несколько типов одновременных аукционов с возрастающими заявками. На одном полюсе находится аукцион clock-proxy [Ausubel et al. 2006] — сложная версия одновременного аукциона с возрастающей ценой, часто используемая для аукционов радиочастот. Механизм проведения аукциона clock-proxy через посредников подробно обсуждается ниже. Аукцион clock-proxy — это метод продажи с торгов многих связанных между собой лотов в ходе нескольких раундов предложения цены, при этом разрешается делать ставки на пакеты лотов. Аукцион начинается с clock (часовой) фазы. Аукционист называет цену на каждый блок, а претенденты определяют набор блоков, в приобретении которых по указанной цене они заинтересованы. Цены на те блоки, на которые поступило больше одной заявки, повышаются. Процесс продолжается, пока не заканчиваются блоки, на которые поступило больше одной ставки. После этого следует финальный раунд торгов через посредника (прокси-раунд), в ходе которого претенденты сообщают посреднику оценку такого пакета блоков, который они хотели бы приобрести. Эффективное распределение блоков происходит на основании заявок, сделанных через посредника, и всех заявок, сделанных в ходе часовой фазы торгов; таким образом определяются цены и находится наиболее эффективное распределение блоков.

При аукционе clock-proxy первая фаза — фаза часовых торгов — способствует эффективному раскрытию цены, а вторая — фаза торга через посредников — приводит к эффективному распределению блоков и конкурентным доходам. Хотя этот подход может показаться сложным, для претендентов он в реальности

проще, чем многие распространенные альтернативы. Причина в том, что, хотя правила и выглядят сложными, стратегии претендентов крайне просты. Раскрытие цены сводит к минимуму необходимость гадать и помогает претенденту сфокусироваться на значимой части ценового интервала; затем раунд торгов через посредников дает претендентам возможность выразить предпочтения относительно наборов блоков и до тонкостей отладить распределение блоков. Такой подход оказывается удачным для участков с хорошими перспективами и сложной структурой оценки.

На другом полюсе находится закрытый аукцион одновременного предложения при покупке по первой цене (first-price sealed-bid auction), используемый в Соединенных Штатах для контрактов в отношении участков на континентальном шельфе. Претенденты одновременно подают ставки на каждый блок, который их интересует. Блок достается тому заявителю, который назначил самую высокую цену. Этот простой формат подходит для маржинальных блоков с почти аддитивной структурой оценки (оценка набора блоков равна сумме оценок отдельных блоков) и низкой зависимостью оценок претендентов друг от друга.

Прочие виды торгов расположены между этими двумя полюсами и подходят для случаев, в которых предпочтения претендентов не настолько сложны, чтобы имело смысл устраивать торги наборами блоков, и не настолько просты, как аддитивные предпочтения. В оставшейся части этой главы я подробно расскажу о логике этих видов аукционов и когда какой тип лучше использовать. Я начну с соображений о влиянии на мотивацию, почерпнутых из теории и практики проведения торгов. Затем я расскажу о предпочтениях претендентов и о некоторых базовых проблемах организации торгов правами разработки нефтяных месторождений. В следующих трех разделах будут проанализированы проблемы, типичные для развивающихся стран, а также опыт проведения аукционов в нефтяной индустрии и других экономических секторах. Затем я опишу аукционы clock-proxy и дам рекомендации на основании конкретных контекстов проведения торгов.

Ключевые идеи теории и практики проведения аукционов

Зачем вообще проводить аукционы?

Аукционы позволяют распределить и оценить дефицитные ресурсы в условиях неопределенности. Каждый аукцион отвечает на один и тот же основной вопрос: кто получит лоты и по какой цене? Аук-

ционы являются формальным и прозрачным методом распределения. Для процесса проведения торгов определяются четкие правила. Прозрачность идет на пользу и претендентам, и стране. Она уменьшает риск потенциальной коррупции и поощряет конкуренцию при помощи честного и открытого процесса торгов.

Главное преимущество аукциона—это возможность передавать права на разработку месторождений тем, кто лучше других сможет ими воспользоваться. Хотя так происходит и не всегда (впоследствии мы обсудим несколько проблем, которые ограничивают эффективность аукционов), конкурентный характер аукционов этому весьма способствует: компании, для которых заявленные участки наиболее ценны, заинтересованы в том, чтобы предложить за них большую цену, а значит, скорее всего, выиграют торг.

Неформальным процессам, таким как переговоры по принципу живой очереди, не хватает прозрачности, они страдают от фаворитизма и коррупции, снижающих конкуренцию. Низкий уровень конкуренции, присущий неформальным процессам, приводит к меньшей эффективности распределения контрактов и к уменьшению доходов страны. Неформальные процессы также чаще подвержены риску возможной экспроприации, что также негативно отражается на конкуренции.

Главная альтернатива аукционам—это административный процесс, часто называемый «конкурсом красоты», в ходе которого нефтяные компании представляют государству свои планы по разведке и разработке месторождений. Этот подход, возможно, более гибок, чем аукционы, но он делает процесс распределения прав менее прозрачным и более уязвимым для фаворитизма и коррупции.

Имеет ли значение модель аукциона?

Один из важнейших выводов теории аукционов—это теорема равноценности вознаграждения. Теорема равноценности вознаграждения гласит: при определенных предпосылках четыре стандартных метода проведения торгов в отношении одного лота (закрытый аукцион одновременного предложения при покупке по первой цене; закрытый аукцион одновременного предложения при покупке по второй цене; английский аукцион с возрастающими заявками; голландский аукцион с понижающимися заявками)[1] приводят к одному и тому же ожидаемому доходу для продавца. В каждом случае ожидаемый доход равен оценке, которую назначил лоту второй из претендентов, наиболее высоко оценивших лот. Далее, если продавец указывает начальную цену, все эти четыре метода приводят к получению им вознаграждения, которое как минимум равно вознаграждению, которое он получил бы, воспользовавшись любым

другим механизмом продажи. Исходя из этого удивительного результата, можно было бы подумать, что тип аукциона не имеет значения, что все стандартные аукционы работают одинаково хорошо.

Однако это был бы неправильный вывод. Предпосылки теоремы о равноценности вознаграждения весьма специфичны. Например, предполагается, что продавцы выставляют на торги один лот, что претенденты обладают независимыми частными оценками лота, что претенденты являются риск-нейтралами, что количество претендентов не зависит от типа аукциона, что при проведении торга нет ни сговора, ни коррупции и что, за исключением разной оценки товара, претенденты все одинаковы. Ни одна из этих предпосылок не выдерживает проверки реальностью: на торги выставляется много связанных друг с другом лотов; оценки претендентов зависят, по крайней мере отчасти, от предполагаемых оценок других претендентов, и эти оценочные стоимости взаимосвязаны; решение претендентов об участии или неучастии в торге имеет огромное значение; претендентов беспокоит риск; ожидается, что претенденты различаются между собой (например, крупные и малые); борьба с коррупцией и сговором требует сил. Каждый из этих аспектов влияет на то, насколько эффективны разные типы аукционов. Выбор оптимального типа аукциона зависит от того, какие из этих особенностей наиболее значимы в данной конкретной ситуации.

Определение продукта

Первый шаг — это определение продукта: что именно выставляется на торг. У продукта два ключевых элемента: во-первых, контрактные условия лицензии (срок действия, аренда, налоговые обязательства), а во-вторых, географические рамки блоков. Первый элемент подробно обсуждается в главе 3. Определение второго во многом зависит от конкретных обстоятельств, и я не стану подробно обсуждать его здесь. В целом блоки — это прямоугольные участки, описываемые парами координат широты и долготы. Размер блоков зависит от степени положительности прогноза. В более перспективных регионах блоки будут меньше размером. В Соединенных Штатах блоки определяются нефтяными компаниями. Это разумный подход, потому что он гарантирует хотя бы какой-то интерес к выставленным на торги блокам.

Процесс прохождения торгов

Процесс, при помощи которого осуществляется аукцион, так же важен, как и тип аукциона. Чтобы способствовать прозрачности, процесс торгов должен быть определен задолго до начала тенде-

ра. Тендер должен быть открыт для всех нефтяных компаний, без дискриминации. Процесс должен начинаться с публичного объявления о тендере и полного описания процедуры получения лицензии, включая критерии отбора претендентов и правила прохождения торгов. Такое четкое и полное описание процесса прохождения аукциона необходимо, чтобы привлечь претендентов. Страна должна вложиться в процесс и придерживаться заявленной процедуры. Наконец, процесс должен позволять и поощрять участие нефтяных компаний в установлении прозрачности с четкими правилами, которые требуют публичного освещения встреч между страной и нефтяными компаниями. Как минимум публичное освещение будет включать определение блоков, однако возможность комментировать все аспекты разработки правил также весьма полезна. Участие претендентов в торгах будет более активным, если позаботиться об их законных опасениях и предпочтениях.

Предпочтения претендентов и тип аукциона

Структура предпочтений претендентов

Перед тем как заниматься вопросами организации аукциона, полезно задуматься о предпочтениях претендентов. Мы рассматриваем два аспекта предпочтений претендентов, которые влияют на выбор оптимального типа аукциона: взаимозависимость оценок разных претендентов и взаимозависимость оценок разных блоков.

Взаимозависимость оценок разных претендентов

В исследованиях, связанных с аукционами, называются три стандартные модели для описания оценок претендентов: модель частных оценок, модель общих оценок и модель взаимозависимых оценок.

Термин «частные оценки» означает, что оценка блока каждым претендентом не зависит от частной информации других претендентов. Каждый претендент имеет собственную оценку разных наборов лотов, выставленных на торги.

В случае общих оценок пакеты лотов имеют одну и ту же ценность для всех претендентов, но какова она — неизвестно. Оценку лота можно определить как функцию частной информации отдельного претендента, а также информации, которой располагают все остальные претенденты. Чем больше конкретный претендент знает об оценках других претендентов, тем легче ему оценить стоимость лота.

В случае взаимозависимых оценок ценность набора для каждого претендента зависит от его частной информации, равно как и от частной информации других претендентов. Эта формулировка наиболее общая из трех: и модель частных, и модель общих оценок можно описать как особые случаи модели взаимозависимых оценок. В случае взаимозависимых оценок каждый претендент по-своему оценивает лот, и эта оценка является функцией частной информации претендента, а может также быть функцией информации других претендентов. В этой ситуации оценка лота претендентом зависит от оценки лота другими претендентами.

Аукцион на владение правом разрабатывать нефтяное месторождение — классический пример аукциона с общими оценками. Все компании оценивают нефть примерно одинаково (согласно мировой цене на нефть), но остается совершенно неизвестным количество нефти и стоимость ее добычи. Перед тем как подавать заявку на торг, каждая компания оценивает эти неизвестные переменные, исходя из геологических исследований, сейсмических тестов и анализа инженеров-нефтяников. Однако каждая компания хотела бы располагать частной информацией других претендентов, чтобы еще сильнее снизить свой риск. Общая оценка зависит не только от оценки одного претендента, но от всех остальных оценок. На практике имеют значение и элементы частной оценки — мощности, которыми располагает компания для исследования и разработки месторождения, ее запасы, ее опыт работы с конкретным типом проекта, ее способность справляться с рисками, связанными с разведкой, и политическими рисками, — но влияние данных элементов обычно второстепенно. Таким образом, аукцион прав на разработку нефтяного месторождения является ситуацией с взаимозависимыми оценками и сильным влиянием фактора общих оценок.

Когда у претендентов существуют общие оценки, стратегии, избираемые претендентами, обусловлены явлением, известным как «проклятие победителя». Это представление о том, что выигрыш лота на аукционе для победителя не означает ничего хорошего, потому что выигрыш — это следствие того, что никакой другой претендент не захотел заплатить так же дорого, как победитель. Поэтому разумно предположить, что победитель переоценил лот. Поскольку заявка претендента имеет значение только в случае ее победы, претендент должен при выставлении ставки учитывать ту негативную информацию о ценности лота, которую несет выигрыш на аукционе. Претенденты, которые не учитывают при подаче заявки те плохие известия, которые несет в себе выигрыш, страдают от синдрома проклятия победителя в том смысле, что часто переплачивают за лот. На аукционах прав на разработку нефтяных месторождений корректировка ставок с учетом синдрома проклятия победителя —

это ключевой элемент стратегии. Напротив, на аукционах, проводимых в условиях частной оценки, проклятия победителя не существует: каждый претендент знает свою оценку того или иного лота, и эта оценка не зависит от оценок данного лота другими.

Взаимозависимость оценок по блокам

До сих пор мы рассматривали, как оценка набора лотов зависит от частной информации. Второе важное измерение – это структура оценки набора. Как претендент оценивает набор блоков?

Простейшая модель оценки – это модель аддитивной оценки: набор оценивается как сумма оценок отдельных блоков. На аукционах прав на добычу нефти аддитивная оценка является хорошей отправной точкой. Основная составляющая оценки – это количество нефти, а количество нефти в наборе блоков является суммой ее количеств в отдельных блоках. Однако иногда оценка может быть или субаддитивной, или супераддитивной.

В случае субаддитивной оценки общая оценка набора оказывается меньше, чем сумма оценок отдельных блоков. Так может получиться из-за мощностных ограничений на разведку и очистку нефти. Дополнительные блоки имеют меньшую оценку, если у компании недостаточно ресурсов на эффективную разработку этих блоков. Другой причиной субаддитивной оценки может послужить риск: обладать большим количеством блоков в одном и том же регионе куда рискованней, чем разрабатывать по нескольку блоков в каждом из нескольких регионов. Оценка товаров-заменителей всегда субаддитивна.

В случае супераддитивной оценки оценка набора превышает сумму отдельных оценок блоков. Супераддитивная оценка возникает в случае синергии или когда блоки являются взаимодополняющими. Одна из причин такого дополнения – это эффективность разведки и разработки блоков, расположенных рядом. Экономия в результате эффекта масштаба может появиться в ходе бурения, если использовать один и тот же персонал и оборудование. Более тонкая форма комплементов может вступить в действие в случае более эффективной разведки. Например, если два соседних блока принадлежат разным компаниям, каждая из этих компаний может стремиться бесплатно использовать результаты разведывательных работ соседней компании – подождать и получить информацию о том, успешным ли окажется бурение на соседнем участке. В результате разработка обоих участков может быть отложена. Хендрикс и Портер в работе 1996 года описали теоретическую модель такого поведения компаний на американских аукционах прав на разработку морской нефти, подкрепив ее эмпирическими

доказательствами. Если же, напротив, оба блока принадлежат одной компании, информации взяться неоткуда и разведочные работы ведутся эффективно. Синергетический эффект появляется в случае общего бассейна, из которого соседние блоки качают нефть. Если эти блоки принадлежат одной компании, разработка бассейна эффективна; если же блоки принадлежат разным владельцам, компаниям придется утвердить соглашение о совместной разработке, чтобы координировать разработку. В идеале блоки определяются так, чтобы избежать этой проблемы, но иногда государство не владеет достаточной информацией, чтобы полностью ее исключить.

В контексте контракта на разработку нефтяного месторождения модель аддитивной оценки служит хорошей отправной точкой. Однако комплементы (стимулируют супераддитивность) и субституты (стимулируют субаддитивность) имеют важное значение хотя бы в определенных условиях. Если условия именно таковы, то аукцион должен предусматривать возможность эффективного составления наборов блоков. В противном случае, если оценки в основном аддитивны, вопросы составления наборов можно спокойно игнорировать, и тогда модель аукциона будет намного проще.

Основные проблемы организации аукциона

Описав, как по-разному может складываться оценка претендентами наборов блоков, я перехожу к некоторым ключевым вопросам организации аукциона контрактов на разработку нефтяных месторождений.

Открытые или закрытые торги?

В ситуации, когда оценка лота претендентом зависит от оценки лота другими претендентами, открытые торги лучше, чем один закрытый торг. Существенное преимущество открытых торгов в том, что в их процессе раскрывается информация об оценке лота отдельными претендентами. Эта информация помогает эффективно распределять лицензии, поскольку претенденты могут корректировать свои ставки в зависимости от новой информации. Более того, поскольку частная информация претендентов обычно имеет положительную взаимосвязь, открытые торги могут привести к увеличению доходов от аукциона [Milgrom and Weber 1982]. Претенденты на открытых торгах действуют более агрессивно, поскольку располагают большей информацией об оценке лота. Открытые торги раскрывают информацию о том, как оценивают лот

остальные претенденты. Эта информация снижает неуверенность претендента относительно оценки лота и сводит к минимуму синдром проклятия победителя—риск заплатить за лот больше, чем он стоит. Таким образом, претенденты торгуются более агрессивно, что для продавца оборачивается большими доходами. Это сильный аргумент в пользу открытых торгов по сравнению с закрытыми.

У закрытых торгов есть свои преимущества. Наиболее важное из них—то, что закрытые торги лучше защищены от возможного сговора, такого как отказ нефтяных компаний от конкуренции друг с другом [Milgrom 1987]. Открытые торги позволяют претендентам подавать сигналы при помощи своих ставок и вступать в молчаливый сговор. В ситуации открытых торгов этот молчаливый сговор может быть навязан участнику, поскольку претендент может мгновенно наказать любого другого претендента, уклонившегося от сговора. Сигналы и наказания невозможны в ситуации одного закрытого торга. Поэтому в ситуации, когда необходимо избежать сговора, закрытый торг будет лучшим выбором.

Второе преимущество закрытого торга в том, что, если между претендентами есть изначальные различия, такой торг может принести более высокие доходы [Klemperer 2002; Maskin and Riley 2000]. Это особенно верно в случае, когда претенденты являются рискофобами и имеют независимые частные оценки в отношении предмета торгов. Причина этого в том, что на закрытом аукционе сильный претендент может обеспечить себе победу, только предложив высокую цену; даже если сильный претендент, намеренный выиграть аукцион, хорошо представляет себе, какую цену может предложить второй возможный победитель, он обычно называет цену с некоторым запасом, чтобы избежать риска упустить блок. На открытом аукционе, с другой стороны, сильный претендент не вынужден вслепую обходить второе по величине предложение.

На аукционе нефтяных контрактов открытый торг, вероятно, будет лучшим выбором, при условии, что он будет организован так, чтобы не допустить возможного сговора. Причина этого в том, что оценки претендентов имеют сильный общий элемент, так что преимущества закрытых торгов не столь велики, а преимущества открытого аукциона существенны[2].

Проводить ли торги разных блоков одновременно или по очереди?

Обычно для продавца проведение одновременных открытых торгов выгодней, чем проведение последовательных. Недостаток последовательных торгов в том, что они ограничивают доступную претендентам информацию, как и возможность прореагировать

на такую информацию. В случае последовательных торгов претенденты определяют ставки в ходе текущего аукциона и вынуждены гадать о том, каковы будут цены в следующих аукционах. Неверные предположения могут привести к неэффективному распределению контрактов, если оценки лотов взаимозависимы. Последовательный аукцион также не позволяет применять многие стратегии. Претендент не может вернуться к предыдущему лоту, если цены в ходе следующего торга поднимутся слишком высоко. Претенденты обычно сожалеют, что совершили покупку слишком рано по слишком высокой цене или что не совершили ее раньше по более низкой цене. Необходимость догадываться о результатах будущих аукционов делает стратегию участия в последовательном аукционе сложной, а его результат не столь эффективным.

В ходе одновременного аукциона с возрастающими ставками большой набор связанных друг с другом лотов выставляется на торги одновременно. Поэтому в ходе аукциона претенденты получают информацию о ценах на все лоты. Претенденты могут переключаться между лотами в соответствии с этой информацией, поэтому они в меньшей степени зависят от угадывания того, как поведут себя цены. Более того, такой аукцион порождает рыночные цены. Одинаковые лоты продаются по одинаковым ценам. Претенденты не сожалеют о том, что совершили покупку слишком рано или слишком поздно, и, не имея таких страхов, охотней предлагают большую цену.

Сторонники последовательных аукционов утверждают, что значимая для претендентов информация—это финальные цены и распределение лотов. Они напоминают, что одновременные аукционы не раскрывают финальных результатов, пока аукцион не закончится. Напротив, последовательный аукцион предоставляет финальную информацию о ценах и распределении лотов в отношении всех уже прошедших торгов. Эта финальная информация может быть полезней претендентам, чем предварительная информация, которую они получают в ходе одновременных торгов. Однако эмпирический анализ одновременных торгов с возрастающими ставками показывает, что предварительная информация весьма тесно связана с финальными результатами торгов [Cramton 1997].

Сторонники последовательных аукционов также подчеркивают, что значительная гибкость одновременного аукциона делает его более уязвимым для возможного сговора. Поскольку до самого конца одновременного аукциона никакие лоты не распределяются, претенденты могут наказывать агрессивного претендента, повышая ставки на те лоты, которые его интересуют. В ходе последовательного аукциона сговор затруднителен. Претендент, который должен выиграть более поздний лот по низкой цене, уязвим для

конкуренции со стороны претендента, который выиграл более ранний лот по низкой цене. Рано выигравший претендент уже не мотивирован сдерживаться в ходе более поздних раундов. Эту потенциальную проблему можно, однако, минимизировать при помощи эффективной информационной политики, которая определяет, какую информацию открыть в ходе аукциона, а какую – нет.

В случае нефтяных аукционов преимущества одновременного торга – большее количество открытой информации и большая гибкость претендентов при реакции на эту информацию – повышают эффективность. Но, как и в случае с выбором открытых или закрытых торгов, необходимо продумать, как решить проблему сговора претендентов.

Должны ли претенденты подавать заявки на отдельные блоки или на наборы блоков?

В целом лучше, чтобы продавец позволил претендентам подавать разные заявки на разные наборы. Заявки на наборы предпочтительны, когда оценка блока претендентом зависит от того, какие еще блоки он приобретет. Пакетный торг также имеет преимущества, когда бюджет претендентов ограничен или когда существуют иные ограничения, зависящие от выигранного пакета блоков. Тогда претенденты могут предпочесть возможность подать заявку на комбинацию блоков возможности подавать несколько отдельных заявок. В случае заявки на набор лотов претендент получает либо весь набор, либо ничего. Исключается возможность, что претендент в итоге выиграет только часть того, что ему необходимо, или что он выиграет больше, чем способен оплатить.

В случае отдельных заявок для претендента рискованно подавать заявку на комбинацию лотов, которая может привести к синергетическому эффекту. Претендент может не суметь купить ключевые составляющие желательной комбинации, но заплатить за купленное цену, которую он рассчитал, исходя из возможного синергетического эффекта. Или же претендент может быть вынужден назначать ставки, превышающие его оценки, чтобы гарантировать синергетический эффект и снизить свои потери от покупки некоторых малоценных блоков. Это называется «проблемой подвергания» (exposure problem): подача отдельных ставок подвергает претендента, стремящегося приобрести синергетическую комбинацию, риску покупки ненужных ему лотов.

Чтобы понять, как запрет на пакетные ставки может породить неэффективность, рассмотрим следующий пример: два претендента подают заявки на два смежных парковочных места. Пре-

тендентке, у которой есть машина и прицеп, нужны оба места. Она оценивает оба места в 100 долларов, а одно — ни во что; для нее эти места являются совершенными комплементами. У второго претендента есть машина, но нет прицепа. Каждое место он оценивает в 75 долларов, как и оба вместе: для него эти места являются совершенными субститутами. Заметим, что эффективный результат в данном случае — это получение первой претенденткой обоих мест за 100 долларов, а не вторым претендентом одного за 75 долларов. Однако любая попытка первой претендентки выиграть эти места будет безрассудной. Ей придется заплатить как минимум 150 долларов за два места, поскольку второй претендент будет повышать цену до 75 долларов за одно место. Или же, если первая претендентка рано перестанет участвовать в торге, она «выиграет» право на одно место, потеряв сумму, равную своей максимальной ставке. Единственная возможность равновесия — выигрыш вторым претендентом одного места по минимальной ставке. Результат будет неэффективным и недоходным. Напротив, если на аукционе разрешены пакетные ставки, то результат эффективен. Первая претендентка выигрывает оба места со ставкой в 75 долларов за два парковочных места.

Это утрированный пример, но он хорошо иллюстрирует проблему подвергания. Неэффективность становится следствием того, что лоты являются для претендентов комплементарными, а конкуренция недостаточно высока. На практике комплементарность лотов на нефтяных аукционах будет, скорее всего, не такой высокой, а конкуренция, напротив, будет выше.

К сожалению, разрешив пакетные ставки, мы сталкиваемся с другими проблемами. Пакетные ставки могут благоприятствовать претендентам, пытающимся купить большие комплексы лотов, в результате одного из видов «проблемы безбилетника», которую мы называем «проблемой порога». Продолжая наш пример, представим, что в торге участвует третий претендент, который оценивает каждое место в 40 долларов. Тогда эффективный результат аукциона — покупка участниками, претендующими на отдельные места, обоих мест; тогда доходы равны 75 + 40 = 115 долларов. Но этот результат может не быть достигнут, если оценка лотов является частной информацией. Предположим, что второй и третий претенденты разместили отдельные ставки в 35 долларов на два места, но эти две ставки проигрывают пакетной ставке в 90 долларов от первой претендентки. Каждый претендент надеется, что другой повысит цену, чтобы превысить пакетную ставку. Второй претендент имеет мотивацию продемонстрировать свою меньшую готовность поднимать цену. Он может воздержаться от повышения, рассчитывая, что третий претендент пере-

бьет порог в 90 долларов. Поскольку третий претендент не может оправдать его надежд, аукцион заканчивается тем, что первая претендентка выигрывает оба места за 90 долларов.

Другая проблема с пакетными ставками — это сложность. Если разрешить любые комбинации лотов, то при наличии многих претендентов и лотов даже определение максимально выгодного распределения прав превращается в сложнейшую вычислительную задачу. Тем не менее наше понимание пакетных аукционов и опыт их проведения существенно возросли за последние годы [Cramton et al. 2006]. Пакетные торги теперь должны рассматриваться как полноценный вариант аукциона. Являются ли пакетные торги лучшей альтернативой, зависит от ситуации.

Как использовать начальную цену?

Начальная цена на аукционе прав на разработку нефтяных месторождений служит двум основным целям. Во-первых, она гарантирует достойный доход на аукционах со слабой конкуренцией, а во-вторых, ограничивает мотивацию — и эффективность — сговора при назначении ставок. Начальные цены минимизируют возможность сговора, сокращая максимальный возможный выигрыш от него. На практике они повышают конкуренцию между претендентами, увеличивая выгоду, которую они могут получить единолично, относительно выгоды, которую они могут получить от сговора. Определение начальной цены на нефтяном аукционе — сложная задача, так как недостает огромной части информации. Есть, однако, альтернатива начальной цене, которая используется, например, в Соединенных Штатах. Продавец может разместить минимальную ставку, применимую ко всем блокам, и затем принимать или отвергать выигравшие ставки по факту (отметим, что идея в том, чтобы по факту определять, принять или отвергнуть выигравшую ставку, а не выбирать из претендентов). В такой системе начальная цена существует, но хранится в тайне и может даже зависеть от наблюдений за поведением претендентов во время торгов.

Аукцион бонусов при подписании, роялти и раздел продукции

В ходе аукциона контрактов на разработку нефтяных месторождений предметом торгов также являются бонусы при подписании и либо арендные платежи (роялти), либо доля при разделе продукции (см. обсуждение плюсов и минусов этих подходов в главах 2 и 3). Бонус при подписании контракта — это авансовый платеж, определяемый в ходе аукциона за право проводить разведку и раз-

работку блока в течение периода, указанного в контракте. Если при разведке будут обнаружены пригодные к использованию ресурсы, контракт обновляется на срок всей разработки за номинальную плату. Роялти – это доля доходов от добычи и реализации нефти и газа, которая отходит правительству. Ставки роялти различны от страны к стране и даже внутри одной страны. Например, на американских аукционах прав на разработку морской нефти ставка роялти составляет ⅙, где одна шестая часть доходов от добытой нефти выплачивается в виде роялти, в то время как роялти за нефть, добытую на суше, составляет ⅛. Цель введения роялти – сделать так, чтобы выплаты нефтяной компании государству лучше отражали фактически реализованную стоимость нефти, что снижает риски нефтяной компании. Недостатки системы выплаты роялти в том, что, как и налог, роялти искажают инвестиционные решения. Более высокая ставка роялти снижает мотивацию нефтяной компании инвестировать в разведку и разработку месторождения. Напротив, бонус при подписании контракта после аукциона причисляется к безвозвратным издержкам и не искажает последующие инвестиции. В условиях, когда оценка лотов не определена, достаточно только бонуса при подписании (нулевая ставка роялти); в условиях, когда разведка и разработка не требуют никаких затрат, оптимальна стопроцентная ставка роялти. На практике нефтяные аукционы подразумевают большую неопределенность оценки блоков, равно как и высокие затраты на разведку и разработку, поэтому лучше всего выбирать промежуточную ставку.

Договоры о разделе продукции (ДРП) – попытка дополнительно сократить риски нефтяной компании и лучше управлять мотивацией инвесторов, зафиксировав условия раздела затрат и прибыли в течение периода разведки и разработки месторождения. Контракт может предусматривать для нефтяной компании возможность вернуть капитальные затраты на разведку и разработку до того, как страна получит свою долю доходов. Тогда доля государства в прибыли увеличивается с успехом проекта, а контракт регулирует этот процесс в случае как маржинальной прибыли, так и неожиданной прибыли. Контракты часто составляются так, чтобы быть нечувствительными к изменениям в налогообложении: для этого контрагент правительства, обычно национальная нефтяная компания, назначается ответственным за все налоги. Программы разработки определяют минимальный уровень усилий по разработке месторождения. Это необходимое условие для работы на более прибыльных месторождениях, разработка которых при высокой доле правительства в прибыли может стать невыгодной.

В случае ДРП на торги часто выставляется высшая доля участия правительства в прибыли, а не бонус при подписании контракта.

Таким образом, претенденты соревнуются в готовности делиться своими прибылями. Этот подход, который недавно стали использовать Ливия и Венесуэла, снижает риски нефтяной компании, не снижая ее мотивации, поскольку доля прибыли применима только к тем блокам, которые оказываются успешными. Мотивацию нефтяных компаний повышает также то, что правительство принимает на себя долю капитальных издержек по разработке месторождения и долю операционных затрат. Если доля правительства в капитальных издержках и операционных затратах равна его доле в произведенной продукции (реализованной нефти), то после окончания разведки проект является по сути совместным предприятием с наилучшими побудительными мотивами к разработке.

Проблемы, типичные для развивающихся стран

Развивающиеся страны сталкиваются с дополнительными проблемами, пытаясь разработать эффективную программу проведения торгов. В эти проблемы входят политический риск, риск экспроприации, фаворитизма и коррупции. Все эти проблемы уменьшают желание компаний участвовать в аукционах и снижают конкуренцию. В сущности, главный индикатор успешности программы проведения торгов – это высокая конкуренция. Геологические перспективы региона являются первичным фактором, привлекающим нефтяные компании, но политические, правовые и процессуальные факторы также крайне важны.

Страна немногое может сделать для того, чтобы снизить политические риски в краткосрочном периоде. Риски, связанные с правовой системой, можно снизить при помощи выбора контрактного права. В среднесрочной перспективе можно также создать институты, которые разработают основные правила разведки и разработки месторождений нефти и газа.

Страхи компаний, связанные с экспроприацией или возможностью неблагоприятного пересмотра условий контракта, можно снизить при помощи структурирования денежных потоков условиями контракта. Например, система одного только бонуса при подписании (нулевая ставка роялти) проблематична в свете рисков экспроприации. Она может вынудить нефтяную компанию заранее вложить большую часть своего капитала, что сделает ее уязвимой для экспроприации. Даже развитые страны, такие как Великобритания и Соединенные Штаты, корректируют ставки налогов после того, как компании начали производство, чтобы получить большую часть «неожиданной прибыли». В результате компании не готовы

предлагать высокую цену за такие лоты. Лучше хотя бы отчасти использовать роялти или раздел продукции, поскольку такие выплаты совершаются только после того, как нефтяная компания получит свое вознаграждение или прибыль. Другой возможный вариант — аукцион, в ходе которого нефтяные компании предлагают государству доли в предприятии (компания, предложившая самую высокую долю, выигрывает блок). В этом случае государство и нефтяная компания выступают партнерами. Каждый делает инвестиции и получает доходы согласно своей доле. Этот подход делегирует риск от компании к стране. Более того, он уравнивает интересы компании и государства, снижая риск экспроприации для компании.

Такие подходы взаимовыгодны, но иногда кажутся развивающимся странам непривлекательными. Развивающиеся страны, особенно небольшие, могут иметь значимые ограничения в отношении денежных потоков. Например, страна может быть не в состоянии позволить себе авансовые расходы и поэтому предпочитает ранние выплаты. Однако слишком сконцентрировавшись на ранних доходах, страна может сильно потерять в доходах в целом, особенно в условиях высокого риска пересмотра контракта. По этой причине в среднесрочном и долгосрочном периоде странам выгоднее использовать ДРП с небольшими авансовыми выплатами и большой государственной долей в случае успеха разведки.

Наконец, проблемы фаворитизма и коррупции можно решить при помощи процедуры аукциона. Прозрачный, недискриминационный процесс — ключ для сведения к минимуму фаворитизма и коррупции. Наличие доверенного лица, проводящего аукцион, также может этому способствовать. Подобным же образом участие доверенного лица, наблюдающего за всеми аспектами процесса аукциона и комментирующего их, может дополнительно снизить возможность коррупции. Этот подход широко используется в развитых странах. Например, аукционы на реструктурированных рынках электроэнергии в Северной Америке и Европе стандартно проводятся независимой третьей стороной, и весь процесс зачастую наблюдает и сертифицирует аудитор или доверенное лицо.

Опыт проведения аукционов на право разведки и разработки нефтяных месторождений

Права на разведку и разработку нефтяных месторождений во многих странах выставляются на торги по всему миру. Этот опыт может многому научить нас. В данном разделе я рассказываю об опыте богатой страны, Соединенных Штатов, и сравниваю

этот опыт с недавним опытом других стран, в частности Венесуэлы и Ливии.

Опыт США

Наиболее хорошо изучена американская программа по выставлению на торги контрактов по разведке и разработке морской нефти. Следующие размышления основаны во многом на превосходном анализе этих исследований, проведенном Портером [Porter 1995]. Такие аукционы начались в 1954 году. На торги выставляется арендный договор, гарантирующий право вести разведку и разработку конкретного блока в течение пяти лет (в американских аукционах используются термины «аренда» и «участок», а не «лицензия» и «блок»). В случае обнаружения нефти контракт возобновляется на весь срок разработки за номинальную плату. Процесс начинается с того, что нефтяные компании определяют участки, выставляемые на торги. Затем правительство составляет список таких участков. Проводится закрытый аукцион одновременного предложения при покупке по первой цене. Все претенденты одновременно подают заявки на все те участки, которые их интересуют. Ставка должна быть не меньше резервированной цены, которая заявляется на уровне доллара за единицу площади. Минимальная единица площади зависит только от типа участка. Либо участок присуждается претенденту, заявившему самую высокую цену, либо все заявки отвергаются; таким образом, резервированная цена остается в секрете и определяется после того, как правительство рассмотрит ставки. Выигравший торг претендент платит согласно своей ставке, которая именуется бонусом. В дополнение компания выплачивает роялти по ставке ⅙ с доходов от всей добытой нефти. Претендентам разрешается подавать совместные заявки; однако после 1975 года ни одна из восьми крупнейших нефтяных компаний не сумела подать совместную заявку ни с одной другой компанией «большой восьмерки».

Участки бывают трех типов. Рискованные (wildcat) участки — это новые участки, не примыкающие к разрабатываемым участкам; дренажные (drainage) участки примыкают к разрабатываемым участкам; разработанные (development) участки — это вторичное предложение. Между рискованными и дренажными участками есть важное экономическое различие, которое отражается на типе используемого аукциона. В случае дренажного участка претенденты, владеющие правами аренды дренажных участков, могут куда лучше оценить стоимость блока, чем те, кто таких прав не имеет. Таким образом, продажа дренажных участков может привести к ситуации существенной асимметрии среди претенден-

тов, в то время как при продаже рискованных участков претенденты в большей степени равны между собой. Это различие влияет и на поведение претендентов во время торгов, и на организацию аукциона. В частности, можно было бы ожидать, что для рискованных участков лучше всего подошел бы одновременный аукцион с возрастающими ставками, а для дренажных—закрытый аукцион одновременного предложения. Однако Соединенные Штаты, возможно по инерции, используют один и тот же метод закрытого аукциона одновременного предложения для всех блоков.

С 1954 по 1990 год было проведено 98 аукционов. В среднем на одном аукционе продавалось 125 контрактов. Восемь процентов ставок было отвергнуто. Аукционы принесли 55,8 миллиарда долларов в виде бонусов при подписании контракта и 40 миллиардов долларов в виде роялти (в ценах 1972 года). Хендрикс [Hendricks, Porter and Boudreau 1987] на основании постфактум оглашенных данных о количестве нефти и ценах на нее утверждает, что доля правительства в стоимости нефти (доход за вычетом издержек) составила 77%, а нефтяным компаниям достались оставшиеся 23%.

Портер [Porter 1995] заключает, что американская программа проведения аукционов во многих отношениях хорошо организована. Конечно, правительство получает львиную долю стоимости нефти. С дренажных блоков информированные претенденты (те, кто владеет правами на разработку соседних блоков) собирают информационную ренту. Правительство могло бы рассмотреть возможность применения более высокой ставки роялти в отношении этих блоков в случае, если информационная рента не капитализируется на предшествующих продажах рискованных участков.

Потенциально опасная черта аукционной программы США—это использование формата закрытого аукциона одновременного предложения при покупке по первой цене. Это формат удобный для правительства, но сложный для претендентов, что может снизить эффективность и доходы. В частности, этот формат не дает претендентам высказывать предпочтения в отношении наборов участков и не предусматривает раскрытия цены. Кроме того, он не решает проблему бюджетных или иных ограничений претендента или решает ее только при помощи существенного искажения ставок.

Аукционы в отношении береговой нефти в Соединенных Штатах проходят на уровне штатов. Эти аукционы часто проводятся в форме последовательных открытых торгов: каждый участок продается по очереди с использованием английского аукциона. Этот подход обеспечивает некоторое раскрытие цены и лучше решает проблему ограниченного бюджета, но все равно принуждает претендентов угадывать цены на еще не проданные контракты.

Опыт проведения аукционов за пределами Соединенных Штатов

К сожалению, публичной информации об аукционах прав на разведку и разработку нефтяных месторождений в развивающихся странах почти нет, как почти не существует и исследований по этой теме (важное исключение – работа Санли [Sunley, Baunsgaard and Simard 2002], который провел исследование источников государственного дохода от нефти и газа в развивающихся странах). Традиционно развивающиеся страны используют разные методы получения дохода: бонусы при подписании контракта, роялти, раздел продукции, налог на прибыль и государственное участие. Условия, что неудивительно, различаются от страны к стране, отражая степень политических рисков и геологической неопределенности. Разумный вывод из опыта этих стран гласит, что аукционы – это желательный метод распределения контрактов среди компаний, но для лучшего управления рисками и стимулами необходимо предусматривать несколько источников доходов.

В последнее время аукционы в связи с высокими ценами на нефть демонстрировали высокий уровень конкуренции, особенно в регионах, где гарантированно есть залежи нефти. Например, на аукционе в Ливии 29 января 2005 года выставлялось пятнадцать блоков и на некоторые блоки поступило до пятнадцати заявок.

Джонстон [Johnston 2005] исследовал условия контрактов и процесс прохождения аукциона в Ливии в 2005 году. Это исследование весьма показательно в отношении современных условий контрактов и конкуренции между претендентами на крупном аукционе блоков с прекрасными перспективами во время периода высоких ценовых ожиданий. Пятнадцать блоков были выставлены на одновременный закрытый аукцион, в ходе которого каждая нефтяная компания предлагала государству долю продукции и бонус при подписании в отношении каждого интересующего ее блока. Каждая лицензия была присуждена компании, предложившей максимальную долю продукции (причитающуюся правительству долю валовых доходов). В случае двух одинаковых предложений решающее значение играл размер бонуса.

Условия контракта полностью определяют раздел прибыли и издержек между правительством и нефтяной компанией. Компании предлагают свои условия только в отношении доли продукции и бонуса при подписании контракта. Например, в ходе аукциона на блок 54 выигравшая ставка предлагала долю продукции в размере 87,5%. В реальности это означает, что правительство получает 87,6% чистого дохода и при этом не несет никаких затрат на разведку, но оплачивает 50% расходов на разработку

и 87,6% операционных расходов. Нефтяная компания использует оставшиеся 12,4%, чтобы вернуть свои издержки (100% затрат на разведку, 50% расходов на разработку и 12,4% операционных расходов). Когда эти издержки возвращены из положенных нефтяной компании 12,4%, избыток («прибыльная нефть») делится между государством и нефтяной компанией согласно дифференциальной шкале, основанной на индексе «доходы/издержки». Государственная доля такого излишка увеличивается с 10 до 50% по мере того, как индекс «доходы/издержки» увеличивается с 1,5 до 3. При таких условиях первоначальные капитальные затраты ограничиваются издержками на разведку и скромным бонусом при подписании контракта. Поскольку капитальные издержки на разработку делятся пополам, большая доля продукции означает, что некоторые прибыльные месторождения могут остаться неразработанными. Однако после того, как капитал на разработку вложен, разбивка операционных затрат на доли в 87,6 и 12,4% служит первоклассным стимулом к разработке.

Конкуренция на аукционе в Ливии была высокой, в среднем по семь претендентов на блок. Победители предлагали государству долю в производстве в размере от 61,1 до 89,7% со средним показателем 80,5%. Доля государства (доля предполагаемой прибыли) зависит от предполагаемых издержек и доходов. Джонстон [Johnston 2005] оценил долю государства на уровне от 77,0 до 97,7% со средним показателем 89,9%, что значительно превышает уровень в 80%, считающийся типичным для участков с хорошими перспективами, или уровень в 77%, характерный для американских аукционов периода до 1990 года.

На аукцион 1996 года в Венесуэле были выставлены десять блоков с такими же условиями контракта, и этот аукцион также прошел крайне успешно. Было, однако, несколько важных отличий. Десять блоков предлагались последовательно. Кроме того, для того чтобы сохранить максимальную мотивацию к разработке месторождений, максимальная доля правительства была установлена на уровне 50%. Вначале претенденты предлагали доли продукции, а затем в случае одинаковых заявок (например, двух или более предложений доли в 50%) претенденты соревновались, кто предложит больший бонус при подписании. Такая процедура привела к крупным бонусам при подписании, что увеличило риски выигравших нефтяных компаний. Однако условия венесуэльских контрактов были выигрышнее, чем ливийские, в отношении компенсации издержек, поэтому неясно, какие контракты в целом были рискованней. В самом деле, доля правительства в размере 92% остается ориентировочной цифрой [Johnston 2005][3].

Оба эти примера иллюстрируют успех закрытого аукциона одновременного предложения при покупке по первой цене. В свете теоремы о равноценности вознаграждения это неудивительно. Все конкурентные аукционы, как бы они ни были организованы, должны генерировать существенное вознаграждение государству за участки с превосходными перспективами. Однако эти примеры не доказывают, что избранный подход был лучшим из возможных. В самом деле, доход был бы большим при использовании одновременного торга с возрастающей ставкой.

Современный опыт проведения аукционов в других отраслях

За последние десять лет методы выставления на торги многих связанных лотов пережили существенное развитие. Для решения проблемы распределения ресурсов в нескольких отраслях были предложены инновационные методы организации аукционов. Важным примером является аукцион радиочастот, но методы, о которых мы говорим, были приняты и другими отраслями, такими как электроэнергетика и транспорт.

Одновременный аукцион с возрастающими ставками

Одновременный аукцион с возрастающими ставками — один из наиболее успешных методов продажи с аукциона многих связанных лотов. Он был введен в США на аукционе радиочастот в июле 1994 года и использовался после этого для проведения десятков аукционов радиоволн по всему миру, принеся доходы более чем на 200 миллиардов долларов [Cramton 2002].

Одновременный аукцион с возрастающими ставками — это естественное обобщение аукциона английского типа при выставлении на торг многих лотов. Его ключевые особенности в том, что все лоты выставляются на торги одновременно, каждому назначается цена и претенденты могут подавать заявки на любой из лотов. Торг продолжается, пока не останется ни одного претендента, готового повышать ставку на какой-нибудь лот. Тогда аукцион заканчивается, и каждый претендент выигрывает те лоты, на которые его ставка оказалась самой высокой, и оплачивает эту ставку.

Причина успеха этой простой процедуры — в превосходном раскрытии цены, которое она обеспечивает[4]. В ходе аукциона претенденты видят предварительную информацию о цене и корректируют последующие ставки на основании этой информации. По мере продвижения аукциона претенденты начинают представлять, ка-

кими будут итоговые цены, и могут пересматривать свои покупки согласно этой информации. Настолько, насколько информация о цене справедлива и у претендентов сохраняется достаточно гибкости, чтобы переключиться на лучший набор, проблема подвергания минимизируется: претенденты могут собрать желательную комбинацию лотов, несмотря на то, что соревнуются за отдельные лоты, а не за наборы. Более того, информация о цене помогает претендентам сконцентрировать свои усилия по оценке лотов в релевантном спектре ценового промежутка.

Аукционы стали предпочтительным способом распределения радиочастот, причем наиболее популярны одновременные аукционы с возрастающими ставками [Cramton 1997; Milgrom 2004]. Мы располагаем достаточным свидетельством того, что такой способ организации аукционов является успешным [Cramton 1997; McAfee and McMillan 1996], и при нем доходы зачастую превышают оценки отрасли и правительства. Одновременные аукционы с возрастающей ставкой отчасти являются причиной высоких доходов. По мере того как в ходе торга раскрывается информация, неуверенность претендента снижается и он спокойно может делать более агрессивные ставки. Кроме того, прибыли могут увеличиваться потому, что организация аукциона позволяет претендентам составлять более эффективные наборы лотов.

Несмотря на общий успех, в ходе проведения одновременных аукционов с возрастающей ставкой возникало несколько проблем, из которых можно извлечь полезные уроки [Cramton and Schwartz 2002]. Одна проблема заключается в том, что, если уровень конкуренции недостаточно высок, такой аукцион уязвим для использования стратегий, направленных на понижение доходов. Претенденты мотивированы вместе попытаться снизить спрос, чтобы удержать цены на низком уровне, и могут использовать сигналы для координации своих действий.

Вторая проблема на ранних аукционах в США выросла из слишком щедрых условий рассрочки платежей для мелкого бизнеса. Эти условия привели к спекулятивным ставкам. Выигрышные цены были куда выше соответствующих рыночных, и большинство фирм не выполнили своих обязательств по выплатам и обанкротились. В конечном счете существенная часть мощностей мобильной беспроводной связи лежала мертвым грузом почти десять лет. Некоторые аукционы 3G в Европе (особенно в Великобритании и Германии) также окончились ценами, превышающими рыночные. Однако европейские аукционы не предусматривали рассрочки при выплатах, поэтому результатом стал просто переход средств от акционеров телекоммуникационных компаний к налогоплательщикам.

Одновременный часовой аукцион

Вариацией одновременного аукциона с возрастающими ставками является одновременный часовой аукцион (simultaneous clock auction). Ключевое отличие состоит в том, что на таком аукционе претенденты сообщают интересующие их количества товара в ответ на цену, заявленную аукционистом. Часовые аукционы особенно эффективны в отношении многих делимых лотов, таких как электроэнергия, но подход также хорошо работает в отношении неделимых лотов, таких как нефтяные контракты. У каждого лота имеются «часы», указывающие его предварительную цену. Претенденты сообщают, какие блоки готовы приобрести по текущим ценам. На блоки, на которые находится несколько претендентов, цена повышается, и претенденты вновь сообщают, какие блоки готовы приобрести по новым ценам. Процесс продолжается, пока предложение не сравняется со спросом. Тогда примерные цены и распределение лотов становятся окончательными.

Часовые аукционы успешно используются во многих странах в торговле электроэнергией, газом, разрешениями на загрязнение и радиочастотами. Участники ценят простоту и открытость цен такого аукциона. Более того, теория проведения аукционов гласит, что если в обстановке достаточной конкуренции торги продолжаются непрерывно, то часовой аукцион эффективен с ценами, равными ценам при конкурентном равновесии [Ausubel and Cramton 2004]. Таким образом, для использования этого формата аукциона имеются существенные причины.

Если торги не непрерывны (в том смысле, что раунды дискретны), то важны вопросы увеличения ставок, равноценных заявок и регулирования. Но есть простое решение этих проблем: претендентам позволяется выражать свои предпочтения в отношении всех лотов в линейном сегменте между ценой начала раунда и ценой его окончания. Богатые возможности выражения предпочтений в рамках раунда делают проблемы прироста ставок, равноценных заявок и регулирования менее важными. Поскольку можно выразить предпочтение в отношении промежуточной цены, потеря эффективности, связанная с дискретным приростом, уменьшается, так что аукционист может выбрать больший прирост ставки, что приведет к более быстрому и менее затратному процессу торгов.

Проблема неконкурентного окружения несколько сложнее, но также есть несколько способов ее облегчения. Хотя некоторые аукционы проходят в условиях почти совершенной конкуренции, для большинства это все же не так. На американских нефтяных аукционах, особенно в последние годы, когда на торги выставляются более маржинальные блоки, на некоторые блоки находится

лишь один претендент или не находится претендентов вообще. В таких обстоятельствах молчаливый сговор становится реальной угрозой. Возможное решение состоит в ограничении той информации, которую претенденты получают после каждого раунда торгов. Поступая таким образом, аукционист может скорректировать раскрытие информации о цене и распределении лотов, ограничив тем самым масштаб возможного сговора. На часовом аукционе эта проблема решается за счет того, что раскрывается только общее количество, необходимое для каждого блока, а не все заявки и претенденты, как это часто делается на одновременном аукционе с возрастающими ставками.

Детали имеют значение

Не все аукционы проходят успешно. Наиболее частая причина провала аукциона — недостаточное количество участников. Иногда это происходит потому, что на торги выставляются малоценные лоты. Иногда недостаточная конкуренция является результатом плохо организованного аукциона, например, продукт неверно определен, маркетинг неадекватен или политические риски слишком высоки. Чтобы обеспечить активное участие претендентов в аукционе, необходимо определить их нужды. Четкое планирование и организация крайне важны для максимизации результатов, а добиться их можно при помощи проведения предварительных консультаций с потенциальными покупателями. Эти консультации помогут принести на миллиарды долларов больше доходов.

Пакетный аукцион на практике

Мы убедились, что есть все теоретические основания полагать, что права на разработку нефтяных месторождений имеет смысл продавать с одновременного аукциона с возрастающими ставками. Более того, мы видели, что такой тип организации аукциона оказался успешным в других отраслях. В этой части главы я описываю практический метод продажи с аукциона многих связанных друг с другом лотов. Описываемая мной модель — часовой аукцион с участием посредников (clock-proxy) [Ausubel et al. 2006] — также предусматривает возможность пакетных заявок и потому особенно хорошо подходит для нефтяных и газовых торгов. Затем я обсуждаю ситуации, в которых пакетирование заявок не столь важно. Все методы я описываю, исходя из контекста аукциона нефтяных контрактов. Продаваемые лоты — это контракты на разведку и разработку определенных географических блоков. Претендент заявляет количество,

помечая либо нулем («нет») либо единицей («да») каждый предложенный блок. Метод является гибридом двух форматов торгов — часового и через посредника — и включает лучшие свойства обоих.

Часовой аукцион, как уже было описано, — это циклический процесс торгов, в ходе которого аукционист объявляет цены на каждый лот. Затем претенденты указывают, какие контракты их интересуют по текущим ценам. Цены на лоты, вызвавшие избыточный спрос, увеличиваются, и претенденты вновь выражают свои предпочтения в условиях уже новых цен. Процесс повторяется до тех пор, пока не остается лотов с избыточным спросом.

Аукцион с возрастающими ставками через посредника (ascending proxy) — это процедура торга за конкретный пакет лотов с желаемыми свойствами [Ausubel and Milgrom 2002]. Претенденты сообщают своим посредникам, во что оценивают предложенные лоты. Посредники играют роль алгоритмов, которые получают информацию от претендентов лишь раз и после этого запрограммированы повышать ставки в интересах претендента. Они повторно объявляют пакетные заявки от имени претендентов, выбирая наиболее выгодный вариант действий с учетом указанной претендентом оценки лотов. Например, если претендент сообщает посреднику, что оценивает блок в 100 миллионов долларов, то посредник поднимет ставку до 100 миллионов, чтобы выиграть блок, но никогда не станет указывать ставку большую, чем необходимо для гарантии выигрыша. Затем аукционист выбирает предварительно побеждающие заявки, которые максимизируют его прибыль. Процесс продолжается, пока у посредников не заканчиваются заявки.

Часовой аукцион с участием посредников начинается с часовой фазы и заканчивается фазой торгов через посредников. Все заявки действительны в течение всего аукциона. Отказываться от сделанных заявок нельзя, а заявки конкретного претендента являются взаимоисключающими. Кроме того, действует правило активности претендента во время часовой фазы торгов и между часовой фазой и раундом торгов через посредника.

•

Часовая фаза

У часовой фазы есть несколько важных преимуществ. Во-первых, она проста для претендентов. В ходе каждого раунда претендент просто указывает набор контрактов, которые его интересуют по предложенной цене. Аддитивное ценообразование означает, что оценить стоимость любого пакета лотов тривиально просто — достаточно сложить цены избранных контрактов. Ограничив информацию, получаемую претендентом, до информации о том, что на какой-то лот существует избыточный спрос, организаторы ми-

нимизируют возможность использования большей части стратегий. Подача сигналов через заявки и возможность сговора исключаются, поскольку претенденты не видят отдельных заявок, но лишь получают общую информацию. Во-вторых, часовая фаза приводит к крайне полезному раскрытию цен благодаря объявлению цен на лоты. С каждым раундом торгов претенденты лучше понимают, каковы возможные цены на интересующие их наборы лотов. Эта информация позволяет претендентам принимать решения. Претенденты могут сфокусировать свои усилия по оценке лотов на наиболее релевантной части ценового промежутка. В результате эти усилия оказываются более продуктивными. Издержки участия в аукционе снижаются, а эффективность растет.

Слабость часового аукциона в том, что он использует аддитивное ценообразование в конце торга. Это означает, что при условии наличия рыночной власти претенденты мотивированы снизить спрос, чтобы повлиять на цены. Такое снижение спроса означает, что результат аукциона не будет в полной мере эффективным [Ausubel and Cramton 2002]. Однако фаза торгов через посредников устранит эту неэффективность.

Есть несколько способов улучшить работу часовой фазы аукциона в случаях, когда имеет значение вопрос пакетирования лотов. Правильный выбор может помочь избежать проблемы окружения, усовершенствовать раскрытие цены и справиться с проблемой дискретности раундов.

Как избежать проблемы подвергания

Чтобы избежать проблемы подвергания, во время часовой фазы можно позволить претенденту отказаться от контракта, если цена на какой-то из контрактов, востребованных претендентом, выросла. Эта гибкость важна в случае комплементарных лотов. Претендент может пожелать отказаться от контракта, если цена комплементарного контракта возросла. При таких правилах часовой аукцион становится пакетным аукционом. Для каждого ценового вектора претендент заявляет набор интересующих его контрактов, но не обязуется тем самым покупать меньший пакет. Недостаток этого правила заключается в том, что часовая фаза может закончиться с большим количеством непроданных контрактов, но этот недостаток будет устранен во время фазы торгов через посредников.

Усовершенствование ценового раскрытия

На аукционах, на которые выставляется больше нескольких лотов, само количество наборов, которые может приобрести претендент,

не позволяет ему заранее определить оценку всех лотов. Претенденты решают эту проблему, концентрируясь на наборах, которые вероятно окажутся ценными согласно ценам, которые они предсказали. Обычная эвристическая процедура для предсказания цен пакетов лотов — это оценка цен отдельных лотов и суммирование цен лотов пакета. Часовые аукционы с ценами на отдельные лоты помогают претендентам в этом процессе раскрытия цен.

Раскрытию цен мешает то, что в начале аукциона претенденты маскируют свои интересы. Бывает, что претенденты решают занижать ставки в ходе часовой фазы, скрываясь, как змея в траве, чтобы не показать противникам своих истинных намерений. Чтобы ограничить эту форму нечестного торга, Американская федеральная комиссия по коммуникациям ввела правило активности Мильгрома—Уилсона, и сегодня аналогичные правила активности стандартно применяются как на часовых аукционах, так и на одновременных аукционах с возрастающими ставками. Это правило, в его самой стандартной форме, обязывает участника, который намерен претендовать на большие количества в конце аукциона, заявлять ставки на количества как минимум столь же большие в начале аукциона, пока цены еще не так высоки.

Самое типичное правило активности на часовых аукционах — это монотонность в отношении количества. По мере того как цены растут, количества не могут увеличиваться. Это означает, что претенденты должны торговаться соответственно слабо понижающейся кривой спроса. Это правило хорошо работает при продаже одного продукта, но накладывает на покупателей слишком много ограничений в случае продажи многих разных продуктов. Если продукты являются субститутами, естественно, что претендент захочет перейти от одного продукта к другому по мере того, как меняются цены, эффективно осуществляя арбитраж на разнице между ценами на замещающие друг друга продукты.

Более слабое требование — требование монотонности общего количества. Это правило позволяет гибко переключаться между контрактами. Оно является основой правила активности Федеральной комиссии по коммуникациям. Слабость этого правила заключается в том, что оно предполагает, что количества можно сравнивать между собой. Но нефтяные контракты не сопоставимы. Например, площадь блока является плохой мерой количества.

Аусубель [Ausubel 2006] предлагает альтернативное правило активности открытых предпочтений; для выполнения этого правила не требуется никаких мер агрегатного количества. Правило подходит для продажи с торгов бонуса при подписании, но не для продажи доли производства. Правило выведено из стандартной теории потребления и работает следующим образом. Представим

себе два любых момента времени, обозначенные s и t ($s < t$). Пусть p_s и p_t будут ценовыми векторами в эти моменты времени. Пусть x_s и x_t будут спросом какого-либо претендента в эти два момента времени, и предположим, что x_s отличается от x_t. Наконец, пусть $v(x)$ будет означать сумму, в которую претендент оценивает некий пакет x. К сожалению, $v(x)$ – это неизвестная величина; тем не менее мы можем вывести очень простое условие на основании отношений между ценами и количествами, если x_s и x_t отражают уровень спроса честного претендента, несмотря на то, что величина v неизвестна. С ценовым вектором p_s и вектором запросов на блоки x_s (x_s является в данном случае набором нулей и единиц) сумма, которую платит покупатель, рассчитывается как $p_s x_s$. Аналогичным образом общая стоимость вектора x_t по ценам p_s рассчитывается как $p_s x_t$. Честный претендент предпочитает вектор x_s вектору x_t, когда цены равны p_s, и предпочитает вектор x_t вектору x_s, когда цены равны p_t. Это означает, что:

$$v(x_s) - p_s x_s \geqslant v(x_t) - p_s x_t,$$
$$\text{а } v(x_t) - p_t x_t \geqslant v(x_s) - p_t x_s$$

Сложив эти два неравенства, мы получим правило активности открытых предпочтений:

$$(p_t - p_s)(x_t - x_s) \leqslant 0$$

Это неравенство задает условия в отношении цены и количества, которые должны быть верны для честного претендента в отсутствие какой-либо информации о v. Это условие можно использовать как правило при разработке правил аукциона: в любое время t требования претендента x_t должны удовлетворять этому условию для любого времени $t > s$. Прямолинейный торг – заявка на самый выгодный пакет в любой конкретный момент – всегда будет удовлетворять этому условию.

Управляя дискретными раундами

Как уже упоминалось, проблема дискретности раундов решается торгами внутри раундов, которые позволяют претенденту заявлять о понижении желаемого количества по любым ставкам в промежутке между ставкой начала раунда и ставкой конца раунда. Это позволяет активней увеличивать ставки, не теряя при этом в эффективности. Таким образом аукционист может лучше контролировать темп аукциона, что важно, учитывая значительную нестабильность оценок блоков.

Фаза аукциона через посредника

Как и часовой аукцион, аукцион через посредника основывается на ставках на наборы. Однако мотивировка претендентов тут совсем иная. Основное отличие в отсутствии аддитивных цен на отдельные лоты. Оцениваются только пакеты — и цена может варьироваться от покупателя к покупателю. Это ослабляет раскрытие цен, но фаза торгов через посредников организуется не ради раскрытия цен. Она организуется ради эффективного распределения лотов. Все раскрытие цен происходит во время часовой фазы. Второе отличие в том, что претенденты не делают ставки напрямую. Они сообщают об оценке того или иного пакета посреднику, который после этого совершает заявки от их имени, используя специальные правила торга. Посредники повышают заявки с целью максимизировать прибыль. Фаза торгов через посредников — последняя возможность сделать заявку.

Аукцион через посредников работает следующим образом [Ausubel and Milgrom 2002]: каждый претендент сообщает посреднику о своей оценке всех пакетов, в которых он заинтересован. Он также может сообщить ему об ограничениях бюджета. Затем посредник торгуется на пакетном аукционе с повышающимися ставками от лица настоящего претендента, повторно размещая допустимые заявки, которые в случае их принятия максимизируют прибыль (оценка за вычетом цены) настоящего претендента. При этом он руководствуется той информацией об оценке, которую ему сообщил претендент. Теоретически аукцион учитывает малейшие повышения ставок. После каждого раунда определяются предварительно побеждающие заявки, которые максимизируют доход продавца от совместимых заявок. Все заявки претендента поддерживаются в течение всего аукциона и считаются взаимоисключающими. Аукцион заканчивается после раунда, в ходе которого не появилось новых заявок. Подробнее о проведении фазы торгов через посредников см. в Day and Raghavan 2004.

Преимущество этого формата аукциона в том, что он приводит к единственному распределению, которое предпочли бы как продавец, так и все покупатели (слово «предпочтение» здесь используется по отношению к заранее заявленным предпочтениям претендентов). В экономической теории мы говорим, что такой результат является «базовым». В принципе базовых результатов может быть много, но каждый из них будет отличаться тем, что продавец не сможет найти альтернативную группу покупателей, желающих совместно заплатить большую сумму за выставленные на продажу товары [Ausubel and Milgrom 2002; Parkes and Ungar 2000]. Поэтому при данном методе продавец зарабатывает конкурентное возна-

граждение. Тот факт, что результат является базовым, также означает, что он эффективен. В частности, это означает, что аукцион через посредников не сопровождается процессом неэффективного снижения спроса: ни один из претендентов не может снизить цену, которую он платит за тот набор, который выигрывает, отказавшись от нескольких проигрышных заявок на другие наборы.

Часовой аукцион с участием посредников

Часовой аукцион с участием посредников — нововведение в мире аукционов. Хотя такие аукционы уже успешно использовались на аукционах радиочастот в развивающейся стране (Тринидад и Тобаго, июнь 2005 г.), они еще не применялись в отношении прав на разработку нефтяных месторождений. Часовой аукцион с участием посредников начинается с часового аукциона для раскрытия цены, а заканчивается аукционом через посредников для повышения эффективности.

Аукцион через посредников проводится с учетом правила активности открытых предпочтений до тех пор, пока не исключен избыточный спрос на все лоты. Гибкие рыночные цены, которые приводят к установлению равновесия на рынке, определяют минимальные первоначальные заявки на все лоты для всех претендентов. Затем претенденты сообщают об оценке лотов посредникам, которые торгуются, чтобы максимизировать прибыли, в соответствии со смягченным правилом активности открытых предпочтений [Ausubel 2006]. Это правило действует также между раундами, так что претенденты, которые не торговались агрессивно во время часовой фазы, оказываются ограничены в агрессивности торгов во время фазы аукциона через посредников. Все заявки претендента, и часовые, и сделанные через посредника, являются взаимоисключающими. Таким образом, аукционист получает предварительно выигравшие заявки после каждого раунда фазы торгов через посредника, выбирая победителя из всех заявок, сделанных и в ходе часовой фазы, и в ходе фазы торгов через посредника, и выбирая не более одной выигрышной заявки от каждого претендента. Как обычно, фаза торгов через посредника заканчивается после раунда, в ходе которого не появилось новых заявок.

Зачем нужна часовая фаза?

Часовая фаза позволяет раскрыть цену так, чтобы претенденты могли руководствоваться ею, проводя расчеты в ходе аукциона. В каждом раунде претенденты становятся перед простой и знакомой проблемой: определить свою величину спроса при указанных

ценах. Более того, поскольку нет проблемы подвергания, претенденты могут без страха подавать заявки на синергетически сочетающиеся лоты. Затем цены корректируются согласно избыточному спросу. В ходе торгов претенденты лучше понимают, что могут выиграть и каковы их шансы.

Идея часовой фазы основана на том, что для претендентов затратно определять свои предпочтения. Часовая фаза, предоставляя примерную ценовую информацию, помогает претенденту принять решение. Вместо того чтобы рассматривать все возможности, претендент может сконцентрироваться на тех лотах, которые важны для него с учетом примерной цены и информации о распределении. Хотя то, что претенденты принимают аналитические решения на аукционах, верно даже в случае, когда на торг выставлен единственный товар [Compte and Jehiel 2002]. Значение этого факта возрастает, когда на торг выставлено много товаров, поскольку проблема принятия решений тогда становится намного серьезнее. Вместо того чтобы просто решить, покупать ли товар по указанной цене, претендент должен решить, какие ему купить товары и в каком количестве. Количество возможностей растет в геометрической прогрессии вместе с количеством товаров. Раскрытие цены может очень помочь претенденту в процессе оценки.

Раскрытие цены в ходе часовой фазы сильно облегчает торг в ходе фазы аукциона через посредников. Без часовой фазы претендентам пришлось бы либо оценивать все возможные наборы, либо делать безосновательные предположения о том, какие пакеты будут наиболее привлекательны. Мой опыт, основанный на анализе работы десятков претендентов, подсказывает, что второй вариант куда более вероятен; определение множества наборов становится непрактичным даже в условиях умеренного количества лотов. Используя часовую фазу, чтобы сделать основанные на информации предположения относительно цен, претенденты могут сконцентрировать свои усилия по принятию решений на наиболее важных наборах. Претенденты видят, что им не нужно принимать во внимание большую часть возможностей, потому что эти возможности исключены ценами, установленными в ходе часовой фазы. Претенденты также примерно понимают, какие пакеты наиболее важны и как их запросы соотносятся с запросами остальных претендентов.

На конкурентных аукционах, где лоты являются субститутами, а конкуренция сильна, мы можем ожидать, что часовая фаза выполнит большую часть работы по определению цен и распределению ресурсов—фаза торгов через посредников будет играть ограниченную роль. Когда конкуренция слаба, снижение спроса может привести к преждевременному окончанию часовой фазы, но эта проблема решается в ходе торгов через посредника, которые исключают

мотивацию для занижения спроса. Если часовой аукцион помогает претендентам понять вероятные цены на наборы лотов, то им проще сообщить посреднику об их простой примерной оценке.

Зачем нужна фаза торгов через посредника?

Основное преимущество фазы торгов через посредника в том, что она способствует эффективному распределению лотов с конкурентным выигрышем для претендента и конкурентным вознаграждением для продавца. В ходе этой фазы отсутствует мотивация для занижения спроса. Крупный претендент может делать заявки на большие количества, не боясь, что тем самым неблагоприятно повлияет на цену, которую ему придется заплатить. Фаза торгов через посредника также снижает риск заговора. Любое распределение лотов по договоренности, установленное в ходе часовой фазы, перестает действовать в фазе торгов через посредников. Смягченное правило активности означает, что претенденты могут увеличивать спрос в ходе торга через посредников. Распределение в этой фазе все еще доступно через посредника.

Естественное опасение по отношению к фазе торгов через посредников — то, что она может негативно повлиять на повышение заявок в ходе часовой фазы. Правило активности, связывающее две фазы, существенно уменьшает эту возможность. Претенденты активно торгуются в ходе часовой фазы, зная, что, если они этого не сделают, их возможности в ходе следующей фазы будут ограничены.

Проблемы применения модели на практике

Давайте коротко обсудим три важные проблемы применения этой модели на практике.

Конфиденциальность оценки лотов

Одна из практических проблем во время фазы торгов через посредника — конфиденциальность оценок. Претенденты могут неохотно раскрывать истинную оценку лотов в ходе этой фазы, опасаясь, что аукционист каким-то образом сможет манипулировать ценами при помощи своего «подставного лица»[5] и доведет цены до уровня, сообщенного претендентом своему посреднику. Нужно предпринять меры, чтобы убедить претендентов в невозможности такого развития событий. Прозрачность процесса аукциона помо-

гает продемонстрировать, что аукцион ведется по всем правилам. В сущности, нет необходимости в том, чтобы аукционист имел доступ к информации о верхних значениях возможных ставок. Пусть это знает только компьютер. Программное обеспечение для проведения аукциона можно проверить и сертифицировать, чтобы не возникало сомнений в его соответствии правилам аукциона. В конце аукциона аукционист может раскрыть все ставки. Тогда претенденты смогут подтвердить, что все шло по правилам.

Возрастание цены в ходе часовой фазы

Выставляя на торги сразу много лотов, нужно аккуратно определить процесс корректировки цены. Это особенно важно в случаях, когда некоторые товары дополняют друг друга. Часовая фаза действует лучше всего, когда каждый лот продается примерно за одинаковое время. Таким образом, цель должна состоять в нахождении такого процесса подстройки цен, который отражает относительную оценку лотов, равно как и избыточный спрос. Более того, процесс подстройки цен эффективно решает проблему порога, определяя, кто какой вклад должен вносить по мере того, как стрелка ценовых часов поднимается выше[6]. Если цены корректируются с учетом соответствующей оценки, решение проблемы порога будет более успешным.

Простой подход – включение соответствующей информации об относительной оценке в начальные цены. Затем лучше использовать не фиксированный, а процентный прирост на основании объема избыточного спроса. Например, процент прироста может изменяться линейно вместе с избыточным спросом при условии наличия верхнего и нижнего пределов. Такая мера поможет достичь того, чтобы спрос на разные лоты уменьшался примерно одновременно.

Выражение полномочной оценки

Даже учитывая преимущество раскрытия цены в ходе часовой фазы, выражение функции оценки стоимости лотов в ходе фазы торгов через посредника может оказаться для претендентов сложным. Когда на продажу выставлено много лотов, претенденту нужен инструмент для облегчения преобразования предпочтений в субъективные оценки. То, каков лучший инструмент, зависит от обстоятельств. Продавец может снизить затраты претендентов на участие, предоставив им инструмент для выражения своих оценок.

Как минимум такой инструмент позволит осуществлять аддитивную оценку. Претендент сообщает о максимуме, который готов заплатить за каждый контракт. Затем оценка пакета рассчи-

тывается путем суммирования оценки каждого лота в пакете. Эта аддитивная модель игнорирует возможную зависимость оценки от того, какие еще лоты выиграет претендент; она предполагает, что оценка одного лота не зависит от того, что еще он выиграет. Хотя глобально (при рассмотрении большого набора пакетов) эта предпосылка не слишком хороша, локально (при рассмотрении небольшого набора пакетов) она не так уж плоха, особенно в контексте нефтяных контрактов. Таким образом, при условии, что часовая фаза привела нас к состоянию, близкому к равновесию, так что фазе торгов через посредника остается лишь доработать результат, такой простой инструмент может оказаться весьма действенным. И конечно, он оказывается очень действенным, когда оценка лотов на самом деле аддитивна.

Бизнес-планы претендентов хорошо помогают при определении того, как наилучшим образом структурировать оценочный инструмент в конкретных обстоятельствах. Хотя подробности бизнес-планов недоступны аукционисту, понимая их базовую структуру, он может разработать полезный оценочный инструмент.

Альтернативные форматы проведения аукционов и рекомендации

Не существует лучшего метода организации аукциона – лучший подход зависит от контекста. Часовой аукцион с участием посредников, описанный выше, является отличным выбором в ситуации, когда вопрос пакетирования лотов имеет значение. В других обстоятельствах стоит рассмотреть другие варианты. Эти варианты зависят от четырех характеристик (см. таблицу 5.1).

Стандартный часовой аукцион с участием посредников определяется первой характеристикой (a) в каждом столбце таблицы 5.1: часовой торг за пакеты в условиях правила активности открытых предпочтений, за которым следует финальный раунд торга через посредника с пакетными заявками и оптимальным ценообразованием. Это разумный выбор, когда в контексте имеют значение проблемы пакетирования, взаимозависимость оценок лотов и раскрытие цены. Этот подход наиболее сложен для применения, но предлагает наиболее богатый набор оценок лотов претендентами.

На другом полюсе находится американский аукцион прав на разработку морских месторождений, который является одновременным закрытым аукционом на отдельные контракты, в котором претендент платит столько, сколько заявил (клетки 1c, 3b, 4b таблицы 5.1). Этот подход имеет смысл, если вопрос пакетиро-

ТАБЛИЦА 5.1.
Моделирование часовых аукционов

Свойства	1. Часовой торг	2. Правило активности	3. Ставки через посредников	4. Ценообразование в фазе торга через посредников
Возможности	a. Пакетные заявки	a. Открытые предпочтения	a. Пакетные заявки	a. Оптимальная основная цена
	b. Заявки на отдельные контракты	b. Монотонность от контракта к контракту	b. Заявки на отдельные контракты	b. Цена равна заявленной ставке
	c. Нет		c. Нет	

ПРИМЕЧАНИЕ: эта таблица перечисляет основные возможности, доступные организаторам аукционов, при использовании четырех ключевых компонентов часового аукциона через посредников.

вания не важен (то есть оценки аддитивны), взаимозависимость оценок лотов невелика, уровень конкуренции низок, а потенциальная асимметрия между претендентами велика. Хотя этот метод легко применять на практике, он проблематичен для претендентов, если оценка лотов на самом деле не аддитивна.

Еще одна вариация, близкая к американскому подходу, включает часовые аукционы отдельных контрактов, правило активности «один контракт за другим» и не включает торгов через посредника (1c, 2b, 3c). Это, по сути, вариация американского подхода в формате одновременного аукциона с возрастающими ставками. Она рассмотрена в ситуации, когда пакетирование имеет минимальное значение (оценки лотов почти аддитивны), но взаимозависимость оценок делает важным раскрытие цены. Этот подход также хорошо работает, когда конкуренция не слишком слаба, а асимметрия между претендентами не слишком заметна.

Аналогичная вариация, близкая к американским аукционам радиочастот, это часовой аукцион отдельных контрактов, с правилом активности открытых предпочтений и отсутствием раунда торгов через посредников (1b, 2a, 3c). Этот подход хорош, когда проблема пакетирования стоит умеренно остро, как и проблема взаимозависимости оценок. Он обеспечивает существенное раскрытие цены и позволяет претендентам собирать интересующие их пакеты из отдельных заявок. Этот формат лучше американских аукционов радиочастот в двух отношениях. Возможность молчаливого сговора сводится к минимуму использованием часов и раскрытием информации только об избыточном спросе, а не обо

всех ставках. Эффективному пакетированию способствует правило активности открытых предпочтений. Этот метод легок в применении и обеспечивает достаточно богатый набор оценок.

Финальная вариация, родственная англо-голландскому формату[7] [Klemperer 2002], включает часовой аукцион отдельных контрактов, правило активности открытых предпочтений и раунд торгов через посредников с заявками на отдельные контракты и ценообразованием согласно заявленным ставкам (1b, 2a, 3b, 4b). Однако в этой вариации ценовые часы останавливаются, когда спрос падает до двух претендентов на контракт, так что избыточный спрос еще присутствует. Проблема избыточного спроса затем решается в ходе раунда одновременного аукциона через посредников. Этот подход удобен, когда пакетирование имеет минимальное значение (ценности почти аддитивны), но взаимозависимость оценок делает раскрытие цены важным, а конкуренция слаба, в то время как асимметрия информации между претендентами потенциально велика. Подход демонстрирует некоторые из преимуществ динамичных методов, но справляется с проблемой слабой конкуренции и асимметрии претендентов лучше, чем подход без финального раунда. Подходы суммируются в таблице 5.2.

Для продажи наборов контрактов с существенно разными структурами оценки имеет смысл использовать разные форматы для разных наборов контрактов. Например, у страны может быть 12 рискованных блоков с превосходными перспективами, 36 дренажных блоков с перспективами от хороших до превосходных и 200 блоков с маржинальными перспективами. Блоки с превосходными перспективами можно продать со стандартного часового аукциона через посредников, дренажные — с англо-голландского, а маржинальные — с закрытого аукциона одновременного предложения при покупке по первой цене. При таком подходе часовой аукцион с участием посредников не усложняется большим количеством дренажных и маржинальных блоков. Более того, дренажные блоки могут привести к сильной асимметрии между претендентами в результате частной информации о соседних блоках. Англо-голландский аукцион хорошо устраняет проблему асимметрии. Наконец, разумно предположить, что маржинальные блоки имеют аддитивную оценку и в любом случае экономическая потеря от менее эффективного закрытого аукциона одновременного предложения при покупке по первой цене не так велика, когда на торг выставляются маржинальные контракты. Если же применение всех трех форматов кажется слишком сложным, страна может разбить блоки на два набора: блоки с хорошими и средними перспективами. В отношении блоков со средними перспективами

можно использовать закрытый аукцион одновременного предложения при покупке по первой цене, а один из динамичных форматов применить для продажи блоков с хорошими перспективами.

Пересматривая опыт Ливии и Венесуэлы

Хотя ливийский аукцион 2005 года и венесуэльский аукцион 1996 года были успешными, их можно было бы улучшить. Ливийский аукцион, в ходе которого использовались одновременные закрытые заявки, не обеспечивал раскрытия цены и эффективного пакетирования. Венесуэльский аукцион, на котором применялись последовательные закрытые заявки, обеспечивал лишь минимальное раскрытие цены и пакетирование. На обоих аукционах конкуренция считалась сильной. Оценка лотов сочетала частные и общие элементы, хотя общие элементы были более важны. Оценка лотов, вероятно, была почти аддитивной, хотя претенденты, скорее всего, имели ограничения, связанные с рисками и размером бюджета, что естественно предположить, учитывая немалые размеры сумм.

В таких обстоятельствах желателен одновременный часовой аукцион, особенно в условиях небольшого количества блоков. На торги оптимально было бы выставить долю продукции. В случае Венесуэлы потолок в 50% доли продукции можно было отменить и скорректировать условия так, чтобы правительство имело долю в капитальных затратах на разработку, что увеличило бы мотивацию к разработке и не ограничило бы долю производства. Правило одного контракта за другим (без переключения) желательно при условии, если торгуются доли производства. Согласно этому правилу, если претендент перестал торговаться за блок, он не может вернуться к нему после того, как доля производства (ставка) увеличена. Это простое правило позволяет раскрыть цену и обеспечить некоторый уровень пакетирования.

Заключение

Аукционы – это рекомендуемый способ распределения ценных прав на разработку нефтяных месторождений и определения цен на эти права. Хорошо организованный аукцион поощряет участие при помощи прозрачного конкурентного процесса. Успешная организация способствует как эффективному распределению прав, так и получению продавцом конкурентного вознаграждения.

Я считаю, что для нефтяных контрактов подходят несколько форматов аукционов. Лучший формат зависит от конкретных

ТАБЛИЦА 5.2. Альтернативные форматы аукционов

Оценки разных претендентов взаимозависимы		Взаимозависимость оценок от блока к блоку			
		Аддитивная оценка	Квазиаддитивная оценка	Замещающие и отчасти дополняющие друг друга участки	Сложная структура замещающих и дополняющих друг друга участков
	Частные оценки	**Закрытый аукцион одновременного предложения при покупке по первой цене** Одновременный закрытый аукцион; ценообразование согласно ставкам ПРИМЕЧАНИЕ: прост в применении; цены не раскрываются; решает проблему слабой конкуренции и асимметрии претендентов.	**Англо-голландский часовой** (см. ниже)	**Часовой торг с переключением** (см. ниже)	**Часовой торг с участием посредников** (см. ниже)
	Преимущественно частные оценки	**Англо-голландский часовой торг** (см. справа)	**Англо-голландский часовой** Часовой торг отдельных заявок (остаиавливается при уровне спроса = 2); правило активности открытых предпочтений; торг отдельных заявок через посредников; ценообразование согласно ставкам ПРИМЕЧАНИЕ: труднее в применении; обеспечивает некоторое раскрытие цен; решает проблему слабой конкуренции и асимметрии претендентов.	**Часовой торг с переключением** (см. ниже)	**Часовой торг с участием посредников (см. ниже)**
	Взаимозависимые оценки	**Часовой торг без переключения** (см. справа)	**Часовой торг без переключений** Часовой торг отдельных заявок; правило активности «контракт за контрактом» ПРИМЕЧАНИЕ: прост в применении; хорошее раскрытие цены в случае почти аддитивной ценности; хорош для долей производства.	**Часовой торг с переключением** Часовой торг отдельных заявок; правило активности раскрытых предпочтений; нет финального раунда торга через посредников ПРИМЕЧАНИЕ: труднее применять; очень хорошее раскрытие цены.	**Часовой торг с участием посредников** Часовой торг пакетных заявок; правило активности открытых предпочтений; торг пакетных заявок через посредника; оптимальное для претендентов ценообразование ПРИМЕЧАНИЕ: наиболее сложен в применении; превосходное раскрытие цены и эффективности; компетентное вознаграждение продавцу.

условий, в особенности от структуры предпочтений претендентов и уровня конкуренции. Когда оценка лотов аддитивна, а конкуренция невысока, лучше всего использовать закрытый аукцион одновременного предложения при покупке по первой цене, особенно если блоки имеют маржинальные перспективы (их оценка относительно низка). Когда оценка лотов близка к аддитивной, а конкуренция выше, нужно рассматривать возможность применения одного из часовых аукционов. Этот подход облегчает раскрытие цены и снижает уровень неопределенности для претендентов, что повышает эффективность и доходы. Наконец, в отношении ценных блоков и в случае, когда пакетирование имеет большое значение (претендентам важно получить конкретный набор лотов), уместен часовой аукцион с участием посредников. Часовой аукцион с участием посредников превосходно раскрывает цену и позволяет учесть сложные предпочтения претендентов. Часовой аукцион с участием посредников хорош как с точки зрения эффективности, так и с точки зрения доходов.

В заключение я хотел бы затронуть тему, о которой говорится в других частях этой книги, особенно в главах 2 и 3: независимо от формата аукциона ключевой элемент его организации заключается в определении того, что выставляется на торги. Это решение так же важно, как решение о том, как проводить аукцион. На торги могут выставляться бонусы при подписании, ставки роялти или доли продукции. Выставляя на торги долю производства, а не бонус, страна традиционным способом увеличивает долю правительства, что сопровождается снижением рисков нефтяной компании и страха перед возможной экспроприацией. В целом условиями нефтяных контрактов определяются ключевые факторы, такие как распределение рисков между страной и нефтяной компанией, денежные потоки в перспективе и стимулы к разведке и разработке месторождений.

Благодарности

Выражаю благодарность Национальному научному фонду за поддержку моих исследований грантами SES-01-12906, IIs-02-058589 и SES-05-31254.

Библиография

Ausubel, L. M. and P. Cramton. 2004. Auctioning Many Divisible Goods. *Journal of the European Economic Assocoation* 2: 480–493.

Ausubel, L. M., P. Cramton and P. Milgrom. 2006. The Clock-Proxy Auction: A Practical Combinatorial Auction Design. In *Combinatorial Auctions*, P. Cramtom, Y. Shoham, and R. Steinberg, eds. Cambridge: MIT Press, pp. 115–138.

Ausubel, L. M. and P. Milgrom. 2002. Ascending Auctions with Package Bidding. *Frontiers of Theoretical Economics* 1: 1–45. http://www.bepress.com/bejte/frontiers/vol1/iss1/art1.

Compte, O. and P. Jehiel. 2002. «Auctions and Information Acquisition: Sealed-Bid or Dynamic Formats?» Working Paper, CERAS-ENPC.

Cramton, P. 1997. The FCC Spectrum Auctions: An Early Assessment. *Journal of Economics and Management Strategy* 6: 431–495.

Cramton, P. 2002. Spectrum Auctions. In Handbook of Telecommunications Economics, M. Cave, S. Majumdar, and I. Vogelslang, eds. Amsterdam: Elsevier Science, pp. 605–639.

Cramton, P. and J. Schwarts. 2002. Collusive Bidding in the FCC Spectrum Auctions. *Contributions to Economic Analysis and Policy* 1: 1. http://www.bepress.com/bejeap/contributions. vol1/iss1/art11.

Cramton, P., Y. Shoham, and R. Steinberg. 2006. *Combinatorial Auctions*. Cambridge, MA: MIT Press.

Day, R, W. and S. Raghavan. 2004. Generation and Selection of Core Outcomes in Sealed-bid Combinatorial Auctions. Working Paper, University of Maryland.

Hendricks, K., R. H. Porter, and B. Boudreau. 1987. Information, Returns, and Bidding Behavior in OCS Auctions, 1954–1969. *Journal of Industrial Economics* 35: 517–542.

Johnston, D. 2005. Tough Terms – No Surprises: Lybia EPSA IV License Round, 29 January 2005. White Paper, Daniel Johnston and Co.

Johnston, D. and D. Johnston. 2001. Kashagan and Tengiz – Castor and Plux. White Paper, Daniel Johnston and Co.

Klemperer, P. 2002. What Really Matters in Auction Design. *Journal of Economic Perspectives* 16: 169–189.

Maskin, E. and J. Riley. 2000. Asymmetric Auctions. *Review of Economic Studies* 67: 439–454.

McAfee, R. P. and J. McMillan. 1996. Analyzing the Airwaves Auction. *Journal of Economic Perspectives* 10: 159–176.

Milgrom, P. 1987. Auction Theory. in *Advances in Economic Theory – Fifth World Congress*, T. Bewley, ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, p. 1–31.

Milgrom, P. 2004. *Putting Auction Theory to Work*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Milgrom, P. and R. J. Weber. 1982. A Theory of Auctions and competitive bidding. *Econometrica* 50: 1089–1122.

Parkes, D. C. and L. H. Ungar. 2000. Interactive Combinatorial Auctions: Theory and Practice. Proceedings of the 17th National Conference on Artificial Intelligence, pp. 74–81.

Porter, R. H. 1995. The Role of Information in the US Offshore Oil and Gas Lease Auctions. *Econometrica* 63: 1–28.

Sunley, E. M., T. Baunsgaard, and D. Simard. 2002. Revenue from the Oil and Gas Sector: Issues and Country Experience. IMF Conference Paper.

Часть II
Что делать с макроэкономикой

Глава 6

Богаты ли производители нефти?

Джеффри Хил

РЕЗЮМЕ

Что могут рассказать нам данные по национальному доходу о том, богаты или бедны страны, живущие за счет своих природных ресурсов? Я утверждаю, что традиционные данные о национальных доходах таких стран не отражают реальной ситуации, поскольку не учитывают фактор истощения природных ресурсов. Что еще более важно, они завышают объем инвестиций. В этой главе предлагается более корректный показатель тренда устойчивого благосостояния, учитывающий изменения всех основных фондов, включая природный капитал. В данной главе также показывается, как этот показатель можно рассчитывать для отдельных стран и использовать, чтобы понять, не слишком ли быстро экспортирующие нефть страны потребляют свои полезные ископаемые.

Введение

Существует распространенный образ страны — производителя нефти, привычный стереотип: это богатая страна, где никому не нужно работать, обо всем заботится государство. Одни составляющие этого образа не так привлекательны, как другие, но в целом принято считать, что в подобных странах царит изобилие. Однако в противовес подобному представлению существует также большое количество литературы о «ресурсном проклятии», в которой рассказывается, как и почему избыток полезных ископаемых в стране приводит к общественным и экономическим проблемам. Как нам примирить эти два конфликтующих образа между собой? Как примирить тот кажущийся очевидным факт, что нефть делает страну богатой, с не менее очевидным обстоятельством, состоящим в том, что немногие страны, экономика которых зависит напрямую от производства нефти, имеют такой же

высокий среднедушевой доход, как развитые страны, и, более того, редко демонстрируют тенденцию к его росту?

В настоящей главе рассказывается о тех аспектах этого парадокса, которые можно понять, если задуматься о доходе и богатстве, а также о том, как эти понятия отражены в данных о национальном доходе и национальном богатстве, то есть в балансах национального богатства и отчетах по национальному доходу. Рынки капитала играют важнейшую роль в понимании очевидного парадокса бедных стран – экспортеров нефти. Я утверждаю, что истощаемость запасов нефти делает доход от производства и продажи нефти иным, чем остальные виды доходов, в плане влияния на богатство страны и что, приняв этот факт, мы сможем понять описанный выше очевидный парадокс.

Прежде чем подробно доказать свои утверждения, приведу несколько фактов. Возьмем Саудовскую Аравию, пример экономической утопии в стране, производящей нефть, настоящую рекламную картинку. Подтвержденные запасы нефти в стране – 262,7 миллиарда баррелей, а ее население – 25 миллионов человек[1]. При цене нефти в 30 долларов за баррель – типичная цена на нефть в 2003–2004 годы – среднедушевое богатство, произведенное в стране благодаря нефтяной индустрии, составляло 314 240 долларов. Делает ли эта сумма Саудовскую Аравию богатой страной? Представим, что Саудовская Аравия – это страна, где нефть на самом деле позволяет населению не работать. Если бы богатство инвестировалось с реальной доходностью в 4%, на обычную семью из четырех человек приходился бы ежегодный доход в 50 000 долларов (если считать, что богатство и доходы распределяются равномерно, хотя мы знаем, что нефтяные доходы имеют свойство распределяться крайне неравномерно). Это был бы вполне приемлемый доход, но можно ли считать это богатством по западным стандартам? Проделав тот же самый расчет в отношении стран Ближнего Востока, производящих нефть, мы увидим, что доход той же семьи из четырех человек составляет уже 8000 долларов в год. Увеличив цены в два раза, например, до уровня 2006 года, 60 долларов за баррель, мы увеличим показатели вдвое, что означает, что среднестатистическая семья в Саудовской Аравии – если бы могла инвестировать свою долю нефтяного богатства страны – могла бы зарабатывать 100 000 долларов в год, а на Ближнем Востоке – 16 000 долларов в год. Так что даже при сегодняшних высоких ценах на нефть, хотя нефтяное богатство и могло бы резко повысить качество жизни семьи из четырех человек, мы видим цифры, которые не так уж безоговорочно свидетельствуют об изобилии.

Но можно посмотреть на эти цифры и под другим углом, и тогда нефтяное богатство покажется еще менее «изобильным». Сау-

довская Аравия ежедневно добывает около 8 миллионов баррелей нефти и получает нефтяную прибыль в размере 175 миллиардов долларов в год. В перерасчете на семью из четырех человек это составляет 28 000 долларов в год — чуть выше американского показателя черты бедности — даже при цене нефти в 60 долларов за баррель. При средней цене на нефть прошлого десятилетия цифра окажется куда ниже американской черты бедности — даже для Саудовской Аравии, одного из богатейших производителей нефти в мире. Но еще важнее то, что этот доход, если он расходуется на потребительские нужды, *не является устойчивым*, поскольку зависит от добычи ограниченного и истощимого ресурса. Как будет показано ниже, реальный доход, учитывая истощение фондов, оказывается существенно ниже и может даже приближаться к нулю. Второй способ расчета нефтяной прибыли является, в сущности, более реалистичным, поскольку Саудовская Аравия не в состоянии инвестировать свое нефтяное богатство: большая часть этого богатства находится под землей, не принося никакого дохода.

Контраст между двумя приведенными расчетами наводит нас на мысль, которую я буду развивать ниже. Коротко говоря, если бы Саудовская Аравия могла сейчас продать всю свою нефть и инвестировать вырученные средства под 4% годовых, то обычная семья могла бы получать около 100 000 долларов в год (хотя продажа такого количества нефти сильно понизила бы цены, учитывая эластичность спроса). Но если Саудовская Аравия просто продолжает добывать столько нефти, сколько может — около 8 миллионов баррелей в день, — то доход одной семьи будет составлять немногим более четверти этой суммы, 28 000 долларов. Откуда такая разница? Важно понять, что рынки капитала имеют большое значение для стран — производителей нефти. Их доступ на эти рынки и то, насколько умно они им пользуются, является главным фактором, определяющим уровень жизни в этих странах. В сущности, они зависят от рынков капитала так же сильно, как от своих полезных ископаемых. Нефть под землей не приносит дохода и не способствует благосостоянию, как бы другие страны ни завидовали этому активу. Зависть не приносит годовых, а деньги в инвестиционном фонде — приносят, так что с финансовой точки зрения имеет смысл конвертировать нефть под землей в деньги на счете в банке. Но для этого требуется вести активный бизнес-процесс, заключать сделки и делать предположения о том, как будут меняться цены на нефть (политические доводы в пользу того, что хранить нефть под землей может иногда быть безопасней, см. в главе 3). Иными словами, требуется доступ к полноценному набору рынков капитала.

Одна из идей этой главы заключается в том, что, если задуматься, что мы подразумеваем под словами «доход» и «богатство», то

богатая природными ископаемыми страна, такая как Саудовская Аравия, необязательно покажется нам «богатой» в традиционном смысле слова (см. главу 7). Ее доход, измеренный должным образом, может приближаться к нулю, и то, обладает ли она богатством и может ли конвертировать часть этого богатства в доход, зависит только от ее доступа к рынкам капитала. Таким образом, другая идея этой главы заключается в том, что рынки капитала играют ключевую роль в благосостоянии богатых минеральным сырьем стран.

Третья моя идея заключается в том, что *любой показатель изменения дохода или богатства должен учитывать истощение запасов полезных ископаемых.* Традиционные способы измерения национального дохода, такие как показатель валового национального дохода (ВНД) и валового национального продукта (ВНП), его не учитывают, тем самым переоценивая, возможно, весьма значительно, реальный доход этих стран. С точки зрения понимания эволюции долгосрочного благосостояния — перспективы «устойчивости», постоянства дохода — важным показателем является то, что Хил и Кристрем [Heal and Kristroem 2005] называют «национальным богатством» (national wealth). Движение национального богатства можно отследить при помощи показателя, который Всемирный банк называет «истинными сбережениями» (genuine savings) [World Bank 1997]. Это значение *по теневым ценам* изменений во всех капитальных фондах, включая изменения в фондах природных ископаемых. Теневая цена блага — это общественная стоимость дополнительного прироста блага: если на благо существует рыночная цена, то теневая цена равна рыночной цене, скорректированной с учетом внешних затрат или выгод, связанных с употреблением блага. Истощение природных ископаемых должно, разумеется, быть учтено при расчете изменений основных фондов. В последнем разделе главы я рассматриваю некоторые недавние расчеты [Arrow et al. 2004] трендов основных фондов на душу населения в определенных странах, в том числе в странах — производителях нефти. Учет изменений основных фондов природных ресурсов сильно меняет наше восприятие устойчивости развития страны, если страна производит нефть. Все экспортеры полезных ископаемых истощают природный капитал быстрее, чем создают другие формы капитала, и тем самым становятся все беднее независимо от уровня дохода.

В следующем разделе главы описывается довольно общая модель, которая используется для того, чтобы сделать несколько выводов о благосостоянии какой-либо страны. В нем также предлагаются способы применения более частных моделей, которые описывают ключевые аспекты экономики стран, богатых природными ископаемыми, но недостаточно развитых в других отноше-

ниях. В последнем разделе подводятся итоги главы и предлагаются некоторые практические меры. Основная мысль этих разделов заключается в том, что сбережения и инвестиции в том виде, в котором их рисует традиционная отчетность по национальному доходу, неимоверно преувеличены: реальные инвестиции меньше, чем их существующие показатели, на сумму истощения природных ресурсов. Поэтому для того, чтобы обеспечить реальное накопление капитала для поддержания будущего благосостояния страны, показатели сбережений и инвестиций, рассчитанные по традиционной методике, должны быть очень высокими.

Общие выводы относительно благосостояния

Начнем с общих математических предположений и выводов относительно благосостояния (welfare) в динамичных экономических моделях. Мы определим *расчетную функцию состояния* (state valuation function), $V(S)$, которая описывает текущую ценность выгод, которые можно получить с сегодняшнего уровня капитального фонда, S. Она является показателем максимального благосостояния, которое государство может произвести сейчас и в будущем. Чтобы вычислить ее, нужно использовать функцию $u(C_t)$, которая показывает благосостояние при уровне потребления C_t в каждый момент t, а затем суммировать (интегрировать) этот показатель от $t=0$ до $t=\infty$ (чем отдаленнее период, тем значение ниже). Используя схему и систему представлений Хила и Кристрема [Heal and Kristroem 2005], можно представить интертемпоральную оптимизационную задачу максимизации текущего показателя благосостояния, исходя из заданного состояния S_0, в следующем виде:

$$V(S_0) = Max \int_0^{\infty} u(C_t) e^{-\delta t} dt$$

Эта формула имеет некоторые ограничения, связанные с технологиями, институтами и доступностью ресурсов.

Это классическая задача оптимального роста, отдельные случаи которой хорошо известны[2]. На основе анализа решений подобных задач можно доказать, что:

- темп изменения расчетной функции состояния, V, равен показателю инвестиций по теневым ценам;
- обе эти переменные равны темпу изменения национального дохода, если национальный доход определяется как текущий показатель потребления по теневым ценам.

Эти свойства суммируются следующим предположением (отметим, что в этом примере национальный доход относится к текущей дисконтированной стоимости потребления в любой момент, рассчитанной по теневым ценам):

ПРЕДПОЛОЖЕНИЕ 1 [Heal and Kristroem 2005]: Изменение благосостояния со временем точно равно истинным сбережениям, которые точно равны изменению национального дохода со временем. Формально мы имеем следующее:

$$\frac{dV}{dt} = \sum_i \lambda_t \frac{dS_i}{dt} = \frac{d}{dt}(\text{Национальный доход}) = \frac{d}{dt}\left(\int_0^\infty \sum \lambda_t c_i e^{-\delta t} dt\right)$$

Здесь λ_i — теневая цена капитального блага i, существующего в количестве S_i. Потребление блага i задается c_i. Выражение $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$ представляет собой истинные сбережения, общий объем инвестиций (включая истощение нефтяных ресурсов). Это число недавно стало объектом обширных исследований Всемирного банка [World Bank 2005]. Предположение 1 является решающим в последующих рассуждениях: оно гласит, что и объем инвестиций, и изменение национального дохода являются хорошими показателями будущих изменений благосостояния. Чем больше средств инвестируется сегодня, тем выше завтрашнее благосостояние. Важно подчеркнуть, что изменения благосостояния зависят от объема инвестиций *по теневым ценам*, $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$, а не от общего изменения богатства $\frac{d}{dt}\left(\sum_i \lambda_i S_i\right)$, которое дополнительно содержит выражение прибыли на капитал[3]. Важно отметит, что прибыль на капитал не играет роли в рассуждениях о природных ресурсах. Теперь исследуем, как эти вычисления применяются в конкретных контекстах, напрямую связанных с ресурсным проклятием.

Модели истощения ресурсов

Случай Хотеллинга

Модель Хотеллинга [Hotelling 1931; Хотеллинг 1999] является простой и понятной схемой для начала работы. Существует изначальный запас истощимого ресурса (такого как нефть) S_0, потребление которого за период t составляет C_t, а темп истощения запаса ресурса задается просто темпом его потребления, или выражением $\frac{dV}{dt} = -C$, при условии, что $S_i \geq 0$

Обычно чистый национальный продукт (ЧНП) рассчитывается как потребление плюс инвестиции. Но в данной схеме, поскольку потребление равно скорости истощения, чистый доход (потребление плюс инвестиции) по определению всегда равен нулю. Формально $\text{ЧНП} = \frac{dS}{dt} + C = 0$

В экономике, живущей исключительно за счет истощения своих ресурсов, доход в смысле ЧНП всегда равен нулю, даже если богатство положительно. Иными словами, в этой схеме нет *устойчивого* положительного уровня расходов. На уровне здравого смысла понятно, что это так: экономика располагает фиксированной ресурсной базой, которая может изменяться только в одном направлении, а именно сокращаться. Поэтому потенциально благосостояние должно сокращаться по мере потребления ресурса.

Доступ к рынкам капитала может сильно повлиять на этот вывод и даже опровергнуть его: при наличии доступа к рынкам капитала можно поддерживать устойчивый уровень расходов и ненулевой доход. Представим, что вместо того, чтобы постепенно, со временем производить ресурс, страна продает *весь* запас ресурса S_0 за один раз и инвестирует выручку. Теперь проценты с этой инвестиции обеспечивают устойчивый уровень потребления. Именно это Хикс [Hicks 1939; Хикс 1988] и назвал *доходом*: доход — это отдача от капитала. Формально, если r — это процентная ставка, а Y_0 — это доход, мы имеем следующее:

$$S_0 = rS_0$$

В этой модифицированной схеме с учетом зарубежных инвестиций истощение основных фондов теперь выглядит как $\frac{dV}{dt} = rS - C$, где первое выражение представляет доход, а второе — расход, так что ЧНП, являющийся суммой инвестиций и потребления, теперь рассчитывается как

$$\text{ЧНП} = \frac{dS}{dt} + C = rS \neq 0.$$

Таким образом, доступ к рынкам капитала превращает ЧНП из нулевого в положительный. Он позволяет трансформировать недоходные активы в доходные, что для дохода имеет фундаментальное значение. Эту идею отражает приведенный во введении пример Саудовской Аравии. Дать стране доступ к рынкам капитала — все равно что дать экономике новейшую технологию, лучшее интертемпорально допустимое множество: хотя физически ресурсная база не изменилась, ее потенциал благосостояния улучшился.

Обычно чистый национальный продукт (ЧНП) рассчитывается как потребление плюс инвестиции. Но в данной схеме, поскольку потребление равно скорости истощения, чистый доход (потребление плюс инвестиции) по определению всегда равен нулю. Формально $\text{ЧНП} = \frac{dS}{dt} + C = 0$

В экономике, живущей исключительно за счет истощения своих ресурсов, доход в смысле ЧНП всегда равен нулю, даже если богатство положительно. Иными словами, в этой схеме нет *устойчивого* положительного уровня расходов. На уровне здравого смысла понятно, что это так: экономика располагает фиксированной ресурсной базой, которая может изменяться только в одном направлении, а именно сокращаться. Поэтому потенциально благосостояние должно сокращаться по мере потребления ресурса.

Доступ к рынкам капитала может сильно повлиять на этот вывод и даже опровергнуть его: при наличии доступа к рынкам капитала можно поддерживать устойчивый уровень расходов и ненулевой доход. Представим, что вместо того, чтобы постепенно, со временем производить ресурс, страна продает *весь* запас ресурса S_0 за один раз и инвестирует выручку. Теперь проценты с этой инвестиции обеспечивают устойчивый уровень потребления. Именно это Хикс [Hicks 1939; Хикс 1988] и назвал *доходом*: доход — это отдача от капитала. Формально, если r — это процентная ставка, а Y_0 — это доход, мы имеем следующее:

$$S_0 = rS_0$$

В этой модифицированной схеме с учетом зарубежных инвестиций истощение основных фондов теперь выглядит как $\frac{dV}{dt} = rS - C$, где первое выражение представляет доход, а второе — расход, так что ЧНП, являющийся суммой инвестиций и потребления, теперь рассчитывается как

$$\text{ЧНП} = \frac{dS}{dt} + C = rS \neq 0.$$

Таким образом, доступ к рынкам капитала превращает ЧНП из нулевого в положительный. Он позволяет трансформировать недоходные активы в доходные, что для дохода имеет фундаментальное значение. Эту идею отражает приведенный во введении пример Саудовской Аравии. Дать стране доступ к рынкам капитала — все равно что дать экономике новейшую технологию, лучшее интертемпорально допустимое множество: хотя физически ресурсная база не изменилась, ее потенциал благосостояния улучшился.

Открытая экономика

Следующий шаг – далее развить идею о рынках капитала. Я больше не предполагаю, что весь запас ресурсного блага продается единовременно. Я предполагаю, что поток ресурсного блага может быть добыт и затем либо потреблен внутри страны, либо продан за рубеж, после чего прибыль инвестируется за рубежом. Таким образом, в любую отдельно взятую дату выработанный продукт либо потребляется (C), либо инвестируется за рубежом (I_f), и сбалансированность экономики состоит в том, чтобы сумма потребления и зарубежных инвестиций была равна истощению ресурса плюс любой доход, заработанный при помощи существующих зарубежных инвестиций:

$$C + I_f = \frac{dV}{dt} + rK_f, \tag{2}$$

где K_f – иностранный капитал, r – процентная ставка по этому капиталу, а I_f – капиталовложения за рубежом, так что $I_f = \frac{dK_f}{dt}$. Рассмотрим решение задачи максимизации $Max\int_0^{\infty} u(C_t)e^{-\delta t}dt$ с соблюдением условий уравнения 2. Для решения необходимо удовлетворить два условия:

1. В пределе зарубежные капиталовложения и потребление должны иметь одинаковую ценность ($u_i = \lambda_s = \lambda_i = \lambda$), а также
2. Процентное изменение (теневой) цены ресурса со временем равно разнице между ставкой дисконтирования и прибылью с зарубежных капиталовложений $\left(\frac{d\lambda}{dt}\frac{1}{\lambda} = \delta - r\right)$. Если вторая превышает первое, то цена ресурса со временем будет падать, поскольку прибыль с инвестиций так велика, что ресурс фактически становится более изобильным.

ЧНП теперь равен $C + I_f + \frac{dS}{dt} = rK_f$, то есть проценту на зарубежные капиталовложения, как и в предыдущем разделе. Изменение в расчетной функции состояния, V, составляет $\lambda\left(I_f + \frac{dS}{dt}\right)$, объем инвестиций, включая капитальные инвестиции и истощение запаса ресурсного блага. Это выражение представляет изменения в текущем объеме благосостояния, происходящие в результате инвестиций и истощения ресурса: благосостояние растет, если показатель объема инвестиций превышает показатель истощения запасов ресурса.

капитал плюс проценты с существующих зарубежных инвестиций. Предположив, что объем добытого ресурса пропорционален капиталу, доступному для вложения в добычу ресурса (то есть что $\frac{dr}{dK_f} = \alpha K_d$), мы имеем следующее:

$$C = \alpha K_d - I_f - I_d + rK_f$$

При любом решении этой задачи объем обоих типов капитала должен быть равным, если капиталовложения производятся в оба типа (то есть $u' = \lambda_f = \lambda_d$, если как I_f, так и I_d положительны). В оптимуме, однако, λ_f и λ_d должны меняться с разной скоростью, поскольку изменения λ_f должны отражать разницу между ставкой дисконтирования и процентной ставкой с зарубежных активов, в то время как изменения в λ_d должны отражать разницу между ставкой дисконтирования и эффективностью технологии добычи (α). Таким образом, поскольку они изменяются с разной скоростью, но должны быть равны, если и I_f и I_d положительны, страна не может инвестировать одновременно в зарубежные активы и в добычу полезных ископаемых. Предположительно, страны сначала инвестируют в добычу, а затем — после того, как капитал на добычу достигает приемлемого уровня, — начинают инвестировать в зарубежные капиталовложения, оставляя капитал на добычу на постоянном уровне.

В этой модели, как и в предыдущих, все уровни инвестиций присутствуют в ЧНП:

$$\text{ЧНП} = C + r_f K_f + I_f + I_d - \alpha K_d,$$

а изменения в расчетной функции состояния составляют $\lambda_f I_f + \lambda_d I_d - \lambda_s \alpha K_d$.

Таким образом, мы вновь видим, что истощение ресурса необходимо учитывать при измерении благосостояния.

Капитал на добычу и использование ресурса в производстве

В качестве финального варианта базовой модели истощения ресурсов Хотеллинга я рассматриваю случай закрытой экономики, которая добывает полезное ископаемое, а затем использует его в национальном производстве. Добыча ресурса приводит к внутреннему выходу продукта, который можно инвестировать. Получается, что ресурс можно, как в предыдущих разделах, трансформировать в капитал, на сей раз при помощи процесса национального производства. Добыча ресурса затратна: издерж-

ки добычи при темпе добычи R составляют $X(R)$. Мы предполагаем, что X увеличивается по R. Национальное производство зависит от вложенного капитала и ресурса и рассчитывается как $Y=f(K,R)$, где капитал, K, зависит от инвестиций, I. На этот раз мы стремимся максимизировать интеграл благосостояния от потребления, при условии, что $\frac{dS}{dt}=R$, а экономический баланс составляет $Y=C+I+X$ или $I=f(K,R)-C-X(R)$.

Решение этой проблемы требует, чтобы теневая цена ресурса была равна его предельной производительности в национальной экономике $\frac{\partial F}{\partial R}$; чтобы потребление и инвестиции в пределе оценивались одинаково; чтобы цена ресурса соответствовала правилу Хотеллинга (процентное изменение цены ресурса точно равно ставке дисконтирования) и была постоянна с точки зрения текущей ценности; и, наконец, чтобы накопление капитала следовало известному правилу Кейнса – Рамсея. Это правило – гласящее, что процентное изменение теневой цены капитального блага должно быть равно разнице между ставкой дисконтирования и предельной отдачей от капитала в экономике [Heal 1973], – просто уточняет, что основные активы страны используются эффективно и что доход делится между потреблением и инвестициями так, что отдача от одного в пределе равна отдаче от другого.

ЧНП в таком случае будет равен:

$$\text{ЧНП}=C+I-R,$$

а изменение благосостояния равно $I-R$. Также возможность трансформировать ресурс в капитал означает, что, несмотря на его истощаемость, экономика может достичь стабильного уровня дохода. В самом деле, положительный уровень может даже быть устойчивым в зависимости от того, насколько востребован ресурс [Dasgupta and Heal 1979].

Итог теоретической части

Развитые в данной главе теоретические модели, которые, безусловно, передают уникальные особенности экономик, основанных на природных ресурсах, весьма ясно демонстрируют, что для понимания эволюции благосостояния экономики необходимо учитывать изменения, происходящие с капитальными фондами. Поскольку запас природного ресурса является важным основным фондом – иногда самым важным [World Bank 2005], – истощение

этого фонда *должно измеряться и фиксироваться в статистике национального дохода, если она рассматривается как основание для предсказания будущего развития благосостояния*. Проще говоря, истощение ресурсов должно вычитаться из национального дохода. Традиционно этого не делается, и в результате цифры национального дохода слишком высоки, а рост национального дохода переоценивается. Но национальный доход в традиционном смысле является не лучшим показателем, если мы хотим измерить долгосрочный потенциал экономики по созданию благосостояния. Правильный показатель – это $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$, объем инвестиций по текущим теневым ценам. Тем более что этот показатель учитывает истощение ресурсов.

Это не единственный вывод из моих рассуждений. Второй вывод гласит, что отношения, существующие между богатой природными ресурсами страной и рынками капитала, важны для определения качества жизни в этой стране. Нефть под землей не приносит дохода и является потенциально истощимым ресурсом. Однако при помощи торговли и рынков капитала или за счет использования ресурса как фактора национального производства его можно конвертировать в запас богатства иного типа, такого, который генерировал бы доход и мог сохраняться на неопределенно долгий срок.

В следующем разделе я демонстрирую практическое применение этой схемы, подводя итоги недавнего исследования Эрроу и соавторов [Arrow et al. 2004]. В этой работе описывается попытка рассчитать объем инвестиций по теневым ценам $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$ для самых разных стран, от богатых и индустриализованных до бедных и развивающихся, в том числе производящих нефть. Расчет трендов истинного богатства на душу населения, учитывающий технический прогресс, позволяет нам расставить страны согласно их трендам долгосрочного благосостояния. Поразительный вывод гласит, что *большая часть стран, экспортирующих нефть, имеет негативный тренд долгосрочного благосостояния*. Заключение Эрроу поддерживает исследование, выпущенное Всемирным банком [World Bank 2005], где представлены последние цифры по большому количеству стран и показано, что богатые ресурсами страны истощают свои основные фонды и вскоре столкнутся с понижением уровня благосостояния. Такая ситуация будет продолжаться, пока эти страны существенно не изменят свою политику (исследование Всемирного банка не берет в расчет технический прогресс).

Применение

В таблице 6.1 приведены результаты, к которым пришел Эрроу и соавторы [Arrow et al. 2004], рассчитав стоимость инвестиций по текущим теневым ценам $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$ во многих странах, включая две богатые индустриальные страны — Соединенные Штаты и Великобританию; две стремительно растущие развивающиеся страны — Индию и Китай; два очень бедных развивающихся региона — Бангладеш и Африку южнее Сахары; и один регион, экспортирующий нефть, — Ближний Восток и Северную Африку. Данные приведены за период с 1970 по 2001 год и взяты из публикаций Всемирного банка [World Bank 1997][4]. Первый столбец чисел показывает чистые национальные инвестиции, отправную точку расчетов и расчетную величину инвестиций в физический капитал. К этому прибавляются расходы на образование как показатель инвестиций в человеческий капитал. Затем мы прибавляем инвестиции (обычно дезинвестиции) в разные типы природного капитала. Третий столбец чисел показывает расчетное значение социальной стоимости выбросов углекислого газа; четвертый столбец — истощение энергетических ресурсов (особенно крупное на Ближнем Востоке и в Северной Африке). В следующем столбце представлено истощение ресурсов, высокое в Непале и нулевое в Соединенных Штатах, где за указанный период вообще происходило возобновление лесных ресурсов. В последнем столбце приведена сумма показателей, примерная оценка подлинных инвестиций в виде процентной доли национального дохода. Это оценка стоимости инвестиций по текущим теневым ценам $\sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt}$. Все подробности расчетов и данных приведены у Эрроу и соавторов [Arrow et al. 2004].

Здесь явно немало упущений, и я собираюсь исправить некоторые из них. Среди тех, которые мы не будем исправлять, — неадекватность затрат на образование как показателя инвестиций в человеческий капитал, а также неполнота списка категорий природного капитала, который страдает от истощения. Оба эти упущения могут привести к серьезным ошибкам, но до сих пор для их исправления не имеется достаточно данных. Тем не менее цифры, которые получаются в ходе расчетов, похожи на правду. Например, на Ближнем Востоке и в Северной Африке чистые национальные инвестиции в размере 14,72% превращаются в подлинные инвестиции в размере −7,09% после того, как мы учитываем истощение энергетических ресурсов. Это привлекает

ТАБЛИЦА 6.1.
Расчетные показатели подлинных инвестиций в виде процентной доли ВНП указанных стран

	ЧНИ	Образование	CO_2	Энергия	Полезные ископаемые	Лес	ПИ
Бангладеш	7,89	1,53	−0,25	−0,61	0	−1,47	7,14
Индия	11,74	3,29	−1,17	−2,89	−0,46	−1,05	9,47
Непал	14,82	2,65	−0,20	0	−0,30	−3,67	13,31
Пакистан	10,92	2,02	−0,75	−2,60	−0	−0,84	8,75
Китай	30,06	1,96	−2,48	−6,11	−0,50	−0,22	22,72
Африка южнее Сахары	3,49	4,78	−0,81	−7,31	−1,71	−0,52	−2,09
Ближний Восток и Северная Африка	14,72	4,70	−0,80	−25,54	−0,12	−0,06	−7,09
Великобритания	3,70	5,21	−0,32	−1,20	0	0	7,38
США	5,73	5,62	−0,42	−1,95	−0,05	0	8,94

ЧНИ — чистые национальные инвестиции,
ПИ — подлинные инвестиции.

внимание к тому факту, что данный регион ведет нестабильную экономическую политику, истощая конечный запас ресурса, как в приведенных выше моделях Хотеллинга. Африка южнее Сахары по результатам таблицы также истощает свои ресурсы и нестабильна экономически, вывод трагичный, но неудивительный. Если бы мы приняли во внимание воздействие ВИЧ/СПИД на человеческий капитал, показатель подлинных инвестиций в этом регионе был бы еще хуже. Остальные страны, судя по полученным цифрам, все имеют положительный показатель подлинных инвестиций, то есть удовлетворяют одному из условий стабильности, а именно тому, что текущая стоимость будущего благосостояния, получаемого от основных фондов, не сокращается.

Во всех этих расчетах, однако, не учитываются два фактора, которые могут иметь большое значение: изменение численности населения, не упоминавшееся в рассуждениях выше, но являющееся серьезной проблемой в некоторых странах, а также технический прогресс. Возросший темп прироста населения предположительно увеличит уровень инвестиций, необходимый для поддержания на постоянном уровне качества жизни, так что цифры в табли-

це 6.1 в случае роста населения будут показывать слишком оптимистичный результат и наоборот. Технический прогресс действует в противоположном направлении, позволяя извлекать большее благосостояние из существующего набора ресурсов. Таким образом, мы внесем два изменения в данные из Таблицы 6.1, чтобы учесть в расчетах технический прогресс и рост населения. Ни один из этих факторов не был частью теории, развитой выше, и, насколько мне известно, в литературе об устойчивом развитии и оптимальном использовании ресурсов они почти не упоминаются. Однако, исходя из здравого смысла, естественно предположить, что они важны, и цифры в работе [Arrow et al. 2004] подтверждают эту мысль, указывая на недочет прежней теории.

В Таблице 6.2 приведены результаты внесенных изменений. Первый столбец — это последний столбец таблицы 6.1, наша пред-

ТАБЛИЦА 6.2.
Подлинные инвестиции как процентная доля ВНП с поправкой на население и технический прогресс

	ПИ	Рост подлинного богатства	Рост населения	Рост истинного богатства (на душу населения)	Рост общей производительности факторов пр-ва	Рост истинного богатства (на душу населения) с поправкой на рост общей производительности факторов пр-ва	Темпы роста ВНП на душу населения
Бангладеш	7,14	1,07	2,16	−1,09	0,81	0,30	1,88
Индия		1,42	1,99	−0,57	0,64	0,54	2,96
Непал	13,31	2,0	2,24	−0,24	0,51	0,63	1,86
Пакистан	8,75	1,31	2,66	2,06	1,13	0,59	2,21
Китай	22,72	3,41	1,35	−3,05	3,64	8,33	7,77
Африка южнее Сахары	−2,09	−0,31	2,74	−3,05	0,28	−2,58	−0,01
Ближний Восток и Северная Африка	−7,09	−1,06	2,37	−3,43	0,23	−3,82	0,74
Великобритания	7,38	1,48	0,18	1,30	0,58	2,29	2,19
США	8,94	1,79	1,07	0,72	0,02	0,75	1,99

ПИ — подлинные инвестиции.

варительная оценка подлинного уровня инвестиций. Во втором столбце приведены расчетные значения темпа роста истинного богатства, рассчитанные на основании данных предыдущего столбца и предполагаемой нормы богатства [Arrow et al. 2004]. Четвертый столбец – темпы роста истинного богатства на душу населения, рассчитанные на основании данных о росте населения из третьей колонки. Затем следуют расчетное значение темпа роста общей производительности факторов производства и темпы роста истинного богатства на душу населения с учетом роста общей производительности факторов производства.

Только два показателя роста истинного богатства на душу населения здесь отрицательны – у тех же стран, что и раньше, – но показатели во многих других странах незначительно положительны. Высокие темпы роста населения в Бангладеш, Непале и Африке к югу от Сахары способствуют снижению уровня истинных сбережений этих стран.

Хотя использованная методология и различается некоторыми техническими деталями, наши результаты весьма сильно коррелируют с результатами Всемирного банка [World Bank 2005], который исследовал куда большее количество стран. Всемирный банк заключает, что страны, сильнее остальных истощающие свои ресурсы, не замещают капитал, который истощают, добывая свои полезные ископаемые, и тем самым снижают свой потенциал по производству долгосрочного благосостояния.

Вывод из этой работы такой: мы неверно измеряем доходы стран, производящих нефть. Мы знаем, как измерять их более верно. Вопрос теперь в том, чтобы собрать необходимую информацию и начать учитывать ее в экономической отчетности. Для производителей нефти наиболее важные данные – это истощение запасов нефти и газа. В дополнение к ним нам нужны данные об изменениях других форм основных фондов – других природных ресурсов (таких как вода и почва), экологии (загрязнение окружающей среды, выбросы углекислого газа) и накоплении или сокращении зарубежных активов. Поскольку некоторые зарубежные активы находятся в частном владении, измерить их напрямую не всегда представляется возможным.

Заключение

Я начал эту главу с обсуждения парадокса богатых природными ресурсами стран: казалось бы, если они богаты ресурсами, они должны быть богатыми и в финансовом плане, но так случается крайне редко. Этот парадокс можно понять хотя бы отчасти,

только взглянув на цифры, как я и сделал во введении. При этом становится понятно, что даже наиболее богатые нефтью страны не так уж богаты. Даже Саудовская Аравия при цене 60 долларов за баррель едва-едва сможет удержать свое население выше американской черты бедности, если начнет равномерно распределять нефтяные доходы. Цифры, приведенные во введении, также наталкивают на мысль, которую затем подтверждает более формальный анализ: доступ к рынкам капитала имеет большое значение и является частью решения парадокса. Страна с умеренными запасами нефти и отсутствием доступа к рынкам капитала не может считаться богатой ни в каком реальном смысле слова.

Аналитические модели установили еще два обстоятельства. Во-первых, что национальный доход в богатых природными ресурсами странах измеряется ошибочно, поскольку обесценивание базы активов этих стран не вычитается из показателей дохода. При этом в расчетах не учитывается тот факт, что доход стран от использования ресурсов генерируется при помощи истощения неувеличиваемого актива. Это примерно то же самое, что увеличивать доход семьи, продавая фамильное серебро: долго протянуть таким способом не удастся, и происходящее является, в сущности, продажей активов, а не способом заработка. В самом деле, по американским стандартам бухгалтерии, например, продажа нефти или газа считается продажей активов. При традиционном измерении благосостояния объем инвестиций в экономики, основанные на природных ресурсах, получается сильно завышенным. Измерение же стабильности благосостояния основывается на показателе изменений всех форм капитала, в том числе природного капитала. Этот факт подчеркивает важность, которую имеет для экономик ресурсных стран сознательная политика инвестирования части дохода от продажи ресурсов, как отмечал еще в 2005 году Всемирный банк. Часто используемое правило, известное как правило Хартвика [Hartwick 1977] 5, — инвестировать доходы от добычи сырья за вычетом издержек производства. Возможно, это правило и не является лучшим выходом в любых обстоятельствах, но из того факта, что традиционные способы измерения переоценивают объем инвестиций, действительно следует, что нормы инвестиций должны быть очень высоки, чтобы обеспечить стабильную базу для будущего благосостояния. Цифры подсказывают, что ни одна из богатых природными ресурсами стран не достигает требуемого уровня инвестиций: все они истощают свой природный капитал и не заменяют его никакой другой формой капитала, что в долгосрочной перспективе является верной дорогой к бедности (см. также главы 2 и 7).

Второй важный урок заключается в том, что ценность ресурсов зависит от наличия доступа к рынкам капитала, который позволял бы странам инвестировать доход от продажи этих ресурсов. В самом деле, в идеальном мире богатые ресурсами страны могли бы делать ответственные займы под залог своих ресурсов и затем инвестировать вырученные средства, хотя в мире неидеальном риски безответственных займов очень значительны (они обсуждаются в главах 1, 2 и 11). Они могли бы также продавать свою нефть на срок (то есть с будущей поставкой, хотя опять же, как обсуждается в главе 8, этому решению сопутствуют некоторые политические проблемы). В любом случае при мудром использовании рынки капитала могут трансформировать возможности, доступные стране, экономика которой основана на природных ресурсах, и правительства должны работать в этом направлении.

В этой области еще многое нужно сделать. Прежде всего необходима лучшая информация о накоплении или уменьшении капитала (причем для всех форм капитала) в богатых природными ресурсами странах. Затем необходимо лучше понять препятствия, стоящие на пути к доступу нефтяных стран, особенно неразвитых, к рынкам капитала. Имея возможность продавать свои активы с будущей поставкой, эти страны оказались бы в куда более выигрышном положении, чем сейчас. Это может оказаться неосуществимым юридически, поскольку страны не всегда имеют возможность выполнять свои обязательства по подобного рода договорам и их партнерам некуда обращаться за компенсацией в случае дефолта. Но для подобных обстоятельств можно предусмотреть специальные меры: тонкие институциональные механизмы, опирающиеся на стратегии сотрудничества, которые описываются в работах по теории игр, посвященных повторяющимся взаимодействиям. Очевидным фактом в большинстве бедных стран, богатых нефтью, является то, что доход от нефтяного богатства обычно распространяется крайне неравномерно. Таким образом, совершенно необходимо, чтобы начали приниматься во внимание факторы, влияющие на доход богатых нефтью стран, такие как доступ к рынкам капитала. Однако одновременно с этим необходимо также прилагать усилия, чтобы нефтяным залежам перестали сопутствовать коррупция и социальное неравенство.

Благодарности

Я благодарен Макартену Хамфрису за ценные комментарии к первоначальной версии этой главы.

Библиография

Хикс Дж. Р. 1988. *Стоимость и капитал.* М.: Прогресс.

Хотеллинг Г. 1999. Экономика исчерпаемых ресурсов // *Вехи экономической мысли. Теория потребительского поведения и спроса.* Т. 3. СПб.: Экономическая школа. С. 262–303.

Arrow, K., P. Dasgupta, L. Goulder. G. Daily, P. Ehrlich, G. Heal, S. Levin. K.-G. Maeler, S. Schneider. D. Starrett, and B. Walker. 2004. Are We Consuming Too Much? *Journal of Economic Perspectives Summer* 18 (3): 147–172.

Asheim, G., W. Buchholz, and C. Withagen. 2002. The Hartwick Rule: Myths and Facts. Discussion Paper. No. 200252, CentEr.

Dasgupta, P. and G. Heal. 1974. The Optimal Depletion of Exhaustible Resources. *Review of Economic Studies* 41 (Symposium): 3–28.

Dasgupta, P. and G. Heal. 1979. *Economic Theory and Exhaustible Resources.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Hartwick, J. 1977. Intergenerational Equity and Investing the Rents from Exhaustible Resources. *American Economic Review* 66: 9073–9074.

Heal, G. 1973. *The Theory of Economic Planning.* Amsterdam: North Holland Publishing.

Heal, G. and B. Kristroem. 2005. National Income and the Environment. In *Handbook of Environmental Economics*, Vol. 3, K.-G. Maeler and J. Vincent, eds. Amsterdam: Elsevier, pp. 1147–1217.

Hicks, J. 1939. *Value and Capital: An Inquiry Into Some Fundamental Principles of Economic Theory.* Oxford: Oxford University Press.

Hotelling, H. 1931. The Economics of Exhaustible Resources. *Journal of Political Economy* 39 (2): 137–175.

Solow, R. 1956. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65–94.

Solow, R. 1974. Intergenerational Equity and Exhaustible Resources. *Review of Economic Studies* 41 (Symposium): 29–45.

World Bank. 1997. *Expanding the Measure of Wealth: Indicators if Environmentally Sustainable Development.* Washington DC: World Bank.

World Bank. 2005. *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century.* Washington DC: World Bank.

Глава 7

Как обращаться с макроэкономикой нефтяного богатства

Джеффри Д. Сакс

РЕЗЮМЕ

Идея о том, что нефть – это проклятие, верна только отчасти. По многим параметрам страны, богатые нефтью, имеют хорошие показатели. Однако в плане экономики такие страны почти никогда не реализуют свой потенциал в полной мере, а иногда не реализуют его просто катастрофически. Одна из причин этого кроется в том, что большой доход, который приносит нефть и прочие полезные ископаемые, может негативно отражаться на развитии остальных экономических секторов, в частности тех секторов, которые могли бы способствовать стабильному экономическому росту. Проблема возникает тогда, когда прибыль тратится на потребление, а не на государственные инвестиции. Решение – долгосрочная инвестиционная стратегия, нацеленная на экономический рост. При правильной инвестиционной стратегии недобывающие экспортные секторы могут выиграть от высоких доходов добывающего сектора; можно повернуть вспять печально известную «голландскую болезнь», если создать рост в секторах, которые имеют центральное значение для искоренения бедности, но на практике являются неэкспортными (включая пищевую промышленность) с учетом обесценивания реального валютного курса.

Введение

Идея о том, что нефть – это проклятие, верна только отчасти. Нефть это, безусловно, очень ценный ресурс, который способен принести стране экономическую выгоду. Богатые нефтью страны показывают лучшие результаты, чем их соседи, лишенные нефтяных запасов, как видно из таблицы 7.1, в которой

сравниваются последние экономические показатели по разным регионам. В целом в богатых нефтью странах уровень дохода на душу населения выше (с точки зрения покупательной силы). Этому часто соответствует более высокий уровень частного потребления. По многим другим показателям — таким, как продолжительность жизни, уровень детской смертности, потребление электроэнергии на душу населения, количество асфальтированных дорог — страны, добывающие нефть, часто обгоняют страны, в которых нефти нет. Разрыв бывает статистически значимым, хотя и не всегда. Во всяком случае, в плане уровня экономических показателей страны, богатые нефтью, точно выступают не хуже своих не имеющих нефти соседей.

Однако в некотором смысле проклятие все же проявляет себя: экономические показатели стран, экономика которых основана на нефтяной отрасли, сильно отстают от потенциала этих стран. Нефтяные доходы редко становились стимулом для долгосрочного экономического развития [Sachs and Warner 1999, 2000, 2001; Sachs and Rodriguez 1999]. Многие богатые нефтью страны пережили падение доходов на душу населения в период с 1970 по 2000 год, многие из них также скатились в глубокий долговой кризис. Однако проклятие — то обстоятельство, что доходы нефтяной отрасли зачастую не приводят к долгосрочному развитию, — не является неизбежным. Нефть может послужить трамплином для развития страны. В данной главе рассматривается вопрос о том, как можно конвертировать запасы нефти и газа в долгосрочное экономическое развитие.

Нефть в контексте стратегий национального развития

Несмотря на противоречивую историю вопроса, обладание нефтью в принципе дает странам три заметных преимущества. Во-первых, нефтяной доход может поднять уровень жизни, финансируя потребление на частном и государственном уровне. Так происходит почти во всех странах, где есть нефть. Во-вторых, благодаря нефти может быть профинансирован более высокий уровень инвестиций как за счет самого нефтяного дохода, так и за счет займов, которые этот доход делает возможными. В-третьих, поскольку значительная доля нефтяного дохода обычно идет в государственный сектор и государственный бюджет, нефть может сломить важный барьер на пути к развитию: недостаток бюджетных средств, необходимых для финансирования основных общественных благ, включая инфраструктуру. Суть в том, что нефть

ТАБЛИЦА 7.1.
Показатели благосостояния в разных регионах

	СНГ		Латинская Америка		Ближний Восток		Африка к югу от Сахары	
	нефтяные	ненефтяные	нефтяные	ненефтяные	нефтяные	ненефтяные	нефтяные	ненефтяные
Производство нефти (барр. на чел. в год)	19,2	0,7	31,6	2,5	161,7	1,4	46,0	0,1
Продолжительность жизни (лет)	63,7	66,5	72,3	68,7	71,7	70,7	51,3	45,1
Детская смертность (число смертей на 1 тыс. новорожденных)	71,8	63,0	22,7	40,3	27,1	32,7	149,3	173,5
ВВП на душу населения (по ППС)	6012	2384	6086	4581	9959	4202	5109	1178
Запись детей в начальную школу (%)	85,5	86,5	94,0	94,0	81,4	90,7	72,3	62,0
Дороги (км асфальтированных на 1 тыс. жителей)	4,2	4,0	3,4	5,0	5,2	1,4	5,2	3,2
Электричество (произведено кВт на чел.)	3705	2586	3029	781	7147	1681	304	283

ИСТОЧНИК: расчеты автора на основе данных Всемирного банка

является частью национального дохода, в том числе *фискального*, и потенциально может финансировать инвестиции в государственный сектор, являющиеся ключевой частью всякой последовательной стратегии развития.

Таким образом, чтобы получать от нефти все, что она может дать, нужно для начала принять необходимость долгосрочного национального развития. О стратегиях развития уже написаны тома и может быть написано еще столько же, но есть несколько общих принципов, которые полезно помнить.

Во-первых, для развития необходима *смешанная* экономика, в которой и частные, и государственные инвестиции способствуют экономическому росту. Государственные инвестиции необхо-

димы, чтобы финансировать два вида благ: общественные блага (public goods) и мериторные блага (merit goods). Общественные блага — это блага, которые при рыночной экономике в *недостаточной* степени производятся частным сектором, обычно потому, что эти блага неконкурентны или неисключаемы или и то и другое[1]. К общественным благам относятся национальная безопасность, правовые нормы, защита окружающей среды, научные исследования, контроль над инфекционными заболеваниями и базовая инфраструктура (дороги, электроэнергия, водоснабжение и канализация). Даже если некоторые из этих благ технически исключаемы (например, доступ к дорогам может предоставляться за плату или по специальному разрешению), зачастую исключать потенциальных пользователей бывает невыгодно, поскольку предельные издержки, связанные с новыми пользователями, крайне низки. Мериторные блага — это блага, которые в принципе должны быть доступны всем членам общества ради общественной гармонии и справедливости. В них входят базовое здравоохранение, образование, социальные гарантии на случай безработицы и инвалидности, питьевая вода и канализация, адекватное базовое питание и безопасное жилье. Предоставление мериторных благ беднейшим членам общества имеет побочные преимущества для всего общества в виде политической и общественной стабильности.

Во-вторых, государственные инвестиции должны быть основаны на прочной макроэкономической стратегии, то есть на бюджетной схеме, которая сохраняет как краткосрочную макроэкономическую стабильность, так и долгосрочную фискальную платежеспособность. Макроэкономическая стабильность приводит к общей ценовой стабильности и отсутствию резких сокращений в расходах, вызванных внезапным ухудшением кредитных условий. Бюджетная платежеспособность, конечно, означает управление государственным сектором для сохранения способности обслуживать государственный долг без кризиса. Схема инвестирования средств должна учитывать нестабильность, присущую доходам нефтяного сектора, и тот факт, что рано или поздно нефтяные запасы будут истощены. Из-за колебаний и истощения необходимо отличать устойчивый, или постоянный, уровень потока доходов нефтяного сектора от доходов нефтяного сектора за конкретный год. На основании долгосрочного профиля нефтяного дохода необходимо разработать стабильный профиль государственных инвестиций и объединить его с ежегодным и среднесрочным бюджетным планированием (например, на пять лет).

В-третьих, государственные инвестиции должны рассматриваться как дополнение к частным инвестициям, а не как их полная

замена. На практике это означает четкое разграничение ролей государственного и частного секторов в экономике. Государственное инвестирование должно концентрироваться на общественных и мериторных благах, а частный сектор должен строить частную экономику параллельно государственным инвестициям. Основные государственные инвестиции должны производиться в инфраструктуру, образование, здравоохранение, социальные гарантии и создание новых знаний (особенно науку). Инвестиции частного сектора производятся во все остальные сферы: сельское хозяйство, добывающую промышленность, обрабатывающую промышленность и негосударственные услуги.

В-четвертых, бюджет государственных инвестиций должен быть частью стратегии развития с горизонтом планирования в десять или более лет, поскольку многие государственные инвестиции имеют длительный срок реализации. Цели развития тысячелетия (ЦРТ) [UN Millennium Project Report 2005] являются в высшей степени удобным инструментом для разработки такой стратегии развития, поскольку ЦРТ формулируют амбициозные, но достижимые цели, связанные со снижением уровня бедности, одобренные правительствами всех стран мира. ЦРТ, таким образом, предлагает бедным странам такое практическое преимущество, как возможность прибегнуть к помощи богатых доноров, «партнеров по развитию». Конечно, амбициозные цели непросты в достижении. Если масштабы государственных инвестиций увеличивать слишком быстро, неэффективность только возрастет благодаря ограниченной поглощающей способности экономики страны. Например, увеличение физических инвестиций в здравоохранение и сельское хозяйство (клиники, системы ирригации) будет куда эффективней в сочетании с длительными программами повышения квалификации для работников этих секторов [UN Millennium Project Report 2005], но для этого потребуется сложное межотраслевое планирование с временным горизонтом в десять лет.

Нефть и государственные инвестиции

Основные рекомендации, данные в этой главе, сводятся к тому, что нефтяные доходы в странах с низким доходом должны тратиться на государственные инвестиции, а не на частное потребление. Большинство бедных стран существенно ограничены в развитии нехваткой общественных благ. Экономическое развитие, хотя и требует безусловного доминирования частного сектора в сельском хозяйстве, промышленности и производстве услуг, за-

висит также от базовых общественных благ. В них, как правило, имеется дефицит, иногда настолько острый, что их нехватка затрудняет осуществление инвестиций частным сектором и ввергает страну в ловушку бедности. Ловушка действует следующим образом. Прибыльность частных инвестиций зависит от комплементарных государственных инвестиций (в базовую инфраструктуру, здравоохранение, образование и т.д.). Однако для государственных инвестиций необходимы бюджетные расходы. В бедных странах эти расходы ограничиваются самой бедностью. Как правило, государство не является кредитоспособным и не может занять необходимые для инвестирования средства на частных рынках капитала. Таким образом, бедность ведет к недостаточным инвестициям в общественные блага, что, в свою очередь, приводит к недостаточным инвестициям в частный сектор, так что бедность продолжает существовать или даже увеличивается (например, из-за продолжения роста населения). Причинно-следственная цепочка, порочный круг, выглядит следующим образом:

бедность → недостаток государственного финансирования → → недостаток общественных благ → недостаток частных инвестиций → бедность

Нефтяной доход, по крайней мере в теории, позволяет странам вырваться из этой ловушки. Решение в том, чтобы использовать нефтяной доход ответственно, чтобы финансировать расходы на производство общественных благ, служащих платформой для частных инвестиций и долгосрочного роста. Когда нефтяной доход возрастает и успешно инвестируется в разнообразные общественные блага, следующие за этим экономическая активность и стимулирование частных инвестиций должны привести к повышению доходов, улучшению источников финансирования бюджета, включая не-нефтяные доходы, а значит, и к расширению возможностей по финансированию общественных благ при помощи общего подъема экономической деятельности. По мере того как нефтяные ресурсы истощаются или становятся менее значимыми вследствие падения мировых цен на нефть, окрепший частный сектор сможет скомпенсировать нехватку средств.

Получается, что популярная идея раздела нефтяных доходов среди населения и увеличения его покупательной способности, как это делается на Аляске, является неверным выходом для бедных стран, где для спасения из ловушки бедности требуется тратить деньги на государственные инвестиции, а не на потребительские нужды частного сектора. Даже когда увеличение потребления в частном секторе является неотложной краткосрочной целью

в отношении уязвимых групп населения (например, пожилых или голодающих), предпочтительно, чтобы это увеличение достигалось за счет специальных государственных расходов, а не путем общего распределения нефтяного дохода. Некоторые из этих трат могут иметь форму прямых денежных перечислений (например, пожилым людям), но чаще они должны иметь форму государственных услуг (таких как здравоохранение) или предоставления факторов производства частным производителям (например, предоставление удобрений или улучшенных семян мелким фермерским хозяйствам или распространение микрокредитов).

В любом случае есть смысл не использовать истощаемый ресурс на благо исключительно текущего поколения, а распределить его между текущим и грядущими поколениями. Такого распределения лучше всего достичь фискальными средствами. Норвегия, к примеру, инвестирует свой доход от добычи углеводородов в Государственный пенсионный фонд, чтобы часть благ досталась будущим поколениям, преимущественно путем накопления активов, которые косвенно помогут финансировать государственные пенсионные выплаты в будущем (см. главу 8).

Государственные инвестиции в рамках общей стратегии развития

Успешная стратегия развития должна включать три компонента.

1. Динамику государственного инвестирования, соответствующую обстоятельствам, в которых находится страна.
2. Экономическую политику, нацеленную на поддержку деятельности частного экономического сектора.
3. Политику, ориентированную на обеспечение верховенства права и макроэкономической стабильности в стране.

Детальная схема государственных инвестиций должна, конечно, основываться на конкретных обстоятельствах каждой страны. У самых бедных нефтяных стран главная цель — использование нефтяного дохода для того, чтобы экономика смогла обеспечить базовые нужды населения (пища, питьевая вода, необходимое здравоохранение, базовое образование) и инфраструктуру (электроснабжение, ирригация, дороги, порты, телекоммуникации, интернет), необходимую частному сектору для экономического роста. У нефтяных стран среднего достатка главная цель — осуществить переход от сельской экономики, основанной на природных ресурсах (сельском хозяйстве, добыче нефти и других полезных ископаемых), к городской экономике, основанной

на человеческих ресурсах и знаниях. Обычно таким странам необходимо инвестировать средства в создание и распространение знаний (высшее образование, научные институты), а также в инфраструктуру быстро растущих городских областей. Для нефтяных стран с высоким доходом, таких как Норвегия, где уже существует и развитая материальная инфраструктура, и хорошо развитая система высшего образования и научных исследований, нефтяные доходы должны использоваться для частичного снятия с бюджета бремени социальных выплат (пенсий, пособий неимущим, государственного страхования).

Самые бедные страны, экспортирующие нефть, такие как Сан-Томе и Принсипи или Нигерия, характеризуются сельской экономикой, крайней бедностью и отсутствием базовой инфраструктуры (электроснабжение, водопровод и канализация, дороги, железные дороги, телекоммуникации, начальное образование, базовое здравоохранение). Как правило, такие страны разрабатывают стратегии государственного инвестирования в каждый из этих секторов, но не могут их реализовать из-за нехватки бюджетных средств и неспособности получить помощь на частных рынках капитала. Ключевым приоритетом для беднейших стран должен стать сам сектор энергетики. Многие обедневшие нефтяные страны экспортируют свои нефть и газ, не развивая при этом собственную энергетику. Однако экспорт углеводородов при отсутствии стратегии по расширению доступа к электричеству и продуктам переработки углеводородов может привести к упущению возможностей, как демонстрирует нам пример Республики Чад, которая экспортирует свои ограниченные запасы нефти, одновременно удовлетворяя собственные энергетические нужды за счет сжигания биомассы. Другие инвестиционные приоритеты — это создание системы дорог, портовых сооружений, обеспечение доступа к безопасной питьевой воде и канализации, создание оптоволоконной системы для проведения телекоммуникаций и интернета, развитие начального образования и базового здравоохранения (включая наличие социальных медицинских работников, амбулаторных пунктов в деревнях, местных клиник и больниц).

ЦРТ, как упоминалось выше, содержат список полезных предложений относительно структуры государственных инвестиций в бедных странах. Документ, формулирующий восемь целей, призывает решительно бороться против крайней бедности во всех ее основных проявлениях — в виде низких доходов, эпидемий, голода, нехватки образования, небезопасных родов (и связанной с этим высокой материнской смертности), истощения экологии и недостатка базовых бытовых удобств, включая безопасную питьевую

воду и канализацию. Многие страны среднего достатка находятся на пути к достижению всех или почти всех ЦРТ (материнская смертность и экологические проблемы являются распространенными исключениями), в то время как беднейшие страны зачастую очень далеки от того, чтобы достичь большей части или хотя бы некоторых ЦРТ. Особенно огромный разрыв между ЦРТ и текущей траекторией развития наблюдается в африканских странах к югу от Сахары. Проект тысячелетия ООН [UN Millennium Project Report 2005] подчеркивает, что в достижении ЦРТ центральную роль играет увеличение государственных инвестиций в такие ключевые секторы, как сельское хозяйство, образование, здравоохранение и инфраструктура.

Некоторые отличительные аспекты стратегий развития в нефтегазовой экономике

Нефть отличается от других источников национального дохода тем, что большая часть потока дохода является *рентой* с полезных ископаемых, а не отдачей от средств производства (фабрик, станков) или человеческого капитала (образования, здоровья). По одной этой причине государству легко присвоить себе доход от природного ресурса (например, через национализацию), если с самого начала оно не владеет ресурсной базой. В сущности, углеводороды почти всегда находятся в государственной собственности. Основные месторождения зачастую расположены на государственных землях или в государственных водах. Государственная собственность на углеводородные запасы нередко является закреплена в конституции. Если же нефтяные месторождения контролируют частные владельцы, они, как правило, обязаны передавать долю нефтяного дохода – законную и незаконную – правительству и политическим лидерам, чтобы сохранить свою собственную долю ренты.

Однако подходить к нефтяным доходам как к обычному доходу-ренте было бы неверно по двум причинам. Во-первых, для добычи углеводородов требуется инвестировать существенную часть воспроизводимого капитала – для разведки, разработки нефтяных месторождений, а также для хранения и транспортировки нефти. Обложение нефтяного потока чрезмерно высокими налогами, а следовательно, сокращение или исключение отдачи от воспроизводимого капитала, может негативно отразиться на количестве и качестве нефти, добываемой на конкретном поле. Во-вторых, поскольку нефть является истощаемым ресурсом, поток нефтяных доходов является, в сущности, конвертацией природного ка-

питала (нефти под землей) в финансовый капитал, который потом тратится на потребление или конвертируется в иные виды капитала, такие как человеческий капитал или средства производства. Продуманная инвестиционная стратегия должна учитывать динамику производства нефти и истощения нефтяного запаса так, чтобы смягчить временную динамику инвестиций и потребления (см. главу 6).

Нефть имеет и другие особенности. Мировые цены на нефть трудно предсказуемы и подвержены сильным колебаниям. Поэтому, если правительство полагается на нефтяной доход как источник существенной части бюджетных доходов, необходимо быть готовыми к тому, что поступления в бюджет будут непредсказуемы и неравномерны. Это ставит макроэкономическую стабильность под угрозу. Существуют три основных подхода, которые можно применять для уменьшения этого риска. Во-первых, можно застраховаться на случай будущего изменения цен (например, на фьючерсных рынках, но возможности такого страхования обычно ограничены сроком длиной в год или около того). Во-вторых, можно планировать бюджет на основании оценки «постоянного» потока нефти, то есть на основании долгосрочных предсказаний относительно средних цен и объемов добычи, а не на основании краткосрочного дохода, то есть текущих цен и объемов производства. В-третьих, возможна диверсификация через приватизацию государственной нефти и последующее инвестирование денег, полученных вследствие этой приватизации, в диверсифицированный портфель. Эта третья возможность обусловлена способностью правительства реализовать программу приватизации, обеспечивающую нефтяным полям рыночную цену, отражающую их реальную текущую стоимость. Как показывает в главе 2 этой книги Джозеф Ю. Стиглиц, обеспечить такую цену может оказаться трудно, если не невозможно, из-за проблем асимметричной информации и неспособности обеспечения прав собственности после приватизации (и то и другое заставляет возможных покупателей иметь заниженные ожидания относительно чистой дисконтированной стоимости нефтяного дохода).

Еще одна особенность нефтяных доходов заключается в том, что они часто служат некой гарантией, дополнительным обеспечением иностранных займов правительства. В результате возможно, что после нефтяного бума (случившегося либо вследствие роста мировых цен, либо вследствие увеличения производства) правительство может увеличить затраты даже больше, чем в соотношении 1:1 с возросшими нефтяными доходами, совершив заем на международных рынках капитала под гарантию будущего потока возросших нефтяных доходов. Многие страны—экспортеры

нефти оказывались глубоко погрязшими в долгах посреди расцвета экспортной деятельности, поскольку потратили более 100% своего возросшего нефтяного дохода. Если бы будущий нефтяной доход был идеально предсказуем, брать кредит под залог будущих нефтяных доходов для повышения государственных инвестиций было бы действительно разумно. Однако, учитывая огромную нестабильность, присущую нефтяным доходам, брать кредит под залог будущего нефтяного дохода весьма опасно.

Преувеличенная опасность голландской болезни

Одно из возможных негативных последствий нефтяного бума—то, что возросшие нефтяные доходы приводят к росту государственных и частных расходов, что, в свою очередь, ведет к резкому повышению реального валютного курса, то есть к ревальвации, а затем к снижению экспорта ненефтяных товаров и замедлению экономического роста. Эта схема известна как «голландская болезнь»; она была названа так в честь завышенного курса голландского гульдена после резкого скачка доходов от экспорта голландского природного газа в 1960-е годы. Из-за голландской болезни нефтяным странам часто советуют воздерживаться от того, чтобы тратить большую часть возросшего нефтяного дохода, и создавать вместо этого финансовые активы, чтобы минимизировать повышение реального валютного курса.

Предложенный механизм понимается в рамках экономической системы, которая разделяет товары и услуги, производимые для внутреннего и внешнего рынка. Когда после нефтяного бума возрастают расходы, эти расходы приходятся как на товары и услуги, производимые для внешнего рынка, так и на товары и услуги, производимые для внутреннего рынка. К товарам для внешнего рынка относятся продукты товарного сельского хозяйства (кофе, чай, какао-бобы) и обрабатывающей промышленности (продукты питания, ткани, одежда), продающиеся на мировых рынках. Товары для внутреннего рынка включают пищевые продукты для местного использования (маис, кассава) или местные услуги.

Цена товаров для внешнего рынка в долларовом выражении определяется международными рынками. Цена товаров для внутреннего рынка в долларовом выражении, напротив, определяется спросом и предложением, которые существуют на эти товары на внутреннем рынке. Возросший спрос на товары, поступающие во внешнюю торговлю, можно удовлетворить за счет увеличения импорта. Однако возросший спрос на товары для внутреннего рынка нужно удовлетворять за счет увеличения внутреннего предложения. Цены на товары для внутреннего рынка растут от-

носительно цен на товары для внешнего рынка, уравновешивая возросшее предложение с возросшим спросом. Рост относительных цен на товары для внутреннего рынка по сравнению с ценами на товары для внешнего рынка (или падение относительных цен на товары для внешнего рынка) называется повышением реального валютного курса.

Эту ситуацию иллюстрирует знаменитая модель товаров для внешнего и внутреннего рынка, приведенная на рисунке 7.1. Первый график показывает предел производственных возможностей (ППВ) экономики до нефтяного бума, с возможными комбинациями объемов производства (ненефтяных) товаров для внешнего рынка (горизонтальная ось) и производства товаров для внутреннего рынка (вертикальная ось). Кривая *II* (пунктирная линия) – это кривая безразличия потребителя. Изначальное равновесие находится в точке *E*, в которой пересекаются ППВ и кривая II. На горизонтальной оси мы находим E_T, уровень производства ненефтяных товаров для внешнего рынка, а на вертикальной оси – E_N, уровень производства товаров для внутреннего рынка. Угол наклона ППВ в точке *E* равен реальному валютному курсу (или отношению цены товаров для внутренней торговли к цене товаров для внешнего рынка). Чем круче кривая, тем сильней обесценилась валюта.

Теперь представим, что произошел нефтяной бум, общий объем производства товаров для внешнего рынка вырос и стал равен

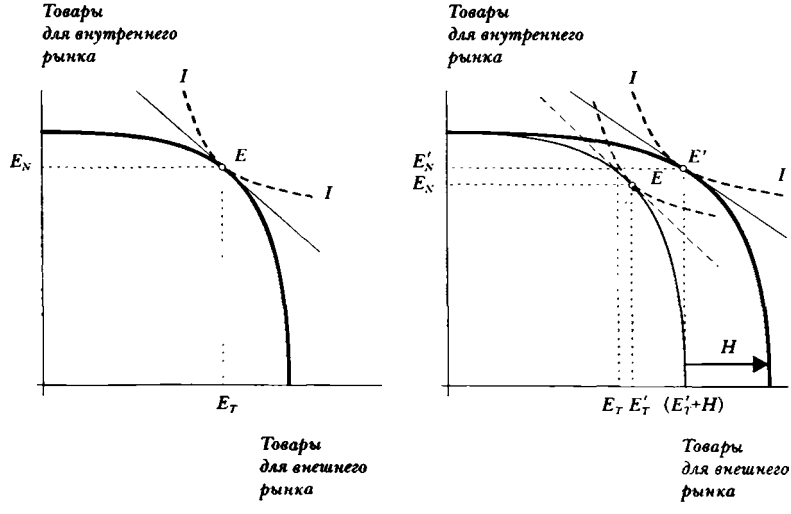


РИСУНОК 7.1. График «голландской болезни»

сумме объема производства ненефтяных товаров для внешнего рынка и производства нефти. ППВ сместится вправо на объем нефтяного бума, Н. Новое равновесие показано на второй картинке в точке E'. Отметим, что производство товаров для внутреннего рынка выросло до E'_N. Общий объем товаров для внешнего рынка (нефтяных и ненефтяных) также вырос и стал составлять E'_T+H. Но важно то, что объем *ненефтяных* товаров для внешнего рынка снизился до уровня E'_T. Мы видим, что курс валюты вырос, поскольку в точке E' кривая не такая крутая, как в точке E, что означает, что относительная цена товаров для внутреннего рынка выросла (то есть произошло повышение реального валютного курса).

Мы ясно видим, что повышение реального валютного курса привело к корректировке объема производства в ненефтяном секторе экономики. При росте относительной цены товаров для внутреннего рынка рабочая сила и капитал начинают перетекать в производство товаров для внутреннего рынка. Эта рабочая сила и капитал приходят в сектор товаров для внутреннего рынка, покинув сектор ненефтяных товаров для внешнего рынка. Коротко говоря, рост нефтяных расходов приводит к отклонению курса производства от товаров для внешнего рынка в сторону товаров и услуг для внутреннего рынка.

Это изменение курса потока ресурсов может стать настоящей болезнью или обернуться провалом рынка, если сокращаемый сектор товаров для внешнего рынка имеет некоторые специфические особенности. Допустим, в качестве примера, что до обнаружения нефти страна занималась экспортом одежды. После обнаружения нефти рабочая сила и капитальные блага начинают мигрировать из текстильного и швейного производства для международного рынка в сектор товаров для внутреннего рынка. Если текстильная и швейная промышленность особенно способствовали росту экономики (например, распространением передовых методов компьютеризации и логистики), упадок текстильного и швейного производства может обернуться бедой для всей экономики страны. Нефтяной бум приведет в этом случае к упадку ведущего в технологическом отношении сектора экономики, что негативно отразится на ее долгосрочном росте. Возможное решение — ограничение бума нефтяных расходов, которое ограничит отток рабочей силы из текстильного и швейного производства в сектор товаров для внутреннего рыка. Но можно также субсидировать текстильное и швейное производство, что поддержит передачу технологий, происходящую в этом секторе. Сокращение ненефтяного сектора товаров для внешнего рынка также может при некоторых обстоятельствах негативно отразиться на распре-

делении доходов, особенно больно ударив по беднейшим слоям населения. Эти соображения, однако, редко принимаются в расчет, поскольку беднейшее население часто экономически изолировано и не участвует в производстве товаров для внешнего рынка. Более того, совет сберегать, а не инвестировать нефтяной доход с целью защитить беднейшие слои населения был бы лишен смысла в любом случае, если бы государственные инвестиции напрямую благотворно сказывались на возможностях заработка для этих беднейших слоев (например, через проведение дорог и электросетей в бедные регионы).

Коротко говоря, голландская болезнь страшна тем, что ненефтяной экспортной сектор сократится, сокращая при этом и основной источник технологического прогресса в экономике. *Но эти опасения преувеличены, если доходы от экспорта нефти должным образом инвестируются в рамках национальной стратегии развития.* Представим, что часть нефтяных доходов инвестируется в инфраструктуру (дороги, электроснабжение, телекоммуникации), которая поднимает производительность работников в секторах товаров как для внешнего, так и для внутреннего рынка. Представим на минуту, что все средства производства напрямую импортируются государством на деньги, вырученные нефтяным сектором. Нефтяной доход не расходуется напрямую. Потребление растет потому, что ненефтяные секторы (и внутреннего,

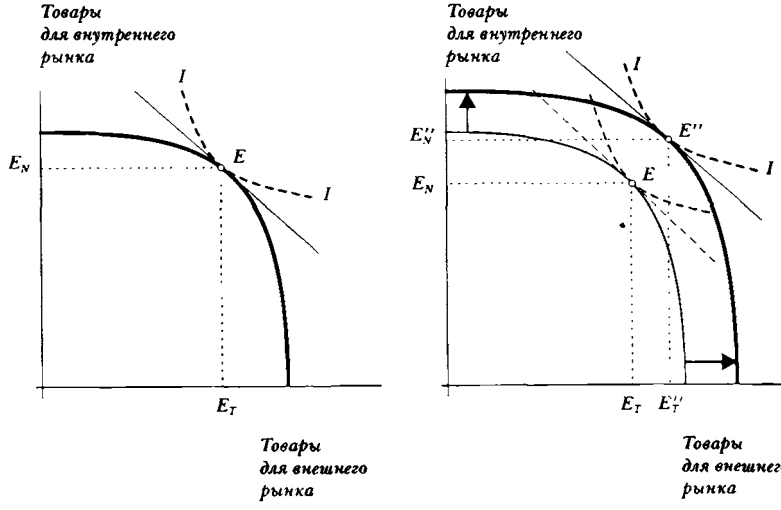


РИСУНОК 7.2. Последствия государственных инвестиций после нефтяного бума

и внешнего рынка) растут вследствие увеличения государственных инвестиций, которые финансирует нефтяной доход. В правой части рисунка 7.2 этот рост представлен смещением ППВ вправо и вверх (а не просто вправо). Производство и потребление ненефтяных товаров для внутреннего и внешнего рынка растет. Реальный валютный курс в точке E'' может расти или не расти относительно изначального равновесия в точке E, но это не очень важно, поскольку сектор ненефтяных товаров для внешнего рынка все равно растет. Он растет в результате того, что благодаря государственным инвестициям увеличилась производительность.

Если возросшие государственные инвестиции приходятся не только на импортированные средства производства, но и на товары для внутреннего рынка, голландская болезнь может проявиться в легкой форме вследствие не столько резкого роста потребления, сколько резкого роста объема самих инвестиций. В этом случае рост инвестиций может привести к росту реального валютного курса и кратковременному сокращению объема производства товаров для внешнего рынка, во всяком случае, до того момента, пока не начнется повышение эффективности в секторе товаров для внешнего рынка. Это, впрочем, может произойти очень быстро, поскольку отдача дорог, электроснабжения и прочих вложений в инфраструктуру может проявиться стремительно. Любое сокращение сектора товаров для внешнего рынка будет непродолжительным.

Вполне возможно, особенно в самых бедных странах, что нефтяной бум приведет к *обесцениванию* реального валютного курса, если государственные инвестиции, финансируемые за счет нефти, существенно поднимут производительность сектора товаров для внутреннего рынка, как показано на рисунке 7.3. Это весьма важный и вероятный итог. В беднейших странах основные продукты питания (такие как маис) являются наиболее важным неэкспортным товаром в потребительской корзине. Хотя мы часто считаем эти основные продукты питания товарами для внешнего рынка, в реальности из-за высоких транспортных издержек в сельских районах бедных стран они в основном потребляются на территории крестьянского хозяйства, а не продаются на рынке и не обмениваются на другие товары. Продовольственные товары также составляют большую часть бытового потребления бедного населения. Если нефтяные доходы инвестируются в увеличение производительности мелких крестьян (например, за счет финансирования поставок улучшенных семян для местного сельского хозяйства), то ППВ сдвигается вверх, как показывает вертикальная стрелка на рисунке 7.3. Общий эффект нефтяного бума может состоять в *снижении* относительной цены продовольствен-

ных товаров для внутреннего рынка и, как следствие, в реальном обесценивании (кривая в точке E''' круче, чем в точке E). Более того, ясно, что производство товаров для внутреннего рынка, как и производство ненефтяных товаров для внешнего рынка, растет. Опять же, сектор ненефтяных товаров для экспорта не сокращается.

Подводя итоги, нужно сказать, что голландской болезни стоит опасаться только тогда, когда нефтяной бум используется для финансирования потребления, а не инвестиций. В этом случае ненефтяной сектор производства товаров для внешнего рынка может начать стабильно сокращаться, что негативно скажется на долгосрочном росте экономики. Это весьма маловероятно, если нефтяные доходы должным образом расходуются на государственные инвестиции в экономику страны, лишенной общественных благ, особенно — инфраструктуры. В этом случае преимущества возросших инвестиций для сектора ненефтяных экспортных товаров с большой вероятностью перевесят любые негативные последствия роста реального валютного курса.

Здесь нужно сделать последнее замечание о государственных инвестициях. Даже когда государственная инфраструктура (дороги, порты, электроснабжение) крайне продуктивна, даже когда финансирование доступно, для осуществления реальных физиче-

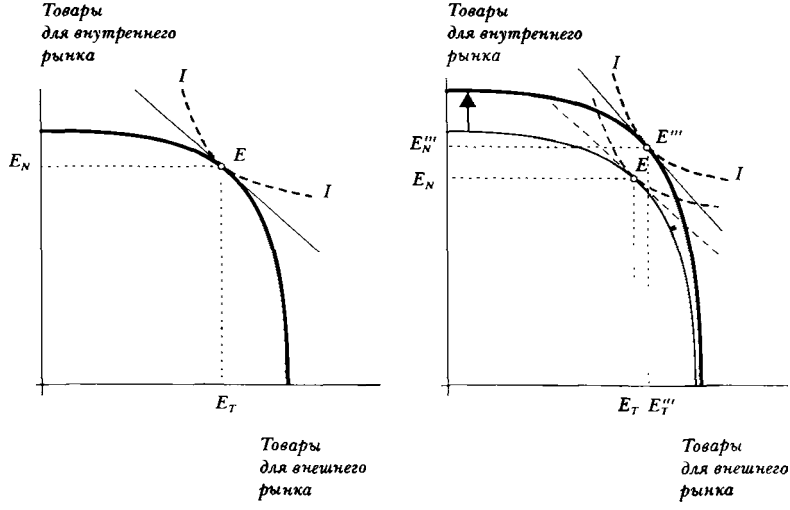


РИСУНОК 7.3. Обесценивание реального валютного курса после роста доходности сектора продовольственных товаров для внутреннего рынка

ских инвестиций обязательно потребуется время, и оптимальный темп этого осуществления является предметом экономического расчета. Многие инвестиционные проекты приводят к издержкам регулирования (перерывам или застою в других видах экономической деятельности из-за инвестиционных проектов), и эти издержки увеличиваются пропорционально уровню инвестиций. Оптимальная реакция в таком случае – растянуть инвестиции во времени, чтобы максимизировать преимущества самих инвестиций, но не пострадать от издержек регулирования. Это регулирование инвестиций во времени иногда описывается как инвестирование в соответствии с поглощающей способностью экономики. Один из самых известных примеров плохо закончившегося инвестиционного бума – это масштабная и дорогостоящая закупорка портов Нигерии в ходе потребительского бума, который начался после роста цен на нефть в начале 1970-х годов. Оптимальный темп инвестирования не диктуется ни страхом голландской болезни как таковой, ни автоматическим желанием растянуть нефтяные деньги на более долгий срок. Он диктуется скорее издержками регулирования, к которым приводят сами инвестиционные проекты.

Валютная политика

В случае нормы, когда валютный курс имеет тенденцию к повышению стоимости после увеличения нефтяных доходов, правительство может построить это повышение двумя способами. В первом случае центральный банк поддерживает гибкий курс. Нефтяные доходы приводят к повышению номинального валютного курса относительно доллара и евро. Это приводит к давлению в сторону понижения на выраженные в местной валюте цены на ненефтяные товары для внешнего рынка, а следовательно, приводит к падению цен на товары для внешнего рынка относительно цен на товары для внутреннего рынка (то есть к повышению реальной стоимости). Во втором случае номинальный курс национальной валюты привязан к доллару, или евро, или к корзине. В этом случае увеличение внутренних расходов, которое следует за нефтяным бумом, приводит к росту цен на товары для внутреннего рынка, в то время как цены на товары для внешнего рынка остаются неизменными из-за постоянства номинального курса валюты. Вновь происходит падение цен на товары для внешнего рынка относительно цен на товары для внутреннего рынка (то есть повышение реальной стоимости). Решающего аргумента в пользу одного из этих механизмов не существует. Для небольших стран, которым предстоят масштабные структурные преоб-

разования, в которых спрос на национальную валюту нестабилен, как и поток нефти и капитала, вероятно, имеет смысл придерживаться гибкой системы с периодической фиксацией, при который центральный банк удерживает номинальный курс валюты на стабильном уровне, но сохраняет возможность отдельных повышений или понижений этого курса в будущем (например, если цены на нефть резко упадут, центральный банк может провести понижение курса, чтобы снизить относительную цену на товары для внутреннего рынка). Фиксированный курс валюты способствует предсказуемости уровня цен и подчиняет денежную политику намеченному уровню валютного курса. Конечно, для успешной политики фиксированного курса необходимы существенные запасы иностранной валюты, необходимо избегать излишнего роста внутреннего кредита и высокого уровня краткосрочной задолженности другим странам, который может привести к паническим выводам иностранного капитала и самореализующимся спекулятивным атакам на национальную валюту.

Как показано выше, повышение реальной стоимости валюты не равно сокращению производства традиционного сектора товаров для внешнего рынка (например, сельского хозяйства). Вполне возможно, что реальная стоимость валюты повышается, а производство ненефтяных товаров для внешнего рынка растет. Так происходит, когда нефтяные доходы используются для финансирования государственных инвестиций, которые увеличивают производительность ненефтяного сектора товаров для внешнего рынка. В бедных странах с плохой инфраструктурой рост производительности сектора ненефтяных товаров для внешнего рынка, к которому приводят инвестиции в новую инфраструктуру (особенно в электроснабжение, дороги, телекоммуникации и порты), скорее всего, перевесит любые негативные последствия, которые может иметь для производства повышение реальной стоимости валюты вследствие государственных инвестиций. Этот вывод будет верен как минимум по истечении периода в несколько лет (достаточно долгого, чтобы инфраструктура была введена в эксплуатацию), если не сразу после начала нефтяного бума. Таким образом, идея, что государство должно воздержаться от инвестиционных расходов, чтобы избежать повышения реального курса валюты и тем самым защитить сектор ненефтяных экспортных товаров, на практике чаще всего оказывается ошибочной (конечно, даже если ненефтяной сектор экспортных товаров на самом деле сокращается, надо ли считать это сокращение «болезнью» или нет, зависит от того, связаны ли с этим сектором некие особые внешние эффекты, влияющие, в частности, на распределение дохода, как показано выше).

Передача прибыли от продажи нефти населению

Со стороны защитников свободного рынка постоянно слышатся призывы напрямую распределять нефтяную прибыль между гражданами страны при помощи единовременных денежных выплат. Аналитики, являющиеся сторонниками свободного рынка, приводят три аргумента в защиту такого распределения. Во-первых, они отвергают саму идею, что инвестиции в инфраструктуру (включая дороги, электроснабжение, телекоммуникации, водоснабжение и канализацию) должны обеспечиваться государственным сектором. Частный сектор, утверждают они, сможет сам обеспечить необходимые инвестиции, но только если правительство обеспечит в стране верховенство права. Во-вторых, они не доверяют политическим лидерам страны управление крупными доходами от имени населения. Когда государственный сектор возвращает нефтяную прибыль населению в виде прямых выплат, утверждают они, это позволяет избежать злоупотребления государственными расходами. В-третьих, они полагают, что социальные выплаты должны производиться при помощи прямых денежных перечислений бедным слоям населения. Так делается, с некоторой долей очевидного успеха, в Бразилии и Мексике, где с прямыми денежными выплатами бедным семьям связывают успехи этих семей в образовании и здравоохранении.

Эти аргументы не слишком убедительны, особенно по отношению к беднейшим странам. Например, опыт частного финансирования инфраструктуры в бедных странах был крайне разочаровывающим. Сомнения относительно того, что частные инвестиции смогут финансировать базовую инфраструктуру, особенно строительство дорог и электроснабжение, постоянно растут. Для обоих этих секторов характерна убывающая отдача от масштаба производства, что говорит о необходимости государственного обеспечения инфраструктуры или хотя бы о необходимости регулируемой государством монополии. Кроме того, некоторые особенно срочные инвестиции (такие, как инвестиции в базовое здравоохранение и образование) находятся за пределами финансовых возможностей наиболее бедных семей. Прямое государственное финансирование этих услуг необходимо для обеспечения всеобщего доступа к этим услугам для тех, кто в них нуждается. Наконец, бразильская или мексиканская схема денежных перечислений семьям работает во многом только потому, что базовая сельская инфраструктура (школы, клиники, транспорт и электроснабжение) в этих странах уже существует. Однако в сельских районах многих бедных стран, экспортирующих нефть, такой инфраструктуры нет.

Отметим, что даже программы Мексики и Бразилии далеки от того, чтобы отдавать каждой семье фиксированную долю нефтяной прибыли — а ведь именно это настойчиво предлагают делать сторонники свободного рынка в Соединенных Штатах, приводя в пример опыт Аляски. Денежные перечисления в Бразилии и Мексике направлены на помощь бедным семьям; для их получения семьи должны предпринимать определенные действия для улучшения благополучия своих детей. Таким образом, эти перечисления выполняют роль социального и бытового обеспечения. В Норвегии газовая прибыль также распределяется среди населения, но в форме прибавок к пенсии. Газовая прибыль накапливается на национальных пенсионных счетах, которые затем используются для обслуживания обязательств по пенсионным выплатам. Как и в Бразилии с Мексикой, газовая прибыль таким образом удовлетворяет базовую государственную функцию обеспечения социального страхования, а не просто передается населению.

Сбережение нефтяного дохода на будущее при помощи финансовых активов

Богатым нефтью странам с низкими доходами иногда советуют откладывать свой нефтяной доход в национальный финансовый фонд (например, в форме иностранных акций и ценных бумаг) и тратить только доход или прибыль с финансовых активов, находящихся в этом фонде. Смысл этой идеи в том, чтобы создать целевой капитал, который можно было бы использовать для финансирования государственных расходов в неопределенном будущем, например для выплаты пенсионных пособий на протяжении нескольких поколений. Те, кто дает этот совет, вполне справедливо осознают, что, учитывая истощаемый характер нефти, потребление нужно сглаживать за куда более долгий период времени, чем продлится поступление доходов от собственно добычи нефти. Однако идея тратить только доход, приносимый накопленными финансовыми активами, не имеет особого смысла. Если нефтяной доход используется для государственных инвестиций, нефть превращается в долгосрочные физические активы и человеческий капитал, а не в финансовый капитал, но межвременные преимущества нефтяного дохода точно так же распределяются на длительный период.

В сущности, политические деятели выбирают из четырех типов долгосрочных активов: нефть под землей; финансовые активы (например, резервы иностранной валюты); физические активы (например, дороги); человеческий капитал (например, более образованная рабочая сила). Для богатой нефтью страны, такой как Норвегия, где уже существует обширный физический

и человеческий капитал, возможно, лучше всего накапливать финансовые активы, которые впоследствии покроют долгосрочные издержки государственной пенсионной системы. Такую политику как раз проводит Национальный пенсионный фонд. Однако в бедных странах целесообразнее быстро конвертировать нефтяной доход в физические активы и человеческий капитал. В этих странах, возможно, имеет даже больший смысл совершать займы под залог будущей нефтяной прибыли ради того, чтобы увеличить государственные инвестиции в области с высокой отдачей. Тем не менее из-за нестабильности рынков капитала и мировых цен на нефть необходимо действовать с большой осторожностью. Попытки заложить будущую нефтяную прибыль ради увеличения государственных инвестиций многократно приводили страны к бюджетному и долговому кризису.

Качественное управление и нефтяные доходы

Многие главы в этой книге рассказывают о том, как правильно распоряжаться нефтяным доходом. Рекомендации касаются самых разных аспектов — от первых разведывательных работ и проведения аукционов до заключения контрактов и долгосрочной бюджетной прозрачности. Поэтому мне достаточно подчеркнуть некоторые элементы качественного управления, имеющие особое отношение к связи нефтяных доходов и национальной стратегии развития. Во-первых, каждое правительство должно подготовить специальную оценку национального дохода и бюджетных поступлений, которых можно ожидать от нефтегазового сектора. Эта оценка должна учитывать издержки производства, мировые цены и истощение ресурсов, со всей нестабильностью, присущей каждому из этих факторов. Информация об ожидаемых доходах должна быть публичной, и эти ожидания должны регулярно пересматриваться с учетом сильнейшей нестабильности всех действующих факторов. Во-вторых, информация о специфических бюджетных потоках, связанных с этой прибылью, должна быть понятна и доступна широкой публике. Нефтяная прибыль обычно поступает в бюджет в разных формах: долей производства, роялти, корпоративных налогов и так далее. Все эти формы должны быть описаны подробно и систематически, с разъяснением причин нестабильности дохода и предсказаниями на будущее.

Как уже говорилось, для управления высокими рисками, связанными с колебаниями мировых цен и нестабильным уровнем национального производства нефти, нужно активно использовать прозрачность. Бюджет должен основываться на аккуратных оценках будущей траектории мировых цен на нефть. С большой осто-

рожностью нужно предсказывать будущие нефтяные доходы, которые используются для обеспечения сегодняшних займов. Агрессивная политика займов, к которой страны часто подталкивают международные банки, многократно подтвердила свою репутацию бича стран — экспортеров полезных ископаемых. Нужно постоянно искать способы снизить риски, связанные с ценами на нефть.

Государство должно четко заявить о своем намерении конвертировать ограниченные и истощаемые нефтяные ресурсы в долгосрочные и неистощаемые общественные блага. Вместо того чтобы передавать нефтяную прибыль текущему поколению в форме текущего дохода, нужно инвестировать большую часть этой прибыли — не только для того, чтобы обеспечить основание для долгосрочного роста, но и для того, чтобы удостовериться, что блага достанутся и следующим поколениям тоже. Этого можно достичь финансовым путем (например, инвестируя нефтяную прибыль в международные активы, которые впоследствии будут использоваться для выплаты пенсий, как это делается в Норвегии) или физическим, через строительство инфраструктуры (дорог, сетей электроснабжения) и создание человеческого капитала; такие капиталовложения также являются долгосрочными.

В недавней публикации Международный валютный фонд перечислил пять разумных способов, при помощи которых страны с низкими доходами могут управлять возросшими потоками иностранной гуманитарной помощи. Те же базовые принципы применимы и к управлению возросшими потоками нефтяной прибыли. В самом деле, гуманитарная помощь и нефтяная прибыль имеют схожие экономические характеристики. И та, и другая являются доходом, который начисляется государству. И та и другая нестабильны. И та, и другая оборотоспособны. И та и другая являются истощаемыми ресурсами, поскольку потоки помощи, как и потоки нефти, не будут вечными. Ниже приведены пять рекомендаций МВФ относительно гуманитарной помощи с комментариями относительно того, как можно применить эти рекомендации к нефтяной прибыли.

Минимизируйте риски голландской болезни. Это можно сделать, гарантировав, что нефтяная прибыль будет инвестироваться так, чтобы увеличивать производительность, тем самым увеличивая, а не снижая производительность сектора ненефтяных экспортных товаров.

Стремитесь к краткосрочному и среднесрочному росту. Нефтяную прибыль можно инвестировать в области с высокой отдачей, такие как производство лучших пищевых товаров, создание инфраструктуры (особенно дорог, электроснабжения и портов) и улучшение образования.

Развивайте качественное управление и снижайте уровень коррупции. Ключ здесь в прозрачности и предоставлении общественности доступной и достоверной информации об источниках и использовании нефтяной прибыли, а также об ожидаемых доходах от продажи нефти.

Подготовьте стратегию отступления. Точно так же как гуманитарная помощь по определению не является постоянным источником дохода и получающее ее правительство должно спланировать, какими собственными доходами оно заменит ее в будущем, так и страна, экспортирующая нефть, должна заранее подготовиться к истощению потоков нефтяных доходов.

Регулярно производите переоценку применяемой политики. Нефтяные доходы крайне нестабильны, и сочетание бюджетной, денежно-кредитной и валютной политики будет меняться с течением времени вместе с колебаниями цен на мировом рынке, нефтяных потоков и производительности в ненефтяных секторах. Свидетельство серьезного завышения реального валютного курса (интенсивное сокращение прибыли в ненефтяных экспортных секторах) должно подсказать правительству, что необходимо снизить номинальный валютный курс либо путем прямого движения фиксированного курса, либо путем изменения денежно-фискальной политики на способствующую снижению валютного курса.

Качественная оценка нефтяных доходов и национального развития

Все сказанное в этой главе, конечно, является лишь общими рекомендациями. Чтобы уйти от обобщений, необходимо смоделировать конкретные обстоятельства конкретной страны; такое моделирование выходит за рамки возможностей данной главы. Типичный формальный аналитический подход – максимизировать благосостояние нескольких поколений в соответствии с производительными возможностями экономики, динамикой изменения нефтяной прибыли, нестабильностью мировых цен на нефть и доступными инвестиционными возможностями – возможностями как физических инвестиций в производственные мощности, так и финансовых инвестиций в зарубежные активы. Формальный анализ может показать, как временные и исчерпаемые нефтяные доходы могут быть наилучшим путем обращены в долгосрочные блага для будущих поколений. Ставка, по которой разработчик политики дисконтирует будущее, многое определит относительно динамики использования нефтяных доходов.

Заключение

Нефтяные доходы не должны быть проклятием. При правильном управлении они могут играть особую, важную роль в экономическом развитии стран с низким доходом, особенно за счет предоставления возможности для государственного финансирования ключевых инвестиций в общественные блага. Пока это происходит, опасения относительно возможности развития голландской болезни будут, скорее всего, преувеличены. Конкретный вид благ будет разным в разных странах и регионах и будет сильно зависеть от стадии экономического развития. Для беднейших стран приоритетом будет обеспечение базовых нужд населения и базовой инфраструктуры. Для стран со средним доходом приоритет – развитие доступа к высшему образованию, развитие науки и технологий. Для богатых стран приоритетом будет повышение социального обеспечения, особенно в области пенсий и здравоохранения. В любом случае нефтяную прибыль, вероятнее всего, наиболее целесообразно использовать для приоритетных *государственных* трат, а не возвращать напрямую отдельным семьям (конечно, это поднимает вопрос прозрачности и честности государственного сектора). Учитывая нестабильность мировых цен на нефть и истощение нефти со временем, нужно позаботиться об управлении крупными макроэкономическими рисками, связанными с нефтяными доходами, а также о распределении благ на следующие поколения. Этого проще всего добиться, превратив нефтяные потоки в долгосрочный финансовый, физический и человеческий капитал.

Библиография

Sachs, J. D. and F. Rodriguez. 1999. Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly? *Journal for Economic Growth* 4: 277–303.

Sachs, J. D. and A. Warner. 1999. The Big Push, Natural Resource Booms and Growth. *Journal of Development Economics* 59: 43–76.

Sachs, J. D. and A. Warner. 2000. Natural Resources Abundance and Economic Growth. HIID Development Discussion Paper 517a, October 1995. Later published in Leading Issues in Economic Development. New York: Oxford University Press.

Sachs, J. D. and A. Warner. 2001. The Curse of Natural Resources. *European Economic Review* 45: 827–838.

UN Millennium Project. 2005. *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals.* New York: Earthscan.

Глава 8

Политическая экономия фондов природных ресурсов

Макартен Хамфрис и Мартин Е. Сандбю

РЕЗЮМЕ

Экономические доводы, приводящиеся в защиту фондов природных ресурсов, на удивление слабы. Тем не менее существует важная политическая причина, порождающая необходимость их создания. В данной главе мы пытаемся теоретически обосновать тезис о том, что значение фондов природных ресурсов (ФПР) состоит в воздействии, оказываемом ими, на стимулы, с которыми сталкиваются политические акторы. Наш теоретический анализ подтверждается эмпирическими данными о том, каким образом эти фонды участвуют в принятии решений о расходах. Если, как это нередко происходит, ФПР не оказывают существенного влияния на политические стимулы, правительства будут их игнорировать или отстранять от принятия ключевых решений, в результате чего деятельность этих фондов не окажет благотворного воздействия на развитие ресурсодобывающих стран. Согласно нашим заключениям, для того чтобы деятельность таких фондов была эффективной, необходимо соблюдение следующих условий: 1) решения о выплатах должны регулироваться конкретными ясными правилами, а не общими рекомендациями, 2) ключевые решения должны приниматься органами, представляющими интересы разных политических сообществ, и 3) необходимо добиться высокого уровня прозрачности относительно статуса и деятельности фонда. Особенно важно, чтобы деятельность фонда была интегрирована в единый бюджетный процесс и чтобы информация о его выплатах, активах и инвестициях публиковалась в открытой печати. Однако мы хотим заострить внимание на том, что в любом случае влияние институциональных деталей будет зависеть от того, в какой степени они меняют стимулы, с которыми имеют дело политические акторы. Мы предлагаем ряд мер, направленных на то, чтобы ФПР должным образом переориентировали существующие политические стимулы, включая способы, при помощи которых институциональная сила может быть импортирована извне.

Введение

Несмотря на широко распространенную уверенность в полезности ФПР, исследования не подтверждают, что наличие таких фондов приводит к лучшему управлению природными ресурсами [Davis et al. 2003; Fasano 2000]. ФПР функционируют как в странах, использующих доходы эффективно, так и в государствах, которые используют их очень плохо. Хотя в одних случаях фондам удается ограничить чрезмерные расходы правительства, в других правила работы самих фондов меняются, либо же ФПР становятся жертвами желания правительства увеличить расходы. В случаях, когда наблюдается позитивная корреляция между наличием ФПР и выравниванием расходов, чаще всего остается неясным, чем на самом деле обусловлена сдержанность правительства в расходовании средств — влиянием фонда или другими особенностями политической системы страны. В качестве примера страны с высоко эффективным ФПР часто приводят Норвегию, но и здесь ситуация далеко не очевидна: ограничения, налагаемые на политиков Норвежским государственным нефтяным фондом, крайне невелики[1]. Гораздо больше усилий было потрачено на то, чтобы гарантировать, что Республика Чад создаст фонд для будущих поколений: на этих условиях Всемирный банк был готов профинансировать разработку нефтяного месторождения в бассейне Доба и строительство трубопровода Чад — Камерун. Но, несмотря на наличие вожделенного фонда, Чад остается одним из самых коррумпированных и наименее демократических государств в мире. Последующий опыт (в том числе и недавний) подтвердил, что правительства подобных стран могут не моргнув глазом изменять условия игры, когда дело доходит до контроля над нефтяными доходами. Поэтому рассмотрение этих фактов не дает ответа на интересующий нас вопрос: какими свойствами должен обладать фонд природных ресурсов, чтобы его работа могла привести к благотворным изменениям в экономической политике правительства?

Чтобы разрешить эту загадку, обратимся к последним исследованиям в области политической экономии разработки экономической политики. В этих работах исследуются стимулы, с которыми сталкиваются политики в различных институциональных условиях, и рассматривается влияние этих стимулов на принятие решений. Наш анализ показывает, что между работой ФПР и эффективной политикой существует очень слабая корреляция; это происходит потому, что право таких фондов на существование не может быть обосновано при помощи чисто экономической логики. Разумная политика в сфере расходов может вестись

независимо от того, имеются в стране ФПР или нет. Политэкономические соображения играют здесь куда более важную роль, чем просто экономические. Мы подойдем к решению вопроса о полезности ресурсных фондов с другой стороны: проанализируем, каким образом политические стимулы влияют на ключевые решения относительно объема накоплений. Наивно думать, что учреждение природно-ресурсного фонда автоматически приведет к изменению политико-экономических мотиваций, ведущих к дурному поведению. Потенциальная ценность ФПР заключается в предусмотренных в уставе фонда институциональных процедурах и в том, *как эти процедуры влияют на стимулы, с которыми имеют дело политики.* ФПР принесет пользу лишь в той мере, в какой он улучшает эти стимулы; если стимулы остаются неизменными, фонд ничего не сделает для совершенствования фискальной системы, а может только ухудшить ситуацию за счет усложнения институциональной структуры и снижения прозрачности.

Наш главный тезис состоит в следующем. Основная причина неспособности политиков сохранять «упавшие с неба» средства на будущее заключается в том, что они опасаются потерять контроль над тем, как будут тратиться эти деньги впоследствии. Если к власти придет новое правительство, оно может резко изменить политику расходов, поэтому лица, стоящие у власти, заинтересованы в том, чтобы потратить деньги прямо сейчас, *даже если они сами предпочли бы выровнять кривую расходов* с учетом будущих потребностей. Это означает, что в принципе возможен поиск некоторых компромиссов, которые примирили бы все противостоящие фракции, хотя на практике это случается крайне редко. Чтобы достичь такого компромисса, необходимо получить гарантии того, что потенциальное будущее правительство воздержится от резкого изменения политики расходов; только в таком случае можно рассчитывать на то, что нынешнее правительство сохранит больше средств на будущее. Камнем преткновения является необходимость *сейчас* достичь договоренности о том, что *в будущем* политика расходов не претерпит существенных изменений. Подобные соглашения становятся возможными лишь при наличии соответствующих политических институтов. Если Норвегии удается сохранять львиную долю своих нефтяных доходов для будущих поколений, то происходит это потому, что институциональная среда в целом (а не только нефтяной фонд) обеспечивает высокий уровень предсказуемости политики (ниже приводятся более общие эмпирические данные, подтверждающие эти заключения). Перед странами с более слабой системой управления стоит вызов: они должны создать институциональные механизмы, которые обеспечивали бы здоровую мотивированность и высокую предсказуемость. Эта про-

блема является, конечно, гораздо более общей, чем вопрос о том, нужен ли стране ФПР, — она затрагивает основы государственного строительства. Мы ставим перед собой более скромные цели и концентрируем внимание на следующих вопросах: может ли ФПР быть использован для достижения постепенных улучшений в институциональной структуре политической экономии страны? И если да, то каким образом? Мы фокусируемся в своем анализе на том риске, который влечет за собой создание ФПР: оно может привести к результатам, прямо противоположным тем целям, ради которых эти фонды были задуманы; так происходит в том случае, если политические стимулы работают против этих целей.

Поэтому мы и настаиваем на том, что разработчики фондов природных ресурсов должны принимать во внимание политико-экономический контекст, в котором они будут существовать. Хотя этот контекст в каждой стране уникален, мы попытаемся произвести общую классификацию типовых случаев политико-экономического воздействия и показать, каким образом они создают стимулы, препятствующие благоразумному управлению природно-ресурсными богатствами страны. Вопрос о том, как эти типовые случаи реализуются в конкретных условиях (как и вопрос об их относительной значимости), может быть решен лишь с учетом всех региональных условий. Наша цель состоит в том, чтобы предоставить в распоряжение политиков перечень эффектов, с которыми им придется иметь дело, — с тем, чтобы они затем опознали специфику этих эффектов в своем локальном контексте.

В заключительном разделе данной главы мы даем ряд рекомендаций, направленных на смягчение негативного воздействия некоторых стимулов. Мы подчеркиваем роль совместного принятия решений и разделения полномочий при принятии решений о снятии и расходовании средств, а также важность высокого уровня прозрачности всех операций фонда. Некоторые из вопросов, по которым мы даем в этой главе научно обоснованные рекомендации, более подробно описаны в главе 11, где детально рассматриваются юридические аспекты достижения тех целей, которые мы здесь намечаем.

Экономическое обоснование накопления средств и фонды природных ресурсов

Экономические аргументы, обычно выдвигаемые в защиту фондов природных ресурсов, на самом деле не дают научного обоснования существования этих новых государственных институтов. Вместо этого сторонники ФПР отстаивают только общий принцип

выравнивания расходов. Суть его в следующем. В странах с низкими или средними доходами (и в некоторых странах с высокими доходами), основными статьями экспорта которых являются полезные ископаемые, правительства часто сталкиваются со специфической ситуацией в сфере доходов: они одновременно высокие (с точки зрения той доли, которую они составляют в экономике страны, или по сравнению с доходами государства из других источников) и крайне нестабильные. Нестабильность ренты с природных ресурсов в краткосрочной перспективе обусловлена высокой волатильностью мировых цен на сырье, а в долгосрочной перспективе — тем фактом, что природные ресурсы истощимы и потому не могут эксплуатироваться бесконечно. Эти свойства создают особые проблемы для фискальной политики[2], поскольку волатильность в расходах, как правило, субоптимальна. В таких условиях государственные расходы ведут к «убывающей предельной выгоде»: социальные выгоды от производимых в определенные годы трат, превышающих средний уровень в долгосрочной перспективе, недостаточно велики, чтобы перевесить социальные потери, обусловленные необходимостью снижать расходы ниже среднего уровня в последующие годы[3]. Именно такие процессы — протекающие по модели чередования бума и спада — носят почти универсальный характер в экономиках, зависящих от экспорта сырья.

Это влечет некоторые важные следствия. Одно из них состоит в том, что расходы надо стабилизировать, они не должны слепо воспроизводить кривую доходов. Второе следствие можно сформулировать так: большие доходы, которые в принципе волатильны и конечны (например, доходы от продажи истощаемых природных ресурсов), должны сохраняться — с тем, чтобы ими могли воспользоваться будущие поколения. Соответственно, фонды природных ресурсов чаще всего как раз и создаются с целью противостоять этим двум неблагоприятным тенденциям; при этом акцент делается либо на стабилизации, либо на накоплении, и для этого разрабатываются подробные правила, регулирующие накопление и расходование средств. В самом деле, ФПР часто называют «стабилизационными фондами», «накопительными фондами» или «фондами будущих поколений». За стабилизацией и накоплением стоит один и тот же общий принцип. Когда доходы носят убывающий характер (после первых, самых крупных поступлений их кривая идет на убыль), как это обычно происходит с потоками поступлений от продажи природных ресурсов, политика поддержания государственных расходов на одном уровне выполняет двойную функцию — накопительную и стабилизационную.

Здесь не место обсуждать детали экономически оптимальной стратегии расходов, тем более что в этом отношении имеет место

некоторое разногласие (разные точки зрения на эту проблему см. в главе 7 и в Engel and Valdés 2000). Прежде всего следует осознать главное — то, что оптимальная стратегия государственных расходов *не зависит* от формы потока доходов. Суть в том, что в таких ситуациях государство должно справляться с дисбалансом между доходами и расходами: его задача — накапливать средства в тучные годы, чтобы компенсировать их нехватку в тощие годы. Трудность достижения такого управления иллюстрируется тем фактом, что большинство богатых природными ресурсами стран регулярно выказывают впечатляющую неспособность обеспечить стабильность в тощие годы.

Опыт ресурсодобывающих стран показывает, что наилучших результатов добиваются те государства, которые проводят фискальную политику, предусматривающую накопление большого количества доходов для использования в будущем; из этого следует, что стратегия расходов должна быть отделена от схемы доходов. Поэтому тезис о том, что богатые ресурсами страны обязательно должны иметь фонд, попросту говоря, означает, что им необходим некий сейф для накопления сбережений, которые можно будет потратить, когда доходы от продажи природных ресурсов иссякнут. Однако из этого экономического тезиса не следует, что деньги от продажи ресурсов должны быть каким-то образом административно отделены от других государственных активов, как это происходит при формальном подходе к ФПР. Иными словами, не существует *экономической* необходимости в новых институтах или законах, регулирующих аккумуляцию ресурсных доходов; действительно насущной является лишь необходимость в накоплении средств в соответствии с некой оптимальной политикой[4].

Тем не менее многие страны пытались справиться с трудностями в фискальной политике путем учреждения формальных ФПР. Идея таких фондов имеет большую историю; в Кувейте, например, Генеральный ресурсный фонд был создан в 1960 году, а Резервный фонд выравнивания доходов от продажи фосфатов Республики Кирибати — и того раньше, в 1956 году. Многие действующие сегодня фонды были учреждены десятки лет назад; можно привести в качестве примера два фонда, деятельность которых считается относительно успешной: Постоянный фонд Аляски, учрежденный в 1976 году, и Норвежский государственный нефтяной фонд, созданный в 1990 году (хотя деньги на его счета начали поступать только в 1995 году). В последние годы среди ресурсодобывающих стран наблюдается лихорадочное стремление учредить свой ФПР. Это поветрие захватило как новичков (Сан-Томе и Принсипи занимается экспортом сырья сравнительно недавно, но в декабре 2004 года[5] там уже был принят закон о создании постоянного

ресурсного фонда), так и поставщиков с большим стажем (Азербайджан создал Государственный нефтяной фонд в 1999 году, Казахстан учредил свой Национальный фонд в 2001 году[6], а Восточный Тимор создал Нефтяной фонд по норвежской модели)[7].

Декларируемые цели всех этих ФПР состоят в оказании содействия 1) накоплению больших, но волатильных и временных доходов в тучные времена, 2) стабилизации государственных расходов и 3) финансированию государственных расходов в те годы, когда доходы от экспорта сырья уменьшаются или сходят на нет. Так это выглядит на бумаге, однако реальное функционирование этих институтов вызывает тревогу. Проведенные исследования не выявили сколько-нибудь существенной корреляции между наличием в стране подобного фонда и улучшением ее фискальной политики; мало того, страны, не имеющие таких фондов, нередко оказываются в этом плане более успешными. Фасано [Fasano 2000] исследовал работу ФПР в Норвегии, Чили, Венесуэле, Кувейте, Омане и на Аляске и назвал результаты своего изучения «смешанными». Оказалось, что эффективность работы таких фондов зависит главным образом от двух факторов: от того, «насколько *строго придерживается* фонд правил, регулирующих его деятельность», и от «фискальной дисциплины в стране в целом». Дэвис и его соавторы [Davis et al. 2003] провели эконометрический анализ воздействия ФПР на связь между изменениями в государственных расходах и колебаниями доходов. Они констатировали, что некоторым странам, имеющим ФПР, свойственна меньшая чувствительность в плане зависимости государственных расходов от текущих ресурсных доходов, чем странам, не имеющим ФПР, но обнаружили, что это преимущество имело место еще до того, как в этих странах были созданы соответствующие фонды. Поэтому надежных данных, которые свидетельствовали бы о том, что ФПР помогли этим странам улучшить свою фискальную политику, не существует.

Опыт африканских стран, которые создали в 1970–1980-е годы управления по сбыту основных видов сырья, также дает основания для беспокойства. В принципе эти институты во многих отношениях аналогичны фондам природных ресурсов. Управления по сбыту, организованные с целью выровнять колебания в доходах, создать накопления и облегчить инвестиции в местное производство, на деле превратились в инструмент, при помощи которого члены правительства извлекают для себя частные выгоды за счет производителей [Bates 1981]. Неудачи этих управлений объясняются отчасти тем фактом, что их работа организована без учета стимулов, с которыми имеют дело контролирующие их политические лидеры.

Мы видим, что на практике ФПР и сходные с ними институты редко облегчают накопление крупных денежных средств должным

образом, то есть в соответствии с требованиями нормативной экономической модели; это происходит оттого, что стимулы, влияющие на выбор политиков при принятии решений, не соответствуют этой идеализированной модели. Чтобы наладить фискальную политику, недостаточно понимать законы экономики, нужно еще правильным образом выстроить политэкономию и, насколько это возможно, согласовывать политэкономические стимулы, которыми руководствуются лица, принимающие решения, с политикой, которая наилучшим образом отвечает интересам страны.

Политико-экономические стимулы против накопления

В данном разделе анализируются политико-экономические стимулы, с которыми могут столкнуться политики в странах, нуждающихся в накоплении доходов,—независимо от того, называется ли место, в котором концентрируются эти доходы, фондом. Чтобы найти институциональные решения, которые позволили бы ввести в действие благоприятную для страны стратегию расходов, необходимо прежде всего понять, какие стимулы этому препятствуют. Почему лица, ответственные за принятие решений, так часто бывают склонны к нетерпению? Почему так высока вероятность того, что они потратят слишком большую часть имеющихся денег, вместо того чтобы сохранить их на черный день и для будущих поколений?

Наш анализ концентрируется в основном на природе политики *борющихся за власть заинтересованных групп*. Политика по большей части основана на борьбе конкурирующих интересов, и мы показываем ниже, что борьба за власть между различными группами может создать неблагоприятные стимулы потратить как можно быстрее как можно больше денег (чтобы осталось меньше на будущее), даже если существует более оптимальная стратегия расходов, которая устроила бы все группы. Затем мы используем этот базовый анализ для рассмотрения того, как могут повлиять на склонность к чрезмерным расходам следующие возможности.

- Политики могут приобрести политическую поддержку за счет более высоких государственных расходов.
- Информированные граждане, наоборот, могут наказать политиков за неразумные чрезмерные траты.
- Увеличение государственных расходов может приносить политику личную выгоду (независимо от того, возрастает ли при этом его политическая поддержка).

- Накопление сырьевых доходов может создать стимулы для подрыва «правил игры», воплощенных в имеющихся в стране институтах государственного управления.

Прежде чем обратиться к этим конкретным возможностям, обрисуем нашу базовую модель борьбы за власть.

Политика борющихся за власть заинтересованных групп

Политическая конкуренция часто состоит в борьбе представителей разных групп интересов за контроль над государственной казной и использованию его в интересах собственной группы. Природа таких групп варьируется и имеет свои отличия в каждой стране. Эти группы могут быть классовыми, идеологическими, этническими, языковыми, религиозными или иными. Острота раскола и политической конкуренции между группами интересов также в разных странах различна.

Степень остроты, с которой политики конкурируют за возможность оказать поддержку своей собственной группе за счет остальных, влияет на фискальную политику государства. В исследовании Диксита и соавторов [Dixit et al. 2000] показано, насколько разногласия по бюджету в предвыборный период зависят от природы политической конкуренции, особенно — от вероятности смены правительства в ближайшее время. Когда действующее правительство принимает решение о том, какая часть бюджета будет выделена его собственной группе, оно должно учитывать, как поведет себя следующее правительство в ответ на такие меры. Сходные соображения могут повлиять на *общий* объем расходов средств, полученных от продажи природных ресурсов. В идеале правительство может иметь желание распределить расходы равномерно по времени, но возможность того, что в следующий период к власти придет другая группа, а та, что правит сейчас, все потеряет, создает стимулы для того, чтобы тратить как можно больше прямо сейчас. Правительство, находящееся у власти, вырабатывает благоприятную для себя стратегию расходов, предусматривающую траты сегодня, но если к власти придет другая группа, она будет распределять завтрашние средства в соответствии со *своими* предпочтениями. Эти соображения могут заставить правительство предпочесть сиюминутные траты созданию накоплений на будущее.

Представим себе такую ситуацию[8]: предположим, страна имеет определенное количество накопленных в прошлом доходов от природных ресурсов, то есть она имеет фонд. Будем исходить

из того, что у страны нет иных доходов или богатства. Предположим для простоты, что население страны разделено на две равные по размеру группы (*а* и *б*). Политики должны решить, какая доля фонда в целом будет выделена на финансирование проектов, в которых заинтересованы обе группы в каждый из двух периодов (1 и 2). Исходя из этого, они должны сделать выбор как по вопросу о разделении *совокупных* расходов на два периода, так и по вопросу о выделении средств на проекты, выгодные для обеих групп, внутри каждого периода.

Предположим теперь, что существуют два потенциальных политика, которых мы тоже назовем *а* и *б*, с разными предпочтениями относительно благосостояния двух различных групп избирателей. Мы предполагаем, что каждый из этих политиков заботится об обеих группах, но о собственной группе он печется больше, чем о другой[9]. Вдобавок наложим некоторые технические ограничения на предпочтения политиков. Так, предположим, что блага, которые можно получить сегодня, более существенны, чем те же блага, но полученные завтра (это заставляет политиков проявлять нетерпение); что каждая группа получает от правительственных расходов *положительную, но убывающую предельную выгоду* (иными словами, каждый следующий доллар, потраченный на ту же группу, приносит все меньшую выгоду); и что эластичность замещения выгод между группами неизменна.

Теперь представим себе, что политик *а* находится у власти в период 1 (таким образом, он — правитель, а политик *б* — претендент). Рассмотрим сначала ситуацию, при которой политик *а* точно знает, что он будет продолжать править в период 2. В этом случае мы можем показать, что ему будет сравнительно легко сделать выбор, который будет состоять из двух частей: решения относительно того, сколько денег потратить в каждый период, и решения о том, как разделить расходы данного периода между двумя группами.

В соответствии с допущениями этой модели, мы можем показать, что для принятия второго решения ему достаточно просто выделить фиксированную долю тех денег, которые могут быть потрачены в этот период, своей группе, а оставшуюся часть — группе *б*. Эта доля не зависит от *общего* объема расходов в каждый период. То же самое можно сказать и о претенденте, хотя очевидно, что доли будут отличаться от тех, которые определил правитель.

Вывод 1

Когда совокупный объем расходов на некий период времени определен, политик выделяет фиксированную долю каждой группе. При этом группа политика получает наибольшую долю, и эта доля тем больше, чем более пристрастным является политик. И чем

медленнее убывает предельная выгода, тем более неравным будет распределение долей. Из этого следует, что, если предельная полезность в бедных странах убывает медленнее, бедность будет сопровождаться ростом общественной напряженности.

Итак, мы знаем, как политики захотят «делить пирог» между группами в каждый период; теперь осталось понять, как они разделят фонд в целом между двумя периодами. Выбор политика *a* может быть упрощен до выбора количества денег, которое будет потрачено в первый период; этим имплицитно определяется и количество денег, которое будет потрачено во второй период (то, что осталось непотраченным в первый период). Рассмотрим сначала ситуацию, в которой политик *знает*, что он останется у власти и в следующий период; нетрудно показать, что в таких условиях он будет стремиться смягчить перепады в совокупных расходах между периодами; помешать же плавному переходу от периода 1 к периоду 2 может только нетерпение, коренящееся в его преференциях, — чем более терпелив политик, тем ближе соотношение между двумя периодами будет к 50:50[10]. (*Внутри* каждого периода соотношение между средствами, выделенными двум группам, может быть очень далеким от 50:50; это зависит от степени пристрастности правителя по отношению к своей группе.)

Такой выбор имеет несколько привлекательных свойств.

Вывод 2

Когда правящий политик знает, что он будет находиться у власти на протяжении обоих периодов, он изберет стратегию распределения совокупных расходов по времени, которую можно назвать *эффективной* в том смысле, что она не предусматривает распределения трат, которое позволило бы улучшить положение одной группы, не ухудшив при этом положение другой. Далее: такую политику можно назвать *оптимальной* для правителя в том смысле, что не существует другого распределения между группами и периодами времени, которое было бы *для него* более выгодным, даже за счет подрыва позиций конкурирующего политика.

Одно из свойств такой политики состоит в том, что она *согласована во времени* (*time consistent*): не имеет значения, каким образом правящий политик принимает решение относительно распределения расходов между двумя периодами — сразу или применительно к каждому периоду. Если даже решения принимаются поэтапно, они все равно будут такими же, какими были бы, если бы с самого начала периода 1 был выработан график расходов на все предстоящее время (то есть на оба интересующих нас периода).

Это свойство присуще не всем типам экономико-политического выбора[11], но в нашем случае оно имеет место, благодаря чему можно предугадать выбор политика во второй период времени, поскольку перипетии процесса принятия решений не повлияют на его выбор.

Теперь рассмотрим более реалистичную ситуацию, при которой политик не может знать наверняка, какие решения будут приняты в будущем. Существует некая вероятность q, что этому политику придется уйти в отставку и его сменит политик *б*. В этом случае политик *а* изберет другую схему распределения расходов во времени. Поскольку наш политик знает, что его конкурент будет отдавать предпочтение своей группе, его решения будут теперь зависеть не только от нетерпения, но также и от величины q – вероятности того, что он потеряет кресло, – и от степени, в какой его приоритеты отличаются от приоритетов его потенциального соперника.

Из этого простого результата мы можем извлечь некоторые уроки.

Вывод 3

Чем менее стабильно правительство – в том смысле, что существует большая вероятность изменений в его составе, – тем сильнее стимулы к тому, чтобы пойти на большие расходы сегодня. Расходы за период 1 тем выше, чем больше значение q; иными словами, по мере того, как власть политика *а* становится все более неустойчивой, у него усиливается мотивация тратить больше денег.

Вывод 4

Чем глубже раскол между группами (чем более очевидна склонность политика отдавать предпочтение своей группе в ущерб другим), тем сильнее будет стимул тратить как можно больше, пока ты у власти.

Эта модель показывает также, что два последних эффекта – эффект нестабильности и эффект конфликта – взаимоусиливают друг друга. Нестабильность тем опаснее, чем сильнее раскол в обществе.

Итак, соперничество и нестабильность приводят к чрезмерным расходам и неэффективной фискальной политике. Это *не следует* интерпретировать как утверждение, что диктатура более эффективна, чем демократия; важен скорее *горизонт* режимов. Правительства (или правители), которые рассчитывают пребывать у власти на протяжении длительного времени, имеют стимул (в том числе и личную заинтересованность) выравнивать

расходы по времени. Этот стимул исчезает, когда власть становится неустойчивой — например, в силу частых государственных переворотов или революций (опыт показывает, что такие явления более характерны для недемократических систем). Как будет показано ниже, электоральная политика может модифицировать этот вывод в нескольких отношениях. Кроме того, поскольку в демократических странах смена правительств не приводит к резким изменениям в стратегии распределения расходов, стимулы к чрезмерным тратам там слабее[12].

Ввиду того, что конфликты по поводу распределения могут привести к растрате накопленных средств, нас не должно удивить, что расходование больших начальных сумм со счетов фонда имеет распределительные последствия.

Вывод 5

Это искажение имеет распределительные последствия. Происходит перераспределение расходов в пользу правящей группы (*а*) за счет другой группы (*б*), отчасти в порядке «упреждающей компенсации» за возможность потерять власть и тем самым ухудшить свое благосостояние. Если правящий политик *а* оказывает значительное предпочтение своей группе в каждый период времени, то политик *б* предпочитает перераспределить совокупные расходы таким образом, чтобы бо́льшая часть пришлась на период 2 (когда он рассчитывает получить возможность принимать решения относительно распределения), а меньшая — на период 1 (когда, как ему известно, решения будет принимать политик *а*). Стало быть, претендент *б* будет выступать скорее за *сокращение* расходов в первый период по отношению к оптимальному базовому графику, чем за их увеличение. Таким образом, поскольку политик *а* стремится защитить себя от вероятности того, что к власти придет *б*, он всячески пытается подорвать позиции соперника. Только в случае, если $q=0$ и у *б* нет шансов прийти к власти, возможна ситуация, когда предпочтения политика *б* относительно оптимального временно́го графика расходов будут совпадать с предпочтениями политика *а*.

Из этой модели можно сделать следующий важный вывод: потери, которые правитель наносит претенденту, перераспределяя расходы в пользу периода 1, *больше*, чем его собственные приобретения. Из этого, в свою очередь, следует:

Вывод 6

Существует оптимальный временной график расходов, который (хотя он никогда не избирается в силу вышеизложенных при-

чин) мог бы удовлетворить *все* группы и содействовать росту их благосостояния[13].

Тем, кто занимается разработкой институтов в странах, где эта проблема стоит особенно остро, необходимо найти пути ее решения и разработать такую схему, которая была бы выгодна для всех сторон. Здесь возможны два типа улучшений. Один относится к *распределению риска* (*risk sharing*). Поскольку политики в этой ситуации не склонны идти на риск, они чувствуют дискомфорт в связи с неопределенностью относительно того, каким будет распределение расходов между группами в период 2. Поэтому обе группы *изначально* предпочли бы решение, которое минимизировало бы колебания в расходах, ожидаемых во второй период[14]. Это решение может быть достигнуто при условии, что обе стороны *заранее* дадут обязательство придерживаться намеченного компромиссного распределения расходов в период 2; при этом стоимость расходов, принятая при таком распределении, должна превышать ожидаемую (с поправкой на риск) стоимость расходов той политики, которая может проводиться неопределенным победителем в борьбе за власть. Такое распределение риска может оказаться благотворным даже без каких-либо изменений в *интертемпоральном* распределении совокупных ресурсов. Эта схема была изучена в условиях, при которых общее распределение расходов между периодами было фиксированным [Alesina 1988; Dixit et al. 2000]. Конечно, серьезным препятствием к такой договоренности служит следующее обстоятельство: трудно добиться твердых гарантий того, что сторона, которая придет к власти, не воспользуется преимуществами своей новой позиции — в том числе и в сфере распределения расходов.

Второй тип улучшений касается интертемпорального выравнивания совокупных расходов. Поскольку предметом рассмотрения в данной главе являются ФПР, эти соображения особенно интересны. Неэффективность расходования средств обусловлена отчасти тем, что в первый период своего пребывания у власти правительство увеличивает расходы сверх собственного оптимума; это увеличение расходов приводит к тому, что правительство несет потери по сравнению с ситуацией, когда его возвращение к власти гарантировано. Но, как отмечалось выше, эти потери первого правительства не означают приобретений для правительства второго периода, поскольку все дополнительные расходы пошли на повышение благосостояния правящей группы. Чтобы понять, какие улучшения возможны в таком случае, представим себе ситуацию, при которой игрок *б* мог бы обязаться в случае своего прихода к власти на второй период распределить доли расходов

более благоприятным для *а* образом, чем он это сделал бы при обычных обстоятельствах. При наличии такого обязательства, *а* может посчитать выгодным для себя перенести больший объем расходов с периода 1 на период 2, что принесло бы пользу самому *а* и более чем компенсировало бы потери *б*, связанные с уменьшением его доли в случае его прихода к власти. Здесь, как и в первом случае, оборотная сторона такого варианта решения связана с проблемой соблюдения обязательств: обещания игрока *б* не использовать свои преимущества во время пребывания у власти (в период 2) не обязательно надежны и заслуживают доверия[15].

Здесь мы подошли к самой сути проблемы. Неэффективное расходование средств происходит под воздействием стимулов, возникающих в результате расхождения интересов и борьбы за власть с целью проведения в жизнь этих интересов. Такую неэффективность можно преодолеть, если находящиеся у власти политики возьмут на себя обязательство не использовать свои преимущества в полной мере в период пребывания у власти. Если такие обязательства будут достоверными, то у лиц, находящихся у власти, будет меньше стимулов потратить все запасы до своей отставки. Такие изменения выгодны для всех: претендент получает возможность потратить больше денег в случае прихода к власти, а действующий правитель выигрывает от более эффективного графика расходов для своей группы, а также от более благосклонного отношения к своей группе со стороны *б* в случае прихода того к власти. На самом деле это частный случай по отношению к более общей идее, предполагающей, что эффективность может быть повышена благодаря предсказуемости, которая становится возможной благодаря верховенству права и сдержкам и противовесам в правительстве.

Может ли фонд природных ресурсов сыграть роль столь необходимого инструмента обеспечения достоверных обязательств? ФПР может наложить ограничения на расходы в каждый период, которые (если они будут выполняться) позволят обществу вернуться к эффективной схеме расходов. Эта схема, однако, *не обязательно окажется для обеих сторон лучшей, чем та, что могла бы быть достигнута в противном случае* (то есть наличие фонда не обязательно ведет к Парето-улучшению по сравнению с ситуацией, которая сложилась бы, если бы фонда не существовало). Наложение ограничений на объем средств, которые *а* сможет потратить в первый период, снизит *его* ожидаемое благосостояние; поэтому *а* будет иметь сильный стимул противиться такому правилу. Как мы видели раньше, нужно предоставить ему гарантию компенсации в период 2 (в форме менее пристрастного распределения расходов политиком *б* в случае его прихода к власти) за то, что он уступил требованию переместить дополнительную долю

расходов на более поздний период, когда ему, возможно, не удастся проконтролировать, как будут потрачены эти средства. Если структура ФПР не будет построена с учетом этого фактора, есть опасение, что фонд подвергнется серьезному риску: его могут игнорировать, изменять по своему усмотрению его структуру и даже применять по отношению к нему насилие со всеми вытекающими последствиями, главное из которых — падение у общества уважения к выполнению политических обязательств и к силе закона.

Парето-предпочтительная (Pareto-superior) схема расходов требует заключения (в той или иной форме) некоего подразумеваемого контракта *между* правительствами, согласно которому нынешнее правительство, согласившееся ограничить свои расходы, получает компенсацию в виде аналогичных действий будущего правительства. Такое соглашение основано на следующей предпосылке: для достижения стабильности расходов могут потребоваться не только ограничения того, *сколько* средств может быть потрачено, но и гарантии относительно того, *на что* именно будут потрачены накопленные средства. В нашем анализе имплицитно содержится и такая предпосылка: проблема только обострится, если на правительство будет наложено меньше ограничений относительно того, что оно может делать в этой сфере. Если оппозиции удается предотвратить самые худшие эксцессы нынешней власти (в сфере расходов), то правительство вынуждено будет учитывать интересы своих оппонентов. И наоборот: если нынешний правитель знает, что он сможет, когда потеряет власть, предотвратить эксцессы нового правительства, от него легче добиться отсрочки трат.

Расходы и политическая поддержка

До сих пор мы игнорировали в своем анализе одно очень важное обстоятельство: решения правительства о расходах могут повысить вероятность того, что нынешнее правительство останется у власти. Поскольку правительство, находящееся у власти, осведомлено об этих последствиях, оно соответствующим образом модифицирует свое поведение. Существует неисчислимое множество механизмов, позволяющих опосредовать подобные эффекты; некоторые из них лишь ухудшают ситуацию, другие ее улучшают. Сначала рассмотрим несколько механизмов первого типа — таких, которые усиливают стимулы к чрезмерным тратам.

Почему политик так часто бывает вознагражден за политику, далекую от той, которая принесла бы наибольшую пользу населению его страны? Одна из причин такого отклонения состоит в том, что сами граждане зачастую страдают близорукостью и потому игнорируют долгосрочные последствия политики, которая

представляется удовлетворительной в краткосрочной перспективе. Социальная психология нашла убедительные подтверждения тому, что подобная нетерпеливость (свойственная людям с «гиперболическими предпочтениями») относится к числу весьма распространенных явлений [Ainslie and Haslam 1992]. Еще одна ситуация, подталкивающая политика к чрезмерным тратам, возникает в условиях, когда в силу особенностей политической системы очень многое зависит от поддержки небольшой части населения (см. главу 2). Это происходит в случае, когда складывается традиция, согласно которой эта небольшая часть населения может ожидать для себя поблажек по части правительственных расходов и не нести на своих плечах бремя их будущего сокращения, которое могло бы быть распределено более равномерно. Иначе говоря, будущие негативные последствия сегодняшнего расточительства могут быть недостаточно интернализированы самой могущественной на сегодня политической группой. Третий, и очень важный, механизм, посредством которого расходы влияют на политическую поддержку, заключается в том, что наличие большого бюджета позволяет правительству нанять огромное количество государственных служащих, что может непосредственным образом привести к усилению такой поддержки. Мы отсылаем читателя к работе Робинсона и соавторов [Robinson et al. 2005], в которой проанализировано влияние бума в сфере полезных ископаемых на стимулы к раздуванию государственного сектора за счет создания неэффективных рабочих мест на основе патронажа. Их модель выявляет общую закономерность, схожую с той, что была описана здесь: способность обеспечения себе более прочной политической поддержки путем раздувания государственного сектора приводит к чрезмерно высокому уровню добычи истощаемых природных ресурсов. Чем шире простор для подобных манипуляций, тем выше уровень добычи/истощения.

Простая модель, предложенная нами, также помогает разобраться в подобном положении дел. Выводы, сформулированные выше, относятся к ситуациям, при которых вероятность смены власти не зависит от политических решений. Если же вероятность остаться у власти *увеличивается* за счет расточительной политики (что подтверждается в работах о политических бизнес-циклах и государственном долге)[16], тогда проблема обостряется. Предположим, что вероятность смены власти зависит не от фиксированного q, а от величины совокупных расходов в период 1.

Вывод 7

Если вероятность того, что правительство будет смещено, снижается благодаря дополнительным тратам, то соответствующий эф-

фект искажения будет даже больше, чем в случае, принятом нами за базовый. Кроме того, чем более вероятность смены власти зависит от расходов в первый период, тем более неэффективными — в силу чрезмерной завышенности — будут расходы в этот первый период. С другой стороны, если увеличение расходов в первый период увеличивает вероятность смены власти, тогда уровень совокупных расходов в период 1 окажется ниже, чем он был бы в случае с фиксированной вероятностью, и, следовательно, будет ближе к общественно эффективному уровню.

Как явствует из второй части вывода 7, стремление получить политическую поддержку может заставить правительство вести *более сдержанную* фискальную политику. В конечном счете чрезмерные расходы могут привести к существенному снижению уровня жизни населения по сравнению с тем благосостоянием, на которое оно могло бы рассчитывать, если бы правительство следовало рассмотренным в предыдущем разделе рекомендациям (выведенным по результатам экономического анализа). В государствах с эффективно функционирующей демократией информированные избиратели могут — если в первый период было истрачено слишком много денег — призвать правительство к дисциплине, сместив его. Такой механизм работает тем более эффективно, чем лучше осведомлены граждане о фискальной политике правительства, особенно о реальном масштабе доходов от продажи природных ресурсов и о размерах расходования этих средств. Даже в стране, где граждане имеют мотивы и возможность призвать правительство к дисциплине, это нелегко осуществить, если они не обладают всей полнотой информации о деятельности властных структур.

Прозрачность

Теперь нам предстоит выяснить, какое влияние оказывает прозрачность на политическую мотивацию, которую мы обсуждали. Мы опираемся на проведенный в работе Фереджона [Ferejohn 1986] анализ соотношения между решениями правительства и оказываемой ему политической поддержкой. В этом исследовании показано, что публика воспринимает действия политиков с некоторой погрешностью. Бывает, например, что население знает о совокупных расходах правительства, но не понимает истинного происхождения этих средств. Применительно к нашей упрощенной модели это означает, что в целом граждане имеют правильное представление о том, сколько средств осталось на период 2, но не все понимают, откуда взялась эта сумма. Чем меньше прозрачности в этой сфере, тем больше варьируются оценки

отдельных граждан. Люди, полагающие, что на период 2 осталось слишком мало средств, наказывают действующее правительство, поддерживая претендента. При таких обстоятельствах мы получаем следующий результат.

Вывод 8

Чем выше уровень прозрачности, тем более эффективны мониторинг и дисциплинирующий эффект давления, оказываемого гражданами на правительство; в результате схема расходов приближается к оптимальной.

Мы хотим закончить этот раздел рассмотрением двух других механизмов, которые могут порождать контрпродуктивные стимулы.

Извлечение личной выгоды из государственных расходов

Государственные расходы могут дать политикам и иные преимущества, нежели усиление политической поддержки. Они могут, например, извлекать из чрезмерных трат личную выгоду. Увеличение бюджета – и, соответственно, уровня занятости в государственном секторе – может повысить социальный статус и престиж членов правительства и предоставить им больше возможностей для патронажа. Подобные действия можно рассматривать как частные инвестиции политика, поскольку они могут обеспечить ему расположение и поддержку, которые он получит, уйдя в отставку. Так создаются дополнительные стимулы к увеличению расходов даже в условиях слабой политической конкуренции, когда правитель уверен, что его преемником будет представитель той же партии или той же группы интересов.

Этот эффект приобретает особую важность к концу срока правления политика. Ситуацию можно обобщить следующим образом: чем короче средний срок правления, тем сильнее стимул повысить уровень государственных расходов. Этот стимул будет сильнее в тех обществах, где такие факторы, как патронаж и одобрение, являются важными составляющими социальной ткани и где слаба меритократия, вследствие чего будущее благосостояние политика в значительной мере зависит от клановых и дружеских связей, которые он установил, пребывая у власти.

Стимулы к изменению правил игры

В условиях слабой институциональной среды наличие большой ресурсной ренты может придать особую привлекательность идее захвата власти ввиду чрезвычайно высокой «призовой ставки»

[Fearon and Laitin 2003]. В тех случаях, когда в борьбе за свержение законно избранного правительства используются насильственные или антиконституционные способы, пребывание у власти слабых политических игроков, имеющих в своем распоряжении колоссальные активы, может оказаться особенно рискованным предприятием. В категориях нашей модели, представленной в предыдущих разделах, этот эффект можно увидеть (как и в случае эндогенной вероятности переизбрания), рассмотрев вероятности прекращения работы правительства в конце первого периода (конституционным или неконституционным путем) как возрастающую функцию от оставшихся активов[17]. Как и в предыдущем варианте, эта ситуация приводит к увеличению расходов в первый период. Отметим, однако, что переворот может произойти лишь в том случае, если заговорщики имеют основания полагать, что они легко получат доступ к государственным доходам после свержения нынешнего правительства.

Предварительные итоги

Предложенная нами простая модель принятия политических решений проливает свет на факторы, влияющие на решения правительства при наличии накопленных доходов. Мы пришли к выводу, что тенденция тратить как можно больше и как можно скорее основана не на иррациональных импульсах, а на простой логике. Стимулы, вызывающие чрезмерные траты, приводят к результатам, оказывающим воздействие не только на распределение, но и на эффективность. Эти стимулы невозможно изменить, просто наложив ограничение на расходы. Они требуют выработки тех или иных форм координации между правительствами в разные периоды времени; эта координация должна относиться не только к тому, *сколько* средств расходуется, но и к тому, *как* они расходуются.

Отрицательные эффекты, описанные нами, по-разному будут проявляться в разных местах. Такие стимулы обладают наибольшей силой в странах, отличающихся глубоким социальным расслоением и высоким уровнем политической нестабильности. Эти факторы обостряются в условиях, при которых увеличение текущих расходов повышает шансы правящей верхушки удержать власть; такая стратегия, скорее всего, будет доминировать, когда (1) значительная часть населения живет в бедности и имеет высокую ставку дисконтирования; (2) благодаря горизонтальному или вертикальному неравенству в доходах (см. главу 9) небольшие, но политически значимые группы могут оказывать непропорционально большое влияние на принятие решений; (3) правительства

обладают большой свободой в использовании решений о расходах для финансирования патронажных сетей, которые увеличивают базу их поддержки; и, наконец, (4) в силу низкого уровня образования или отсутствия прозрачности относительно значения и последствий решений правительства население практически неспособно контролировать действия политиков.

Мы получили эти результаты на основе упрощенной модели принятия политических решений применительно к двум периодам. В реальных обстоятельствах вышеописанные процессы повторяются многократно с более или менее существенными отклонениями. Хотя и здесь намеченные нами схемы прослеживаются достаточно отчетливо, но в таких случаях возможны и другие варианты развития событий. В частности, если игроки достаточно терпеливы, в отношениях между ними может возникнуть негласная координация (*tacit coordination*), когда каждый политик будет добровольно ограничивать расходы из опасения перед возможными ответными действиями противника в случае, если его расходы будут чрезмерными. Такая негласная координация не *требует* наличия формальных институтов для обеспечения согласия. Однако возможность такой координации зависит, вообще говоря, от тех же условий, которые, как было показано выше, могут помочь решить (или смягчить) проблему даже в ситуации двух периодов. Особенно важным фактором является здесь уровень прозрачности: чтобы решение было найдено, необходима хотя бы минимальная прозрачность, которая давала бы будущему правительству возможность наблюдать за поведением нынешних властей – с тем, чтобы основывать свои дальнейшие действия на результатах этих наблюдений.

Политическая экономия бросает вызов благоразумной политике: эмпирические результаты

Ключевой результат нашего анализа состоит в следующем: если политическая группировка, стоящая у власти, обладает широкой свободой действий, это создает стимулы для расходования, а не накопления доходов от продажи полезных ископаемых. Ниже представлены некоторые результаты эмпирических исследований, из которых следует, что описанная закономерность соблюдается не только в теории, но и на практике. Как уже было сказано, оптимальная экономическая политика не должна допускать того, чтобы расходы правительства год от года варьировались в ответ на флуктуации нефтяных доходов. Чтобы понять, насколь-

ТАБЛИЦА 8.1.
Эмпирические результаты

	Годовые изменения в государственном потреблении	Годовые изменения в государственном потреблении
Годовые изменения в ВВП, %	0,663 (0,000)***	0,664 (0,000)***
Годовые изменения в нефтяных доходах (dOIL), %	0,009 (0,411)	0,092 (0,003)***
CHECKS × dOIL		−0,090 (0,003)***
Система сдержек и противовесов (CHECKS)		0,001 (0,957)
Константа	0,013 (0,631)	−0,031 (0,199)
Число наблюдений	2118	1284
Число стран	94	91
R^2	0,12	0,14

Регрессия с фиксированными эффектами (страновые фиксированные эффекты). Переменные годовых изменений измерялись с годовым лагом. Неуказанные контрольные данные: годовые фиктивные переменные, *p*-значения даются в скобках.

* Статистически значимо на 10%-ном уровне, ** значимо на 5%-ном уровне, *** значимо на 1%-ном уровне.

ко богатые ресурсами страны придерживаются такой политики, рассмотрим простую эконометрическую модель государственного потребления на примере нефтедобывающих стран. В этой модели мы соотносим изменения в государственном потреблении (по данным Всемирного банка за 2002 год) с индикатором стоимости ежегодных поступлений от продажи нефти (по опубликованным данным[18]). Результаты исследования, проведенного по этой модели, представлены в таблице 8.1. Первый столбец таблицы показывает, что ощутимой корреляции между годовыми изменениями в нефтяных доходах и совокупным государственным потреблением не наблюдается. Коэффициент годовых изменений в нефтяных доходах статистически неотличим здесь от нуля.

Однако картина меняется, когда мы проводим различие между странами, в системах государственного управления которых отмечается сильное и слабое разделение властей. Используемая переменная CHECKS взята из Базы данных по политическим ин-

ститутам [Beck et al. 2000]; она отражает степень ограничения политической власти в стране системой сдержек и противовесов[19]. Эти данные свидетельствуют о существенной корреляции между силой институциональной среды и воздействием на государственные расходы со стороны доходов от продажи нефти. Важность институциональной среды для управления нефтяными доходами наглядно иллюстрируется простой диаграммой рассеяния, отражающей корреляцию между изменениями в государственном потреблении и изменениями в ценах на нефть; диаграммы для стран со слабыми и сильными системами сдержек и противовесов построены отдельно (рисунок 8.1).

Эти диаграммы позволяют сделать важный вывод относительно второй регрессии. В странах с сильной системой сдержек и противовесов государственное потребление слабо соотносится с волатильностью цен на нефть. И напротив: в странах, где такая система не работает, наблюдается сильная корреляция между вышеназванными факторами. Эластичность изменений в государственном потреблении относительно изменений в ценах на нефть

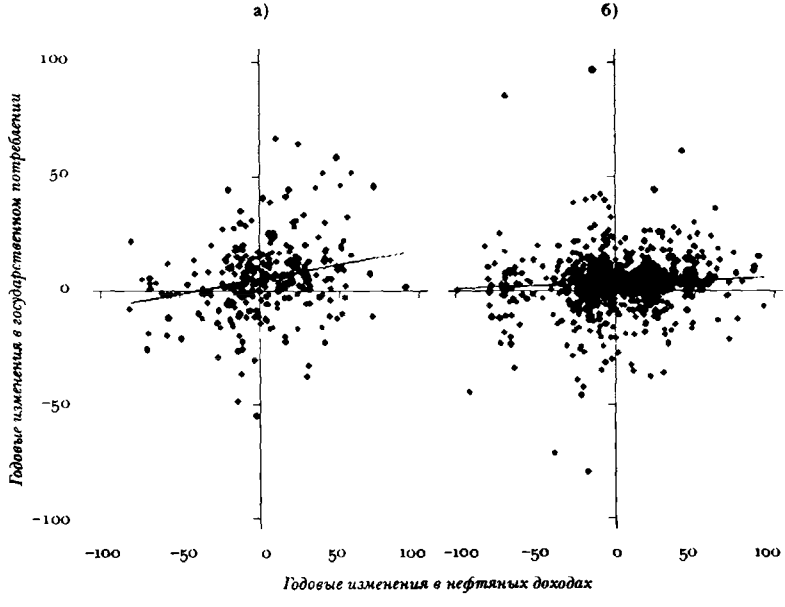


РИСУНОК 8.1. Чувствительность правительственных расходов к годовым изменениям в нефтяных доходах в странах с сильной (а) и слабой (б) системой сдержек и противовесов

ИСТОЧНИК: расчеты автора

составляет 0,092 в странах со слабой системой сдержек и противовесов; это означает, что при увеличении цены на нефть вдвое государственное потребление возрастет в таких странах в среднем на 9,2%. Здесь мы имеем дело с очень высоким уровнем воздействия изменений в нефтяных доходах на расходы. Предположим, что 20% государственного потребления финансируется за счет нефти, а продажи нефти удваиваются. В этом случае доходы от нефти возрастут на 20% относительно исходного государственного потребления, а расходы возрастут на 9,2% относительно исходного потребления; из этого следует, что 46% (9,2% от 20%) дополнительных денег потребляются за год[20].

Политические последствия

Из нашего анализа ясно, что политики имеют сильные *политические* стимулы, мешающие им действовать в соответствии с тем, что экономисты назвали бы оптимальной экономической стратегией. Поэтому нас не должен удивлять тот факт, что политика богатых природными ресурсами стран редко подчиняется экономической логике. Но наш анализ показывает, что такое подчинение отвечало бы тем не менее интересам *всех* сторон, включая правящую; для этого нужно найти институциональные механизмы, которые помогли бы повысить дисциплину расходов. Представленная выше модель демонстрирует, что чрезмерные расходы могут быть обусловлены неспособностью отдельных политиков сдержать свои обещания в отношении определенного ряда шагов в будущем. Практический вопрос состоит в том, как решить эту проблему. Особенно важно определиться со следующим моментом: какого рода институциональные реформы могли бы повысить способность политиков брать на себя взаимовыгодные достоверные обязательства?

Решение о создании ФПР и о конкретной форме его организации будет иметь смысл только в том случае, если оно принимается в свете этого вопроса. Поскольку учреждение ФПР не диктуется чисто экономической необходимостью, смысл его существования следует искать в другом: он должен стать инструментом институциональных решений политэкономических проблем. Если это невозможно, ФПР окажется в лучшем случае бесполезным; а если фонд будет сконструирован без намерения повлиять на политические стимулы, то эти стимулы могут иметь еще более пагубные последствия для страны. Поэтому разработчики будущих ФПР должны определить, сможет ли ФПР переориентировать существующие стимулы. И это, как подчеркивалось выше, совсем

не то же, что ответ на базовый экономический вопрос о том, каким должен быть оптимальный график расходов средств от продажи природных ресурсов[21]. Вместо этого рекомендуемый нами анализ призван сфокусировать внимание на деятельности агентов, уполномоченных проводить политику расходов: что должны делать эти агенты и как та или иная организация ФПР может изменить их поведение. Понятно, что серьезный политик, знакомый с результатами нашего анализа, предпочтет фонд природных ресурсов, способствующий проведению хотя и несовершенной, но реально осуществимой стратегии расходов, такому фонду, который будет призывать политиков проводить оптимальную стратегию расходов, но не даст им стимулов выполнять принятые на себя обязательства.

Мы хотим подчеркнуть, что наилучшая организация ФПР в разных странах будет разной. При разработке конкретных структурных конфигураций должны приниматься во внимание местные политико-экономические условия, лучше всего известные опытным практикам. Мы же можем на общем уровне выделить типы институциональных механизмов, которые могут быть задействованы через ФПР и способны работать в некоторых, хотя и не во всех местных условиях. Последней задачей и определяется цель данного раздела: мы хотим представить в нем некий перечень потенциальных институциональных механизмов, которые могут быть использованы разработчиками ФПР в качестве дорожной карты, помогающей сориентироваться и идентифицировать те решения, которые, вероятнее всего, будут работать в местных политических условиях.

Способы, при помощи которых ФПР способны предложить институциональное решение проблемы стимулов, грубо можно разделить на три категории:

1. ФПР может быть учрежден на основе *правил*, которые определяют *величину* и *состав* производимых им расходов. Руководствуясь правилами, а не спонтанными решениями, мы делаем шаг к повышению преемственности политического курса различных правительств и помогаем решить проблему достоверных обязательств;
2. ФПР может *разделить* или *распределить* полномочия по принятию решений между различными политическим группами. Например, рассмотренные выше факторы показывают, что одним из способов решения проблемы достоверных обязательств может послужить *отделение полномочий по принятию решений, касающихся объема расходов, от полномочий по принятию решений о том, на что будут потрачены эти средства*;

3. ФПР может играть *информационную роль*. Мы показали, что при определенных обстоятельствах прозрачность приводит к повышению способности граждан обеспечивать подотчетность правительства. Кроме того, из экономики информации хорошо известно, что при нехватке информации и ее асимметричном распределении затрудняется достижение эффективных результатов. ФПР может облегчить решение этой проблемы, взяв на себя обеспечение беспрепятственного циркулирования информации как внутри правительства, так и между правительством и населением, а также между государством и международной общественностью.

Теперь рассмотрим ряд конкретных институциональных механизмов, которые может использовать ФПР для реализации этих трех направлений своей деятельности. В главе 11 некоторые из этих механизмов обсуждаются более подробно, с особым акцентом на возникающие при этом юридические проблемы.

Правила

Одно из возможных решений проблемы чрезмерных расходов состоит в том, чтобы лишить правительство полномочий распоряжаться средствами, полученными от продажи природных ресурсов, по своему усмотрению. Большинство ФПР работают на основании правил, регулирующих порядок снятия денег с их счетов (как и когда это может произойти); это делается для того, чтобы правительству было гораздо труднее использовать для своих целей деньги ФПР, чем те средства, которые находятся в полном распоряжении правительства в обычном бюджете страны. Рассмотрим три типа правил, знание которых может принести пользу разработчикам институциональным.

Количественные ограничения: правила, регулирующие объем расходов

ФПР может ограничить полномочия правительства в отношении того, сколько средств, полученных от продажи ресурсов, может быть израсходовано, при помощи правила (или формулы), определяющего максимально допустимый уровень расходов (или их точную сумму). Этими правилами определяется, сколько в каждом случае имеется денег на расходы в зависимости от доходов за текущий год, от совокупного богатства или некоего сочетания того и другого. Часто интересующие нас правила выражаются в виде функции от цены на сырье и ее отклонений от некоторого

контрольного уровня. В других случаях правила ограничивают расходы частью (обычно ожидаемыми процентами на капитал) средств, уже накопленных в ФПР, то есть функцией от финансового богатства, а не общей стоимости природных ресурсов (включая запасы, еще не извлеченные из земли)[22].

Независимо от того, каким образом определяется потолок годовых совокупных расходов, юридический статус этого правила может заметно варьироваться. Фактически правила, о которых идет речь, располагаются в континууме между бесконтрольным распоряжением и жесткими формулами. На одном конце этого спектра находятся правила, не имеющие юридической силы и лишь отражающие намеченную правительством политику, или политические рекомендации или обязательства (здесь примером могут послужить такие учреждения, как Норвежский государственный нефтяной фонд и, в меньшей степени, Нефтяной фонд Восточного Тимора). На другом конце спектра – ситуация, при которой формулы, определяющие потолок расходов, закреплены в законах (как это сделано в Сан-Томе и Принсипи) или имеют конституционную силу (как на Аляске). В таблице 8.2 приведены некоторые страны, имеющие ФПР, и описана юридическая сила правил, регулирующих приток и отток средств в/из ФПР; легко убедиться, что эти правила варьируются от почти дискреционных до обязательных и даже закрепленных в конституции.

В зависимости от того, насколько обязательными являются в реальности те или иные правила, ограничение возможности политиков распоряжаться средствами фонда производится в ущерб гибкости. Правительству труднее будет справляться с кризисной ситуацией или непредвиденными обстоятельствами, несовместимыми с проведением заранее разработанной оптимальной стратегии, но взамен правительство приобретает уверенность в том, что результаты, достигнутые в определенный период вследствие ограничения расходов, не будут перечеркнуты чрезмерными тратами в будущем. Вместе с тем количественных ограничений может оказаться недостаточно для решения базовой проблемы достоверных обязательств, что сказывается на политических решениях в богатых ресурсами странах. Как показывает наш анализ, главная проблема состоит в том, что поставленные в такие условия политики будут иметь стимулы для преодоления или пренебрежения налагаемыми количественными ограничениями, потому что стимулы тратить как можно больше и как можно быстрее проистекают отчасти из обеспокоенности тем, *как* будут потрачены деньги, а не только тем, сколько их будет потрачено.

ТАБЛИЦА 8.2.
Правила, регулирующие приток и отток средств в/из ФПР в некоторых странах

	Приток	Количественные ограничения	Качественные ограничения
Норвегия	Все нефтяные доходы поступают в фонд	Парламент не ограничен, но политики обязались соблюдать негласное рабочее правило тратить не больше 4% остатка средств в фонде в год	Отток покрывает дефицит бюджета правительства; санкционируется парламентом
Восточный Тимор	Все нефтяные доходы поступают в фонд	Парламент не ограничен, но предполагается, что определенная сумма должна оставаться неприкосновенной (постоянный доход от нефтяных богатств). Эта формула определена законом. Если сумма превышает указанную величину, необходимо подготовить специальный отчет и провести процедуру обоснования	Отток покрывает дефицит бюджета правительства; санкционируется парламентом
Сан-Томе и Принсипи	Все нефтяные доходы поступают в фонд	Парламент не ограничен, но предполагается, что определенная сумма должна оставаться неприкосновенной (за исключением переходного периода до начала регулярной добычи). Эта формула указана в законе об управлении нефтяными доходами	Приток поступает прямо в бюджет правительства, но должен быть использован в целях развития
Аляска	В фонд поступает фиксированная доля годовых нефтяных доходов	Формула определяет количество денег, которые могут быть выплачены из фонда. Эти правила закреплены в законах штата и его конституции	Отток может быть направлен только гражданам в виде «дивидендов постоянного фонда» Эти правила закреплены в законах штата и его конституции

Качественные ограничения:
заранее предусмотренные расходы

В дополнение к кодифицированным правилам, регулирующим объем *совокупных* расходов, фонд природных ресурсов может подчиняться правилам относительно того, *как* должны быть потрачены эти деньги. Например, в Эквадоре дополнительные нефтяные доходы (полученные после продажи нефти по ценам выше тех, что предусмотрены в бюджете) направляются в различные фонды и те используют их в соответствии со своими задачами, зафиксированными в законе. В некоторых случаях решение об объеме совокупных расходов отдается на усмотрение президента, но распределение средств на различные нужды осуществляется в соответствии с законом[23]. Закон, регулирующий управление нефтяными доходами Республики Чад, предусматривает фиксированное (в процентах) распределение нефтяных доходов между приоритетными секторами, такими как здравоохранение и образование (речь идет о законе, который действовал до внесения в него поправок в январе 2006 года). Согласно закону штата Аляска, 50% прибыли на капитал Постоянного фонда штата Аляска должны распределяться среди всех жителей штата на подушевой основе (остальные средства, прежде чем их можно будет использовать на другие нужды, должны быть направлены на защиту активов базовой части фонда от инфляции). В других странах в правилах работы фонда указываются общие задачи, на решение которых могут быть израсходованы деньги, но формулировки бывают настолько расплывчаты, что на практике деньги можно потратить на что угодно[24]. Еще раз подчеркнем, что правила существующих ФПР весьма вариативны в отношении юридической обязательности их исполнения (см. таблицу 8.2).

Предложения по выработке правил, касающихся качественной стороны расходов, обычно вызывают обеспокоенность относительно того, что заранее запланированные расходы могут привести к формированию параллельных бюджетов, что, в свою очередь, приведет к падению эффективности распределения ресурсов и снижению прозрачности. Чтобы этого не случилось, необходимо предпринять определенные практические шаги: например, ввести требование о внесении запланированных ресурсных расходов в общий бюджет или (это было бы идеально) добиться того, чтобы качественные ограничения относились к бюджету в целом, а не только к его частям, финансируемым ФПР. Мы вернемся к этой проблеме ниже, когда будем обсуждать прозрачность.

Правила, регулирующие приток средств в ФПР

Многие фонды природных ресурсов руководствуются специальными правилами относительно характера поступлений *в* ФПР. Это не всегда необходимо: деньги могут быть внесены в ФПР решением правительства, когда доходы высоки. Однако такие полномочия нередко используются для того, чтобы обойти правила, регулирующие расходы фонда: правительство может направить деньги от продажи ресурсов прямо в бюджет, минуя ФПР. В случае Республики Чад, например, подписные бонусы не всегда поступали в фонд, в результате чего первые доходы от продажи нефти были потрачены на военные нужды, а не на развитие. Поэтому некоторые страны направляют *все* свои доходы от продажи природных ресурсов, включая подписные бонусы, в ФПР; другие переводят туда фиксированные доли своих доходов (см. таблицу 8.2). В некоторых странах ФПР получают определенную долю «избыточных» доходов от природных ресурсов, при этом избыточность рассчитывается относительно заложенной в бюджете цены на соответствующие сырьевые ресурсы (так поступают, например, Эквадор с нефтяными доходами и Чили с доходами от продажи меди).

Преимущества и недостатки правил

Насколько реалистично полагать, что правила помогут найти ответ на политико-экономические вызовы, которые мы обсуждали? Это возможно, но только при условии, если нарушение правил обойдется политику достаточно дорого или если политики осознают, что, когда они следуют этим правилам, другие политики тоже станут им следовать[25]. Природа цены, которую придется платить за нарушение правил, ее величина и степень неотвратимости наказания варьируются в зависимости от двух факторов: юридического статуса правила (нарушение политического обязательства – далеко не то же самое, что нарушение закона) и местного политического и институционального контекста. Во многих странах даже власть закона является реальной проблемой, а закон, для соблюдения которого у правительства нет стимулов, тем более может не соблюдаться[26].

Это обстоятельство заставляет нас обратиться к более глубокой проблеме: даже если правило, требующее, чтобы правительство не тратило лишних денег, меняет политический расчет (потому что его нарушение может дорого обойтись), это не отменяет изначальной причины, по которой правительство желает пойти на чрезмерные расходы, – оно просто служит противовесом этому желанию. Поэтому изначальные стимулы могут возобладать даже

при наличии закрепленного в законе правила. И если раньше мы задавались вопросом о том, какие стимулы заставляют политика отклоняться от экономически оптимальной стратегии, то теперь можем спросить: какие стимулы заставляют политика нарушать правила (даже обладающие юридической силой), побуждающие его следовать этой стратегии? Правила, которые диктуют стратегии расходов, но не приводят к Парето-улучшениям по сравнению с *status quo ante*, могут оказаться хрупкими — в том смысле, что они не устоят при первом же взлете цен на сырье. Хуже того, они могут ослабить силу закона в целом, поскольку будет создан или лишний раз подкреплен прецедент нарушения правил. Поэтому разработчики ФПР должны выработать компромисс между созданием стимулов к проведению адекватной стратегии *и* стимулов к тому, чтобы следовать самим этим правилам.

Проблема создания стимулов к тому, чтобы следовать правилам, выходит за рамки юриспруденции или организации институтов. Она затрагивает еще и аспекты инвестиционной политики, экономического планирования и политической коммуникации. Например, в некоторых случаях решения относительно того, как инвестировать имеющиеся в фонде деньги, могут повлиять на соотношение между потерями и приобретениями, связанными с игнорированием правил или их изменением, с одной стороны, и следованием им — с другой. Так, инвестиции с фиксированным сроком в принципе могут помочь установить количественные ограничения за счет снижения ликвидности активов, хотя воздействие такой инвестиционной политики на стимулы к изменению или игнорированию закона будет, естественно, зависеть от доступа страны к финансированию путем привлечения заемного капитала. Во многих случаях можно ожидать, что политические потери, связанные с игнорированием правил — таких, как правила распределения расходов между ключевыми для развития страны отраслями или определенными регионами, — окажутся тем большими, чем важнее эти правила для долгосрочного планирования развития и чем больше информации доступно тем, кому выгодно, чтобы эти правила соблюдались, так как от этого зависит получение ими целевого финансирования.

Разделение полномочий

Таким образом, следование правилам оказывается под угрозой из-за того, что политики могут иметь стимулы к их нарушению. Поэтому в странах, где цена нарушения правил невысока, для изменения действующих на политиков стимулов нужны другие механизмы. Альтернативой (или вспомогательным средством) по-

пыткам ограничить использование дискреционных полномочий при помощи правил могло бы послужить воздействие на стимулы политиков, ответственных за принятие решений, путем *распределения* или *разделения* их полномочий. Если в принятии решений о расходах примут участие несколько политических акторов (в том числе, возможно, и неправительственных), возникнет необходимость, чтобы каждая сторона учитывала интересы других сторон в каждый период времени, отчего изменится и сам тип проводимой политики. Фонд природных ресурсов, институциональная структура которого предусматривает распределение полномочий по принятию решений между несколькими группами с частично совпадающими и частично расходящимися интересами, может облегчить достижение компромиссных решений, выгодных для всех и снижающих интертемпоральные разногласия, которые могут спровоцировать новый виток неэффективного расходования средств.

Степень распределения полномочий может простираться от придания равного статуса нескольким группам в процессе принятия решений путем предоставления каждой из групп права вето на решения исполнительной власти до предоставления другим (неправящим) сообществам роли наблюдателей, имеющих возможность вести мониторинг. Теперь рассмотрим некоторые конкретные возможности и примеры.

Распределение политических полномочий

Работа ФПР может быть организована на основе распределения полномочий по принятию решений о расходах (или их утверждению) между различными политическими группами. В Норвегии, например, перечисления из Государственного нефтяного фонда должны быть утверждены парламентом, хотя сам фонд управляется Банком Норвегии и, в конечном счете, министерством финансов. Поскольку политическая оппозиция в Норвегии обычно довольно сильна, а избирательная система часто приводит к созданию правительства меньшинства, тем самым реализуется реальное (хотя и не очень глубокое) разделение полномочий по принятию решений. Тем не менее этот механизм вряд ли будет работать так же хорошо в странах, где оппозиция слишком малочисленна или слаба, чтобы оказывать влияние на решения парламента. В таких странах распределение полномочий может принять другие формы, как-то:

- требование заручиться согласием квалифицированного большинства в законодательном органе для принятия решения о расходах;

- требование, чтобы главная оппозиционная партия или некоторая доля оппозиции подписывала решения о расходах ежегодно, перед тем как ФПР начнет отпускать средства[27];
- разделение решений о том, *сколько* средств потратить, и решений относительно того, *на что* их потратить, между разными уровнями правительства. Например, правительство страны может принимать решения о совокупном объеме средств, в то время как решения о выделении средств на различные проекты могут приниматься местными органами власти[28]. Возможен и альтернативный вариант: при двухпалатной системе законодательной власти эти два решения могут приниматься в разных палатах.

Делегирование полномочий независимым органам

До сих пор мы рассматривали усилия, направленные на разделение полномочий по принятию дискреционных решений между разными политическими группами (или избавление от необходимости принимать волевые решения путем подчинения правилам, если можно добиться их выполнения). Еще одним способом разделения полномочий может быть *делегирование* полномочий по принятию дискреционных решений или, по крайней мере, полномочий по *утверждению* этих решений или *надзору* за их принятием группе, которая не заинтересована в чрезмерных расходах. Фонд природных ресурсов мог бы сделать это путем передачи полномочий по принятию решений о расходах независимым и техническим органам (если таковые существуют) или представителям гражданского общества. Приведем некоторые примеры таких механизмов обеспечения институциональной независимости.

- Предоставление самому ФПР статуса юридического лица и институциональной независимости. Постоянный фонд штата Аляска, например, является самостоятельной государственной корпорацией, хотя его попечители назначаются губернатором.
- Предоставление суду полномочий проверять соответствие решений по расходам существующим правилам.
- Создание нового специального органа, не подчиненного исполнительной власти, и предоставление ему полномочий определять потолок расходования средств. Это решение было выбрано в Сан-Томе и Принсипи, где идет процесс создания Комитета по надзору за нефтью. Возможно и альтернативное решение, согласно которому такая роль может быть предоставлена Центральному банку, если он в достаточной мере независим.

- Предоставление полномочий по принятию решений (или по надзору за процессом их принятия) о том, сколько денег может быть потрачено или как их потратить или по обоим этим вопросам, представителям гражданского общества. Такая система была введена в Сан-Томе и Принсипи и Республике Чад, где представители гражданского общества входят соответственно в Комитет по надзору за нефтью и в Коллегию по контролю.
- Внесение правил, регулирующих расходование средств, в контракт с банком, обслуживающим ФПР. Такой банк заинтересован в том, чтобы соблюдать условия контракта, и не имеет тех стимулов к перерасходам, которые могут быть у органов исполнительной власти[29].

Создание ФПР позволяет передать полномочия по принятию решений о расходах независимым от исполнительной власти институтам. Однако в странах с сильными органами исполнительной власти есть риск, что эта возможность окажется не слишком привлекательной для правителей. Правила, регулирующие деятельность недавно учрежденных нефтяных фондов в Казахстане и Азербайджане, например, не предусматривают такой возможности. В этих фондах совет по надзору контролируется президентом страны и решения по расходам принимаются посредством президентских указов. Как и в предыдущих случаях, в странах со слабыми институциональными возможностями формальное разделение властных полномочий может оказаться недостаточным для создания реальных противовесов действующей власти. Среди недостатков, обнаруженных в случае с Коллегией по контролю в Республике Чад, например, был и такой: этот институт не получал финансирования, достаточного для найма квалифицированного персонала и сбора информации; это ограничило возможности коллегии выступать в качестве противовеса[30].

Еще раз повторим: цель должна состоять не в том, чтобы добиться формального учреждения хороших институтов, а в создании среды, где действовали бы стимулы, позволяющие этим институтам выполнять возложенные на них задачи. Для усиления таких органов может быть использован ряд механизмов. Можно потребовать, чтобы нефтяные компании направляли информацию непосредственно в такие органы (в случае Республики Чад информация поступает от компаний к исполнительной власти, в результате чего своевременное получение информации коллегией зависит от правительственных чиновников). Возможен и другой вариант: согласие таких органов может быть сделано условием получения доступа к новым поступлениям от ФПР или даже от партнеров по развитию.

Привлечение третьей стороны

Использование ФПР для осуществления разделения полномочий проблематично также из-за того, что в бедных странах редко встречаются действительно независимые институты. Даже частные акторы, такие как банки, могут подвергаться давлению со стороны исполнительной власти. Как и в рассмотренных ранее ситуациях, правительства развивающихся стран и здесь могут положиться лишь на институциональную силу других акторов. Страна со слабыми институтами может в крайнем случае рассмотреть возможность передачи части своей политико-экономической деятельности на сторону по контракту через ФПР. Если местные институциональные ресурсы не могут предотвратить чрезмерные расходы, можно обратиться за помощью к иностранным институтам, обладающим более сильными рычагами давления, способными заставить политиков придерживаться взятых на себя обязательств. Например, правила, регулирующие расходы, могут быть включены в состав контракта с иностранными финансовыми институтами, которые возьмут на себя управление средствами фонда[31]. Для проведения более амбициозных институциональных реформ могут потребоваться следующие меры.

- Богатые страны могут финансировать глобальную клиринговую палату, которая контролировала бы доходы фондов природных ресурсов. Такая клиринговая палата могла бы заниматься не только вопросами логистики, но и — что гораздо более важно — проблемами, связанными с соблюдением обязательств. Эта палата могла бы, например, принимать только счета, принадлежащие органам, исходящим из жестко сформулированных правил относительно величины средств, которые могут быть сняты за год (как это описано в одном из предыдущих разделов данной главы), допуская изменения в таких правилах через определенные промежутки времени.
- Возможен и альтернативный контракт с глобальной клиринговой палатой: в него может быть включен пункт о том, что выплаты со счета ФПР могут производиться только при наличии подписей представителей нескольких ветвей власти или только с согласия независимого контрольного/надзорного комитета (о чем говорилось в предыдущем разделе).
- Чтобы отбить охоту прибегать к неконституционным средствам в борьбе за власть (выше обсуждались стимулы к такого рода действиям), глобальная клиринговая палата могла бы взять на себя обязательство не производить выплаты

со счетов ФПР новым правителям после неконституционной смены власти. Например, счет может быть заморожен в случае государственного переворота до тех пор, пока соответствующая международная организация не признает новый режим легитимным.

Многие из вышеперечисленных решений было бы легче осуществить с помощью иностранных институтов, таких как предложенная глобальная клиринговая палата. Подобный институт лучше подходит для того, чтобы жестко противостоять любым попыткам изменить правила, налагающие ограничения на расходование сырьевых средств, или обойти их. В случае нарушения условий контракта глобальная клиринговая палата могла бы понести наказание в соответствии с законами своей страны, обеспечивающей более строгий юридический режим, чем страна, владеющая фондом[32].

Прозрачность

Третий класс институциональных механизмов, которые могут быть задействованы через ФПР, предназначен для повышения прозрачности и распространения информации. Следует подчеркнуть, что механизмы, которые мы обсуждали в связи с разделением полномочий, также — хотя и косвенным образом — содействуют повышению прозрачности. При более сбалансированном распределении полномочий мы вправе ожидать, что давление с целью получения информации — особенно со стороны акторов, участвующих в принятии решений по расходам, — возрастет. Кроме того, если политика открытости приводит к результатам, которые представляются выгодными для всех (как было показано выше, это в принципе возможно), причин сохранять режим секретности относительно принятой политики будет меньше.

Кроме того, ФПР может быть использован для запуска механизмов, которые *прямо* содействовали бы предоставлению информации общественности. По причинам, которые уже были рассмотрены при обсуждении нашей модели, прозрачность окажет благотворное влияние на поведение политиков, ощущающих свою зависимость от общественной поддержки, — по крайней мере, в том случае, когда избиратели готовы наказать действующую власть за неэффективность[33]. Конечно, прозрачность должна распространяться не только на доходы от сектора природных ресурсов. Но именно возможность организовать ФПР может — в странах с низким уровнем прозрачности в целом — послужить поводом для создания информационной сферы, которая станет

образцом для всего государственного сектора. В самом деле, ФПР, добившийся успехов в области прозрачности, может оказать благотворное влияние на качество работы правительства и требовать от него увеличения прозрачности и в других областях.

Обнародование операций

Последние соображения приводят к мысли, что вся информация, касающаяся решений и операций ФПР, должна быть доступна широкой публике. Начнем с того, что все игроки, так или иначе связанные с доходами от природных ресурсов, должны публиковать подробные отчеты о своих поступлениях, чтобы общественность имела возможность убедиться, что ФПР действительно получил то, что ему причитается. Кроме того, самому ФПР надо вменить в обязанность публиковать подробные отчеты обо всех своих операциях. Конечно, это легче сказать, чем сделать. И только улучшение институциональной среды способно помочь в достижении обеих целей. Например, в контракт с корпорациями и другими сторонами может быть включено требование, чтобы игроки публиковали сведения обо всех своих платежах. Если будет установлен порядок, при котором факт неопубликования такого отчета может повлечь за собой аннулирование контракта с международной корпорацией принимающей страной, компании будут иметь стимул публиковать требуемую информацию. С другой стороны, чтобы обнародование правительством информации о доходах государства стало рутинным делом, можно заключить с агентством, на счетах которого ФПР хранит свои средства,—например, с международным банком,—контракт, согласно которому тот делает доступной в режиме онлайн всю информацию о вкладах и выплатах, как это практикуется применительно к частным счетам в коммерческих банках[34]. Наконец, информация об операциях ФПР должна подвергаться аудиту, проведение которого должно быть возложено на компетентные и независимые структуры.

Предложенные выше механизмы повышения уровня прозрачности основываются на силе международных контрактных отношений. Есть и другие механизмы, которые опираются на надзор на национальном уровне. Возможен подход, при котором будут созданы независимые от исполнительной власти институты, специализирующиеся на распространении информации и надзоре. Такие агентства в любом случае должны получать все необходимое финансирование, чтобы делать свою работу должным образом—то есть независимо от исполнительной власти и других политических акторов. Чтобы сделать такие институты по-настоящему рабочими, их можно было бы уполномочить—в случае нехватки информации—приостанавливать выплаты со счетов ФПР (или

наделить их правом добиваться этого через суд там, где судебная система достаточно независима).

В последнее время было выдвинуто немало практических инициатив, направленных на повышение уровня прозрачности. Некоторые страны далеко продвинулись по пути использования юридических механизмов, требующих, чтобы вся информация, касающаяся эксплуатации природных ресурсов и доходов от их продажи, была доступна широкой публике — вплоть до признания недействительными контрактов, не соответствующих этому условию, как это сделано в Сан-Томе и Принсипи[35]. Другие государства сделали ставку на национальные институты; в Республике Чад, например, аналогичные задачи возложены на такую надзирающую организацию, как Коллегия по контролю, но не было выделено достаточно ресурсов, чтобы она могла вести мониторинг, для чего и создавалась эта организация [Catholic Relief Services 2005].

Унифицированные бюджеты

Следует иметь в виду, что некоторые институциональные меры, рекомендованные нами к рассмотрению, — особенно разделение полномочий по принятию различных решений о расходах — несут в себе риск запутать и осложнить весь бюджетный процесс. В этом таится не менее серьезная угроза прозрачности и беспрепятственной циркуляции потоков информации, чем в несовершенстве системы публикации. Поэтому важно, чтобы даже в том случае, когда решения принимаются различными структурами, сохранялась ясность относительно того, что это за структуры и как они влияют друг на друга. Минимальным условием для достижения этой цели является наличие единого бюджета государственных расходов. Чтобы государственная финансовая система была сбалансированной и прозрачной, жизненно важно, чтобы ФПР не имел отдельного бюджета расходов нефтяных средств; вместо этого фонд должен лишь переводить соответствующие средства непосредственно в государственный бюджет. Это не значит, что перечисляемые из ФПР средства не могут быть использованы для достижения таких целей, как экономическое развитие или укрепление пенсионной системы; напротив, мы полагаем, что правила, если они будут составлены разумно, помогут осуществлению этих целей. Как бы то ни было, такие перечисления средств должны производиться только через нормальный бюджет, а не в обход бюджетного процесса. Лишь при соблюдении этого условия будут существовать четкие юридические ограничения относительно того, какие средства могут быть выделены из общего правительственного бюджета на те или иные нужды.

Наличие единого бюджета способствует прозрачности; кроме того, оно помогает приблизиться к решению коренной проблемы, затрудняющей использование ФПР, – проблемы взаимозаменяемости (fungibility), или возможности перевода средств между статьями бюджета. Взаимозаменяемость монетарных ресурсов означает, что, даже если ФПР и не допускает перерасхода средств от продажи полезных ископаемых, этот перерасход может появиться вновь в других государственных расходах. Взаимозаменяемость иногда используется как аргумент, ставящий под сомнение способность ФПР изменить стимулы политиков: даже если ФПР преуспел в ограничении расходования средств, которые находятся под *его* контролем, правительство может просто перерасходовать средства из других статей бюджета, на которые не распространяются институциональные ограничения, налагаемые правилами ФПР. Это сильный довод; однако, если ФПР функционируют эффективно, взаимозаменяемость не составляет серьезной проблемы как раз в тех странах, где главной трудностью является перерасход средств, – то есть там, где накопленные средства от продажи природных ресурсов очень велики по сравнению с другими государственными средствами. Это происходит по следующей причине: чем больше доля государственных средств, подчиняющихся вышеописанным ограничениям, тем меньше доступно других средств, способных пагубным образом сказаться на общем ограничивающем воздействии на расходы. Из проблемы взаимозаменяемости можно сделать и более общий вывод: он состоит в том, что в идеале институциональные решения проблем политической экономии (таких, как повышение уровня прозрачности и контроля) должны применяться ко *всей* государственной финансовой системе, а не только к тем ее частям, которые зависят от эксплуатации природных ресурсов или находятся под управлением ФПР. В той мере, в какой описанные в данном разделе механизмы *могут* быть применены ко всему государственному сектору, это *должно* быть сделано. Поскольку на практике локальные реформы, как правило, провести легче, чем общие, создание ФПР должно быть использовано как возможность выделить внутри государственного сектора пространство, в котором эффективные механизмы могут быть запущены в действие самым очевидным для всех образом.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что некоторые из вышеуказанных условий повышения уровня прозрачности могли бы поддерживаться под контролем глобальной клиринговой палаты или международного финансового института, на счетах которого размещены средства ФПР. Международное агентство просто лучше подготовлено (например, в плане логистики) для вы-

полнения таких сложных информационных задач по сравнению с подавляющим большинством бедных стран, экспортирующих природные ресурсы. Здесь, как и в случае с механизмами разделения полномочий, механизмы обеспечения прозрачности могут быть включены в контракт в качестве обязательного пункта, устанавливающего, что банк, обслуживающий ФПР, должен публиковать отчеты обо всех операциях, относящихся к ведению ФПР.

Заключение

Существует простая причина, по которой фонды, призванные управлять доходами от природных ресурсов, в целом не справляются с задачей улучшения фискальной политики в странах, находящихся в тяжелой зависимости от экспорта природных ресурсов. Эта причина состоит в том, что экономические соображения, которые обычно используются для создания фонда, касаются лишь некой оптимальной фискальной политики, оставляя без внимания проблему создания благоприятной институциональной среды, необходимой для проведения такой политики. Однако политэкономия борьбы за власть может создать стимулы к более быстрой растрате поступлений от продажи природных ресурсов по сравнению с идеальным уровнем расходов данного правительства[36]. Мы утверждаем, что эти негативные эффекты наиболее сильны, когда существует глубокий политический раскол в обществе, институты слабы, имеют место чрезмерная концентрация политической власти, ограниченная прозрачность и высокая вероятность быстрой смены власти. Этот анализ подтверждается имеющимися эмпирическими данными о расходах в богатых ресурсами странах. Таким образом, наши опасения вполне обоснованны.

ФПР не является панацеей от всех бед: стимулы к тому, чтобы потратить как можно больше денег за короткий срок, существуют независимо от того, имеется в стране ФПР или нет. Очевидная трудность состоит в том, что фонды природных ресурсов менее всего нужны там, где сильны институты; и фондам труднее всего работать в институционально слабой среде, где они особенно необходимы. С фондом, который не занимается проблемой стимулов, которыми руководствуется правительство, перестанут считаться. Пример Республики Чад весьма показателен в этом отношении. В худших случаях, когда фонд организован таким образом, что он оказывается под контролем небольшого числа акторов, а его деятельность непрозрачна и слабо связана с бюджетными процессами, он столкнется с еще более тяжелыми проблемами [Davis et al. 2001].

Стало быть, вопрос стоит так: могут ли ФПР быть использованы для позитивного изменения стимулов — так, чтобы сама мотивационная среда ориентировала игроков в нужном направлении? Существует ряд механизмов, способствующих достижению этой цели. Мы выделяем три типа таких механизмов. Если ФПР удается добиться того, чтобы дискреционное расходование финансовых средств было затруднено в будущем, это может снизить мотивацию тратить слишком много денег сейчас. Расширение состава лиц, участвующих в принятии решений, будет иметь сходный эффект, если эта мера приведет к большей предсказуемости и умеренности в будущих расходах. Поэтому мы вправе ожидать, что ФПР окажут благотворное воздействие, если благодаря их деятельности повысится уровень прозрачности; для этого они должны регулярно публиковать доступные пониманию избирателей отчеты, по которым можно будет судить, насколько успешной была деятельность правительства по управлению ресурсными богатствами; если исполнительная власть плохо справляется с этой задачей, отчет вызовет обеспокоенность и послужит для правительства тревожным сигналом.

Вопрос о том, какая модель является наилучшей для той или иной страны, можно решить только с учетом местных условий. Хотя решения, которые мы предлагаем, выглядят априори многообещающими, дальнейшие исследования помогут углубить наше понимание того, почему на практике фонды природных ресурсов так часто терпят неудачу. Ученые-экономисты должны найти ответ на очень важный вопрос: как взаимодействуют фонды со всей институциональной структурой страны? Кроме того, необходимо провести дополнительные исследования возможных институциональных решений политико-экономических проблем, которые мы перечислили. Нам представляется, что, в зависимости от контекста, некоторые из этих решений — разделение полномочий, повышение уровня прозрачности, обеспечение доступа к информации — могли бы со временем побудить некоторых политиков к поведению, в большей степени ориентированному на сотрудничество и взаимодействие. Для более точного выяснения ожидаемых последствий осуществления того или иного предложения потребуется определенная теоретическая и эмпирическая работа. Особенно информативными могут оказаться исследования, детально прорабатывающие наше предположение о том, что многие местные проблемы могли бы быть решены (или смягчены) путем создания глобальной клиринговой палаты, которая взяла бы на себя ответственность за управление ФПР и тем самым хотя бы отчасти защитила фонд от негативных стимулов, преобладающих в политической экономии соответствующей страны.

В любом случае основная идея данной главы состоит в том, что разработчики фондов природных ресурсов должны сделать главным предметом своего внимания политические стимулы, действующие в их стране, и попытаться составить правила, регулирующие деятельность фонда таким образом, чтобы они не только содействовали приближению к оптимальной фискальной политике, но, что более важно, создавали политические стимулы (или, по крайней мере, нейтрализовали негативные мотивации) к проведению такой политики. Если им не удастся изменить стимулы политических акторов, ресурсные фонды не помогут решить экономические проблемы, стоящие перед странами, богатыми природными ресурсами. В тех случаях, когда местная институциональная среда слишком слаба для решения вышеуказанных проблем на национальном уровне (по крайней мере, в ближайшем будущем), мы посоветовали бы политикам богатых ресурсами стран рассмотреть ряд креативных мер, позволяющих положиться на силу внешних институтов. К таким инновация может относиться введение требования инвестировать активы в инструменты с фиксированным сроком; требования, чтобы компании и банки публиковали информацию обо всех операциях или предоставляли ее по требованию различных ветвей власти; требования, чтобы банки замораживали счета фонда при определенных условиях (например, в случае неконституционной смены правительства). При корректной реализации такие инновации, не посягая на суверенитет страны, позволят усилить государство: они дадут ему возможность осуществлять долгосрочное планирование и защищать свои стратегические проекты от вмешательства небольших, но влиятельных сообществ.

Библиография

Ainslie, G. and N. Haslam. 1992. Hyperbolic Discounting. In *Choice Over Time*. J. Elster and G. Loewenstein, eds. New York: Russell Sage Foundation.

Alesina, A. 1988. Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters. *The American Economic Review* 78 (4): 796–805.

Barro, R. 1973. The Control of Politicians: An Economic Model. *Public Choice* 14: 19–42.

Bates, R. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley: University of California Press.

Beck, T., G. Clarke, A. Groff, P. Keefer, and P. Walsh. 2000. New Tools and New Tests in Comparative Political Economy. World Bank Working Paper. Washington, DC: World Bank.

Catholic Relief Services. 2005. *Chad's Oil: Miracle or Mirage? Following the Money in Africa's Newest Petro-State*. Baltimore: Catholic Relief Services and Bank Information Center.

Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel, and S. Barnett. 2001. Oil Funds: Problems Posing as Solutions? *Finance and Development* 38: 4. Washington, DC: International Monetary Fund.

Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel and S. Barnett. 2003. Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources. In *Fiscal Policy Formulation and Implemetation in Oil-Producing Countries*, J. Davis, R. Ossowski, and O. Fedelino, eds. Washington, DC: International Monetary Fund.

Davis, J., R. Ossowski, and O. Fedelino, eds. 2003. *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*. Washington, DC: International-Monetary Fund.

Dixit, A., G. M. Grossman, and F. Gul. 2000. The Dynamics of Political Compromise. *Journal of Political Economy* 108 (3): 531–568.

Dixit, A. and J. Londregan. 1995. Redistributive Politics and Economic Efficiency. *American Political Science Review* 89 (4): 856–866.

Engel, E. and R. Valdes. 2000. Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries. IMF Working Paper WP/00/118. Washington, DC: International Monetary Fund.

Fasano, U. 2000. Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries. IMF Working Paper. Washington, DC: International Monetary Fund.

Fearon, J. D. and D. Laitin. 2003. Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review* 97 (1): 75–91.

Ferejohn, J. 1986. Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice* 50: 5–26.

Garfinkel, M. R. and J. Lee. 2000. Political Influence and the Dynamic Consistency of Policy. *The American Economic Review* 90 (3): 649–666.

Humphreys, M. 2005. Natural Resources, Conflict and Conflict Resolution. *Journal of Conflict Resolution* 49 (4): 508–537.

International Monetary Fund. 2003. *Azerbaijan Republic – Selected Issues and Statistical Appendix*. IMF Country Report No. 03/130. Washington, DC: International Monetary Fund.

International Monetary Fund. 2004. *Republic of Kazakhstan – Selected Issues*. IMF Country Report. Washington, DC: International Monetary Fund.

Kydland, F. and E. Prescott. 1977. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85: 473–490.

Persson, T. and G. Tabellini. 2000. Political Economics: Explaining Economic Policy (Zeuthen Lectures). Cambridge, MA: The MIT Press.

Robinson, J. A., R. Torvik, and T. Verdier. 2005. Political Foundations of the Resource Curse. Unpublished manuscript.

Часть III
Политический аспект

Глава 9

Как богатые полезными ископаемыми страны могут сократить неравенство

Майкл Л. Росс

РЕЗЮМЕ

Что могут сделать богатые полезными ископаемыми страны с разрывом между богатыми и бедными слоями населения (вертикальное неравенство) и с разрывом между богатыми и бедными природными ресурсами регионами (горизонтальное неравенство)? В этой главе рассматривается вопрос о том, как природные богатства могут влиять на вертикальное и горизонтальное неравенство и что может сделать с этим правительство. В ней также рассматриваются преимущества и недостатки децентрализации доходов от природных ресурсов и предлагается ряд рекомендаций для стран, стремящихся найти решение дистрибуционных проблем, обусловленных бумом в сфере природных ресурсов.

Введение

Если мы воспользуемся самым общим показателем прогресса в развитии — изменениями в уровне детской смертности между 1970 и 2000 годами, — обнаружится большой разброс в показателях по различным нефте- и газодобывающим странам (график 9.1). Наблюдается следующая тенденция: страны — экспортеры нефти и газа дают в этом отношении *более* вариативные результаты, чем страны-неэкспортеры, и по мере того как зависимость стран от экспорта нефти, газа и других полезных ископаемых возрастает, растет и вариативность результатов развития среди этих стран. Создается ощущение, что нефтяные и газовые доходы увеличивают способность правительств как творить добро, действуя во благо своим гражданам, так и приносить им зло.

Один из ключей к успеху состоит в том, чтобы научиться управлять тем влиянием, которое оказывает природно-ресурсная рента

на распределение доходов – как вертикальное (между богатыми и бедными), так и горизонтальное (между регионами страны). Оба вида неравенства могут быть губительными: высокий уровень вертикального неравенства может затормозить развитие, ослабив те факторы экономического роста, которые способствуют сокращению бедности [Easterly 2002; World Bank 2001], а горизонтальное неравенство может привести к ожесточенным конфликтам. При этом особенно опасны резкие изменения в горизонтальном неравенстве [Stewart 2000].

Об отношении между природными богатствами и вертикальным неравенством в доходах известно на удивление мало. Если воспользоваться наиболее распространенной единицей измерения неравенства в доходах – коэффициентом Джини, – обнаружится, что зависимость страны от природных ресурсов вроде бы никак не коррелирует с неравенством. Создается впечатление, что богатые ресурсами страны в среднем не отличаются от других ни бóльшим, ни меньшим неравенством.

Но существуют веские причины не делать преждевременных заключений из отсутствия простой связи между неравенством

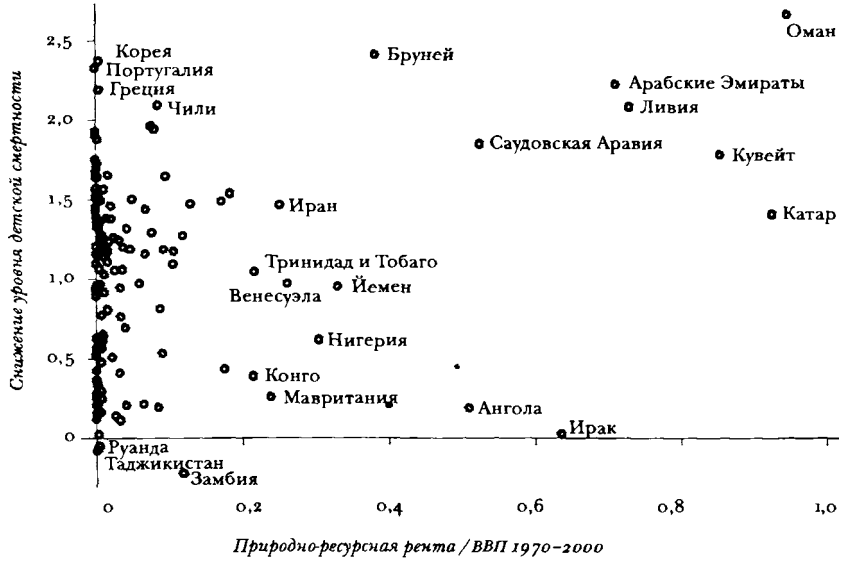


ГРАФИК 9,1. Природные богатства и сокращение детской смертности, 1970–2000 годы

ПРИМЕЧАНИЕ: Вертикальная ось измеряет разницу между детской смертностью в 1970 и в 2000 годах. Чем больше цифры, тем быстрее сокращается детская смертность.

и природными богатствами. Во-первых, у нас отсутствуют данные о неравенстве в доходах по большинству стран мира, зависящих от экспорта нефти. Фактически, как показывает график 9.2, наблюдается сильная *негативная* корреляция между зависимостью страны от ренты на полезные ископаемые и количеством данных, которые мы имеем об уровне неравенства в этой стране.

Во-вторых, существуют другие аспекты неравенства, не охватываемые стандартными данными, и мы не имеем о них почти никаких сведений; это особенно касается неравенства в доходах между социальными группами (например, сельских и городских работников) и между мужчинами и женщинами. В этом плане нам еще многое предстоит исследовать.

В данной главе обсуждается вопрос о том, что мы *действительно* знаем о соотношении неравенства и природного богатства и что могут сделать правительства для исправления сложившейся ситуации. В следующем разделе рассматривается воздействие природных богатств на вертикальное неравенство; в нем выдвигается тезис о том, что, несмотря на слабую научную освоенность этой темы, правительства уже сейчас могут предпринять определенные шаги для улучшения существующего положения вещей. В третьем

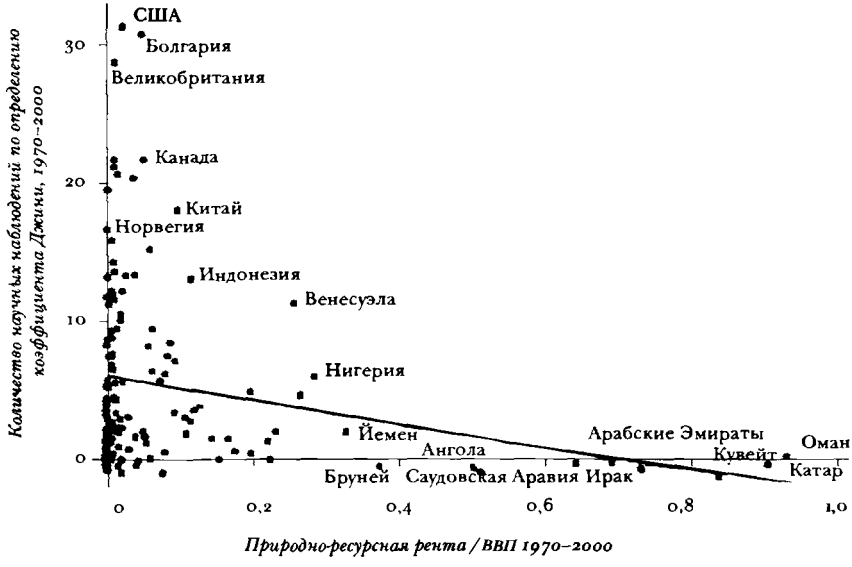


ГРАФИК 9.2. Природные богатства и отсутствие данных по коэффициенту Джини 1970–2000 годы

разделе обсуждается влияние природного богатства на горизонтальное неравенство; в нем получил отражение тот факт, что многие богатые ресурсами страны охвачены сецессионистскими (сепаратистскими) движениями. В четвертом разделе анализируется один общий подход к горизонтальному неравенству: децентрализация доходов от продажи ресурсов. В этом разделе проводится мысль, что децентрализация таит в себе много опасностей, но если она неизбежна, правительство может минимизировать эти угрозы, проводя адекватную политику. В пятом разделе обсуждаются исследовательские приоритеты интересующей нас проблематики, а в шестом содержится заключение ко всей теме.

Вертикальное неравенство

Постановка проблемы

Ресурсный бум оказывает сильное влияние на рабочую силу, и все же мы очень мало знаем о его конечном воздействии на вертикальное распределение доходов. В таких условиях может оказаться полезной попытка описать типовую ситуацию — показать, каким образом ресурсные бумы обычно влияют на состояние рабочей силы в стране, и высказать возникающие в связи с этим опасения.

Ресурсный бум может влиять на рабочую силу через два механизма. Первый, получивший название «голландская болезнь», описан в главе 1: резкое увеличение экспорта, как правило, приводит к повышению реального курса национальной валюты; это, в свою очередь, уменьшает международную конкурентоспособность сельскохозяйственного и промышленного экспорта страны, что может привести к сокращению занятости в этих секторах экономики [Corden and Neary 1982; van Wijnbergen 1984]). Хотя правительства могут принять действенные меры по нейтрализации последствий голландской болезни, чаще всего они этого не делают. Нигерийская экономика, например, сильно пострадала из-за неспособности правительства предпринять необходимые шаги. Быстрый рост экспорта нефти из Нигерии в 1960-х — начале 1970-х годов привел к повышению реального курса национальной валюты. Высокий обменный курс предельно затруднил (а в некоторых случаях сделал практически невозможной) для фирм из сельскохозяйственного и промышленного секторов продажу своей продукции за границу. Вместо того чтобы девальвировать национальную валюту, правительство сохраняло прежний (теперь уже сильно переоцененный) курс из страха перед инфляцией. В результате бум нефтяного экспорта привел к свертыванию экспорта продукции сельского хозяйства и промышленно-

ТАБЛИЦА 9.1.
Занятость по секторам в ряде стран (%)

	Сельское хозяйство	Промышленность	Сфера услуг
Ближний Восток/Северная Африка			
Египет (1995)	34	21,9	44,1
Саудовская Аравия (1990)	19,2	19,8	61,0
Сравнение по Западной Африке			
Гана (1990)	62,2	10,1	27,9
Нигерия (1995)	2,9	22	75,1

ИСТОЧНИК: World Development Indicators

сти и тем самым повысил уровень безработицы в этих секторах экономики.

Перетекание экспорта из сельскохозяйственного и промышленного секторов в нефтяной приводит к перекосу в секторальном составе рабочей силы. В таблице 9.1 сравнивается структура секторальной безработицы двух стран, имеющих крупные нефтяные секторы (Нигерия и Саудовская Аравия), с соответствующими структурами государств, сходных с ними во многих отношениях, но не имеющих нефти (Гана и Египет)[1]. В обоих случаях мы видим, что страны—экспортеры нефти имеют гораздо более низкий уровень занятости в сельском хозяйстве, чем в секторе услуг.

Хотя этот секторальный сдвиг хорошо изучен экономистами, остается неясным, как он сказывается на распределении доходов. С теоретической точки зрения его влияние на уровень занятости должно быть нейтральным: если рабочие имеют возможность легко перемещаться из одного сектора в другой—например, из сельскохозяйственного в строительный,—тогда секторальный сдвиг не окажет существенного влияния на распределение доходов.

Однако, если существуют ограничения в межсекторальной мобильности—при которых некоторые категории сельскохозяйственных и промышленных рабочих не могут, например, перейти в сектор услуг,—это приведет к повышению уровня безработицы среди таких рабочих и к соответствующему сдвигу в распределении доходов. Подобные факторы могут повлиять также на распределение доходов между мужчинами и женщинами: если происходит

перетекание рабочей силы из секторов, где женщины имеют хорошие возможности получить работу (например, в ткацкое производство), в секторы, где у них нет таких возможностей (например, в строительство), может обостриться гендерное неравенство. Подобные проблемы чаще всего затрагивают пожилых работников, неквалифицированных рабочих и сельских жителей.

Ресурсный бум может повлиять на ситуацию на рынке труда и иным путем: если правительство создаст новые рабочие места в государственном секторе на деньги, полученные от продажи сырьевых ресурсов, это может иметь важные последствия для распределения доходов. Есть данные о том, что уровень неравенства тем ниже, чем большая часть рабочей силы работает на государство, поскольку государство склонно унифицировать заработную плату своих работников [Milanovic 2001]. Если это так, то нефтяной бум может снизить неравенство — по крайней мере, в средних квинтилях распределения доходов, — хотя политика, направленная на предотвращение разбухания государственного сектора, ослабит этот эффект.

Пути решения проблемы

Трудно предсказать, как нефтяные деньги изменят вертикальное распределение доходов для конкретной страны. И все же, если сырьевые доходы имеют большое значение, это может привести к далеко идущим социально-экономическим последствиям. Первый вывод таков: страна, которая ожидает значительного роста доходов от продажи нефти и газа, должна организовать исследования на предмет того, как рост нефтяного и газового сектора повлияет на распределение доходов. Правительству следует предпринять превентивные меры, заранее имея в виду эти эффекты; иначе ему будет очень трудно найти адекватный ответ на растущее неравенство, когда оно столкнется с ним как со свершившимся фактом.

Если исследования покажут, что нефтяные доходы расширят пропасть между богатыми и бедными, правительство может предпринять меры трех типов: во-первых, попытаться преодолеть трудности в сельскохозяйственном и промышленном секторах путем стимулирования производства и роста экспорта; во-вторых, самостоятельно создать новые рабочие места для людей, потерявших работу в этих секторах; в-третьих, оно может проводить целенаправленную политику борьбы с бедностью.

Стратегия, осуществлявшаяся Индонезией, может послужить в этом плане хорошим примером в отличие от политики Нигерии. В 1960–1970-е годы индонезийское правительство разрабо-

тало и осуществило несколько программ, нацеленных на борьбу с бедностью, включая обязательное начальное образование, контроль над ценами на основные продукты питания и керосин, а также проекты государственных работ в сельской местности. Что касается правительства Нигерии, то оно не делало ничего подобного. К тому же индонезийское правительство предприняло меры по интенсификации сельскохозяйственного производства и девальвировало национальную валюту, благодаря чему экспорт остался конкурентоспособным и стране удалось избежать того коллапса экспорта сельхозпродукции, который постиг Нигерию, где от кризиса особенно пострадала сельская беднота. Наконец, политика Индонезии в области финансов (снижение курса национальной валюты) и ее проэкспортная позиция, отраженная в соответствующих законах, увенчались устойчивым ростом в производственном секторе, чего нельзя сказать о производственном секторе Нигерии, в котором наблюдался резкий спад в 1980-е годы [Bevan et al. 1999]). Такая продуманная и осмотрительная политика позволила Индонезии сохранять коэффициент Джини для своей страны на низком и стабильном уровне в 1970–2000 годы, в то время как коэффициент Джини для Нигерии подскочил за это время почти на треть (график 9.3).

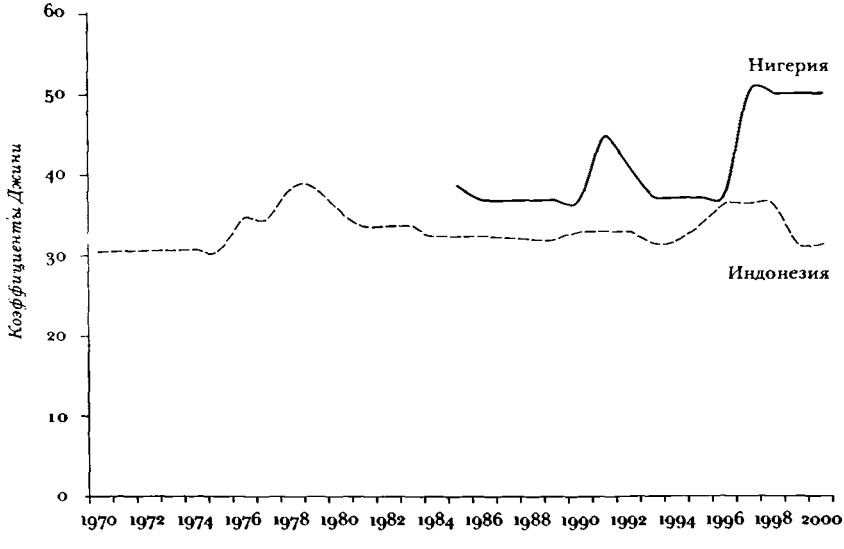


ГРАФИК 9.3. Неравенство в Нигерии и Индонезии, 1970–2000 годы

Проблема прямого распределения

Другой способ сокращения неравенства состоит в прямом распределении доходов от добывающей промышленности среди граждан в виде выплаты наличных. Единообразное перераспределение средств всем гражданам действует примерно так же, как прогрессивное налогообложение (или, точнее, как негативное регрессивное налогообложение), приводит к сокращению разрыва между доходами богатых и бедных, а тем самым — к снижению уровня вертикального неравенства.

Система прямого распределения используется в американском штате Аляска и в канадской провинции Альберта. Постоянный фонд Аляски (одно из старейших учреждений такого рода) работает с 1977 года и, по мнению многих, действует достаточно успешно (с мнениями по этому вопросу также можно ознакомиться в главах 7, 8 и 11). Этот фонд получает около 10% государственных доходов от продажи нефти и ежегодно распределяет часть накопленных процентов среди всех граждан штата — как взрослых, так и детей — в качестве дивидендов. Размеры дивидендов зависят от успехов в работе фонда; если вести отсчет с первого года существования такой системы, выплаты варьировались в диапазоне от 526 до 2106 долларов (в постоянных долларах 2004 года). Фонд Аляски управляется независимой корпорацией, которая инвестирует капитал в акции, облигации и недвижимость; задача корпорации состоит в максимизации доходов, а не в инвестировании в развитие штата. Эта программа приобрела такую популярность, что политики «буквально расталкивают друг друга локтями, стремясь продемонстрировать публике свои усилия по ее защите» [Goldsmith 2001, 5].

Недавно появился ряд публикаций, в которых утверждалось, что и другим странам — особенно Ираку — следовало бы перенять этот опыт и принять программы прямого распределения (см., например: Birdsall and Subramanian 2004; Palley 2003; Sandbu 2006)[2]. Сторонники этого подхода выдвигают следующие доводы:

- нефтяная рента распределяется при этом наиболее равномерно;
- это распределение ближе к оптимальному, чем любое другое из тех, на какие способно правительство;
- при таком подходе по крайней мере часть государственных нефтяных доходов остается вне досягаемости политиков, благодаря чему снижается коррупция, мздоимство и неэффективность правительства;
- создается близкий к оптимальному механизм борьбы с волатильностью цен;

- граждане получают возможность в какой-то мере участвовать в государственном управлении нефтяными доходами, отчего оно становится менее коррумпированным и более подотчетным;
- укрепляется финансовая система в странах, где она исторически слаба;
- появляется мощный инструмент для достижения социальных целей — в частности, в тех случаях, когда распределение дивидендов связывается с проведением определенных мероприятий (например, вакцинацией детей или их записью в школу).

Но есть основания для скептического отношения к перспективе того, что прямое распределение даст хорошие результаты в развивающихся странах. Правительства таких стран, как правило, менее склонны соблюдать принцип верховенства права; развивающимся странам свойственна институциональная нестабильность, стремление к извлечению ренты и коррупция распространены в них больше, чем в развитых странах[3]. Программа прямого распределения имеет шансы на успех только в том случае, если она будет осуществляться в условиях, нехарактерных для большинства богатых ресурсами стран, то есть при жесткой приверженности к верховенству права, интертемпоральной стабильности и способности противостоять политическому давлению и стремлению к извлечению ренты[4]. На протяжении многих лет развивающиеся страны создавали специализированные сырьевые фонды других типов (это были главным образом фонды накопления и стабилизации); в целом эти фонды функционировали не очень эффективно [Davis et al 2001; Ross 2001; см. также главу 8 данной книги].

Поскольку при таком подходе распределение принимает форму ренты, стратегия прямого распределения может привести к разного рода злоупотреблениям. Одна из опасностей состоит в стремлении к извлечению ренты посредством миграции: новые иммигранты могут наводнить страну, пока будет доступна рента, раздаваемая щедрой рукой[5]. Другая проблема состоит в создании на местном уровне силовых организаций, занимающихся противозаконной деятельностью, направленной на погоню за рентой: это может быть рэкет («крышевание»), вымогательство силами полиции или военных подразделений, а также не брезгующих грабежом повстанческих армий и других структур и ассоциаций мафиозного типа.

Стратегия прямого распределения имеет и другие изъяны.

- Она может привести к созданию параллельного бюджета со своими доходами и расходами, что усложнит и запутает фискальную политику.

- Она может оказаться нежизнеспособной в странах, где нет хорошо развитой финансовой системы и гражданам будет сложно распорядиться полученными таким путем наличными деньгами.
- Она может вызвать определенные административные трудности, поскольку для ее успешного проведения требуется, чтобы государство располагало достоверной базой данных, которая охватывала бы всех граждан страны. Поскольку многие государства ориентируются главным образом на списки избирателей, у политиков появляются дополнительные стимулы для фальсификаций и разного рода манипуляций со списками, предназначенными для прямого распределения средств.
- Не вполне ясно, каким образом прямое распределение отразится на региональных проблемах, поскольку граждане, проживающие поблизости от источников полезных ископаемых, могут потребовать для себя большей доли доходов от их продажи.

Конечно, когда прямое распределение функционирует эффективно, оно может способствовать справедливому распределению ренты и тем самым — снижению уровня неравенства. Однако существуют причины, по которым оно, как правило, функционирует плохо, и правительству следует подходить к вопросу об использовании данной опции с большой осторожностью. Государства, принимающие стратегию прямой дистрибуции, должны быть готовы к борьбе против злоупотреблений, неизбежных в условиях погони за рентой, — с тем, чтобы распределение содействовало достижению таких социально значимых целей, как, например, детская иммунизация и запись учащихся в школу.

Горизонтальное неравенство

Постановка проблемы

Если ресурсодобывающий регион является прибрежным, а также в случае, когда полезные ископаемые сконцентрированы в одной или нескольких частях страны, бурное развитие сырьевого сектора может оказать влияние на географию распределения доходов.

Сила этого воздействия зависит от четырех факторов.

1. Начального уровня жизни в добывающем регионе. Если этот регион беден, природные богатства могут помочь выровнять ситуацию и приблизить его благосостояние к среднему по стране уровню; если же он относительно богат, это

может только увеличить разрыв (а стало быть, и уровень неравенства).
2. Разницы между ростом в сырьевом секторе и темпами развития в других, не связанных с природными ресурсами секторах экономики.
3. Прочности связей между сырьевым сектором и другими сферами экономической деятельности.
4. Способности региональных властей присваивать себе доходы от сырьевого сектора.

Если месторождение функционирует в режиме анклава и местные власти не наделены полномочиями собирать налоги, то развитие сырьевого сектора не окажет существенного влияния на уровень жизни в регионе. Но если добывающий сектор тесно связан с местной экономикой, а местные власти имеют право облагать прямыми или косвенными налогами доходы, полученные от продажи природных ресурсов, ресурсный бум может резко увеличить занятость населения и уровень доходов в регионе[6].

Хотя рост *реальных* доходов региона может быть довольно значительным, не исключено возникновение проблем с ростом диспропорций между реальными и *ожидаемыми* доходами. Люди склонны испытывать неудовлетворенность по поводу своих доходов — какими бы существенными они ни были, — если они оказываются ниже ожидаемых [Frey and Stützer 2002]. Большой разрыв между реальными и ожидаемыми доходами может привести к политическим и социальным волнениям и беспорядкам. Опасность такого развития событий особенно велика в географически периферийных регионах, имеющих слабое влияние на центральное правительство и населенных гражданами с особой этнической или религиозной идентичностью. В таких случаях открытие новых месторождений может привести к росту недовольства на почве несбывшихся ожиданий, если разработка местных сырьевых ресурсов не приведет к заметным положительным изменениям в распределении доходов.

Во многих эконометрических исследованиях была установлена корреляция между уровнем добычи (или экспорта) нефти и риском развязывания гражданской войны[7]. В таблице 9.2 отражены десять случаев возникновения сепаратистских движений в регионах со значительными запасами нефти, газа или других природных ресурсов. Хотя ни одно из этих движений не было обусловлено исключительно наличием сырьевых ресурсов, во всех указанных случаях сепаратисты были убеждены, что доходы от их продажи могли бы повысить ценность или снизить издержки независимости. По мнению Коллиера и Хеффлер [Collier and

ТАБЛИЦА 9.2.
Нефтяные/сырьевые ресурсы и сецессионистские движения

Страна	Регион	Продолжительность	Природные ресурсы
Ангола	Кабинда	1975–2002	нефть
Конго, Дем. респ.	Катанга/Шаба	1960–1965	медь
Индонезия	Западное Папуа	1969	медь, золото
Индонезия	Асе	1975–	природный газ
Марокко	Западная Сахара	1975–1988	фосфаты, нефть
Муанмар	горные племена	1983–1995	олово, драг. камни
Нигерия	Биафра	1967–1970	нефть
Папуа – Новая Гвинея	Бугенвиль	1988–1997	медь, золото
Судан	Южный	1983	нефть
Йемен	Восточный и Южный	1994	нефть

Hoeffler 2002], «споры о праве собственности на вновь открытые месторождения природных ресурсов» могут подвигнуть население периферийных регионов на борьбу за независимость. Экономическая и социальная цена подобных гражданских конфликтов может оказаться чрезвычайно высокой; если правительство хочет избежать такого развития событий, оно должно быстро и эффективно реагировать на любое увеличение горизонтального неравенства.

Рекомендуемые меры

Легче предвидеть изменения в горизонтальном, чем в вертикальном неравенстве. Прямое распределение, о котором говорилось выше, также может способствовать снижению уровня горизонтального неравенства. Еще одна стратегия, направленная на предотвращение ожидаемого скачка в региональном неравенстве, состоит в децентрализации доходов от продажи сырья. Этот вопрос будет рассмотрен ниже.

Кроме децентрализации и прямого распределения правительство может прибегнуть ко многим другим мерам, способным привести к сокращению разрыва между реальными и ожидаемыми доходами в богатых природными ресурсами регионах. Среди таких мер выделим следующие.

- Предоставление сырьевым компаниям стимулов к найму местных рабочих и покупке местных продуктов; такого рода стимулы могут стать частью лицензионного соглашения.
- Ограничение миграции рабочих в добывающие регионы. Ресурсный бум часто привлекает низкооплачиваемых рабочих из других регионов страны или из других стран, их присутствие может сократить число рабочих мест, доступных для местного населения, и привести к росту социальной напряженности. В некоторых странах, таких как Индонезия и Папуа – Новая Гвинея, трения между местным населением и мигрантами, пожелавшими принять участие в проектах по добыче ископаемых, привели к возникновению или обострению сепаратистских движений. Ограничение миграции – возможно, временное – способно предотвратить подобную напряженность и помочь местному населению воспользоваться плодами бума в добывающих отраслях промышленности[8].
- Создание условий, при которых сырьевые фирмы были бы заинтересованы инвестировать средства в развитие региона. В южной Венесуэле, например, добывающая компания *Placer Dome* предоставила часть своих концессий местным артельщикам-старателям и произвела их обучение по технике добычи и ведению бизнеса. На Филиппинах компания *WMC* помогла местным сообществам получить официальное признание со стороны правительства – с тем, чтобы они смогли получать плату за право разработки недр и юридическую защиту своих прав на унаследованную от предков землю (более подробное описание подобных инициатив см. в Switzer 2001).
- Привлечение неправительственных организаций к посредничеству между местным населением и добывающими компаниями. Часто возникают острые противоречия между местными жителями, озабоченными состоянием окружающей среды, а также социально-экономическими последствиями добычи полезных ископаемых, и большими иностранными корпорациями, имеющими слабое представление о региональных особенностях и тревогах местного населения. Неправительственные организации, специализирующиеся

на защите окружающей среды, социальной справедливости и правах рабочих, способны оказать помощь в смягчении этих противоречий. Они могли бы, например, принять участие в разработке и реализации программ местного развития, финансируемых за счет доходов от продажи сырья; производить мониторинг деятельности фирм, правительства и других акторов; осуществлять посреднические контакты с враждующими сторонами, используя стимулы к большей терпимости, прозрачности и ответственности по отношению друг к другу; заранее бить тревогу в случае назревания тех или иных конфликтов.

- Обеспечение полной прозрачности всех доходов, связанных с добычей полезных ископаемых. Местное население часто имеет неверное представление о размере и характере распределения доходов от продажи сырья из-за недостатка информации или утраты доверия к правительству. В Асе, Индонезия, повстанческое движение руководствовалось распространенным мнением, что, добившись независимости, жители этого региона станут в двадцать раз богаче; это преувеличение, несмотря на гипертрофированный характер, обеспечивало группе повстанцев широкую поддержку со стороны населения. Если бы данные о доходах государства были более прозрачными и заслуживающими доверия, граждане этой провинции были бы менее подвержены сепаратистской пропаганде. Кроме того, прозрачность снизила бы уровень коррупции и укрепила веру в то, что доходы от ресурсов не разбазариваются.

Наконец, проблемы распределения могут привести к разжиганию насилия в тех случаях, когда силовые ведомства — полиция и/или армия — ведут себя хищническим образом. Проекты добычи полезных ископаемых часто привлекают полицию, вооруженные силы и военизированные организации, использующие свои преимущества для приобретения той или иной доли ренты либо напрямую — от добывающих фирм и их подрядчиков, либо косвенно — от людей, которые на них работают. В некоторых случаях военизированные подразделения организовывали нападения на добывающие фирмы с целью вымогательства[9]. Понятно, что местное население осуждает такое хищническое поведение, приводящее к расширению пропасти между реальными и ожидаемыми доходами от добычи полезных ископаемых.

И правительства, и фирмы могут достичь успехов в пресечении такого рода деятельности. В недавнем проекте компании *BP*, реализованном в индонезийской провинции Западное Па-

пуа, использовались инновационные технологии, минимизирующие разрыв между реальными и ожидаемыми доходами и препятствующие грабительскому вмешательству индонезийских военных. Эти технологии включают в себя следующие меры: проведение интенсивных консультаций с местными сообществами и неправительственными организациями с первых дней осуществления проекта; разработку и заключение с небольшими деревнями так называемых соглашений о переселении, предусматривающих наем местной рабочей силы, ограничение иммиграции, сохранение биологического разнообразия окружающей среды, поддержание устойчивого экономического развития и охрану культурной идентичности; воспрепятствование проникновению индонезийских сил безопасности в район работ путем создания собственных структур безопасности; заключение соглашений о независимой оценке деятельности компании. Подобные меры существенно повышают доверие к компании со стороны местных жителей.

Децентрализация доходов

Еще одна ответная мера на риск усиления горизонтального неравенства состоит в разделении доходов от природных ресурсов между центральными и региональными властями. В самом деле, сегодня наблюдается мировая тенденция к децентрализации нефтяной и других сырьевых рент [Brosio 2003]. Хотя предложенные меры выглядят вполне разумными и легко осуществимыми (с учетом опыта по урегулированию региональных споров по поводу сырьевой ренты), они применимы далеко не везде и имеют свои изъяны.

Большинство богатых нефтью стран Ближнего Востока являются унитарными государствами и имеют централизованную налоговую систему[10]. Однако многие страны – экспортеры нефти, не относящиеся к ближневосточному региону, делят сырьевую ренту между центральным и региональным правительствами, хотя и являются унитарными (Колумбия, Эквадор, Казахстан) или федеративными (Мексика, Нигерия, Россия, Венесуэла и Индонезия[11]) государствами [Ahmad and Mottu 2003].

Существует три способа, при помощи которых региональные правительства могут получать сырьевые доходы: они могут собирать налоги непосредственно с сырьевой отрасли; они могут получать прямые перечисления своей доли от сырьевых доходов центрального правительства на основе той или иной формулы; они могут получать непрямые перечисления от центрального правительства в рамках системного распределения, направленного

на смягчение противоречий через бюджетный процесс. Первые два подхода – наделение местных властей полномочиями по сбору сырьевых налогов и использование прямых перечислений определенной доли государственных доходов от ресурсов – не лишены ряда серьезных недостатков.

- Имея более диверсифицированную доходную базу, чем региональные власти, центральные правительства лучше защищены от эффектов волатильности поступлений от продажи сырья.
- Возможности любого региона в плане эффективного абсорбирования новых инвестиций за счет непредвиденных дополнительных поступлений не так велики, как соответствующие возможности центрального правительства.
- Центральное правительство лучше способно проводить антициклическую фискальную политику, направленную на содействие развитию экономики во время рецессий и сдерживание роста денежной массы, когда инфляция становится слишком высокой.
- Хотя фискальная дисциплина остается серьезной проблемой для большинства центральных правительств, на субнациональном уровне, как правило, решить ее еще труднее[12].
- Наделение региональных правительств полномочиями по самостоятельному сбору налогов порождает новые проблемы:
  - субнациональные правительства имеют (по сравнению с центральным правительством) меньше возможностей в плане администрирования сложных типов налоговых сборов и взимания налогов с крупных иностранных фирм;
  - когда субнациональные правительства вводят собственные налоги или сборы, они могут создать неэффективные подсистемы, вступающие в противоречие с общенациональной фискальной стратегией.

Субнациональные правительства имеют полное право на получение доходов от продажи нефти и газа, которые компенсировали бы им социальные, экологические и инфраструктурные издержки, связанные с развитием добывающей промышленности. Но все остальные аргументы в пользу субнациональных нефтяных налогов являются политическими. Местные правительства находят привлекательной возможность устанавливать собственные нефтяные и газовые налоги, потому что при этом налогами облагаются немобильные активы, а расходы по эксплуатации не-

сут фирмы, зарегистрированные в другой юрисдикции. Региональные правительства часто объявляют себя собственниками этих ресурсов и могут пригрозить отделением, если получат меньше, чем им хотелось бы. Кроме того, конституция может предоставить им право устанавливать некоторые налоги на сырье в рамках их юрисдикции.

Ахмад и Мотту [Ahmad and Mottu 2003] приходят к выводу, что самый лучший вариант фискальной системы — это полная централизация всех нефтяных доходов с тщательно продуманными перечислениями субнациональным правительствам. Признавая, что такая конфигурация часто бывает политически неприемлемой, они выдвигают еще одно предложение: субнациональные правительства получают полномочия устанавливать относительно небольшие стабильные налоги на нефть — такие, как акцизы на производство, — в то время как национальное правительство собирает налоги и плату за право разработки, связанные с более волатильными формами доходов. Эти авторы также предлагают, чтобы любые субнациональные нефтяные налоги дополнялись более стабильными источниками доходов. Они предпочитают такую систему соглашениям о разделе ресурсных доходов, поскольку опасаются, что такие договоры освободят субнациональные правительства от ответственности, усложнят осуществляемое центральным правительством макроэкономическое планирование и в конечном счете не обеспечат субнациональные правительства стабильным финансированием, необходимым для оказания общественных услуг на местах.

Брозио [Brosio 2003] соглашается с тем, что полная централизация была бы в таких случаях наилучшим решением, но все же выступает в защиту соглашений о разделе доходов как «второй лучшей» альтернативы. Брозио утверждает, что процесс взимания и администрирования налогов слишком сложен для того, чтобы его могли осуществлять субнациональные правительства — по крайней мере, в развивающихся странах. Он подчеркивает, что особенно трудно добиться выравнивания доходов между субнациональными юрисдикциями, и утверждает, что такой подход ложится тяжелым бременем на общенациональную энергетическую политику.

Доводы в пользу предоставления субнациональным правительствам полномочий на установление налогов или выделения прямой доли в национальных сырьевых доходах звучали бы весомее, если бы нашлись доказательства того, что такие меры помогают предотвратить возникновение сецессионистских движений. Однако систематический анализ этой зависимости так и не был произведен, и ситуация остается неясной. С одной стороны, про-

цесс достижения договоренностей с субнациональными правительствами может оказаться очень жарким: споры по поводу нефтяных доходов могут превратиться в игру с нулевой суммой, в которой каждое центральное и местное правительство будет добиваться как можно большего, что затруднит нахождение магической формулы распределения, которую сочли бы справедливой все заинтересованные стороны. С другой стороны, соглашения о разделе доходов в некоторых случаях играли роль важных компонентов более всеобъемлющей и дальновидной политики, направленной на ослабление сецессионистского давления в богатых природными ресурсами регионах – как это произошло, например, в Индонезии.

Местные и региональные правительства должны получать компенсацию за издержки, создаваемые добычей полезных ископаемых на территории, входящей в зону их юрисдикции. Местное и коренное население, проживающее на земле, где ведется добыча сырья, заслуживает специального внимания: процесс компенсации следует начать с полного признания прав местных жителей и коренного населения как лиц, интересы которых должны быть непременно учтены, прежде чем начнется реализация любого нового проекта[13]. Но наделение субнациональных правительств полномочиями по сбору сырьевых налогов или правом на определенную фиксированную долю от общегосударственных нефтяных доходов не приводит к успеху, так что этих вариантов фискальной политики следует избегать, насколько это возможно. Наилучшие результаты достигаются в тех случаях, когда правительство берет на себя сбор налогов в централизованном порядке и принимает системные решения о дальнейшем распределении доходов с учетом интересов местных и региональных властей.

Если такое устройство оказывается недостижимым, правительство должно попытаться выработать систему распределения доходов, которая

- минимизировала бы волатильность субнациональных доходов;
- минимизировала бы неэффективность, создаваемую пересекающимися налогами;
- не усугубляла бы существовавшие ранее региональные неравенства;
- создавала бы стимулы к тому, чтобы субнациональные правительства координировали свою фискальную политику с соответствующей стратегией центрального правительства;
- побудила бы субнациональные правительства использовать нефтяные доходы в качестве дополнительных по от-

ношению к существующей налоговой базе, а не заменяющих ее;
- определяла бы меры ответственности за расходование сырьевых средств, с тем чтобы дополнительные поступления направлялись на обеспечение того или иного общественного блага;
- базировалась бы на формуле, сохраняющей стабильность на протяжении длительного периода времени, благодаря чему вопросы о разделении доходов или налогов не пришлось постоянно пересматривать;
- являлась бы вполне прозрачной и подвергалась регулярным аудиторским проверкам;
- не создавала бы стимулов к тому, чтобы граждане образовывали новые субнациональные юрисдикции для получения ренты, предоставляемой центральным правительством.

Исследовательские приоритеты

Мы еще многого не знаем о неравенстве в богатых природными ресурсами странах. Будущие исследования в этой области могут сосредоточиться на следующих пяти вопросах.

1. *Как природные богатства влияют на вертикальное неравенство?* Надежные систематические данные, которые отражали бы неравенство в доходах в богатых ресурсами странах, практически отсутствуют. Когда будут найдены способы измерения неравенства в этих странах, мы лучше поймем общее соотношение между природными богатствами и неравенством доходов. Кроме того, ощущается острая потребность в научных исследованиях, которые отвечали бы на вопрос: какие изменения претерпевает со временем распределение доходов в странах, переживающих сырьевой бум? Эти данные совершенно необходимы, и нам придется проделать эту работу, если мы действительно хотим понять, какова связь между природными богатствами страны и неравенством доходов.
2. *Существуют ли серьезные ограничения в межсекторальной мобильности для определенных групп населения в богатых природными ресурсами странах?* Сырьевой бум будет иметь серьезные распределительные последствия в том случае, если определенные демографические группы — например, женщины, пожилые работники, сельские рабочие или рабочие с низкими доходами — обладают меньшими возможностями в плане

перемещения из секторов, связанных с внешней торговлей, в условиях голландской болезни. В таких случаях правительство должно воспользоваться имеющимися у него рычагами власти и вмешаться в развитие событий, чтобы исправить ситуацию. Однако эта тема до сих пор остается слабо исследованной.

3. *Какие стратегии оказались успешными в плане смягчения горизонтального неравенства, когда сырьевой бум имел серьезные локальные последствия?* Известно большое количество случаев возникновения (или усиления) сецессионистских движений в богатых природными ресурсами регионах; при этом существуют другие страны, где такие конфликты не наблюдаются, хотя имеются (казалось бы) все условия для их вызревания[14]. Внимательное изучение этих успешных случаев может привести к выявлению эффективных мер, при помощи которых государства могут предотвратить региональные конфликты по поводу присвоения ренты.
4. *Как и почему проводившиеся в богатых природными ресурсами странах стратегии децентрализации давали разные по эффективности результаты?* Хотя политика децентрализации имеет много недостатков, многие страны продолжают проводить эту стратегию в отношении распределения доходов от своих природных ресурсов. Чем больше мы узнаем об этих экспериментах, тем лучше понимаем, какие меры окажутся наиболее оптимальными в этом плане. Нам нужны исследования, в которых сопоставлялись бы успешный и провальный опыт децентрализации, а также работы, в которых сравнивались бы региональные результаты в государствах, которые пошли по пути децентрализации распределения доходов. Такой подход мог бы оказаться особенно плодотворным применительно к отдельным показательным случаям, таким как опыт Индонезии, где децентрализация проводилась при наличии множества богатых природными ресурсами регионов; на этом примере можно наблюдать вариации в результатах, выявляющиеся при сравнении разных регионов.
5. *Каковы условия, при которых прямое распределение скорее всего сработает?* Стратегия прямого распределения была реализована только в богатых странах. Однако, поскольку сохраняется большой интерес к подобным планам, было бы полезно иметь более строгую и надежную теорию об условиях, при которых такая стратегия привела бы к успеху.

Заключение

Хотя некоторые утверждают обратное, приходится признать, что нам известно на удивление мало о соотношении между природным богатством и вертикальным неравенством. Многие эксперты признают, что сырьевая рента – при наличии слабых институтов – увеличивает разрыв между богатыми и бедными. Но, возможно, верно и обратное: рост государственного сектора экономики может привести к унификации заработной платы и тем самым к уменьшению неравенства. Аналитические разработки и статистические данные, которыми мы располагаем на сегодняшний день, недостаточны для того, чтобы можно было с уверенностью сказать, какой сценарий является в этом отношении более вероятным.

Государства, столкнувшиеся с сырьевым бумом, должны сфокусировать внимание на проблеме вертикального неравенства и приложить все необходимые усилия к тому, чтобы рабочие получили возможность перемещаться из секторов, связанных с внешней торговлей (как правило, речь идет о сельскохозяйственном и промышленном производстве), в не связанные с нею секторы (рынок услуг). Если межсекторальный сдвиг оставит без работы определенные группы населения – женщин, рабочих с низкими доходами, сельскохозяйственных работников и пожилых рабочих, – правительство должно предпринять в связи с этим эффективные контрмеры. Кроме соображений, касающихся неравенства, правительство должно принять политику, которая поможет защитить экономику от исключительной зависимости от одного вида сырья, для чего ему придется проводить осторожную политику в сфере обменного курса национальной валюты и предпринимать меры, направленные на развитие производства и поддержание конкурентоспособности в промышленном и сельскохозяйственном секторах экономики.

Что же касается горизонтального неравенства, то здесь мы имеем гораздо более ясную картину. Сырьевой бум обостряет региональное неравенство при следующих условиях: если добывающий регион был изначально богатым; если рост в сырьевом секторе превышает рост в других секторах экономики; если сырьевой сектор имеет тесные связи с местной экономикой; если региональное правительство может прямо или косвенно облагать налогами доходы от продажи полезных ископаемых. Ситуация часто становится взрывоопасной в тех случаях, когда ожидаемые изменения в доходах в добывающем регионе превышают реальные результаты.

Государство имеет большой арсенал средств для решения этих проблем. К сожалению, один из самых распространенных подходов – децентрализация сырьевых поступлений – имеет много «противопоказаний» и должен применяться только в тех случаях, когда он политически неизбежен. Второй подход – план прямого распределения по образцу Аляски – до сих пор не был испытан ни в одной развивающейся стране, где институты чаще всего бывают слабыми. Если бы на этом пути удалось добиться успеха, доходы от продажи сырьевых ресурсов распределялись бы на удивление справедливо; но в случае неудачи такой подход привел бы к всеобщей погоне за рентой и повсеместным фальсификациям и злоупотреблениям.

Менее рискованный подход заключается в проведении политики, направленной на сужение разрыва в доходах между добывающим регионом и остальной страной; что же касается добывающего региона, то здесь должна проводиться политика, нацеленная на сужение разрыва между реальными и ожидаемыми доходами. Эти меры включают в себя полную прозрачность доходов, содействие развитию корпоративного гражданства, ограничение миграции в добывающий регион, усиление роли неправительственных организаций и предотвращение хищничества со стороны сил безопасности и других военизированных подразделений.

Библиография

Ahmad, E. and E. Mottu. 2003. Oil Revenue Assignments: Country Experiences and Issues. In *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino, eds. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 216–242.

Bahl, R. 2001. Equitable Vertical Sharing and Decentralizing Government Finance in South Africa. *International Studies Program Working Paper Series*. Atlanta.

Bevan, D. L., P. Collier, and J. W. Gunning. 1999. *Nigeria and Indonesia*. New York: Oxford University Press.

Birdsall, N. and A. Subramanian. 2004. Saving Iraq from Its Oil. *Foreign Affairs* 83 (4): 77–89.

Brosio, G. 2003. Oil Revenue and Fiscal Federalism. In *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, J. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino, eds. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 243–272.

Buhaug, H. and J. K. Rod. 2005. Local Determinants of African Civil Wars, 1970–2001. Working Paper. The Norwegian University of Science and Technology (NTNU), and the International Peace Research Institute, Oslo (PRIO).

Collier, P. and A. Hoeffler. 2002. The Political Economy of Secession. 23 December. Available online at http://users.ox.ac.uk/~ball0144/self-det.pdf.

Collier, P. and A. Hoeffler. 2005. Democracy and Resource Rents, ESRC Working Paper.

Corden, W. M. and P. J. Neary. 1982. Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal* 92: 825–848.

Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel, and S. Barnett. 2001. Oil Funds: Problems Posing as Solutions? *Finance and* Development 38 (4): 56–59.

Easterly, W. 2002. *Inequality Does Cause Underdevelopment.* Washington, DC: Center for Global Development.

Fearon, J. D. 2005. Primary Commodities and Civil War. *Journal of Conflict Resolution* 49 (4): 483–507.

Frey, B. S. and Stiitzer, A. 2002. *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Well-Being.* Princeton: Princeton University Press.

Goldsmith, S. 2001. The Alaska Permanent Fund Dividend Program. Working Paper. University of Alberta, Edmonton, Alberta.

Humphreys, M. 2005. Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution: Uncovering the Mechanisms. *Journal of Conflict Resolution* 49 (4): 508–537.

McLure, C. E. 2003. The Assignment of Oil Tax Revenue. In *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries,* J. Davis, R. Ossowski, and A. Fedelino, eds. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 204–215.

Milanovic, B. 2001. Determinants of Cross-Country Income Inequality: An Augmented' Kuznets Hypothesis. *World Bank Policy Research Working Papers.*

Palley, T 2003. Combating the Natural Resource Curse with Citizen Revenue Distribution Funds. *Foreign Policy in Focus* (December): 1–12.

Ross, M. L. 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia.* New-York: Cambridge University Press.

Ross, M. 2004. What Do We Know About Natural Resources and Civil War? *Journal of Peace Research* 41: 337–356.

Sandbu, M. E. 2006. Taxable Resource Revenue Distributions: A Proposal for Alleviating the Natural Resource Curse. *World Development* 34 (7): 1153–1170.

Switzer, J. 2001. Armed Conflict and Natural Resources: The Case of the Minerals Sector. London: International Institute for Environment and Development.

van Wijnbergen, S. 1984. The «Dutch Disease»: A Disease After All? *The Economic Journal* 94: 41–55.

World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty.* New York: World Bank and Oxford University Press.

Глава 10

Как добиться справедливости: борьба за прозрачный фискальный общественный договор

Терри Линн Карл

РЕЗЮМЕ

Ресурсное проклятие является по своей природе политическим, а не экономическим феноменом. В данной главе определяются основные параметры зависимости государств-экспортеров от ресурсной ренты, порождающие политические проблемы. С одной стороны, необычайная ценность сырьевых (преимущественно нефтяных и газовых) запасов влечет за собой *необычайно высокий уровень внешнего вмешательства* в формирование политики добывающих стран, проявляющегося в притязаниях на распоряжение их ресурсами со стороны доминирующих государств и частных иностранных компаний. С другой стороны, нефтяные государства, как правило, *менее подвержены некоторым типам внутреннего политического давления*, которое в других странах способствовало созданию бюрократически эффективных, устойчивых, либеральных и в конечном счете демократических систем управления, и связано это именно с тем, что *они освобождены от необходимости облагать налогами своих подданных*. Многие из решений, обычно предлагаемых в таких случаях, не учитывают эту базовую динамику. Прежде всего необходим широкомасштабный «фискальный общественный договор», базирующийся на прозрачности,— договор, который создал бы стимулы к изменению поведения всех акторов (как международных, так и местных), вовлеченных в нефтяную игру и участвующих в погоне за рентой.

Введение

Выражение «ресурсное проклятие», употребляемое по отношению к странам — экспортерам нефти, — это яркая метафора, отражающая парадоксальные последствия, связанные с обла-

данием большими природными богатствами[1]; тот факт, что мы имеем здесь дело преимущественно с политическим/институциональным, а не с экономическим феноменом, часто ускользает от внимания политиков, которые не торопятся (или не имеют желания) признавать эту реальность[2]. Когда ресурсодобывающие страны называют жертвами ресурсного проклятия, этот фразеологический оборот не может относиться к нефти как таковой (являющейся всего лишь черной вязкой жидкостью), оно применимо скорее к тем типам политических и производственных отношений, которые складываются вокруг ее эксплуатации. Негативные последствия не связаны с самим фактом обладания нефтью: чтобы феномен ресурсного проклятия проявил себя в полной мере, нефть должна продаваться на международном рынке, а не использоваться только для внутреннего потребления[3]. Кроме того, ресурсное проклятие в значительной мере основано на природе сложившегося международного режима обращения нефти, опирающегося на институты, сформированные международными нефтяными компаниями, правительствами стран, в которых они работают, и иностранными кредиторами. Таким образом, речь должна идти о системе государств и частных акторов, вовлеченных в экспорт нефти,—еще одна неудобная реальность, которую часто не торопятся признавать.

Попросту говоря, зависимость от экспорта нефти превращает добывающие государства в «горшочки с медом»—ареалы, притягательные для разного рода акторов, местных и иностранных, не обращающих внимания на долгосрочные последствия такой коллективной погони за рентой. Используя терминологию теории игр, можно сказать, что горшочек с медом—это ловушка, которая, если ее вовремя не обезопасить, ставит под удар всю систему. Эта аналогия вполне уместна: погоня за нефтяной рентой, в которую вовлечены как внутренние, так и внешние акторы, создает нефтяную ловушку, которая представляет угрозу не только для экономической и политической стабильности нефтяных государств, но также и для здоровья международной экономической системы, а в конечном счете—для перспектив построения более справедливого мира. Поскольку корни этой ловушки являются главным образом политическими и институциональными, преодоление негативных последствий развития, основанного на добыче нефти, должно начинаться с выработки политических и институциональных соглашений. Как мы увидим ниже, это требует сильного толчка, побуждающего к заключению далеко идущего фискального общественного договора, базирующегося на прозрачности,—общественного договора, который создал бы стимулы к изменению поведения (нацеленного исключительно

на погоню за рентой) всех вовлеченных в нефтяную игру акторов, как международных, так и местных. Первым шагом на пути к такому фискальному общественному договору могло бы послужить опирающееся на широкую базу соглашение – между государствами и их гражданами, компаниями и международными финансовыми институтами – о максимальной открытости в сфере циркуляции нефтяной ренты, с тем чтобы ее распределение стало как можно более справедливым. Это позволило бы создать ситуацию, при которой дальнейший переход к использованию альтернативных форм энергии мог бы быть осуществлен в более упорядоченном и бесконфликтном режиме. Общие очертания предлагаемого контракта уже различимы в постоянно укрепляющемся консенсусе относительно важности достижения прозрачности как первого шага к преодолению ресурсного проклятия.

Какими бы трогательными ни были ностальгические воспоминания о добрых старых временах, когда энергия «почти ничего не стоила», нынешнее устройство нефтяного сектора ассоциируется с множеством негативных явлений, которые должны быть устранены. Перечень трудностей, с которыми сталкиваются сегодня экспортеры нефти, говорит сам за себя: темпы экономического роста, не оправдывающие ожиданий; барьеры, стоящие на пути диверсификации; плохие показатели в области социального обеспечения; высокий уровень бедности, неравенства и безработицы; разгул коррупции; неэффективное управление; прямое авторитарное правление или постоянная угроза перехода к авторитаризму; правовой нигилизм; культура безудержной погони за рентой; разрушительные последствия для окружающей среды; нарушения прав человека; и, наконец, возрастающий риск развязывания конфликтов – вплоть до гражданских войн[4]. Подобные угрозы не ограничиваются общеизвестными горячими точками наподобие Ирака, Индонезии, Судана, Республики Чад, дельты Нигера и Колумбии, но распространяются и на более мирные государства, пытающиеся предотвратить внутренние конфликты, чреватые наихудшими последствиями; речь идет о таких странах, как Венесуэла, Иран и Саудовская Аравия. Сегодня по меньшей мере 34 слаборазвитые страны полагаются на нефть и природный газ как основные источники экономического развития: доля сырьевых доходов составляет в них не менее 30% от экспортных поступлений, и более трети этих стран имеют годовой доход на душу населения менее 1500 долларов [Birdsall and Subramanian 2004]. Почти все страны из последней группы и многие из первой являются, потенциально или реально, несостоятельными государствами (failing states).

Настоятельная необходимость в радикальном изменении ситуации игнорируется или недооценивается также и потому, что прове-

дение реформ потребует серьезных затрат со стороны стран—потребителей сырья. Эти затраты могут оказаться весьма болезненными не только в связи с существенным ростом стоимости добычи нефти и нарастающими угрозами инфляции и рецессии, но также и ввиду наличия политически дискомфортного сочетания этих цен и чрезвычайно высоких доходов компаний[5]. Кроме того, поскольку 2005 год был отмечен как самый жаркий за весь период наблюдений и самый интенсивный в плане разрушений, вызванных резкими изменениями климатических условий[6], страх перед глобальным потеплением, связанным с использованием нефтяного топлива, становится с каждым днем все более гнетущим. Озабоченность в связи с ожиданием так называемого пика добычи нефти—момента (который вот-вот настанет или уже наступил), когда уровень добычи достигнет наивысшей точки, после чего неизбежно пойдет на снижение,—подогревает эти опасения. Указанные тенденции наметились сравнительно недавно, но худшее еще впереди. Происходящие в сегодняшнем мире события—война в Ираке, потенциальная ядерная угроза, исходящая от Ирана (санкции, налагаемые на эту страну, могут привести к повышению цен на нефть до 100 долларов за баррель), и возрастающая опасность терроризма, питаемого недовольством в связи с распределением сырьевых доходов или спонсируемого за счет поступлений от продажи нефти,—можно рассматривать как явные симптомы нарастающего энергетически-сырьевого кризиса[7]. Если с этим кризисом не удастся совладать при помощи планирования и упреждающих действий, он будет представлять серьезную угрозу для всего мира.

Тем не менее даже с учетом открывающихся перед нефтяным сектором тревожных перспектив достижение общественного договора, призванного обуздать погоню за рентой, остается нелегким делом. Выполнение этой задачи нельзя отдавать на откуп технократам. Вопрос об эффективном использовании сырьевых богатств и справедливом распределении нефтяной ренты является в своей основе политическим, поскольку он касается власти, взаимных договоренностей и социальной справедливости. Как будет показано ниже, ресурсное проклятие есть проявление долгосрочных институциональных механизмов, которые не могут быть изменены без скоординированных усилий всех заинтересованных сторон (включая правительства и население стран-производителей и стран—потребителей нефти, а также международные нефтяные компании и финансовые институты), призванных выработать и утвердить новые нормы и практики в сфере производства энергоресурсов.

В данной главе исследуется вопрос о необходимости выработки того, что Мур [Mooge 2004] назвал «фискальным общественным

договором»; мне уже приходилось писать об этом в контексте борьбы за заключение своего рода пакта о совершенствовании управления в нефтяном секторе [Karl 1987]. Чтобы объяснить корни ресурсного проклятия, необходимо сосредоточить внимание на аргументах, впервые представленных в «Парадоксе изобилия» [Karl 1997]. В этой работе рассмотрены политические и организационные последствия – как национальные, так и международные – опоры на нефтяные доходы; в ней показано, что страны – экспортеры нефти совершают большую ошибку, когда в деле развития собственной государственности делают ставку исключительно на денежные поступления от продажи сырья, а не на прямое налогообложение. В этой главе также рассматриваются некоторые предложения, направленные на смягчение ресурсного проклятия; произведенный нами анализ показал, что при всей привлекательности и эффективности предлагаемые меры *приведут к успеху только в том случае, если погоня за рентой будет выявлена, сделана прозрачной и подвергнута постоянному мониторингу и открытому политическому обсуждению.* Это особенно справедливо по отношению к тем странам, где клептократия является правилом, а не исключением (что наблюдается, например, в некоторых частях Западной Африки и в странах Каспийского бассейна). Наконец, в данной главе намечены контуры первого шага к преодолению ресурсного проклятия; таким шагом может послужить работа над составлением будущего общественного договора, основанного на прозрачности и мониторинге нефтяных доходов на международном и национальном уровнях.

Диагностирование проблемы: государство как «горшочек с медом»[8]

«Доходы государства – это само государство», – сказал Эдмунд Берк; в этом и состоит дилемма, с которой сталкиваются страны – экспортеры нефти[9]. Ученые, занимающиеся изучением вопросов государственного строительства, при всех имеющихся разногласиях согласны в том, что дееспособные государства строятся путем торга – выработки соглашений и компромиссов с другими государствами, с одной стороны, и достижения договоренностей с организованными группами на своей территории, с другой стороны. Государственная власть как таковая исторически складывалась посредством обмена ресурсов на институты [Tilly 1975, 1992; Тилли 2009]. Поскольку нефтяные государства опираются главным образом на ренту, или на то, что Адам Смит описал как «деятельность людей, которые пожинают то, что они не посеяли»,

этот обмен оказывается надолго отложенным или искаженным или даже происходит через другие механизмы.

Зависимость от экспорта природных ресурсов, как правило, приводит к слабости институтов, особенно тех, что отвечают за государственное управление (например, занимаются оказанием общественных услуг) или политическое представительство (например, политические партии). По сути эти институты служат промежуточным каузальным звеном между эксплуатацией ресурсов и качеством экономической деятельности. Нефтяные государства страдают от двойного негативного эффекта: система управления, складывающаяся в этих странах в период интенсивной добычи нефти, искажается под действием растущих потребностей в извлечении сырья, а усиление ресурсозависимости, которым сопровождается государственное строительство, приводит впоследствии к ухудшению ситуации в таких критически важных сферах, как организация производства в отраслях, не связанных с добычей полезных ископаемых, структура расходов, фискальная ответственность и участие граждан в политической жизни. Таким образом создается порочный круг, при котором добыча природных ресурсов и государственное строительство мешают друг другу. Хотя на государственное строительство влияют и многие другие факторы, не связанные с зависимостью от экспорта нефти, эти посторонние воздействия в совокупности недостаточно сильны, чтобы нейтрализовать неблагоприятный нефтяной эффект. В лучшем случае зависимость от экспорта полезных ископаемых вначале содействует развитию некоторых форм государственного строительства, но и при таком (относительно благоприятном) развитии событий государственный сектор в конечном счете превращается в горшочек с медом, борьба за который ведет к снижению государственной эффективности, ослаблению политического представительства и устойчивого развития.

В кратко- и среднесрочной перспективе рост доходов от продажи нефти и распределение ресурсов ведут к поддержке любого правительства, находящегося у власти, до тех пор, пока струя нефтедолларов не иссякнет. Именно поэтому некоторые этапы нефтяной зависимости были отмечены необычайным долгожительством правящих режимов, в том числе и весьма экстравагантных, и стабильностью в сфере государственного строительства; в качестве примеров можно привести правление Саддама Хусейна в Ираке, Сухарто в Индонезии или королевской семьи в Саудовской Аравии. Но в итоге (нередко в результате катаклизмов) к власти приходит клептократия; иными словами, средства, которые могли бы пойти на развитие, растранжириваются в чудовищных масштабах, вследствие чего растет оппозиция и складывается

ситуация, при которой режим уже не может быть стабилизирован; в результате в странах—экспортерах нефти создаются предпосылки для кровопролитных конфликтов и гражданских войн. В этом отношении нефтяные режимы в целом отмечены так называемым «парадоксом изобилия»: они одновременно и более стабильны, и более предрасположены к возникновению конфликтов.

Сопоставление с развитием государственности в Европе позволяет более отчетливо выявить особенности ситуации, сложившейся в нефтедобывающих странах. В Европе государственное строительство[10] начиналось с долгой и ожесточенной борьбы за определение национальных границ; и эта борьба в конечном счете потребовала введения налогообложения [Tilly 1975, 1992; Тилли 2009]. Развитие современного государства сопровождалось созданием постоянных армий, ибо любое государство, желающее выжить, должно быть способно собирать средства, необходимые для оплаты своей защиты; война усиливала потребность в поступлении средств, которая могла быть удовлетворена только налогообложением или займами. Поскольку дополнительное налогообложение зачастую встречало затратное и ожесточенное сопротивление, а возможность занимать деньги зависела от способности продемонстрировать достаточно широкую и надежную базу доходов, правящие режимы вынуждены были прилагать реальные политические и организационные усилия для развития связей со своими подданными—с тем, чтобы получить от них необходимые средства. В этом отношении государства становились двигателями перемен. Правители постепенно привыкли к мысли, что использование консенсусных механизмов для сбора налогов было в их интересах, даже если такая политика приводила к возрастанию прозрачности доходов, как и всего процесса получения и расходования государственных средств; и налогоплательщики получили возможность влиять на то, как тратились их деньги. Все эти тенденции привели к следующим важным результатам: был создан административный аппарат, который способен был пронизывать национальную территорию; была создана сфера государственных услуг, основанная на профессиональных навыках; укрепилась идея верховенства закона, которому должны были подчиняться все стороны; возникли некоторые типы представительных институтов, способных в той или иной мере отстаивать интересы различных слоев населения.

По сути дела, на этом пути был выработан фискальный общественный договор между теми, кто платил налоги или давал деньги взаймы, и теми, кто имел полномочия давать конституционные обязательства консультироваться с подданными и уважать власть закона[11]. В результате положение коренным образом изменилось: вместо чреватого катастрофическими последствиями перетяги-

вания каната между правителями и их подданными сложилась взаимовыгодная ситуация, в которой была запущена «спираль удачи» (virtuous cycle), регулировавшая отношения между политическими институтами и экономическими структурами. Бюрократия превратилась во вместилище знаний, которые могли облегчить проведение эффективной государственной политики и более осмысленных политических дебатов. Кроме того, с тех пор как в стране заработал основанный на консенсусе государственный аппарат с его унифицированностью и относительной предсказуемостью, одалживание денег государству стало более привлекательным для финансистов. Это повысило дееспособность государства, поскольку облегчение доступа к займам улучшало систему управления, которая становилась все более эффективной. Государства с отлаженными механизмами взимания налогов могли положиться, в дополнение к налоговым доходам, еще и на займы, как внутренние, так и внешние, поскольку эффективно работающая фискальная система служила своего рода залогом, под который можно было занимать дополнительные средства. Таким образом, формировались принципиально новые территориально-административные образования, которые Мур [Moore 2004] называет первыми современными фискальными государствами.

Государства развивающегося мира, и особенно нефтяные государства, имели совершенно другой исторический опыт. Мало того, что большинство из них было образовано в рамках искусственных границ, под прямым или косвенным внешним контролем; вдобавок ко всему они возникали в международном окружении, где уже доминировали богатые и могущественные государства, руководствовавшиеся собственными интересами. Поэтому структура государственной власти формировалась в них с учетом подавляющей асимметрии между собственными слабыми возможностями и могучими силами, господствовавшими на международном уровне, чего не было в Европе на этапе создания национальных государств. Территориальные завоевания, может, и облегчили установление окончательных границ, но они нарушали естественный цикл, связывающий государственное строительство, войну, налогообложение и займы — за счет институализации власти и административной дифференциации управления. Поскольку сырьевые страны сформировались, по сути, без прямого налогообложения, потребность в подчинении власти закона и более справедливом распределении, столь заметная в Европе, была в них несравненно слабее. Сложившиеся в таких условиях сырьевые государства оказались не только бюрократически анемичными и далекими от прозрачности, но и крайне уязвимыми перед лицом сильных игроков, как местных, так и иностранных, отстаивавших свои

интересы и легко подчинявших себе государственный аппарат. В такой ситуации экономическая жизнь формировалась по модели бесконечного порочного круга бедности и неравенства [Karl 2000][12]. Еще один контринтуитивный аспект «парадокса изобилия» состоит в том, что богатые природными ресурсами страны-экспортеры Латинской Америки, Ближнего Востока и Африки исторически не обладали теми чертами государственности, которые были свойственны их более успешным конкурентам – бедным ресурсами азиатским тиграм.

Внутри категории стран – экспортеров полезных ископаемых нефтяные государства составляют особый – и во многих отношениях особенно неблагополучный – подвид. Хотя они обладают тем общим с другими государствами развивающегося мира свойством, что их доходы образуются не из обложения налогами своих подданных, нефтяные государства отличаются от них своей гипертрофированной, несоизмеримой с другими странами по масштабу и длительности зависимостью от «незаработанных доходов». Это «государства-рантье» *par excellence*, то есть государства, которые чрезмерно полагаются на доходы, получаемые из внешних источников[13]. С одной стороны, исключительная ценность доставшегося им сырья, играющего ведущую роль в их экономике, обусловливает *необычайно высокий уровень внешнего вмешательства* в формирование проводимой ими политики и – фактически – приводит к захвату принадлежащих им ресурсов доминирующими государствами и иностранными частными компаниями, руководствующимися своими собственными интересами. С другой стороны, нефтяные государства часто бывают *менее уязвимы перед некоторыми видами внутреннего политического давления*, которое в других странах способствовало созданию бюрократически эффективных, авторитетных, либеральных и демократических в своей основе систем управления, и связано это именно с тем, что *они освобождены от необходимости облагать налогами собственных подданных.*

Необычайно высокий уровень внешнего давления наиболее очевиден в сфере обеспечения сырьевых доходов, носящей для этих государств жизненно важный – императивный – характер. История нефти – это история геополитического маневрирования вокруг «животворящей крови» индустриализованного мира, в связи с чем нефть и война были неразрывно связаны с начала XX столетия [Kaldor et al. 2006; Yergin 1992]. Это не относится – во всяком случае, в той же мере – к какому-нибудь другому сырью (кроме нефти). Индустриально развитые страны всегда преследовали свои интересы, обеспечивая для себя бесперебойные поставки, добиваясь того, чтобы ни одна страна не могла полностью доминировать в сфере нефтедобычи, и всемерно поддерживая

свои транснациональные энергетические корпорации. Эти компании, в свою очередь, делают все возможное для того, чтобы максимизировать собственное благо; они достигают этого в большой мере путем формирования регулятивной среды, благоприятной для продвижения сиюминутных корпоративных интересов, а не долгосрочного блага людей и народов, проживающих в нефтедобывающих странах. Однако следует отметить, что правительства нефтяных стран имеют определенные преимущества в сфере взаимоотношений с международными финансовыми институтами. Поскольку займы, к которым прибегают страны—экспортеры нефти, можно рассматривать как своеобразную «стратегическую ренту»[14], поддерживающую status quo в интересах правителей, которые могут использовать будущие баррели в качестве залога, условия таких заимствований обычно оказываются менее строгими и кабальными, нежели те, которые доступны другим развивающимся странам. Таким образом, займы становятся привлекательным субститутом, который позволяет политикам избежать налогообложения своих граждан. Распределение нефтяной ренты между странами и компаниями зависит от способности нефтяных государств изменить в свою пользу баланс сил между теми или иными странами/компаниями. Чтобы в этом убедиться, достаточно оценить разницу между 7% доходов, которые доставались Республике Чад согласно первым нефтяным контрактам, и почти 90% доходов, которые достаются сегодня более опытным и поднаторевшим в этом деле нефтяным государствам.

Если страны—экспортеры нефти проявляют высокую международную активность, это существенно усиливает их позиции в торге по принципу «ресурсы в обмен на институты»; только торг этот идет уже между правителями нефтедобывающих стран и международными акторами. Учитывая факт доминирования и контроля зарубежных игроков над капиталом и технологиями нефтедобывающих стран, приходится сделать вывод, что правительства стран-экспортеров с самого начала сделали вполне определенный выбор: они предпочли договариваться с иностранными компаниями, а не вести торг с собственным населением. И правители нефтяных стран, и иностранные компании исторически (хотя и по разным причинам) отдавали предпочтение сильной централизованной власти. В итоге в большинстве стран—экспортеров нефти сложилась ситуация, благоприятная для «брака по расчету» между компаниями и правителями; такой «брак» базируется на предельной централизации и концентрации власти; при этом обе стороны практически не имеют стимулов к изменению сложившейся системы. Конечно, подобные «браки» не обходились без постоянных трений, обострявшихся в тех случаях, когда

нефтедобывающие государства приходили в столкновение с собственным населением, требовавшим, чтобы власти страны взяли под свой контроль более значительную часть нефтедолларов, чтобы распределять их среди граждан, или национализировали иностранные компании[15], но, если не считать немногих исключений, правители рано или поздно приходят к пониманию (иногда на примере судьбы своих более упрямых коллег, не вписавшихся в существующие реалии и свергнутых с трона)[16], что в сегодняшнем мире трудно оставаться у власти, не выработав определенных форм сосуществования с транснациональными корпорациями. Хотя торг между компаниями и правительствами постоянно усложнялся по мере того, как внутренние группы населения становились все более мобилизованными, а режимы — более демократичными (о чем говорит нынешнее развитие событий в Нигерии, Венесуэле и Боливии), решающим остается механизм оптимизации доходов от продажи сырья.

Поэтому нет ничего удивительного в том, что режимы, базирующиеся на продаже нефти, в конечном счете создают дифференцированный и эффективный бюрократический аппарат в секторах, необходимых для получения доходов от международной нефтяной индустрии, особенно на базе могущественных энергетических министерств и национальных нефтяных компаний. Движимые императивом получения сырьевых доходов в специфической форме ренты, нефтяные государства стали выступать на международной арене в качестве организационно инновативных акторов, особенно после создания ОПЕК и разработки изощренных образцов контрактных соглашений и других механизмов, призванных увеличить долю причитающейся этим странам нефтяной ренты[17]. Но эти ориентированные вовне бюрократии, как бы хорошо они ни функционировали, не могут столь же успешно играть роль эффективных и меритократических государственных служб, нацеленных на получение доходов (в том числе и нефтяных) от собственного населения путем создания всеобъемлющей (охватывающей всю территорию государства и все слои населения) системы налогообложения, а затем направляющих полученные средства туда, куда это необходимо. Хотя бюрократические системы нефтедобывающих стран могут быть в некоторых случаях[18] хранилищами важных знаний, умений и навыков, они существенно меньше по размеру и ограничены в плане уровня экспертизы и территориального охвата.

Готовность положиться исключительно на сырьевые источники доходов создает также совершенно особые стратегии распределения расходов, когда государство не собирает налоги и не расходует свои средства. Поскольку правительства нефтяных государств

имеют свои гарантированные источники доходов, они обладают определенной автономией по отношению к собственным подданным, необычайно высоким уровнем независимости и полномочиями решать, кто и сколько получит от нефтяной ренты на национальной территории. Пока нефтяные доходы поступают в страну в достаточных количествах (при условии, что снижение цен на нефть не продлится долго), наиболее эффективная стратегия обращения с ними состоит в том, чтобы распределять нефтедоллары по наиболее предсказуемым схемам, а именно покупать благосклонность влиятельных групп и индивидов, с тем чтобы от них не исходила угроза, допуская определенное «просачивание» (и создавая мощный силовой аппарат, призванный обеспечить подчинение подданных). Именно по такому сценарию развивались события с 1974 до конца 1990-х годов в странах—членах ОПЕК, когда от 65 до 70% ВВП шло на государственное и частное потребление, главным образом через субсидии друзьям, семьям и политическим сторонникам правительства[19]. Остальная доля (от 25 до 35% национального продукта) либо инвестировалась, либо использовалась для организации хорошо обученной и оснащенной армии, предназначенной для обеспечения национальной обороны или подавления оппозиционных движений[20].

Такие схемы распределения, столь очевидно разрушительные для экономики, оказывали пагубное воздействие также и на государственные структуры. Они питают культуру погони за рентой как стратегии накопления богатств не только среди государственных чиновников и частных предпринимателей, но также и среди населения в целом. Кроме того, поскольку основанная на меритократии государственная служба с ее системами мониторинга и присущими ей ценностями гражданского долга никогда не была глубоко укоренена в этих странах, там мало что можно противопоставить (кроме религиозных и идеологических убеждений) широко распространенной погоне за рентой. Патронаж и коррупция становятся в таких условиях общепринятыми правилами игры, а когда сырьевые доходы иссякают, вакуум заполняют займы под будущую ренту. Результат очевиден. Ввиду того, что нефтедоллары не являются их собственными деньгами, граждане не ощущают кровной заинтересованности в том, чтобы государственные доходы тратились должным образом; они не участвуют в политике и не склонны к проявлению гражданской активности, и они редко требуют улучшения мониторинга использования полученных государством сырьевых доходов. Как и их правители, граждане нефтедобывающих стран слишком часто «подсаживаются» на свою долю нефтяной ренты, которая становится непреодолимым препятствием в отношениях между государством и его гражданами.

Таким образом, хотя нефтяные государства могут выглядеть достаточно сильными, тот факт, что они сделали ставку на сырьевые доходы, является для них разрушительным и приводит к постепенной деградации государственных и экономических структур. В той мере, в какой эти страны стремятся заменить прямое распределение ренты более стабильными формами государственного управления, они приобретают вид больших и могущественных государств, но внутри они пусты. Правительства этих стран не только находятся под постоянным воздействием политических стимулов, заставляющих их прибегать к неэффективному распределению, но и теряют мощные тормоза в виде нехватки денежных средств, которая служит в обычных условиях главным мотором инноваций. Это особенно заметно в периоды сырьевых бумов: ирония ситуации состоит в том, что эти бумы оказываются наиболее опасными для нефтяных государств.

Наблюдения, проводившиеся на протяжении многих лет, показывают, что нефтяные государства страдают от трех (по меньшей мере) типов «дефицита государственности»: им недостает информации, мониторинга и гражданской активности[21].

- *Недостаток информации* порождается отсутствием устойчивой налоговой бюрократии, нехваткой механизмов обратной связи, которые возникают вследствие того, что гражданам приходится платить налоги, и, как будет показано ниже, общей непрозрачностью самой добывающей отрасли. Это означает, что правительства нефтяных государств не обладают очень важной информацией относительно того, например, какой бизнес является успешным, а какой нуждается в защите; они не знают, как изменяются механизмы распределения доходов среди населения; с другой стороны, граждане страны, которые также не обладают такого рода информацией, практически не имеют возможности оценить, насколько адекватными или эффективными являются предъявляемые ими требования, касающиеся стратегии государственных расходов.
- *Недостаток мониторинга* возникает из-за того, что внутренние производители не имеют материальной заинтересованности в выработке общих для всех правил и в подчинении законам; положение усугубляется чрезмерной централизацией исполнительной власти, предельно затрудняющей создание реально действующей системы сдержек и противовесов; что же касается энергетического сектора, то непомерное могущество транснациональных компаний, доминирующих в этой сфере деятельности, позволяет им нарушать

или обходить установленные правила как у себя дома, так и на территории нефтедобывающих государств.

- *Недостаток гражданской активности* порожден множеством факторов, но главным из них является отсутствие сколько-нибудь прочных связей между государством и его гражданами; в результате население не ощущает себя собственником природных ресурсов своей страны и избегает гражданской ответственности. В результате возникает «культура рантье»: дело в том, что граждане, которым не приходится платить налоги, менее склонны следить за работой правительства, а власти в таких условиях не слишком заинтересованы в производительности населения, поскольку они получают доходы из других источников и не зависят от экономических успехов или неудач своих подданных.

Взятые в совокупности, эти три недостатка практически уничтожают любые эффективные формы фискальной ответственности в странах–экспортерах нефти. Они также ослабляют усилия, направленные на то, чтобы призвать иностранные и национальные корпорации к ответственности за деятельность, которую они осуществляют в нефтяных государствах, особенно в плане вреда, причиняемого окружающей среде и местным сообществам. Независимо от того, какой режим находится у власти в том или ином нефтяном государстве, улучшение ситуации возможно лишь в том случае, если правительства и международные нефтяные компании начнут предпринимать совместные усилия по преодолению трех вышеназванных недостатков.

Провалы рынка и провалы государства: во что обходится привычное ведение бизнеса

Непрозрачность является тем клеем, который связывает воедино механизмы извлечения доходов и их распределения, характерные для нефтяных государств, как и для всего международного нефтяного сектора. Компании не публикуют данных о своих выплатах государству, а государства не раскрывают сведений о своих доходах и расходах. Ни концессионная, ни более распространенная контрактная система не являются прозрачными; что касается правительств, то они не публикуют даже базовой информации о своих доходах от продажи природных ресурсов. Нет прозрачности и в том, что касается объема разведанных ресурсов, уровня их доступности для эксплуатации, количества денег, которые правительство за них реально получает, а также относительно того,

на что расходуются сырьевые доходы. Скрывая эту информацию, равно как и свои планы по развитию производства и ценовые перспективы, отказываясь быть прозрачными в плане взаимодействия государственных структур с акторами, участвующими в добыче нефти, и используя уловки «права на конфиденциальность» для затуманивания содержания подписанных контрактов, правительства играют по сложившимся правилам. В результате огромные денежные потоки остаются практически неподконтрольными и неподнадзорными.

Брак по расчету между нефтедобывающими странами и компаниями создает ситуацию, в которой скрыть информацию не составляет большого труда. Не подлежит сомнению тот факт, что сложившееся положение вещей многих устраивает, поскольку оно приносит заинтересованным сторонам краткосрочные выгоды. Компании, например, прикрываются правом на конфиденциальность, чтобы сохранить в тайне свои истинные затраты, доходы (не декларируемые, а реальные) и расходы (в том числе и на подкуп правительственных чиновников); непрозрачность дает компаниям возможность предоставлять своим партнерам (защищающим интересы правительств стран—экспортеров нефти) подписные бонусы или откаты для получения конкурентных преимуществ, а также интерпретировать в выгодном для себя свете или просто игнорировать законы страны, касающиеся охраны окружающей среды или прав человека. Что касается правительств нефтедобывающих стран, то непрозрачность влияет на то, какие контракты они заключают, какие доходы они получают и куда они в конечном счете уходят, а также стандарты безопасности или охраны окружающей среды, которые они соблюдают или не соблюдают. Однако в долгосрочной перспективе непрозрачность—это формула коррупции, торможения в развитии и надвигающейся экономической катастрофы. Пока власти будут иметь возможность предоставлять привилегии одним фирмам за счет других (с использованием взяток) и устраивать псевдоконкурсы на основе того, какая из фирм проявит готовность внести наибольший начальный взнос (включая «откат») под видом бонусной ставки, мы не можем ожидать подлинной конкуренции; в таких условиях доходы нефтедобывающего государства неизбежно окажутся в долгосрочной перспективе ниже тех, на какие могла бы рассчитывать страна в целом. Попросту говоря, непрозрачность означает, что вокруг нефти будут обращаться огромные денежные потоки как на местном, так и на международном уровне—при отсутствии хотя бы зачаточных, базовых форм подотчетности.

Неготовность не только решить, но и признать данную проблему свидетельствует о том, что игроки, вовлеченные в этот биз-

нес, считают отсутствие прозрачности благоприятным фактором, который служит их интересам (это особенно относится к узкому кругу ведущих акторов), но для подавляющего большинства заинтересованных лиц ситуация выглядит совершенно иначе. Дефицит информации — не только на уровне нефтяных государств, но и в отрасли в целом — приводит к все более серьезным проблемам в работе рынка и к опасным провалам в работе правительств; эти неудачи усугубляют положение — как на рынке, так и в сфере управления — по принципу порочного круга. Существующее положение дел в нефтяном секторе порождает слишком большое количество неудачников во всем мире, и есть опасность, что их количество будет в дальнейшем только увеличиваться.

Корень зла — в повышенной волатильности цен на нефть: эти цены вдвое более изменчивы, чем цены на другие виды сырья [Aizeman and Marion 1999; Karl 2004]. Начиная с 1973 года наблюдаются все более резкие и масштабные флуктуации в ценах на нефть, и эта волатильность ускорялась по экспоненте (то вниз, то вверх) после коллапса, обусловленного пересмотром ценовой политики странами ОПЕК в 1985 году[22]. Волатильность прямо связана с отсутствием прозрачности, что подтверждается отказом стран ОПЕК публиковать данные о текущей добыче нефти[23], необычайной секретностью, окружающей деятельность нефтедобывающей отрасли Саудовской Аравии, главного поставщика нефти на Ближнем Востоке, и спекулятивной деятельностью стран — экспортеров нефти, которая только усиливается в условиях секретности. Информация, доступная экономическим агентам, включая компании, страны и трейдеров, настолько скудна и недостоверна[24], что реакция на эту информацию, определяющая формирование цен, зачастую имеет весьма отдаленное отношение к реальной экономической ситуации в нефтяной отрасли[25]. Вдобавок ко всему действия небольшой группы очень могущественных и опытных игроков могут заставить цены двигаться в разных направлениях; таким образом, фундаментальные экономические условия становятся лишь одним из факторов, влияющих на установление цен, отчего волатильность только усиливается. По сути дела, *цены лишаются своей главной базовой функции* — сигнализировать о состоянии баланса между спросом и предложением. Хотя эти сбои в механизме ценообразования оказывают влияние на всех (особенно теперь, в условиях глобализации, когда малейшие изменения в ценах на нефть ощущаются во всем мире), их воздействие асимметрично: если цены на нефть вырастут на 50%, ВВП Америки сократится на 0,5%, но такое же изменение будет иметь гораздо более масштабные, а то и катастрофические последствия для стран — экспортеров нефти, экономика

которых подвергнется либо заморозке, либо перегреву. Циклы подъема-спада на фоне волатильности цен на нефть оказывают сильное негативное воздействие на планирование, бюджетную дисциплину и общественный контроль над государственной финансовой системой, поскольку ценовые колебания могут привести к существенным (доходящим до 30%) отклонениям достигнутых результатов от запланированных показателей. Флуктуации цен имеют пагубные последствия также и для инвестирования, распределения доходов и, что более важно, для борьбы с бедностью в странах—экспортерах нефти.

Непрозрачность имеет свою — чрезвычайно высокую — цену. Политические катаклизмы случаются особенно часто именно тогда, когда государство сталкивается с резкими, непредсказуемыми, а то и «дикими» ценовыми флуктуациями; в условиях нехватки информации как о предстоящих доходах, так и о собственных расходах за истекший период времени недееспособность властей становится почти неизбежной. Эти тенденции особенно наглядно проявились в ситуации утраты финансового контроля, имевшей место после бумов 1973 и 1980 годов (сходные явления, несомненно, будут сопутствовать текущему буму); в это время возникли проблемы с освоением средств, погоня за рентой стала безудержной, экономика перегрелась, в полной мере выявилась неэффективность управления, усилилось разбазаривание средств, субсидирование приняло характер раскручивающейся спирали, а чрезмерные заимствования сделали правительственных чиновников похожими на пьяных матросов в баре[26]. Результатом такой политики стали упущенные возможности: правительства стран-экспортеров проморгали уникальный шанс ускорить экономическое развитие. В таких нефтяных государствах, как Алжир, Ангола, Эквадор, Габон, Иран, Ирак, Кувейт, Ливия, Нигерия, Катар, Венесуэла и Тринидад и Тобаго, реальные доходы на душу населения опустились до уровня 1960–1970-х годов. В Саудовской Аравии, обладающей, по общему мнению, самыми большими запасами нефти в мире, доходы на душу населения упали с 28 600 долларов в 1981 году до 6800 долларов в 2001 году [Karl 2004].

Коррупция достигла небывалых размеров (распространившись и на более низкие уровни, где ее трудно отличить от «нормальной» погони за рентой): она стала своего рода кульминацией вышеописанных экономических процессов. С ней связан ряд совершенно легендарных историй: в Анголе, где, по данным Global Witness (2004), исчезал миллиард долларов в год (что составляет четверть годовых доходов), президент страны Жозе Эдуарду душ Сантуш хранил огромные суммы на секретном банковском счете, в то время как 70% конголезцев жили менее чем на доллар

в день; президент Назарбаев прятал более миллиарда долларов в швейцарском секретном фонде; проведенное в США расследование показало, что правительственные чиновники получали гигантские откаты от компаний *Chevron* и *Mobil*; в Экваториальной Гвинее крупные американские компании переводили деньги непосредственно на счет банка *Riggs*, который контролировался президентом страны Обиангом; и, наконец, в Республике Конго (Браззавиль), где шла гражданская война, нефтяная компания *Elf Aquitaine* финансировала обе враждующие стороны и помогала правительству заложить будущие нефтяные доходы страны в обмен на большие займы. Как показывают данные, опубликованные Global Witness (2004), *ни один из этих скандалов не мог бы произойти, если бы нефтяные компании были вынуждены публично раскрывать свои платежи нефтяным государствам.* Коррупция такого рода увеличивает затраты на ведение бизнеса в странах—экспортерах нефти, негативно влияет на объем прямых иностранных инвестиций, снижает эффективность расходов на инфраструктуру, оказывает пагубное воздействие на процедуру принятия решений о финансировании тех или иных проектов и негативно сказывается на кредитных рейтингах государства, что наносит серьезный ущерб перспективам развития страны [Sutton 2005]. В конечном счете в странах, которые размещаются в нижней части шкалы коррупции *Transparency International* (а там прочно обосновались почти все страны—экспортеры нефти), создаются социально-экономические условия, благоприятные для роста социальной напряженности и развязывания конфликтов (в том числе и вооруженных), как внутренних, так и внешних.

Неудивительно, что население этих стран испытывает глубокое и постоянно усиливающееся недовольство. И бумы, и спады порождают социальную напряженность, усугубляемую трениями на почве этнической идентичности, поколенческими конфликтами и—особенно—наплывами больших масс иммигрантов, привлеченных разработками новых месторождений, благодаря чему в треволнения вовлекаются группы людей с разной национальной и религиозной идентичностью и своеобразными политическими убеждениями[27]. В нефтяных государствах ситуация становится еще острее, потому что местное население постоянно сталкивается с бросающимся в глаза контрастом между иностранной индустрией, ассоциирующейся с Западом, и крайностями нищеты и богатства в стране, которая кажется сказочно богатой. Очаги недовольства чаще всего возникают в тех регионах, где были найдены обширные запасы нефти, поскольку эксплуатация этих месторождений оказывает пагубное воздействие на среду обитания коренного населения—на такие первоэлементы человеческого

существования, как воздух, вода и земля, — и это сказывается на состоянии здоровья и продолжительности жизни членов сообществ, проживающих в непосредственной близости от нефтяных скважин и трубопроводов[28]. Хотя жители этих регионов испытывают наибольшие трудности в связи с разработкой месторождений, расположенных на их территории, они, как правило, получают за это наименьшую компенсацию; местное население страдает от более низких (чем в среднем по стране) темпов экономического роста, более высокой инфляции, интенсивных передислокаций населенных пунктов[29], мизерных доходов на душу населения — и все это происходит на фоне повышенных ожиданий. Когда сообщества начинают открыто выражать свой протест, большинство режимов, будь они авторитарные или демократические, отвечают на беспорядки силой — точно так же, как спонсируемые правительством государственные или частные органы безопасности защищают операции по добыче нефти и будущие государственные доходы. Может быть, самый лучший пример в этом отношении — события, имевшие место в Нигерии, в дельте реки Нигер, где некогда процветавшие и сами обеспечивавшие себя всем необходимым деревни превратились в непригодные для жизни населенные пункты; в ответ на протесты сельских жителей силы безопасности допустили столь грубые нарушения прав человека, что местным жителям ничего не оставалось делать, как захватить в заложники производителей нефти и завладеть добытым ими сырьем [Human Rights Watch 1999][30]. Такое развитие событий приводит к почти перманентной нестабильности, насилию и, наконец, к гражданской войне и недееспособности государства.

Нефтяные государства могут показаться на удивление стабильными перед лицом таких вызовов, и такого рода режимы, на какие бы формы правления — авторитарные или демократические — они ни ориентировались, часто входят в число политических долгожителей. Но это пустая, выхолощенная стабильность. Свойственный этим государствам дефицит информации, мониторинга и связей с населением означает, что изменения, когда они станут неизбежными, не будут ни реформистскими, ни эволюционными. Вместо этого придется иметь дело с событиями, подобными неожиданному свержению могущественного шаха Ирана или внезапному коллапсу партийной системы в Венесуэле; судя по всему, они служат предзнаменованием новых драм и катастроф, которые уже на подходе. При самом благоприятном сценарии нефтяные страны, которые уже имеют достаточно элементов государственности, сумеют реконструировать себя после таких перемен, как это происходит в Венесуэле и Нигерии, где правители пытаются выкарабкаться из создавшейся ситуации собственными силами.

Но когда мы имеем дело с государствами, которые чрезвычайно слабы или практически разрушены, надо готовиться к появлению новых недееспособных стран. При этом следует иметь в виду, что любое изменение режима или вооруженное столкновение в стране — экспортере нефти, в свою очередь, порождает дополнительную волатильность цен на нефтяных рынках, что создает условия для грядущей глобальной инфляции и рецессии, а также для усиления фискального хаоса внутри самих стран-экспортеров. Это предвещает новые неудачи, которые уже не за горами. Таким образом, ахиллесовой пятой существующего мирового порядка является совокупность взаимосвязанных факторов нестабильности, в число которых входят волатильность цен, глобальные экономические трудности, нанесение урона окружающей среде, авторитарные реакции на возникающие проблемы, недееспособность государства и назревающие конфликты. Поэтому положение вещей в нефтяной индустрии нуждается в тщательном и беспристрастном критическом анализе и переосмыслении, без чего вряд ли удастся найти выход из создавшейся ситуации.

Почему технократические решения не могут быть первым шагом на пути к оздоровлению ситуации

Курс на преодоление провалов рынка и государства можно считать беспроигрышной риторической позицией для всех акторов, участвующих в нефтяных делах; при этом диапазон предлагаемых мер очень широк. Если верить экономистам, нефтяные государства должны диверсифицировать экономику (дабы избежать исключительной зависимости от нефти) и использовать рыночные механизмы (включая свободную торговлю и либерализованный режим обмена национальной валюты, приватизацию и дерегулирование) для поддержания макроэкономической стабильности. Чтобы предотвратить голландскую болезнь (см. главы 1 и 7), они должны повысить производительность труда в сельском хозяйстве и промышленности и реформировать соответствующие финансовые институты. Им следует «стерилизовать» свои нефтяные доходы путем размещения их в заграничных нефтяных трастовых фондах, избегая тем самым «перегрева» экономики (при такой системе денежные средства будут вводиться в экономику постепенно, размеренными дозами). Они должны сократить государственные расходы и отказаться от программ общественных работ, требующих немедленных выплат. Наконец, они должны создать стабильное правовое пространство, основанное на соблюдении прав собственности, и резко ограничить свою роль — воз-

можно, путем приватизации нефтяной промышленности. И они должны делать все это одновременно с совершенствованием юридической системы, чтобы усилить борьбу с коррупцией. Короче говоря, нефтяные государства должны переродиться, точнее, переделать себя, причем самым радикальным образом.

Но такого рода предписания не принимают во внимание фундаментальную реальность: *то, что выглядит с чисто экономической точки зрения как неэффективный процесс принятия решений, есть неотъемлемая часть сложившегося образа действий правителей, направленных на сохранение (или усиление) политической поддержки путем распределения нефтедолларов среди своих друзей, союзников и тех слоев населения, на которые они могут опереться.* Сторонники радикальной либерализации закрывают глаза на то, что далеко идущие экономические реформы едва ли могут быть проведены — особенно в странах — экспортерах нефти с их слабыми институтами — без масштабной и продолжительной поддержки со стороны внешних акторов, которые будут выдвигать свои требования и диктовать свои условия. Правители кровно заинтересованы в том, чтобы сделать ставку на политически обусловленное распределение нефтедолларов и отложить на неопределенное время планы проведения осмотрительной, экономной и эффективной политики. И поскольку у них нет стимулов к децентрализации власти, они не станут добровольно делиться ею с другими игроками. Вместо того чтобы противодействовать усиливающемуся доминированию государства над экономикой (как советуют неолибералы), избегать таких характерных для стран ОПЕК явлений, как поспешная индустриализация, расточительное расходование средств и рост местного потребления (как советуют экономисты, отдающие приоритет стратегии развития), или проводить юридические реформы, добиваться финансовой транспарентности и «хорошего управления» (на чем настаивают Агентство США по международному развитию и Всемирный банк), лидеры нефтедобывающих стран склонны решать стоящие перед ними политико-экономические проблемы, действуя прямо противоположным образом. Наивно полагать, что политические лидеры стран — экспортеров нефти ведут себя так, а не иначе в силу непонимания собственных интересов; скорее они понимают их слишком хорошо — по крайней мере, в краткосрочной перспективе.

Вот почему многие предлагаемые для преодоления ресурсного проклятия решения, кажущиеся на первый взгляд столь многообещающими, едва ли будут работать сами по себе; вместо этого они должны войти в качестве составной части в более широкий процесс политического реформирования. Практически все выдвигаемые в этом контексте предложения носят исключительно эконо-

мический и технократический характер; и они нацелены скорее на нефтяные государства, чем на символические взаимоотношения между этими странами и нефтяными компаниями. Чтобы стать эффективными, эти взаимоотношения должны основываться на исчерпывающей информации, мониторинге и гражданской активности населения; это возможно лишь в соответствующей среде, пронизанной уважением к правам человека и готовностью учитывать интересы местных жителей. Короче говоря, необходимо взращивать и укреплять базовые элементы той государственности, которой так не хватает странам—экспортерам нефти. Даже беглого взгляда на имеющиеся предложения достаточно, чтобы понять *приоритетность* задачи преодоления трех дефицитов—информации, мониторинга и гражданской активности местных жителей; пока правительства нефтяных государств не сосредоточат внимание на этих первоочередных проблемах, никакие программы реформирования не приведут к успеху.

Попытки «распилить нефть»: курс на диверсификацию экономики

Возможно, самым очевидным решением проблемы государствранье является диверсификация налоговой базы. В самом деле, экономисты давно пришли к выводу, что диверсификация вкупе с улучшением фискальной и монетарной политики может сослужить хорошую службу в деле нейтрализации встроенного в нефтезависимую экономику механизма вытеснения из нее других видов производственной деятельности. Если государству удастся добиться развития и последующего обложения налогами не связанных с нефтью видов производства, это снизит его зависимость от ресурсной ренты. Но хотя такие попытки предпринимались в столь разных странах, как Венесуэла и Иран, не похоже, чтобы подобная стратегия привела к решению фундаментальных проблем—по крайней мере, на первых порах. Примеров успешной диверсификации, которая могла бы выстоять в условиях избирательного выделения огромных субсидий и установления протекционистских тарифов в сочетании с растущими налогами, слишком мало. Гигантские потоки нефтедолларов не только оказывают негативное влияние на не связанную с нефтью производственную деятельность, они еще дают правительству возможность ввязываться в масштабные индустриальные проекты, помогающие скрывать расхищение денежных средств (это приводит к созданию экзотических «белых слонов», особенно в сталелитейной и других видах тяжелой промышленности). Главная причина провала предпринимавшихся ранее попыток «распилить нефть» состоит в том, что

правительства, зависящие от экспорта нефти, не сумели объединить усилия по диверсификации с продуманной фискальной и монетарной политикой; в результате они оказались неспособными нейтрализовать негативные последствия циклов подъема/спада. Эта бюджетная нестабильность означает, что правительства нефтедобывающих стран не сумели избежать чрезмерных расходов в хорошие времена и чрезмерных заимствований – в плохие времена[31]. Проблема в том, что эффективность этого лекарства зависит прежде всего от наличия нужной информации и мониторинга, обеспечиваемого находящейся на государственной службе бюрократией – квалифицированной и способной противостоять давлению со стороны власти, стремящейся к безраздельному господству. Но этого типа бюрократии как раз и не хватает.

Попытки «стерилизовать» доходы или сделать их недоступными для властей через фонды природных ресурсов

Еще одно возможное решение состоит в том, чтобы нейтрализовать зависимость государства от ресурсной ренты путем размещения сырьевых доходов вне зоны досягаемости правительства – например, на счетах фонда природных ресурсов. Независимо от того, на какую модель будет ориентироваться такое решение – на норвежский Государственный нефтяной фонд или на Постоянный фонд Аляски, – размещение доходов в такого рода фонде может послужить важным фискальным инструментом, способным оказать помощь в долгосрочном планировании. Однако эти фонды – во всяком случае, в том виде, в каком они существуют на сегодняшний день, – имеют серьезные недостатки. Поскольку они в целом непрозрачны, а информация, касающаяся размещения их средств, недоступна для законодательных органов, прессы и неправительственных организаций, то механизмов подотчетности, которые гарантировали бы их эффективное функционирование, до сих пор не существует (эта проблема обсуждается более подробно в главе 8). В самом деле, нет особого смысла говорить о позитивной роли фондов природных ресурсов в таких странах, как Казахстан, Республика Конго или Экваториальная Гвинея, где правительства не предоставляют общественности даже базовой информации о своих доходах от нефти и газа. Да в тех случаях, когда работа таких фондов хорошо выглядит на бумаге, они почти всегда находятся в прямой зависимости от исполнительной власти, в связи с чем в результате их деятельности образуется не поддающийся контролю параллельный бюджет[32]. Возникает опасность того, что ФПР не только усугубит уже имеющийся фискальный хаос, но и станет вторым горшочком с медом. На-

конец, утверждения о необходимости сбережения нефтяных денег, сопровождаемые попытками одновременно повысить налоги, не могут найти политического понимания ни в странах, населению которых была привита культура жизни на ренту, ни в государствах, население которых живет в глубокой нищете. Чтобы убедить граждан в необходимости платить налоги, требуются две вещи: доступ к информации и свобода обсуждения — но их-то как раз и не хватает в нефтедобывающих странах.

Попытки «приватизации»: перераспределение прав на нефтяные доходы

Третий путь преодоления исключительной зависимости от доходов, поступающих непосредственно от продажи нефти, состоит в изменении структуры распределения прав собственности как на процесс производства нефти, так и на доходы от ее продажи — например, через прямое распределение. Изменение структуры собственности в плане процесса производства может происходить как путем привлечения активных иностранных акторов (Казахстан), так и через предоставление соответствующих возможностей местному частному сектору — по крайней мере, на время (Россия). Но и в этих случаях проблема установления тех или иных правил игры носит политический характер. Приватизация поднимает острые, идеологически взрывоопасные вопросы о том, кто должен стать новым собственником природных богатств, поскольку идея приватизации вступает в противоречие с распространенными в обществе убеждениями, согласно которым государство обязано стоять на страже национальных интересов, опираясь на свое неотъемлемое право владеть и распоряжаться нефтяными богатствами. Что же касается нефтяной ренты, то до сих пор нет убедительных доказательств того, что местные частные нефтяные компании способны лучше распоряжаться нефтяными доходами, чем их государственные оппоненты (см. главу 2)[33]. Прямое распределение доходов среди населения (по примеру Аляски) имеет серьезные недостатки: помимо того, что оно отвлекает средства от государственной поддержки систем школьного образования и здравоохранения, распределение средств сверху подрывает в обществе чувство гражданской ответственности и солидарности (см. главу 9). Лучшим примером в этом отношении может послужить то, что происходит на самой Аляске. Распределение нефтедолларов среди отдельных индивидов заменило собой налоговую систему, базировавшуюся на самых широких слоях населения, и сделало излишними как подоходный налог, так и налоги с продаж, что привело

к классическим — и вполне ожидаемым — результатам: хроническому бюджетному дефициту; проектам общественных работ, которые остаются незавершенными; более низкой, чем в среднем по стране, производительности труда; к схемам поведения, в которых предпочтение отдается не инвестированию, а потреблению. Если это происходит на Аляске, то почему мы должны верить, что такая стратегия приведет к более позитивным результатам в странах с менее образованным населением, где традиция уважения к закону и установка на гражданскую активность находятся в зачаточном состоянии?

* * *

Очень может быть, что любая из вышеописанных стратегий дала бы хорошие результаты в такой стране, как Норвегия, но не в раздираемой гражданскими распрями Анголе, посткоммунистическом Казахстане или этнически разделенном Ираке. Спору нет, Норвегия, которую часто приводят в пример как образцовую в этом отношении страну, избежала худших проявлений ресурсного проклятия. Но ей удалось достичь такого результата не в последнюю очередь потому, что она стартовала с хорошей позиции: когда в Норвегии нашли нефть, это была страна с высоким уровнем промышленного развития, обладавшая квалифицированной, технически компетентной, честной бюрократией и сильной демократической системой. Если речь идет о стране, где работают такие механизмы государственности, как беспрепятственное распространение информации, проведение мониторинга, вошедшее в привычку, и гражданская активность населения, то там можно организовать масштабные дебаты об оптимальном использовании нефтяных доходов, реорганизовать министерство промышленности, создать такую высокоэффективную государственную компанию, как *Statoil*, открыто разграничить функции государственных и частных нефтяных компаний, поддерживать на должном уровне диверсификацию экономики, ограничить денежные заимствования и учредить нефтяной фонд, который будет инвестировать средства в иностранные активы, с тем чтобы стерилизовать избыточные доходы от экспорта нефти. Мало того, Норвегия встала на защиту не связанной с нефтедолларами государственной фискальной системы, не поддавшись искушению снизить налоги и заменить свою нормальную (то есть основанную на сборе налогов) доходную базу средствами, полученными от продажи нефти. Поставив свою нефтяную фортуну под строгий контроль, Норвегия сумела уберечься от разрушительной погони за рентой, которая развернулась во всех других странах после открытия там богатых нефтяных месторождений [Karl 1997].

Результат говорит сам за себя: в последних докладах ООН по индексу развития человеческого потенциала Норвегия занимает почетное первое место.

Но главный урок, который могут извлечь из опыта Норвегии другие страны — экспортеры нефти, представляется обескураживающим. Как бы хорошо ни была организована работа нефтяной отрасли, даже индустриально развитое социальное государство сталкивается с серьезными трудностями в установлении контроля над своей нефтяной рентой[34]. Мало того, Норвегия продемонстрировала, что проблема управления нефтяными богатствами является по своей глубинной сути проблемой исторического наследования: хорошие институты *уже* должны существовать к тому времени, когда начнется эксплуатация нефти. Хорошее правление, прозрачность и гражданская активность населения суть необходимые *предварительные условия, делающие возможным* эффективное использование нефтедолларов для борьбы с бедностью и предотвращения конфликтов — а не наоборот. Там, где существуют обстоятельства, препятствующие свободному потоку информации, мониторингу и активности населения, нефтедоллары просто не могут быть потрачены эффективно[35].

Суть «нефтяной ловушки» в следующем: гораздо легче и быстрее соорудить трубу, чем создать эффективное и представительное государство. Но поскольку ни государства, ни нефтяные компании не выбирают исторических обстоятельств, в которых им приходится существовать, остается одно: адекватно оценить обстановку и создать функциональный эквивалент определяющих форм государственности. Чтобы избежать ресурсного проклятия, необходимо сосредоточить усилия на тех исторически характерных для нефтедобывающих стран базовых дефицитах, которые распространены также и в окружающей их международной среде. Это означает, что они должны в первую очередь преодолеть три вышеозначенных дефицита: нехватку информации, отсутствие мониторинга и неготовность населения проявлять гражданскую активность; решение этой тройственной задачи является необходимым предварительным условием для проведения экономических и технологических реформ, призванных создать нормально функционирующую экономическую систему (вопрос об этих реформах более подробно обсуждается в других разделах данной книги).

Кроме того, должна соблюдаться определенная очередность в проведении реформ государства и отрасли: ни мониторинг, ни гражданская активность не дадут результатов, если сначала не будет уделено должное внимание проблеме информации. Вот почему постоянно укрепляющийся международный консенсус относительно первостепенной значимости понятия

прозрачности,— поддерживаемый как снизу (коалицией, состоящей из нескольких сотен неправительственных организаций и их партнеров из стран — экспортеров нефти), так и сверху (некоторыми правительствами, особенно британским),— выглядит столь многообещающим. Прозрачность сама по себе не панацея от всех бед, и нужно еще посмотреть, насколько эффективную роль она может сыграть в изменении глубоко укорененных институтов и обычаев; однако по сравнению с другими инициативами подход, при котором во главу угла ставится достижение прозрачности, отличается наибольшей широтой и универсальностью, поскольку фокус внимания сосредоточивается в этом случае не только на нефтяных государствах, но также и на всей сети норм и практик, поддерживающей непрозрачность. Мы убеждены в том, что прозрачность является важным первым шагом на пути к реализации многоплановой стратегии, направленной на преодоление ресурсного проклятия. По сути дела, это первая манифестация того, что может стать фискальным социальным контрактом, регулирующим деятельность всего энергетического сектора.

Кратчайший путь к государственности: курс на фискальный договор в энергетическом секторе

То, что в мировом сообществе укрепляется консенсус относительно первостепенной важности прозрачности, не подлежит никакому сомнению. Под влиянием ряда вызвавших широкий резонанс скандалов (которые легко могут повториться в самых бедных и склонных к насилию странах Западной Африки, ставших экспортерами нефти сравнительно недавно) и резких скачков в ценах на нефть такие неправительственные организации, как «Глобальный свидетель»[36], институт «Открытое общество»[37] и более 230 других неправительственных организаций, развернули международную кампанию, призывающую все фирмы и корпорации, занимающиеся разработкой природных ресурсов, раскрыть свои выплаты правительствам тех стран, с которыми они сотрудничают. К кампании «Обнародуй свои расходы», официально начавшейся в июне 2002 года, вскоре присоединился широкий альянс (состоящий из правительств и крупнейших игроков, задействованных в нефтяной индустрии), известный под названием Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающей отрасли (EITI). Их призыв добровольно разработать рамочное соглашение о содействии прозрачности платежей и доходов нашел множество

сторонников. В одном только 2004 году произошли три знаменательных в этом отношении события: во-первых, Европарламент принял закон о содействии публикации платежей правительствам тех нефтедобывающих компаний, которые представлены на Европейской фондовой бирже; во-вторых, в конгресс Соединенных Штатов был внесен законопроект «Обнародуй свои расходы», предусматривающий применение действующих на фондовом рынке правил, касающихся гласности финансовой отчетности компаний, представленных на рынке, к деятельности нефтяных фирм, с тем чтобы обязать их публиковать данные о своих выплатах; в-третьих, были предприняты усилия, направленные на то, чтобы обусловить помощь развивающимся странам—экспортерам нефти требованием прозрачности. Даже Всемирный банк и Международный валютный фонд—учреждения, не отличающиеся особой прозрачностью,—работают над составлением плана, предусматривающего включение во все соглашения с нефтедобывающими государствами и странами—поставщиками полезных ископаемых пункта, требующего от партнеров взаимной прозрачности (см., например, International Monetary Fund 2005). Кампания в защиту прозрачности уже дала заметные результаты—и не только в Анголе, где правительство страны и компания *Chevron-Texaco* опубликовали некоторые из своих нефтяных взаиморасчетов, что позволило улучшить государственное финансирование социально значимых проектов [McMillan 2005], но также и в Нигерии, Республике Чад, Габоне, Тимор-Лесте, Сан-Томе и Принсипе, Тринидаде и Тобаго и Азербайджане. По меньшей мере 51 правительство использует EITI в качестве образца, помогающего повысить прозрачность в добывающей отрасли; в каждой из этих стран наблюдается и давление изнутри, со стороны местных общественных групп, поддерживающих данную международную кампанию[38]. Более прозрачный стиль работы корпорации BP в Анголе и Азербайджане является прямым результатом этой кампании; издание Всемирным банком «Обзора добывающей промышленности» также можно рассматривать (по крайней мере, отчасти) как результат давления со стороны гражданского общества. Несмотря на то что у нас теперь уже есть все основания считать, что попытки добиться прозрачности в осуществлении проекта нефтепровода Чад—Камерун (плохо продуманные в отношении порядка действий и явно запоздалые) не увенчались успехом, в ходе работы над этим проектом были тем не менее разработаны—особенно Комитетом по надзору над доходами—некоторые важные инновационные механизмы, зафиксированные в Плане надзора над управлением. Эти инновации, раскрывающие потенциал институционального развития нефтедобывающих стран, обнадеживают—как

ростки будущего. Идеологи и активисты организаций, инициирующих эти пока еще непоследовательные первые шаги, основанные на понятиях прав человека и корпоративной социальной этики, исходят из того, что все участники этого процесса — компании, жители стран — экспортеров нефти, налогоплательщики стран — потребителей нефти и их правительства, а также международные финансовые институты — заинтересованы в изменении существующей (проигрышной для всех) ситуации. Вместо существующих — и полностью скомпрометировавших себя — правил игры необходимо выработать совершенно иной нормативный кодекс, ставящий во главу угла следующее требование: прозрачность всех расходов (платежей) компаний, а также ресурсных доходов и расходов нефтедобывающих стран должна стать непременным условием стандартных операционных процедур.

Но, как показывает логика поведения, нашедшая отражение в «дилемме заключенных»[39], это очень сложный процесс, чреватый всевозможными препятствиями. Ни одна из подобных инициатив не проходит гладко[40], а некоторые из них и вовсе не проходят[41]. Суть проблемы проявляется особенно отчетливо в спорах между сторонниками двух моделей — обязательного и добровольного раскрытия доходов; в поддержку первой модели выступают неправительственные организации, в то время как международные корпорации отдают предпочтение второй модели. Представители компаний утверждают, что в силу непреложности («святости») контрактов и традиционных представлений о национальном суверенитете ответственность за первые шаги на пути к изъятию из соглашений пунктов о конфиденциальности и к отказу от других распространенных секретных практик следует возложить на нефтедобывающие страны: инициатива должна исходить от них. Они утверждают также, что модель обязательного раскрытия доходов поставит игроков, действующих на этом поле, в неравные условия, поскольку индийские и китайские конкурирующие компании (как частные, так и государственные), не зарегистрированные на фондовых биржах (и не обязанные подчиняться соответствующим правилам), получат при таком раскладе значительное преимущество[42]. Что касается сторонников кампании «Обнародуй свои расходы», то они утверждают, что координация усилий с финансовыми институтами и самими нефтедобывающими государствами обеспечит раскрытие всех необходимых сведений на государственном уровне, благодаря чему компании, упорствующие в своем нежелании подчиняться правилам прозрачности, лишатся своих конкурентных преимуществ. Обе стороны не сомневаются в том, что согласие правительств «принимающих стран» взять курс на прозрачность является чрезвычайно важным, если не ре-

шающим, фактором и что этого согласия можно будет добиться только путем совместного давления со стороны финансовых институтов и правительств стран—потребителей нефти (или другого сырья). Хотя все заинтересованные стороны согласны с тем, что укрепление прозрачности улучшит результаты деятельности правительств, отдельных компаний и энергетического сектора в целом, каждая из них опасается, что, если она сделает первый шаг, этим могут воспользоваться ее конкуренты.

Тем не менее наличие общих интересов, постоянные взаимодействия и растущая озабоченность в связи с угрозами глобального потепления и ростом цен на энергоносители постепенно приближают нас к выработке нового международного консенсуса, который может привести к компромиссу, основанному на синтезе обязательных и добровольных усилий по достижению прозрачности. Эта деятельность осуществляется на двух уровнях: на уровне отдельных нефтедобывающих стран, где усилия концентрируются на помощи местным группам, с тем чтобы они получили возможность оказывать давление на свои правительства; и на уровне региональных и международных организаций, которые в силах организовать необходимый надзор и создать механизмы контроля над выполнением достигнутых соглашений по укреплению прозрачности. Этот процесс продвигается вперед также и за счет общественного мнения, создающего атмосферу ожиданий, в условиях которой стремление делать бизнес привычными методами становится политически (а не только юридически) неприемлемым. Однако в конечном счете именно правительства стран-производителей и стран—потребителей нефти несут ответственность за успех этой инициативы: только они располагают всеми инструментами, необходимыми для того, чтобы ввести требование прозрачности в состав действующих законов и (почему бы и нет?) международных соглашений. Из нашего анализа вытекают следующие рекомендации.

- *Для всех правительств.* Правительства всех государств (как стран-потребителей, так и стран—производителей нефти) должны ликвидировать все имеющиеся препятствия, как юридические, так и политические, мешающие полной прозрачности и мониторингу нефтяного сектора, в том числе и пункты контрактов, предусматривающие сокрытие соответствующей информации; кроме того, правительства должны предоставить гарантии свободы публикации сведений о размерах нефтяных доходов и расходов.
- *Для правительств добывающих стран.* Нефтяные доходы должны быть включены в национальный бюджет. Кроме того,

информация относительно доходов и распределения расходов должна широко распространяться в обществе через прессу, интернет и всевозможные консультативные форумы.

- *Для компаний.* Компании должны — на регулярной и следующей определенному временно́му графику основе — публично раскрывать все свои налоговые выплаты, пошлины, платежи за право разработки недр и другие платежи странам — производителям нефти, включая премиальные выплаты и финансирование развития местного сообщества. Компании должны также взять на себя обязательство уважать международно признанные стандарты охраны окружающей среды и здравоохранения — независимо от того, выполняются ли соответствующие нормы внутри стран — экспортеров нефти.
- *Для международных финансовых институтов.* Требование соблюдения прозрачности должно входить — в качестве необходимого условия — во все соглашения по займам и помощи нефтедобывающим государствам и договоры, заключаемые Кредитно-экспортным агентством в порядке помощи энергетическим корпорациям. Странам и компаниям, которые не выполняют эти требования, должно быть отказано в получении дальнейшей помощи, а страны, предпринимающие серьезные усилия для приближения к международным стандартам, должны получать соответствующее вознаграждение[43].
- *Для неправительственных организаций.* Неправительственные организации, действующие как на национальном, так и на международном уровне, должны усилить свои возможности по сбору и распространению информации, создать независимый мониторинг и лоббировать свои интересы среди правительств, компаний и международных финансовых институтов. Неправительственные организации должны также организовывать «зонтичные» коалиции, объединяющие экологические, правозащитные (сконцентрированные на защите прав человека и местного населения), научные и другие сообщества, на жизни которых сказываются те или иные договоренности, связанные с нефтяной отраслью.

Заключение

Ресурсное проклятие является в своей основе политической проблемой — проблемой эффективного, прозрачного и справедливого распределения расходов и доходов, связанных с самым ценным в мире сырьем. Будучи политической, эта проблема требует

политического решения. Добиться его будет нелегко. Хотя высокие цены на нефть стимулируют в развитых странах усиление влияния и количественный рост сообществ, стремящихся к проведению реформ, они оказывают противоположное воздействие внутри тех стран – экспортеров нефти, где правительства, контролирующие нефтяные доходы, проводили реформы быстро и достаточно эффективно. Но в среднесрочной перспективе переговоры должны вестись с учетом желания всех заинтересованных сторон избежать худшего сценария, включающего насилие и беспорядки. Пока нефтяной рынок движется от состояния, при котором энергоносители были дешевыми и предлагались в больших количествах, к условиям ограниченного предложения и более дорогой энергии, проблема богатых стран и плохих институтов может стать взрывоопасной – с ужасными последствиями, которые легко предсказать. И хотя вероятность проведения реформ может казаться очень небольшой наблюдателям, впавшим в отчаяние в силу длительных наблюдений над могуществом нефтяной ренты, семена реформирования уже проросли. Прозрачность – это не отдельный самодостаточный инструмент, а только начало. Но если рассматривать ее как необходимое предварительное условие действенности других элементов государственных и рыночных реформ, прозрачность обещает реальную отдачу в плане управления ожиданиями, смягчения социальной напряженности и обеспечения бóльшей стабильности. В этом отношении прозрачность имеет большой потенциал и может принести реальные управленческие дивиденды как нефтедобывающим государствам, так и международному энергетическому сектору. Во всей этой истории многое зависит от последовательности действий. Более свободный доступ к информации создает условия для проведения более достоверного мониторинга, а наличие информации и мониторинга создает заинтересованность и склоняет к гражданской активности те слои населения, которым разработка нефти наносит ущерб (хотя должна была бы принести пользу). За относительно короткий период времени интерактивное воздействие информации, мониторинга и гражданской активности может создать необходимые условия для выдвижения самых разных текущих предложений, направленных на то, чтобы усилия по преодолению ресурсного проклятия начали давать свои плоды. Эта тенденция имеет хорошие перспективы потому, что успехи в борьбе с дефицитом информации, мониторинга и гражданской активности помогают правителям и простым гражданам выработать новое мышление, основанное на понимании того, что исключительная зависимость от нефтедолларов не может служить прочным

фундаментом для дальнейшего развития страны. Это понимание, в свою очередь, поможет развернуть в обществе дискуссию о налогообложении; приходится признать, что эти дебаты не стоят пока в центре внимания, но в итоге именно они должны сыграть ключевую роль в переводе государства на другие рельсы: они способны подхлестнуть динамику превращения нефтедобывающих стран из государств-рантье (облик которых всем давно известен) в нормальные современные государства. Если будут продекларированы суммы, выплаченные правительству, раскрыты первоочередные потребности страны и обнародованы истинные объемы получаемых ею нефтедолларов, всем станет ясно, что реальные поступления от продажи сырья не столь уж велики, и тогда в стране непременно развернется дискуссия о том, как увеличить государственные доходы. В этом контексте возникнет вопрос о налогах. Прямое налогообложение не только содействует построению более эффективного бюрократического аппарата, но и приводит к либерализации государственного управления; как показал Махоун [Mahon 2005], это происходит довольно быстро — уже *через несколько лет после введения новой фискальной политики.* В этом плане прозрачность может стать пусковым механизмом того процесса, который способен привести к тому, что мы называем государственностью, наикратчайшим — и самым быстрым — путем.

Конечно, для проведения конкретных реформ, в которых столь остро нуждается энергетический сектор, необходимо осуществить целый ряд эмпирических исследований. Уже очевиден тот комплекс фундаментальных вопросов, которые требуют научного осмысления. В какой мере прозрачность содействует повышению давления, под влиянием которого развиваются мониторинг, подотчетность и гражданская активность? Какие условия необходимы для управления этими процессами? Что будут делать в таких условиях правительства нефтедобывающих стран (как правило, авторитарные и относящиеся к подотчетности и росту гражданской активности населения резко отрицательно)? Смирятся ли они с необходимостью построения или усиления системы государственной службы, укомплектованной квалифицированными кадрами (еще одно непременное базовое условие для обеспечения более эффективного развития)? И каковы наиболее действенные способы создания хорошо функционирующего административного аппарата? Могут ли правительства нефтедобывающих стран использовать свой прошлый опыт — опыт построения более масштабной системы налогообложения в условиях изобилия ресурсов на международном рынке — для создания современного административного аппарата? Каковы характер-

ные черты передового опыта в международном энергетическом секторе? Какие из них можно поставить в заслугу международным нефтяным компаниям, а какие — правительствам добывающих стран (особенно интересен опыт разработки и применения правительственных мер, уменьшающих риск нанесения непоправимого ущерба окружающей среде и нарушения прав человека в регионах, где найдена нефть)? Какие механизмы разрешения конфликтов могут снизить напряженность в нефтедобывающих регионах и заложить основу для взаимного доверия между компаниями и гражданами? Какие виды организационных действий, опирающихся на активность самих граждан, являются наиболее эффективными в плане смягчения пагубных последствий исключительной зависимости от нефти? Каким образом может быть осуществлен переход от энергетики, базирующейся только на нефти, к энергетике, опирающейся на различные виды топлива? Наконец, какие конкретные шаги могут быть предприняты для введения в действие нового фискального договора в энергетической индустрии и в какой последовательности они должны осуществляться? Эти и многие другие вопросы заслуживают самого пристального внимания.

Каким бы грандиозным или недосягаемым ни казался тот «большой толчок», который обуздал бы погоню за рентой и другие отрицательные последствия эксплуатации нефти, половинчатые или частичные решения, при которых совершенствуется деятельность одного из участников процесса, в то время как другие продолжают работать по-старому, просто не будут работать. Не дадут положительного результата и реформы, опирающиеся на чисто технократические решения, предусматривающие установление контроля над нефтяными доходами извне; такую стратегию иногда эвфемистически называют «разделенным», или «совместно реализуемым», суверенитетом (shared sovereignty) [Krasner 2005]. Поскольку частичное реформирование сопряжено с риском того, что огромные нефтяные ренты просто передвинутся с одного места на другое и приведут — в процессе перемен — к новым трудностям и проблемам, напрашивается вывод о насущной необходимости более всеобъемлющего подхода. Постепенно вырисовывающийся фискальный договор — особенно если он будет обязательным для исполнения и подкрепленным законом — способен заложить основу подотчетности, которая, будем надеяться, не только нейтрализует воздействие ресурсного проклятия, но и обратит его вспять, дабы исключить такое сопутствующее ему явление, как погружение в пучину насилия и войны. Любые другие — более скромные — решения будут всего лишь перестановкой шезлонгов на «Титанике».

Библиография

Тилли Ч. 2009. Принуждение, капитал и европейские государства. 1990–992 гг. М.: Территория будущего.

Aizeman, J. and N. Marion. 1999. Volatility and Investment: Interpreting Evidence from Developing Countries. *Economia 66:* 157–179.

Amuzegar, J. 1998. OPEC as Omen: A Warning to the Caspian. *Foreign Affairs* 77 (November/December): 95–112.

Auty, R. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis.* London: Routledge.

Auty, R. 2001. *Resource Abundance and Economic Development.* Oxford: Oxford University Press.

Beblawi, H. and G. Luciani, eds. 1987. *The Rentier State.* London: Croom Helm.

Birdsall, N. and A. Suramanian. 2004. Saving Iraq from Its Oil. *Foreign Affairs* 83 (4): 77–89.

Centano, M. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America.* University Park: Pennsylvania State University Press.

Chaudry, K. 1997. *The Price of Wealth: Economics and Institutions in the Middle East.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Collier, P. and A. Hoeffler. 2004. Greed and Grievance in Civil Wars. *Oxford Economic Papers* 56: 663–695.

Collier, R and A. Hoeffler. 2005. Resource Rents, Governance and Conflict. Special issue, *Natural Resources and Violent Conflict* 49 (4): 625–633.

Dunning, T. and L. Wirpsa. 2004. Oil and the Political Economy of Conflict in Colombia. *Geopolitics* 9: 1.

Gary, I. and T. L. Karl. 2004. *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor.* Baltimore: Catholic Relief Services Press. http://www.catholicrelief.org/africanoil.cfm

Gerlach, A. 2003. *Indians, Oil, and Politics: A Recent History of Ecuador.* Wilmington: Scholarly Resources, Inc.

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

Global Witness. 2005. *Extracting Transparency: The Need for an International Financial Reporting Standard for the Extractive Industries.* London: Global Witness Publishing.

Goodstein, D. 2004. *Out of Gas: The End of the Age of Oil.* New York: W. W. Norton.

Human Rights Watch. 1999. *The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities.* London, New York: Human Rights Watch.

Human Rights Watch. 2003. *Sudan, Oil and Human Rights.* London, New York: Human Rights Watch.

International Monetary Fund. 2005. *Guide on Resource Revenue Transparency.* Washington, DC: International Monetary Fund.

Kaldor, M., T. L. Karl, and Y Said. (2007). *New and Old Oil Wars.* London: Pluto Press.

Karl, T. L. 1987. Petroleum and Political Pacts. *Latin American Research Review* (January): 63–94.

Karl, T. L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States.* Berkeley: University of California Press.

Karl, T. L. 1999. The Perils of Petroleum: Reflections on *The Paradox of Plenty!* Special issue, *Journal of International Affairs* 53 (1).

Karl, T. L. 2000. Crude Calculations: OPEC Lessons for Caspian Leaders. In *Energy and Politics in Central Asia and the Caucasus,* R. Ebel and R. Menon, eds. New York: Rowman and Littlefield, pp. 29–54.

Karl, T. L. 2004. The Social and Political Consequences of Oil. *Encyclopedia of Energy,* Cutler Cleveland, ed. San Diego: Elsevier, pp. 661–672.

Krasner, S. D. 2005, The Case for Shared Sovereignty. *Journal of Democracy* 16 (1): 69–83.

Le Billon, P. 2001. «The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts». *Political Geography* 20: 561–584.

Listhaug, O. 2005. «Oil Wealth Dissatisfaction and Political Trust in Norway: A Resource Curse?» *West European Politics* 28 (4): 834–851.

Mahdavy, H. 1970. «Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran». *Studies in the Economic History of the Middle East,* M. A. Cook, ed. Oxford: Oxford University Press, pp. 428–467.

Mahon, J. E. 2005. «Liberal States and Fiscal Contracts: Aspects of the Political Economy of Public Finance». Prepared for the 2005 annual meeting of the American Political Science Association, September 1–4.

McMillan, J. 2005. «Promoting Transparency in Angola». *Journal of Democracy* 16 (2): 155–169.

Moore, M. 2004. «Revenues, State-Formation and the Quality of Governance in Developing Countries». *International Political Science Review* 25: 297–329.

Roberts, P. 2005. *The End of Oil: On the Edge of a Perilous New World.* Boston: Houghton Mifflin.

Ross, M. 2001a. «Does Oil Hinder Democracy?» *World Politics* 53: 325–361.

Ross, M. 2001b. *Extractive Industries and the Poor.* Boston: Oxfam America.

Sachs, J. D. and A. Warner. 2000. «Natural Resources Abundance and Economic Growth». HIID Development Discussion Paper 517a, October 1995. Later published in *Leading Issues in Economic Development,* New York: Oxford University Press.

Simmons, M. R. 2005. *Twilight in the Desert.* Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

Sutton, G. D. 2005. «Potentially Endogenous Borrowing and Developing Country Sovereign Credit Ratings». Occasional Paper. Basel: Bank for International Settlements.

Tilly, C, ed. 1975. *The Formation of National States in Western Europe.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tilly, C. 1992. *Coercion, Capital and European States, AD 990–1992.* Cambridge, MA: Blackwell.

Tugwell, F. 1975. *The Politics of Oil in Venezuela.* Stanford: Stanford University Press.

Wantchekon, L. 2000. «Why Do Resource Abundant Countries Have Authoritarian Governments?» Paper presented at the American Political Science Association.

Wright, G. and J. Czelusta. 2004. «The Myth of the Resource Curse». *Challenge* 47 (3): 6–38.

Yergin, D. 1991. *The Prize: The Epic Quest for Oil Money, and Power.* New York: Simon & Schuster.

Zolberg, A. 1980. «Strategic Interactions and the Formation of Modern States: France and England». *International Social Science Journal 32:* 687–716.

Глава 11

Ключевые аспекты законодательства об управлении доходами

Джозеф К. Белл и Тереза Мореа Фариа

РЕЗЮМЕ

Основное внимание в данной главе сфокусировано на юридических и институциональных инструментах, которые могут помочь в управлении ресурсными богатствами. Сначала мы обсуждаем вопрос о нефтяных счетах: о способах организации и управления ими с целью обеспечения высокого уровня подотчетности. Затем мы переходим к политическому вопросу об управлении нефтяными доходами, концентрируя внимание на надзорных и контрольных механизмах и на роли прозрачности, государственного управления и профессиональной честности. Затем мы переходим к рассмотрению специальных юридических аспектов, делая акцент на согласовании систем управления нефтяными доходами с существующими международными обязательствами, и в конце главы обсуждаем вопрос, как добиться того, чтобы законодательство об управлении нефтяными доходами не было подвергнуто изменениям, не совместимым с его основной концепцией.

Введение

В данной главе рассматривается ряд вопросов, которые приходится решать любому законодательству об управлении нефтяными или минеральными ресурсами; мы анализируем ключевые моменты такого рода деятельности и предлагаем ряд альтернативных решений. Поскольку связанные с этой проблематикой политические вопросы затрагиваются в других частях данной книги, мы фокусируем внимание на юридических и институциональных аспектах этой темы. Мы обсуждаем различное национальное законодательство, но с особым вниманием рассматриваем недавно вступивший в действие закон Сан-Томе и Принсипи

об управлении нефтяными доходами, приводящийся в сокращенном виде в Приложении 1. Этот закон разработан специальной комиссией по нефти, состоявшей из представителей различных ветвей власти, с помощью Института земли Колумбийского университета[1], Всемирного банка, Международного валютного фонда и других организаций. Хотя этот закон отражает специфику Сан-Томе и Принсипи и не может служить общей моделью во всех своих аспектах, он иллюстрирует проблемы, с которыми сталкиваются составители всех законов такого рода, и предлагает ряд решений. Сантомийский закон сосредоточен на нефти, но сходные дилеммы возникают и в связи с другими исчерпаемыми природными ресурсами.

В принципе с нефтяными или минеральными доходами можно обращаться как с налоговыми или любыми другими средствами, поступающими на счета казначейства и распределяемыми в соответствии с нормальным бюджетным процессом. Однако в экономике, полностью зависящей от ресурсов, большие размеры таких поступлений и трудности с их контролем создают необходимость в специальном законодательстве, нацеленном на конкретные проблемы, возникающие в связи с такими доходами. Хотя обсуждаемые нами вопросы являются общими для любой ресурсозависимой экономики, они возникают главным образом в развивающихся странах с еще незрелыми институтами.

Начнем с того, что любой закон об управлении нефтяными доходами—как и любой другой закон—должен быть адаптирован к потребностям, институтам и юридическим условиям страны. Разработка закона должна вестись в рамках местной правовой системы, с учетом существующих законов и практик. Многие вопросы, которые следовало бы включить в закон об управлении доходами, уже отрегулированы в других законах и подзаконных актах. В этом плане могут оказаться полезными многие действующие законы и нормы, регулирующие, например: правила проведения тендеров, порядок информирования общественности, механизм предания гласности документов, представляющих общественный интерес, меры по недопущению конфликтов интересов и осуществлению судебного надзора. Кроме того, новый закон должен быть согласован с существующими правилами, предусматривающими ограничения в расходовании средств, а также с законами, регулирующими бюджетный процесс. Нельзя постричь всех под одну гребенку, и неудача или успех любого нефтяного закона, судя по всему, в большой мере зависит от способа его интеграции в систему существующих институтов и практик (кроме тех случаев, когда успех достигается за счет изоляции закона и сферы его применения от этих практик). Кроме того, важно понять,

как официальный закон реально работает в данной стране. Зачастую формальные кодексы являются просто показушными законами, позаимствованными у развитого мира, но не применяемыми на практике.

Это может быть обусловлено нехваткой соответствующих ресурсов, недостатком опыта, более весомыми политическими и экономическими соображениями или просто отсутствием правовой культуры[2]. Детали имеют значение, но разработчики должны проявлять осторожность, дабы избежать чрезмерного усложнения закона[3]. В слабых государствах особенно важно прописать ответственность каждого органа, учитывая меру его способности выполнять поставленные перед ним задачи, и жесткие правила, которые не требуют или не позволяют действовать по своему усмотрению. Кроме того, не следует думать, что новые институты каким-то образом в одночасье овладеют административным и управленческим мастерством, которого недостает существующим институтам[4]. Наивно надеяться, что нормы поведения и менталитет изменятся оттого, что старое вино было налито в новые мехи.

В таких условиях надзор и прозрачность играют ключевую роль в применении закона. Участие широких слоев населения в надзоре за управлением нефтяными доходами повышает уровень применения и исполнения закона. Наконец, важнейшим аспектом любого закона такого рода является прозрачность источников, количества и использования нефтяных средств относительно договорного процесса. Без этого правительственные чиновники, надзорные комитеты и публика просто не будут иметь базовой информации, необходимой для обеспечения ответственного использования национальных ресурсов. С другой стороны, прозрачность может, хотя бы отчасти, восполнить дефицит и даже слабость существующих институтов, если гражданское общество, пресса и ответственные лица в правительстве смогут использовать такую информацию, чтобы потребовать от должностных лиц ответственности и оказать давление с целью инициирования реформ. Сама по себе прозрачность не может гарантировать ответственного использования доходов от продажи природных ресурсов, но без прозрачности злоупотребления практически неизбежны.

Отталкиваясь от этого, мы сначала представим анализ вопросов, касающихся устройства и управления нефтяными счетами, а затем рассмотрим механизмы надзора и контроля над управлением доходами и роль, которую играют в этом процессе прозрачность, уровень государственного управления и целостность. Затем мы обсудим специальные аспекты согласования систем управления нефтяными доходами с существующими международными обязательствами богатых нефтью стран и завершим главу

анализом вопроса, как добиться того, чтобы закон об управлении нефтяными доходами не был подвергнут изменениям, не совместимым с его основной концепцией. Наши выводы и рекомендации нашли отражение во всей главе, в том числе и в анализе конкретных вопросов.

Организация счета для нефтяных доходов

Создание счета

Часто существуют серьезные основания для создания специального счета для управления нефтяными доходами (см. обсуждение ряда таких мотиваций в главе 8). В принципе нефтяной фонд может управляться при помощи счета, размещенного в центральном банке или казначействе, как это сделано в Норвегии, или в трастовом фонде, как на Аляске. Однако, учитывая чрезвычайную важность нефтяных доходов для развивающихся стран, к ним требуется особый подход: в частности, ситуация с управлением, прозрачностью и защитой нефтяных фондов может быть улучшена путем создания отдельного счета – нефтяного фонда. Хотя дальнейшее рассмотрение ориентировано именно на такой счет, многие наши соображения остаются релевантными также и для тех случаев, когда специальные счета или фонды не создаются.

На практике должен быть принят целый комплекс базовых решений относительно того, как создать нефтяной счет наилучшим образом.

- Чем должен быть счет: трастовым фондом, специальным счетом, одним из субсчетов в центральном банке или просто отдельным счетом (или счетами) в казначействе?
- Где должен быть размещен счет: в офшорном депозитарии или в местных институтах?
- Какой должна быть квалификация института для управления счетом и как его выбрать?

До начала реальной добычи нефти, когда единственными поступлениями являются подписные бонусы (первые арендные взносы за нефтеносный участок) или средства государства ограничены по другим причинам, можно воспользоваться официальным институтом, где центральный банк уже имеет счет. В этом случае нефтяной фонд должен быть выделен в качестве отдельного счета или субсчета[5]. Но со временем, когда придется иметь дело с более значительными средствами и более широким ассортимен-

том услуг и возможностей, возникнет необходимость обратиться к крупным международным институтам. На самом деле круг подходящих международных институтов довольно узок, поскольку ресурсодобывающие страны нуждаются в мощном техническом обеспечении и как можно более высоком кредитном рейтинге.

Если будет решено держать нефтяной фонд отдельно от обычных государственных счетов, возникнет необходимость выбрать институт, который мог бы управлять счетом. В таком случае следует предпочесть вариант, при котором фонды были бы размещены в институте, находящемся за пределами нефтедобывающей страны, в свободно конвертируемой валюте. Если держать счет в местном институте или в национальной валюте, возрастет уязвимость страны перед голландской болезнью, которая может привести к дальнейшим диспропорциям в экономике. Надо иметь в виду, что местные банковские системы не имеют полномочий и возможностей, необходимых для обеспечения целостности и сохранности нефтяного счета, особенно учитывая его потенциально крупный объем. Помимо всего прочего, выбор местного института в качестве депозитария неизбежно вовлечет деятельность фонда в высоко политизированные процессы.

Роль депозитарного банка состоит в обеспечении безопасности активов фонда – с тем, чтобы единственным риском для него оставался рыночный риск, неизбежно присущий инвестированию средств на счет. Кроме того, такой депозитарий способен предоставить широкий ассортимент услуг, которые могут обеспечить эффективное управление счетом. Это особенно важно в тех случаях, когда возможности местных институтов невелики: если положиться на них, стартовый период может затянуться, что пагубно скажется на всей дальнейшей работе. Например, зарубежный институт, отвечающий за управление нефтяным счетом, может сразу предоставить широкой публике прямой доступ к веб-сайту, на котором представлена информация о фонде и его деятельности, а также общие финансовые отчеты о деятельности управляющих фонда. Институту, отвечающему за управление нефтяным счетом, могут быть переданы и функции консультанта по инвестициям, но это не обязательно, поскольку эти роли различны.

Ответственность за создание счета может быть возложена на правительственных чиновников, но в целом состав членов фонда зависит от местной политической структуры. Вообще говоря, естественным кандидатом на роль лидера в этом вопросе является центральный банк, поскольку именно он обладает соответствующим опытом. Однако, принимая во внимание важность роли института, отвечающего за управление нефтяным счетом, может оказаться желательным включение в процесс формирования

фонда большого числа должностных лиц, как это было сделано в Сан-Томе и Принсипи. Выбор же между частными институтами для управления нефтяным счетом должен делаться на основе конкурентного открытого тендера.

Внесения и снятия

Нефтяной сектор может генерировать большое количество различных денежных потоков, поступающих государству, например: бонусные выплаты, налоги, роялти и поступления от продажи принадлежащей государству нефти. В связи с этим встает вопрос о том, какие из этих потоков должны быть учтены в законе. В целом естественно ожидать, что будет выбрано максимально широкое определение сырьевых доходов[6]. Показательным примером в этом отношении является закон о нефтяных доходах Сан-Томе и Принсипи, в котором определение нефтяных доходов носит максимально открытый характер[7]. В том случае, когда мы имеем дело с государственной нефтяной компанией, возникает ряд специальных вопросов в связи с определением платежей, которые компания обязана произвести в пользу государства; эти моменты должны быть четко изложены в инструкциях депозитарному банку[8].

Внесения

В целях содействия прозрачности и во избежание возможных отклонений и задержек платежи должны производиться органом, имеющим платежные обязательства, в форме электронного перевода непосредственно на нефтяной счет. Обязательства перед правительством не должны считаться выполненными, пока платеж не поступит на счет[9]. Это укрепляет контроль (в частности, аудитоспособность) и соответствует обязательствам по прозрачности.

Снятия

Если для осуществления операции электронного перевода из центрального банка достаточно простого платежного поручения, то нефтяной счет требует более сложной формальной структуры: это необходимо для его защиты в среде, где институты еще слабы и не укоренены достаточно глубоко. Например, в случае Сан-Томе и Принсипи снятие с нефтяного счета не может быть произведено, пока соответствующее платежное поручение не будет подписано четырьмя должностными лицами, представляющими разные ветви власти[10]. Еще один возможный механизм защиты состоит в требовании, чтобы между представлением документов на перевод и действительным снятием денег со счета проходило

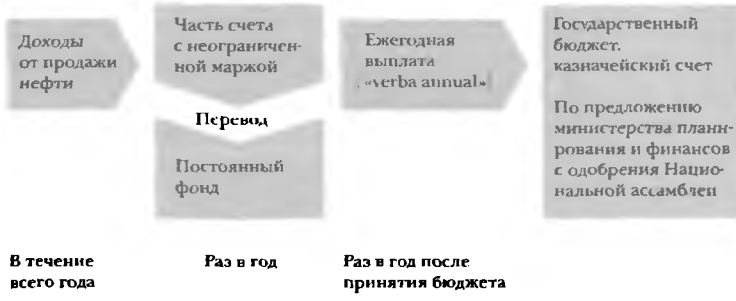


СХЕМА 11.1. Потоки нефтяных доходов Сан-Томе и Принсипи
ИСТОЧНИК: Институт земли Колумбийского университета.

несколько дней. Такая задержка позволяет осуществить формальное или неформальное вмешательство в случае подозрения о наличии какого-нибудь нарушения до того, как деньги уйдут со счета. Кроме того, в закон следует ввести положение, регулирующее платежи по расходам самого фонда, такие как оплата услуг института, управляющего нефтяным счетом, и инвестиционных консультантов, трансакционные и возможные дополнительные издержки в случае ошибочных платежей или переплат.

Дальнейший контроль, который может быть (но может и не быть) включен в инструкции институту, управляющему нефтяным счетом, состоит в ограничении законом перевода средств в бюджет одним годовым снятием, как это было оговорено в законе о нефтяных доходах Сан-Томе и Принсипи. Размер ежегодных выплат «verba annual», определяется в ходе бюджетного процесса, а затем производится только один перевод с нефтяного счета на счет казначейства (см. схему 11.1). Это обеспечивает бесперебойность процесса и уменьшает искушение удовлетворять каждую текущую потребность за счет средств нефтяного фонда.

Ограничение расходов, стабилизационные и накопительные фонды

Нефтяной счет может использоваться в разных целях[11]. Он может служить механизмом мониторинга, стабилизационным фондом, сглаживающим последствия колебаний цен на нефть, и накопительным средством в форме постоянного фонда, служащего государству и его гражданам. Политические аргументы в пользу постоянного фонда рассматриваются в другом месте, но если

принимается решение о создании постоянного фонда, возникает ряд вопросов, требующих законодательного решения. В частности, встает вопрос о том, каков оптимальный размер постоянного фонда и как его достичь. Иными словами: какая доля прибыли, получаемой в период добычи нефти, должна идти на текущие расходы, а какая на сбережения?

Создание постоянного фонда требует сокращения текущих расходов до уровня, более низкого, чем уровень нефтяных доходов – по крайней мере, на протяжении начального периода добычи нефти. Ключевой проблемой политической стратегии и разработки закона является необходимость решить, нужно ли ограничивать расходы в законодательном порядке, и если да, то какими должны быть эти ограничения – жесткими или мягкими. В Норвегии, например, ограничений как таковых нет. Выплаты из нефтяного фонда равны бюджетному дефициту, а стратегия управления постоянным фондом зависит только от ежегодных дискреционных решений относительно бюджета. В Сан-Томе и Принсипи ситуация иная: сам закон налагает жесткие ограничения на объем годовых расходов. В законе о нефтяном фонде Восточного Тимора избран аналогичный подход: в нем зафиксировано требование ежегодного расчета максимального предполагаемого устойчивого дохода с учетом объема всего нефтяного богатства страны. Однако данный закон позволяет парламенту ежегодно превышать этот потолок при определенных, особо оговоренных условиях[12].

Установление размера постоянного фонда предполагает необходимость сделать трудный выбор, принимая во внимание такие не поддающиеся однозначной оценке факторы, как межпоколенческое равенство, допущения относительно эффективности текущих расходов и государственных инвестиций, а также оценка размера и стоимости всех нефтяных ресурсов страны. Простое «правило равенства», принятое в сантомийском законе об управлении нефтяными доходами, состоит в том, чтобы пытаться поддерживать относительно постоянный поток доходов, поступающих правительству и гражданам страны на протяжении периода добычи нефти и после его окончания. Закон о нефтяном фонде Восточного Тимора предусматривает аналогичный подход путем расчета «максимальных устойчивых годовых расходов». В принципе это может быть сделано путем вычисления нынешней стоимости нефтяных ресурсов и выделения на текущее потребление суммы, рассчитываемой по формуле: ожидаемая прибыль от предполагаемой стоимости ресурсов плюс прибыль от средств, находящихся на нефтяном счете[13]. Однако для того чтобы это сделать, требуется оценить (с определенной степенью произвольности)

ряд переменных, в результате чего получается лишь грубое выравнивание потока доходов. Особенно подвержена изменениям предполагаемая стоимость ресурсов: она может колебаться в зависимости от открытия новых месторождений, имеющих коммерческий потенциал, и изменения цен на нефть.

Для того чтобы установить потолок расходов (что можно сделать директивно или индикативно), обычно необходимо (кроме всего прочего) взять за основу четко определенную стоимость нефтяных ресурсов страны[14]. Эта оценка требует ряда допущений: для того чтобы установить текущую стоимость резервов, нужно определиться с предполагаемым размером нефтяных резервов и уровнем добычи, будущими ценами и ставками дисконтирования. Допущения относительно цен особенно рискованны: они могут привести к существенно различным оценкам стоимости резервов и отсюда — к существенно разным оценкам уровня допустимых расходов. Колебания цен на нефть в широком диапазоне за последние семь-восемь лет — от 10 до свыше 70 долларов за баррель — оставляют широкий простор для произвольных решений и могут привести к искушению предсказать рост будущих цен, чтобы оправдать завышенные текущие расходы.

Чтобы избежать этого, мы рекомендуем составлять закон таким образом, чтобы в нем учитывались объективные детерминирующие факторы. Так, в случае Сан-Томе и Принсипи прогнозируемые цены базируются на исторических ценах за последние десять лет[15]. Такой подход имеет три преимущества. Во-первых, он основан на известных показателях. Во-вторых, соответствующие цифры будут меняться со временем довольно медленно — по мере того, как каждый следующий год будет прибавляться к новым расчетам, заменяя самые старые показатели в прежних расчетах. В-третьих, используемые показатели объемов производства взяты из планов, которые производители обязаны согласовывать с правительством. Обычно составители этих планов склоняются к консервативным оценкам нефтяных богатств. Со временем обнаружение новых запасов может повысить предполагаемую стоимость нефтяных богатств, но использование формулы, взятой на вооружение в Сан-Томе и Принсипи, позволяет принять в расчет и этот фактор (хотя в том случае, если будет открыто месторождение, имеющее очень большой коммерческий потенциал, повышение уровня резервов может привести к существенному повышению уровня допустимых годовых расходов). Но поскольку оценки объема резервов вряд ли будут снижены, эти изменения, в отличие от прогнозируемых изменений в ценах на нефть, не должны привести к ситуации, при которой правительство будет вынуждено из года в год снижать уровень расходов[16].

Сантомийский закон об управлении нефтяными доходами устанавливает еще один ряд ограничений на расходы, не связанные с созданием постоянного фонда. Дело в том, что до начала реальной добычи нефти страна может получать лишь ограниченные нефтяные доходы в форме подписных бонусов (начальных выплат) и других платежей. Эти суммы относительно невелики, но тем не менее и они должны проходить через нефтяной фонд. В случае Сан-Томе и Принсипи используются формулы, призванные «растянуть» эти средства на пять лет — предполагаемый период до начала коммерческой добычи нефти. Конечно, в реальности дело может кончиться ничем: не исключено, что эти резервы будут признаны не имеющими коммерческого потенциала и добыча так и не начнется.

Даже если постоянный фонд не создается, это не отменяет необходимости в стабилизационном резерве[17]. Одной из самых серьезных проблем, возникающих в богатых ресурсами странах, являются колебания в расходах. При высоких ценах на нефть расходы возрастают. Однако когда цены затем снижаются, становится невозможным поддержание расходов на прежнем уровне. Это может привести к развитию по принципу «стой — иди» со все большей потребностью в заимствованиях; конечный результат такой стратегии состоит в том, что самые богатые ресурсами правительства оказываются наиболее обремененными долгами. Создание постоянного фонда, накладывающего ограничения на годовые расходы, как это происходит в Сан-Томе и Принсипи, помогает избежать этой проблемы, поскольку там используется формула, смягчающая колебания в расходах даже в периоды особенно резких колебаний нефтяных цен[18]. Если в стране будет принято решение не учреждать постоянный фонд, следует создать стабилизационный резерв в составе нефтяного счета (или в качестве отдельного счета) для смягчения последствий колебания цен на нефть. При принятии решений о переводе средств в стабилизационный фонд или заимствованиях из него можно использовать формулу для определения прогнозируемых цен и будущих объемов производства, аналогичную той, которая используется для определения количества средств, которые должны быть переведены в постоянный резервный фонд. Чтобы избежать политически ангажированных оценок, расчеты должны быть привязаны к реальным рыночным показателям — в той мере, в какой это возможно[19]. Ввиду непредсказуемого характера будущих цен на нефть следует действовать благоразумно, то есть создать большие резервы в стабилизационном фонде; из этого следует, что начальный уровень расходов должен быть ниже того уровня, который ожидается после стабилизации, — пока не будут накоплены солидные резервы[20].

Использование доходов

Существуют разумные основания для того, чтобы ограничить сферу действия закона об управлении нефтяными доходами получением нефтяных доходов, управлением и контролем над ними; что же касается расходов, то в этом отношении можно обойтись установлением общих ограничений. Тем не менее во многих законах, регулирующих деятельность нефтяных фондов, устанавливаются более детализированные ограничения и относительно сфер использования доходов. Например, использование денежных средств фонда может быть разрешено только применительно к определенным приоритетным секторам экономики; в некоторых случаях могут быть установлены правила распределения средств между региональными и местными правительствами. В случае Сан-Томе и Принсипи региональное распределение — которое зачастую становится предметом острой борьбы, — было специально оговорено в законе[21], но секторальное распределение было лишь намечено в достаточно широких пределах (см. схему 11.2). В законе содержатся только общие требования относительно того, чтобы доходы использовались либо в соответствии с планом национального развития и стратегией борьбы с бедностью, либо, при отсутствии таких устанавливающих приоритеты планов и стратегий, «на образование, здравоохранение, инфраструктуру и сельское развитие». Разработчики этого закона почувствовали, что более детальные ограничения деятельности будущих правительств не соответствуют демократическим принципам, в соответствии с которыми партии и кандидаты могли бы

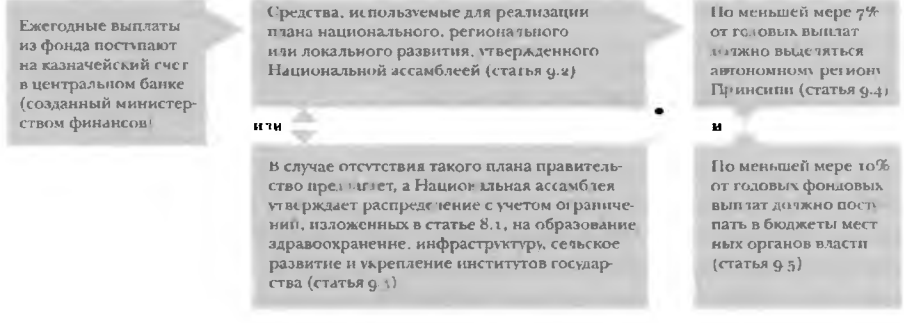


СХЕМА 11.2. Потоки доходов Сан-Томе и Принсипи
ИСТОЧНИК: Институт земли Колумбийского университета

в будущем свободно определять детали своей стратегии расходов в рамках установленных ограничений.

Другая важная проблема состояла в выработке отношения к идее прямого распределения части поступающих за год средств среди граждан страны[22]. Однако никакой фонд, кроме фонда Аляски, не производил прямого распределения[23]. Эта идея обсуждалась в Сан-Томе и Принсипи, но была решительно отвергнута. С аргументами в пользу и против прямого распределения можно ознакомиться в главе 9.

Управление нефтяным фондом

Ключевым элементом любого закона об управлении нефтяными доходами является комплекс правил и базовых принципов, определяющих управление нефтяным фондом. Добросовестное управление, профессиональный менеджмент и широкий надзор могут сыграть большую роль в защите стоимости активов нефтяного фонда.

Управленческие функции нефтяного фонда

В законе должна быть прописана четкая структура руководства, охватывающая главные функции управления активами нефтяного фонда: выработку инвестиционной политики, отбор инвестиционных управляющих и контроль над их работой, выбор депозитарного института и контроль над его деятельностью[24]. Закон об управлении нефтяными доходами должен установить четкие полномочия должностных лиц, разработать компенсационную политику и общие инструкции, которыми должны будут руководствоваться комитет по инвестициям, портфельные менеджеры и депозитарный банк.

Разработка инвестиционной политики и контроль над ее проведением

Вся ответственность за управление и инвестирование активов нефтяного фонда должна быть возложена на комитет по инвестициям, обязанный, согласно закону, выработать инвестиционную политику и периодически ее пересматривать, а также контролировать управление активами нефтяного фонда. Комитет по инвестициям должен иметь четкий мандат, желательно прописанный в самом законе: рекомендуется определить состав комитета, процесс отбора его членов, его основные функции, полномочия и ответственность. Закон об управлении нефтяными доходами

не должен поручать комитету по инвестициям самому производить инвестиции; скорее на инвестиционный комитет должны быть возложены такие обязанности, как разработка общей инвестиционной политики, отбор квалифицированных профессиональных портфельных менеджеров, которые будут реализовывать эту инвестиционную политику, и контроль над их работой. Многим развивающимся странам придется искать портфельных менеджеров для работы в нефтяном фонде за рубежом, поскольку у местных жителей нет опыта такой работы.

Состав членов инвестиционного комитета должен быть достаточно широким, чтобы обеспечить политическую поддержку со стороны разных ветвей власти и разных политических группировок. Комитет должен быть структурирован таким образом, чтобы он включал в себя людей, обладающих знаниями и опытом в области управления финансами. Поэтому в состав комитета естественным образом должны будут войти представители министерства финансов и центрального банка. В случае Сан-Томе и Принсипи комитет включает также члена, назначенного президентом, и двух членов, назначенных Национальной ассамблеей, один из которых должен быть представителем оппозиции. Если в стране слишком мало людей, обладающих соответствующим опытом, в комитет по инвестициям могут войти представители международных финансовых институтов в качестве членов без права голоса. Кроме того, к работе в комиссии могут быть привлечены международные наблюдатели и другие члены без права голоса – в целях технического обеспечения и в качестве второго заслона против конфликта интересов и других неподобающих явлений в деятельности этого органа. Однако эта идея была отвергнута в Сан-Томе и Принсипи.

В Восточном Тиморе полную ответственность за проведение инвестиционной политики, надзор и управление портфелем тиморского Нефтяного фонда несет исполнительная ветвь власти. Особая ответственность возложена на министра финансов, который играет ключевую роль в принятии решений об инвестировании средств наряду с операционным управлением, делегированным центральному банку, согласно соглашению об управлении. Сходным образом в Сан-Томе и Принсипи разработка политики, надзор и функции управления активами возложены на один комитет – Комитет по управлению и инвестированию[25]. Он имеет полномочия делегировать функции управления инвестициями квалифицированным профессионалам[26]. Мы еще не знаем, будет ли этот комитет делегировать функции управления инвестициями или решит выполнять их самостоятельно, когда в стране будет создан и приступит к работе Нефтяной фонд. Постоянный

нефтяной фонд Кувейта, известный под названием Фонд будущих поколений, также отвечает за проведение разработанной исполнительной властью инвестиционной политики и осуществляет управление через Кувейтское инвестиционное управление. Аналогичным образом Норвежский нефтяной фонд, согласно соглашению об управлении, управляется министром финансов Норвегии через центральный банк страны, Norges Bank[27].

В целях повышения уровня прозрачности закон об управлении нефтяными доходами должен содержать требование, чтобы комитет по инвестициям периодически отчитывался о своей деятельности перед правительством и населением; кроме того, деятельность комитета подлежит аудиту, который должен проводиться независимыми международными аудиторскими фирмами[28]. Члены комитета с правом голоса должны нести ответственность за нарушения закона, выражающуюся в соответствующих санкциях. Наконец, закон должен предусматривать вознаграждение в форме оклада для неправительственных членов комитета.

Отбор портфельных менеджеров и контроль над их работой

Закон об управлении нефтяными доходами должен установить четкие правила и процедуры, регламентирующие процесс отбора портфельных менеджеров. Этот процесс должен быть открытым, конкурентным и гласным мероприятием, подчиняющимся строгим квалификационным требованиям, в число которых входят подтвержденный опыт управленческой работы с большими инвестиционными портфелями крупных инвесторов.

В законе об управлении нефтяными доходами должны быть установлены объективные критерии оценки результатов деятельности портфельных менеджеров, работу которых необходимо подвергать периодическим проверкам по заранее согласованному графику[29]. В законе могут быть прямо прописаны четкие контрольные процедуры, согласно которым производится оценка работы инвестиционных менеджеров по управлению и инвестированию средств нефтяного фонда, но возможен и другой вариант: контрольные функции могут быть возложены на комитет по инвестициям после консультаций с портфельными менеджерами[30].

Когда объем ресурсов нефтяного фонда возрастет до определенного уровня, с точки зрения эффективности может оказаться полезным выделение нефтяного фонда в отдельный инвестиционный портфель, который будет более прибыльным, если им будут управлять специализированные менеджеры. Чем больше неф-

тяной фонд, тем легче ему оправдать трансакционные издержки и институциональные функции, связанные с отбором, надзором и оценкой деятельности многочисленных портфельных менеджеров. Норвежский нефтяной фонд, например, отбирает разных внешних портфельных менеджеров для управления различными финансовыми портфелями активов[31], а Постоянный фонд Аляски разделен на сорок с лишним портфелей активов, которые управляются более чем двадцатью менеджерами[32].

Если они являются членами комитета по инвестициям, как в Сан-Томе и Принсипи, или доверенными лицами, как на Аляске, или внешними профессиональными управляющими активами, портфельные менеджеры должны придерживаться определенных стандартов благоразумия в обращении с долговыми обязательствами и проявлять крайнюю осторожность в работе с доверенными им средствами. В рамках общей юрисдикции такие обязанности называются доверительными, и их выполнение требует, например, подчинения стандарту «разумного инвестора» или аналогичным правилам[33] (см., например, соответствующие положения закона о нефтяном фонде Аляски)[34]. В Сан-Томе и Принсипи был взят на вооружение примерно такой же подход: в соответствующем законе содержится требование, чтобы функции управления инвестициями выполнялись в соответствии с «правилом благоразумного инвестора»[35]. Однако в законе Восточного Тимора избран более открытый подход[36], при котором не называются конкретные критерии, а сказано только, что обязанность портфельного менеджера состоит в принятии мер по максимизации прибыли от инвестиций с учетом допустимого риска, как это предусмотрено в положениях об инвестициях, изложенных в соответствующих статьях закона[37].

Когда имеешь дело с подобными формулировками, напрашиваются вопросы: кто будет устанавливать эти стандарты (суд или правительство путем введения соответствующих положений в заключаемые им контракты, правила или руководства), кто будет добиваться следования этим стандартам (граждане или специальные правительственные органы) и какой институт будет решать, выполнены ли те или иные стандарты (местные или иностранные суды)? Хотя назначение доверенных лиц или создание комитетов по инвестициям может производиться на основе местного законодательства и национальных институтов, неплохо было бы иметь юридическую возможность прибегать в некоторых случаях к услугам иностранных судов, которые имеют более богатый опыт и более продолжительную институциональную историю, что дает им возможность более эффективно отстаивать интересы нефтяного фонда и защищать его активы. Ведь контракты с иностранными

управляющими активами, скорее всего, будут составлены в соответствии с иностранными законами и будут подлежать арбитражной или какой-нибудь другой форме внешней (по отношению к местным судам) юрисдикции.

Общая инвестиционная политика

Закон об управлении нефтяными доходами может предоставить комитету по инвестициям широкие полномочия по выработке инвестиционной политики или содержать в своем составе четкие указания по инвестиционной политике, не оставляющие почти никакого простора для самостоятельных решений комитета. Закон об управлении нефтяными доходами Сан-Томе и Принсипи, например, обязывает исполнительную ветвь власти представлять инвестиционную политику, предложенную Комитетом по управлению и инвестициям, на утверждение Национальной ассамблее. А в Восточном Тиморе было принято решение предоставить исполнительной ветви бóльшую самостоятельность в разработке инвестиционной стратегии для нефтяного фонда: эта самостоятельность ограничена только рамками общего законодательства и требованием, чтобы министр финансов обсуждал свои решения с консультативным советом по инвестициям.

Если будет решено создать для нефтяного фонда отдельный счет — а это может быть главный счет нефтяного фонда, счет постоянного резервного фонда или счет постоянного стабилизационного фонда, — то в законе может быть предусмотрена разная инвестиционная политика для каждого из этих счетов. Такая юридическая гибкость позволяет, в случае необходимости, подвергать пересмотру инвестиционные стратегии, перспективы и ограничения по мере возрастания объема запасов нефтяного фонда, увеличения его институциональных возможностей, а также по мере развития его портфельного менеджмента и накопления опыта управления нефтяными доходами[38].

Особые ограничения на инвестиции

Ограничения на определенные виды инвестиций

Закон об управлении нефтяными доходами должен ограничивать инвестиции нефтяного фонда только безопасными и неспекулятивными инструментами. Такие ограничения содержатся как в законе об управлении нефтяными доходами Сан-Томе и Принсипи, так и в законе о нефтяном фонде Восточного Тимора[39]. Когда запасы фонда достигнут определенного размера, возникнет ситуа-

ция, при которой разумнее будет позволить фонду инвестировать какую-то часть своих активов в более сложные или более рискованные инструменты. Это та сфера, в которой необходим индивидуальный подход: прежде чем будет принято какое-либо решение, должны быть тщательно взвешены все регулятивные нормы и институциональные возможности фонда.

Запрет на инвестиции в местные предприятия; запрет на создание фонда развития

Консультантам по инвестициям нефтяного счета не должно быть разрешено инвестировать средства внутри страны, в местные предприятия или учреждения, контролируемые гражданами страны. Этот запрет служит двум очень важным целям. Во-первых, он помогает ограничить политическое влияние на принятие решений об инвестировании средств фонда и увеличивает вероятность установления более профессионального инвестиционного режима. Во-вторых, он позволяет избежать того, чтобы правительство использовало нефтяной счет как дополнительный бюджетный фонд без должного правительственного и парламентского надзора. Утверждение расходов на развитие должно быть прерогативой парламента, поскольку оно является составной частью бюджетного процесса. Согласно рекомендациям, содержащимся в главе 7 данной книги, на расходы по развитию могут привлекаться существенные средства из нефтяных доходов[40], но эти отчисления не должны производиться «с заднего двора» нефтяного фонда. Сам нефтяной фонд задуман как постоянная копилка с прицелом на будущее страны, и его средства могут быть инвестированы только для сохранения и увеличения объема самого фонда. Требование, чтобы средства фонда инвестировались только в зарубежные активы, защищает также и сам нефтяной фонд, позволяя ему не поддаваться давлению со стороны инфляционных процессов в национальной экономике, то есть оберегая его от «голландской болезни».

Закон об управлении нефтяными доходами Сан-Томе и Принсипи прямо запрещает вкладывать нефтяные доходы, находящиеся на счете нефтяного фонда, «в инвестиционные проекты, базирующиеся в Сан-Томе и Принсипи, или в любые другие проекты, контролируемые прямо или косвенно, целиком или частично лицом, имеющим местное гражданство [или сантомийским учреждением], независимо от того, является ли оно резидентом Сан-Томе и Принсипи», или любым другим лицом, оказывающимся в ситуации конфликта интересов. Закон о нефтяном фонде Восточного Тимора содержит аналогичные положения.

Запрет на заимствования

Еще один важный аспект любого закона об управлении нефтяными доходами состоит в следующем: будет ли в нем разрешено занимать средства под нефтяные ресурсы или активы фонда? Можно представить себе сценарий, при котором до начала или на раннем этапе производства нефти берутся займы, чтобы повысить уровень жизни населения или произвести необходимые капиталовложения; такой образ действий представляется на первый взгляд вполне оправданным, однако имеющийся опыт — преимущественно негативный — свидетельствует об обратном[41]. В законах об управлении нефтяными доходами, принятых в Сан-Томе и Принсипи, Норвегии, Восточном Тиморе и на Аляске, займы запрещены. В Сан-Томе и Принсипи, например, займы под активы фонда и нефтяные ресурсы страны запрещены полностью: «Запрещены любые займы под залог нефтяных ресурсов, то есть действия, прямо или косвенно приводящие к появлению государственных долговых обязательств, предусматривающих право кредитора вступать во владение собственностью — будь то закладные, облигации, ценные бумаги или любые другие обязательства, — в связи с нефтяными счетами или любыми другими нефтяными ресурсами, существующими или будущими» (закон о нефтяных доходах Сан-Томе и Принсипи, статья 4.1).

Суть дела в том, что в законе об управлении нефтяными доходами должна содержаться статья, запрещающая закладывать или каким-либо иным образом использовать нефтяные ресурсы или активы нефтяного фонда в качестве обеспечения займов. Такой запрет оберегает правительство от займов под будущую добычу, которые неизбежно приведут к тем же последствиям, что и заимствования непосредственно под залог природных ресурсов[42]. Запрет на создание ситуации, при которой активы фонда могли бы использоваться в качестве обеспечения займов, не означает, что правительство не может занимать деньги, но он предотвращает использование правительством нефтяных доходов или нефтяных ресурсов в качестве залоговых инструментов, обеспечивающих государственные займы. При таком подходе кредиторы должны будут полагаться не на запасы нефти, а на общую кредитоспособность страны. Тем самым запрет на залоговые займы выполняет еще одну важную функцию: он дисциплинирует как правителей страны, так и кредиторов, которые получают дополнительный стимул заботиться о стабильности и благополучии страны. Такая дисциплина может оказаться исключительно важной во время интервала между открытием имеющих коммерческий потенциал запасов нефти и началом производства, поскольку именно в этот

период правительство испытывает наибольшее давление со стороны различных слоев населения и политиков-популистов, призывающих увеличить расходы.

В законе могут быть прописаны немногочисленные, обставленные строгими условиями технические исключения из этого правила, чтобы дать правительству возможность производить займы ценных бумаг, необходимые для осуществления благоразумного портфельного менеджмента[43] и обеспечения платежей по заранее согласованным финансовым обязательствам в связи с поддержанием и управлением счетом, как это предусмотрено, например, в сантомийском законе об управлении нефтяными доходами. Однако в тиморском законе о нефтяном фонде исключения не предусмотрены: этот закон запрещает нефтяному фонду брать на себя какие-либо залоговые обязательства или обременения.

Надзор и контроль

Надзорные группы

Парламентский и правительственный надзор

Вся деятельность, связанная с получением, управлением и использованием нефтяных доходов, должна подвергаться широкому и тщательному надзору. При сильном и хорошо структурированном правительстве этот надзор может осуществляться парламентскими комиссиями или другими уполномоченными органами, которые уже выполняют надзорные функции[44]. Традиционный юридический надзор может быть усилен за счет требования регулярно публиковать отчеты о деятельности различных подразделений правительства, ответственных за выполнение закона о доходах. Например, в Сан-Томе и Принсипи Национальная ассамблея обязана, согласно закону о нефтяных доходах, ежегодно проводить пленарные заседания, посвященные обсуждению общей политики в области нефти и газа. На этих пленарных заседаниях должны присутствовать министры, члены комитета по инвестициям, главный аудитор и представители надзорного совета; они должны отвечать на вопросы парламентариев и принимать участие в обсуждении деятельности фонда, основываясь на результатах годовых аудиторских проверок.

Надзорный совет

Принимая во внимание исключительную важность нефтяных доходов и ограниченные возможности существующих институтов,

было бы желательно рассмотреть вопрос о создании дополнительных надзорных групп, особенно таких, которые могли бы внести в работу по надзору элементы гражданского общества и другие моменты, не обязательно представленные в правительстве. Случай Республики Чад может послужить примером первых попыток создать нечто подобное. В этой стране управление сырьевыми доходами, поступающими в связи с реализацией проекта совместного трубопровода Чад – Камерун, находилось под контролем надзорного совета – Комитета по контролю и надзору над нефтяными ресурсами (*College de Controle*)[45], в состав которого были включены представители гражданского общества; Всемирный банк и Международный валютный фонд вели мониторинг деятельности этого комитета[46]. Этот надзорный совет был наделен функциями проверки того, насколько работа нефтяного фонда соответствует закону о его деятельности, и контроля над выплатами, осуществляемыми всеми подразделениями фонда. К сожалению, Чад также служит примером того, что может произойти, когда нефтяные институты полностью отделены от институтов, имеющих реальную власть в стране. Недавно правительство Республики Чад произвело широко критиковавшийся в свободной прессе «нефтяной переворот»: оно изменило закон об управлении доходами, с тем чтобы урезать полномочия *College* и изменить базовую систему управления нефтяными доходами. В декабре 2005 года парламент страны внес изменения в закон № 001, что привело к частичному параличу работы нефтяного фонда и росту трат нефтяных доходов – при том, что львиную долю этих расходов составляли выплаты на нужды бюрократической системы и системы безопасности.

В Сан-Томе и Принсипи, согласно закону о нефтяных доходах, был создан новый независимый надзорный орган – Комиссия по надзору за нефтью, состоящая из представителей правительства и гражданского общества. Эта комиссия отвечает за мониторинг управления нефтяными доходами и обеспечение должного исполнения закона об управлении нефтяными доходами; кроме того, она наделена серьезными следственными полномочиями. Закон Восточного Тимора о нефтяном фонде предусматривает создание Консультативного совета нефтяного фонда, состоящего из бывших должностных лиц; однако функции этого совета ограничиваются высказыванием мнений по соответствующим вопросам и осуществлением посреднических связей с общественностью[47].

Функции, состав и полномочия нового надзорного института должны быть тщательно продуманы. Такие институты наделены преимущественным правом заострять внимание на любом

аспекте добывающего сектора и привлекать к надзорной работе те слои населения, которые обычно исключены из такого рода процессов. Кроме того, опыт, накопленный в таких группах, может оказаться очень полезным для сохранения преемственности в нефтяной политике и для объяснения ситуации в нефтяном секторе широкой публике. Далее, надзорные институты могут способствовать повышению уровня доверия и понимания среди населения; этот фактор может оказаться очень важным для долгосрочного существования и управления фондом.

В то же время следует иметь в виду, что такого рода институты могут превратиться во «второе правительство» и тем самым привести к обострению гражданского конфликта. В некоторых случаях наличие конфликта может оказаться неизбежным и даже полезным ввиду характера действий правительства; в таких условиях комиссия по надзору становится барьером, преграждающим путь к правительственному произволу. Однако, как показывает опыт Республики Чад с ее *College*, возможности надзорных органов весьма ограничены: им бывает трудно противостоять собственному автократическому и враждебно настроенному правительству. Кроме того, несмотря на то, что их функции могут быть четко определены, такие органы зачастую принимают юридически аморфный характер. Так, созданная в Сан-Томе и Принсипи Комиссия по надзору за нефтью совмещает следственные и административные, а отчасти еще и юридические полномочия[48], которые в некоторых отношениях пересекаются с полномочиями других действующих институтов, если не дублируют их.

Однако при любом подходе закон об управлении нефтяными доходами должен содержать в себе четкий мандат для надзорного совета. Например, сантомийская Комиссия по надзору за нефтью имеет широкие полномочия осуществлять мониторинг нефтяного сектора и следить за тем, чтобы действия правительства соответствовали закону об управлении нефтяными доходами; кроме того, она имеет независимые административные полномочия для проведения расследования случаев предполагаемого нарушения закона[49]. В зависимости от границ его сферы деятельности надзорный совет может быть наделен полномочиями требовать и добиваться предоставления необходимых документов и информации, а также инициировать и проводить расследования по собственной инициативе или по запросам и жалобам. Надзорный совет может быть также наделен полномочиями, позволяющими пресекать действия любых правительственных институтов или должностных лиц, нарушающих закон, а также предпринимать действия юридического характера, направленные на обеспечение исполнения закона[50]. В таблице 11.1 приведена классификация

ТАБЛИЦА 11.1.
Надзор за управлением нефтяными доходами в странах мира – избранные примеры

Страна	Надзорный орган	Состав	Мандат
Азербайджан	Надзорный совет (Supervisory Board)	9 членов, все назначены президентом, но должны представлять как правительство, так и гражданское общество	Анализ и оценка проектов годового бюджета, подготовка годовых отчетов и проведение финансовых аудитов
Чад	Комитет по контролю и надзору за нефтяными ресурсами (Committee for the Control and Supervision of the Oil Resources – CCSPR, или College de Controle)	9 членов, представляющих разные сообщества и организации. Включает четырех членов от гражданского общества	Обеспечение соответствия работы фонда с финансовыми законами; утверждение выплат и контроль над использованием средств фонда
Кувейт	Совет директоров Кувейтского управления по инвестициям (Kuwait Investment Authority – KIA)	8 членов. Включает 5 членов от частного сектора	Общее управление деятельностью государственной нефтяной компании и надзор за ней
Сан-Томе и Принсипи	Комиссия по надзору за нефтью (Petroleum Oversight Commission)	11 членов, представляющих разные сообщества. Включает 3 членов от гражданского общества	Постоянный надзор за всеми платежами, управлением и использованием нефтяных доходов и нефтяных ресурсов
Восточный Тимор	Консультативный совет нефтяного фонда (Petroleum Fund Consultative Council)	Множество членов; их точное количество может варьироваться по времени. Включает бывших правительственных служащих, лиц, назначенных правительством, и представителей гражданского общества	Предоставление консультаций по вопросам, касающимся деятельности и финансовых операций нефтяного фонда

ИСТОЧНИК: авторы данной главы

положений закона, которые были использованы в некоторых странах мира.

Чтобы обеспечить независимость совета, его состав должен отражать множественность сторон, заинтересованных в управлении нефтяными доходами страны. Чтобы обеспечить его ле-

гитимность, членство должно быть предоставлено не только различным ветвям власти на всех уровнях (национальном, региональном и местном), но также и представителям оппозиции и гражданского общества[51]. Участие международного сообщества в надзорном совете также может оказаться желательным; оно может быть осуществлено через наблюдателей без права голоса, представляющих действующие в стране международные институты. Следует отметить, что эта идея была отвергнута в Сан-Томе и Принсипи[52]. Кроме всего прочего, должны быть урегулированы многочисленные организационные проблемы, как-то: установление срока полномочий; определение состава; обеспечение независимости совета от органов, отбирающих его членов; подбор вспомогательного персонала и оплата труда.

Аудит и отчетность

Важным механизмом обеспечения ответственности является периодический аудит нефтяного фонда. Закон об управлении нефтяными доходами должен специфицировать метод (или методы) расчетов, который будет использовать нефтяной фонд, и требовать, чтобы все операции, связанные с нефтяным счетом, ежегодно подвергались аудиту независимой, международно признанной аудиторской фирмой, применяющей международно признанные методы учета; эта фирма должна быть отобрана в результате открытого и публичного тендера. В законе должно также содержаться требование, чтобы результаты аудиторских проверок, сопутствующие пояснительные документы и специальные отчеты были переданы соответствующим правительственным ведомствам и представлены общественности[53]. Кроме того, любым правительственным агентствам, подлежащим ежегодному аудиту, должно быть позволено давать комментарии по поводу результатов проверок и задавать вопросы, которые они посчитают уместными.

Если в функциональные обязанности органа местного управления входит проверка государственных счетов и он имеет на то все необходимые полномочия, такой институт — и это требование должно быть сформулировано в законе — также должен быть привлечен к проведению аудита деятельности нефтяного счета[54]. В Сан-Томе и Принсипи, например, национальный нефтяной счет подлежит двойному аудиторскому контролю: его ежегодный аудит в обязательном порядке проводится как Генеральной аудиторской палатой страны, так и международной аудиторской фирмой. В Республике Чад ответственность за проведение аудита возложена на Генеральное аудиторское управление Верховного суда[55].

В канадской провинции Альберта существует Трастовый фонд наследственных сбережений, проверяемый Генеральной аудиторской палатой[56]. Сходным образом решается этот вопрос в Норвегии: нефтяной фонд этой страны также аудируется Генеральной аудиторской палатой[57].

Кроме того, в законе обязательно должно содержаться требование о том, чтобы результаты деятельности фонда становились достоянием общественности. Надзорный совет и каждое правительственное агентство, участвующее в создании, сборе, обработке или получении информации, относящейся к нефтяным доходам, должны в обязательном порядке периодически представлять отчеты об имеющихся у них сведениях правительству и населению страны, и эти отчеты должны быть публичными. Итак, во всех законах об управлении доходами обязательно должна быть предусмотрена периодическая отчетность, причем эта отчетность в обязательном порядке должна становиться достоянием широкой общественности.

Право частных лиц обращаться в органы судебного контроля

В любом законе должно быть четко указано, кто имеет право добиваться судебного принуждения должностных лиц к надлежащему исполнению деятельности, предусмотренной данным законом; это принуждение может включать в себя как обеспечительные, так и запретительные меры. В целях дальнейшего усиления общественного надзора следует серьезно рассмотреть вопрос о праве частных лиц, граждан страны, предпринимать действия, направленные на обеспечение должного исполнения закона о нефтяных доходах. Практика использования частных юридических прав для усиления правоприменения и защиты всех граждан делает в развивающихся странах еще только первые шаги, но она является важным потенциальным источником контроля над незаконными действиями правительства[58].

Санкции и наказания

Юридические санкции в связи с такими действиями, как получение взяток, злоупотребление должностными полномочиями и неисполнение должностных обязанностей, могут прямо применяться к субъектам, совершившим эти действия в рамках исполнения закона о нефти, но если в общем законодательстве такие меры не предусмотрены, соответствующие положения должны быть включены в закон о нефти.

Сантомийский закон об управлении нефтяными доходами предусматривает целый комплекс наказаний за нарушения этого закона, включая выплату штрафов, тюремное заключение, возвращение незаконно присвоенного имущества, отмену незаконно использовавшихся привилегий и, в некоторых случаях, признание контрактных соглашений утратившими законную силу[59]. Кроме того, в сантомийском законе об управлении нефтяными доходами предусмотрено более серьезное наказание за административные правонарушения и уголовные деяния.

Прозрачность

Диапазон доступной обществу информации

Требования, касающиеся прозрачности и создания механизмов ее обеспечения, имеют первостепенное значение для любого закона об управлении нефтяными доходами. Мы должны исходить из общего правила, гласящего: вся информация, относящаяся к нефтяным доходам, должна становиться достоянием общественности. В любом законе такого рода должен содержаться открытый (по сути дела, бесконечный) список тем, на которые распространяется правило прозрачности, и в нем должны быть перечислены все стороны, ответственные за публикацию информации, которой они владеют[60].

В мире набирает обороты движение, ставящее целью продвижение и усиление прозрачности в области управления природными ресурсами. Самые известные кампании, проводившиеся в рамках этого движения,—«Обнародуй свои расходы»[61] и «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях»[62]; обе эти кампании организованы в поддержку прозрачности ресурсных доходов—в том числе и через раскрытие информации о связанных с природными ресурсами платежах, произведенных частными компаниями государствам, экспортирующим эти ресурсы[63]. Особого внимания заслуживает такой ценный документ, как Справочник МВФ по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов, опубликованный в 2005 году[64].

В связи с требованием, чтобы все сведения о платежах были опубликованы, возникает следующий вопрос: должна ли подобная информация предаваться гласности в индивидуальном порядке (скажем, появляться на сайтах отдельных компаний) или в такого рода публикациях информация должна подаваться в виде сводных данных[65]? В странах с более зрелыми институтами публикации могут осуществляться компаниями в индивидуальном порядке,

но во многих развивающихся странах отсутствуют навыки такой отчетности[66]. Хотя в некоторых из этих стран наиболее удачным решением может оказаться подача информации в форме сводных данных, представители гражданского общества и парламентарии не смогут использовать эти данные для прямого сравнения сведений о платежах, предоставленных правительством, с аналогичными сведениями, предоставленными компаниями.

Закон об управлении нефтяными доходами Сан-Томе и Принсипи отдал предпочтение подходу, предусматривающему скорее обеспечение публичного доступа к сведениям о платежах отдельных фирм, чем публикацию сводных или комплексных данных. Что же касается зоны совместного развития, контролируемой Нигерией и Сан-Томе и Принсипи, то президенты Обасанджо и Менезеш подписали декларацию о принципах, так называемую Абуджскую совместную декларацию, которая требует публичного раскрытия соответствующих данных отдельными компаниями, а также раскрытия правительственными органами и компаниями всех необходимых сведений о заключенных ими контрактах[67]. Одно из преимуществ открытого веб-доступа к данным депозитарного счета (который будет описан более подробно ниже), состоит в том, что в таком случае можно получить информацию о платежах до того, как она будет обобщена в форме сводных таблиц, без всякого вмешательства или произвольных действий правительства; кроме того, вся необходимая информация становится доступной для других ветвей власти, гражданского сообщества и заинтересованных международных групп.

Публикация всех без исключения контрактов, связанных с нефтью, – это отдельный вопрос. Хотя в развивающемся мире заключенные правительством нефтяные контракты традиционно хранились в тайне, в продвинутых демократиях от такой практики давно отказались[68]. Но и в развивающихся странах в последнее время прослеживается тенденция ко все большей открытости[69]. Например, в сантомийском законе об управлении нефтяными доходами содержится требование раскрывать все необходимые сведения и обеспечивать открытый доступ ко «всем контрактам с участием государства – или любого другого учреждения или предприятия, находящегося в собственности или контролируемого полностью или частично государством, – сфера действия которых прямо или косвенно затрагивает деятельность, относящуюся к нефтяным ресурсам или нефтяным доходам»[70]. Предание контрактов гласности обеспечивает честность переговорной позиции в отношении делаемых обеими сторонами ставок, что, в свою очередь, гарантирует конкурентность борьбы за условия контракта и ведение этой борьбы по установленным правилам.

Если прозрачность контрактных соглашений не будет обеспечена, представители гражданского общества и заинтересованные парламентарии не смогут убедиться в том, что контракты соблюдаются и платежи производятся должным образом. Публикация контрактов сразу после их заключения делает возможным всеобъемлющий общественный надзор над соглашениями, которые имеют огромное значение для будущего политико-экономического развития страны, — и это единственный способ придать таким контрактам полную политическую легитимность. Эта легитимность чрезвычайно важна не только для гражданского общества, но также и для компаний, поскольку она обеспечивает им защиту от политических манипуляций (в тех случаях, когда перспективы разработки месторождений оказываются более заманчивыми, чем это им представлялось, правительства нередко пытаются пересмотреть условия контракта). Секретность может защитить переговорщиков (государственных и частных), но нет никаких аргументов в пользу того, что правительство действительно заинтересовано в сохранении их в тайне. Условиями контракта все равно приходится делиться со своими партнерами; получается, что в тех случаях, когда контракты остаются засекреченными, в доступе к информации отказывают только общественности.

Иногда компании, не желающие предавать свои контракты или платежи гласности, используют содержащиеся в контракте пункты о конфиденциальности: они ссылаются на то, что правительство не разрешает им разглашать такую информацию. Однако правительство может и должно, во исполнение своих суверенных прав, со всей ясностью заявить, что такого рода информация должна публиковаться в обязательном порядке. Конечно, лукавые доводы в пользу сохранения конфиденциальности должны быть отвергнуты, и их не следует принимать во внимание при обсуждении будущего закона об управлении нефтяными доходами.

Любое исключение из правил, касающихся принципа прозрачности, должно быть определено очень четко, применительно к предельно узкому контексту. В сантомийском законе об управлении нефтяными доходами содержатся специальные положения, в которых разрешается не раскрывать информацию только в тех случаях, если она признана секретной законом или договором, а бремя доказательства того, что та или иная информация подпадает под категорию конфиденциальности, возлагается на сторону, настаивающую на ее секретности. Сантомийский закон защищает от раскрытия информацию о правах собственности, но отдельным пунктом запрещает засекречивать какие-либо данные о платежах. Иначе решается этот вопрос в законе о нефтяном фонде Восточного Тимора, где положение о возможных исключениях из правил, основанных

на принципе прозрачности, формулируются в самом общем виде, без какой-либо спецификации. Тиморский закон допускает также использование правительством ряда других оговорок и оправданий для ограничения доступа к тем или иным сведениям[71]. Хотя некоторые из этих исключений, возможно, и имеют в принципе какой-то смысл, они сформулированы настолько расплывчато и обобщенно, что заинтересованное правительство легко может воспользоваться ими для сокрытия практически любых значимых данных. Вопрос о том, какая информация должна быть признана конфиденциальной на общих основаниях, широко обсуждался в литературе, особенно в связи с информацией об окружающей среде[72].

Бюро общественной информации

Для реализации принципа прозрачности необходима вспомогательная инфраструктура, которой в стране может и не быть. Например, необходимы учреждение, которое в той или иной форме выполняло бы функции центрального, адекватно финансируемого депозитария, а также отдел общественной информации, где можно было бы получить все необходимые сведения. Во многих случаях удается использовать в этих целях уже существующие институты[73]. Но можно пойти и по альтернативному пути: создать новое бюро, которое занималось бы исключительно информацией, связанной с нефтью. В Сан-Томе и Принсипи такое бюро было создано под эгидой Национальной ассамблеи: оно выполняет функции депозитария, в котором хранится вся информация, относящаяся к нефти. Одним из недостатков закона Восточного Тимора является отсутствие положения о создании публичного информационного бюро или веб-сайта с открытым доступом, на котором можно было бы найти все необходимые документы; этот вопрос мог бы быть отражен и в других законодательных актах (хотя в этом нет особой необходимости).

Важно иметь доступ к полной, читабельной и систематизированной информации на местном языке. При этом обычный гражданин должен иметь доступ не только к отчетам, составленным в обобщенной и понятной форме, но также и к базовым данным — с тем, чтобы можно было провести независимую проверку итоговых сведений.

Прямой доступ к информации через интернет

Электронная технология может заметно облегчить обеспечение публичного доступа к информации. Вся информация независимо от того, доступна ли она в печатном виде, должна быть отскани-

рована, переведена в цифровой формат и выложена в интернете на постоянной основе. Любой документ, полученный бюро общественной информации, должен также быть сканирован и выложен в интернете под соответствующим контрольным номером. Это обеспечит открытый доступ ко всей имеющейся информации как для местного населения, так и для международных наблюдателей.

Помимо всего прочего, доступ к информации через интернет позволяет резко повысить уровень надзора над самим нефтяным счетом. Работавшая в Сан-Томе и Принсипи Консультативная группа по нефти Колумбийского университета предложила предоставить широкой публике открытый доступ к веб-сайту, отражающему финансовое положение национального нефтяного счета: на таком сайте можно было бы, например, получить все сведения о состоянии счета. Эта форма доступа была бы похожа на доступ держателя индивидуального счета в банке к собственным счетам. Применительно к нефтяному счету это означало бы еще один шаг на пути к полной прозрачности. В случае Республики Чад был установлен порядок, при котором финансовые операции нефтяного счета освещались ежемесячно, а раз в квартал выпускались отчеты о его работе. В Восточном Тиморе была использована система ежеквартальных отчетов относительно активов фонда и общей суммы поступлений на его счет[74]. Сделанное в Сан-Томе и Принсипи предложение об открытом – в режиме онлайн – доступе ко всем финансовым операциям нефтяного счета идет гораздо дальше тех режимов прозрачности, которые были установлены в вышеописанных случаях.

Обязательства по раскрытию информации

Закон об управлении нефтяными доходами мог бы усилить режим прозрачности путем включения в него требования, чтобы частные стороны публично раскрывали условия своих контрактов с правительством и связанные с нефтью платежи. Это обеспечило бы возможность независимых проверок правительственных отчетов и помогло бы добиться того, чтобы эта информация была предана гласности даже в тех случаях, когда правительство не выполняет своих обязательств сделать такую информацию доступной общественности. Сантомийский закон об управлении нефтяными ресурсами требует раскрытия соответствующих данных как от правительства, так и от его частных партнеров. В этом нефтяном законе режим прозрачности дополнительно усилен за счет требования, чтобы обязательство публиковать соглашения было включено во все нефтяные контракты – либо эксплицитно, либо через предусмотренные законом процедуры[75].

Государственное управление и профессиональная честность

К моменту создания закона вопросы государственного управления и профессиональной честности уже могут быть отражены в действующем законодательстве; если это не так, то эти вопросы должны найти отражение в законе об управлении нефтяными доходами или связанных с ним подзаконных актах. В закон об управлении нефтяными доходами обязательно должны быть включены базовые принципы государственного управления и профессиональной честности применительно к нефтяным доходам, если они не получили четкого юридического оформления в другом месте.

Конфликт интересов

Если они еще не определены в других юридических документах, в закон об управлении нефтяными доходами должны быть включены положения, призванные воспрепятствовать возникновению конфликтов интересов, и базовые правила выхода из ситуаций, сложившихся в связи с такими конфликтами. Законы и нормы, регулирующие этические проблемы государственной службы, часто включают в себя механизмы их решения – такие, как обязательное раскрытие информации, временные и постоянные ограничения, правила против кумовства (непотизма), передача активов в доверительное управление во избежание конфликта интересов, а также категорическое требование продать или ликвидировать связанные с нефтью акции или ценные бумаги, приобретенные государственными служащими в нарушение закона[76]. Но и здесь следует проявлять осторожность при установлении правил, требующих или допускающих произвольные решения и оценки; например, термин «злоупотребление служебными полномочиями» может быть истолкован по-разному. Возможно, в этом случае лучше ограничиться четкими, недвусмысленными формулировками типа «запрещается принимать на работу родственников» (при этом необходимо строго определить понятие «родственник»).

Закон об управлении нефтяными доходами Сан-Томе и Принсипи устанавливает строгие стандарты воспрепятствования возникновению конфликтов интересов: государственным служащим запрещено владеть ценными бумагами, связанными с нефтяной промышленностью, а также представлять учреждения, в которых размещены или в которые инвестированы доходы от прода-

жи нефти или средства нефтяного фонда[77]; кроме того, в законе содержится требование, чтобы Комиссия по надзору за нефтью разработала собственные нормативно-правовые акты, препятствующие возникновению конфликта интересов. Этические нормативные акты, призванные воспрепятствовать возникновению конфликта интересов, имеются также на Аляске, в Азербайджане и во многих других местах. Однако одно дело — иметь правила, и совсем другое — эффективно их применять.

Взяточничество и коррупция

Сантомийский закон об управлении нефтяными доходами требует также, чтобы все соглашения и контракты, касающиеся нефти, содержали положения, направленные против взяточничества и злоупотреблений при выборе поставщиков, обязательства по публичному раскрытию информации, предписание относительно основного используемого языка (португальского), а также пункт, ставящий вступление соглашения или контракта в законную силу в зависимость от их полного соответствия действующему закону о заключении контрактов. Согласно этому закону, соглашения и контракты должны быть составлены таким образом, чтобы в них входили требования такого рода, даже если они не выражены явно в письменной форме. Если эти стандарты включены в контракт, любое их нарушение будет означать нарушение контракта, что дает основания возбудить дело по дополнительным статьям в случае взяточничества или коррупции. Этот закон может заходить еще дальше (как это и произошло в Сан-Томе и Принсипи), предусматривая возможность признать не имеющим законной силы любой контракт в случае его нарушения. Эта санкция, в силу своей суровости, сама может спровоцировать злоупотребления со стороны правительства: здесь необходимы дальнейшие уточнения, дабы ограничить возможность признания контракта недействительным лишь теми ситуациями, когда серьезные злоупотребления должностными полномочиями или большие взятки имели место в самом процессе заключения контракта.

В любом случае желательно, чтобы в самом законе об управлении нефтяными доходами содержался четко выраженный запрет на взяточничество и любые незаконные или неподобающие преимущества в нефтяном секторе[78]. Следует отметить, что большинство западных компаний уже подлежат наказанию за взяточничество в своих странах (или в странах базирования) согласно тамошним законам; поэтому одна из целей введения в закон положений, направленных против взяточничества, со-

стоит в том, чтобы, хотя бы в принципе, уравнять в правах все компании, распространив на них требование следовать мировым стандартам[79].

Государственные тендеры

Проводимые государством тендеры — одна из тех сфер государственного управления, которые наиболее подвержены коррупции. Если мы хотим уменьшить диапазон возможностей для коррупции, неподобающего фаворитизма и патронажа при проведении государственных тендеров, то закон об управлении нефтяными доходами должен содержать требование, чтобы все крупные контракты и соглашения, имеющие отношение к нефтяным ресурсам, заключались в результате тендеров, проводимых в условиях честной публичной конкуренции. Согласно сантомийскому закону об управлении нефтяными доходами, нефтяные контракты — которые понимаются в данном контексте очень широко — не имеют законной силы, если они не прошли через процедуры, предусмотренные в положениях закона об обязательном соблюдении принципа конкурентности[80]. Этот закон требует, чтобы нефтяной контракт был, в определенном смысле, наградой за победу в тендере, проведенном в соответствии с общим законодательством. В случае отсутствия подобного законодательства (а насколько известно авторам данной главы, в настоящее время такого общего законодательства в большинстве развивающихся стран просто нет) предполагается, что контракты должны быть одобрены Комиссией по надзору за нефтью. Но такая возможность представится лишь после того, как Комиссия по надзору за нефтью вступит в действие и ее работа полностью наладится.

Совместимость с другими международными обязательствами

Часто нефтяные месторождения расположены таким образом, что их делят между собой соседние страны; в таких случаях любой закон об управлении нефтью должен принимать во внимание принадлежность ресурсов тем или иным странам. Если об этом не позаботиться заранее, то совместная зона может стать отдельным анклавом, где будут задействованы внебюджетные средства, не поддающиеся полному контролю. В случае Сан-Томе и Принсипи — страны, которая делит нефтяные ресурсы с Нигерией, — существовавший ранее договор запрещал Сан-Томе и Принсипи устанавливать свои правила в зоне совместной деятельности, однако сантомийский закон об управлении нефтяными ресурсами

сумел, при содействии Нигерии, отрегулировать режим управления этой зоной совместного развития.

Хотя национальный закон не может прямо контролировать зону совместного развития, он все же может регулировать деятельность местных должностных лиц, представляющих в совместной зоне правительство своего государства[81]. В частности, ни одно должностное лицо не имеет права утверждать какие-либо поступления в бюджет администрации совместной зоны, пока они не будут одобрены Национальной ассамблеей. На должностных лиц, работающих в зоне совместного развития, полностью распространяются положения закона, препятствующие возникновению конфликта интересов, и другие юридические положения, применимые ко всем правительственным служащим и представителям. Например, согласно закону о нефтяных доходах Сан-Томе и Принсипи, ни одно сантомийское должностное лицо не может подписать документ (или достичь соглашения о его подписании), отдающий в залог нефтяные ресурсы совместной зоны, относимые к Сан-Томе и Принсипи. Кроме того, по закону, сантомийские должностные лица могут работать совместно с нигерийскими представителями над исполнением положений Абуджской декларации, согласованной между двумя президентами[82]. Поскольку данные положения в целом не противоречат сантомийскому закону, это создает определенную согласованность между двумя режимами.

Хотя совместные ресурсы являются проблемной зоной в случае Сан-Томе и Принсипи, они могут оказаться, если включить воображение, прекрасной возможностью для достижения более продвинутого и безопасного нефтяного управления. Например, в таких условиях было бы гораздо легче создать действительно независимый трастовый счет с фиксированными правилами, который ни одна страна не смогла бы произвольно аннулировать — даже в случае изменения власти или возникновения нестабильности. Правила можно было бы изменять по взаимному согласию всех заинтересованных сторон, но сам счет работал бы в обычном режиме, несмотря на нестабильность одной из стран.

Как защитить закон от изменений, не совместимых с его основной концепцией

При составлении любого закона об управлении нефтью центральным остается следующий вопрос: как создать практические и юридические барьеры, которые не позволили бы последующим правительствам отменить или обойти закон, сохраняя в то же время

гибкость, необходимую для приспособления к меняющимся условиям? Если страна обладает суверенитетом, это означает, что любой закон, принятый действующим правительством, в принципе может быть изменен или отменен будущим правительством. Наглядным примером может послужить то, что произошло в Республике Чад. Однако можно заранее принять меры, в том числе и юридического характера, которые затруднят изменение закона. Например, в некоторых странах можно было бы установить порядок, при котором для внесения в закон каких-либо изменений требуется либо одобрение квалифицированным большинством голосов в законодательном органе, либо проведение референдума[83].

Еще один способ усиления закона о нефти — принятие конституционной поправки, касающейся некоторых ключевых положений закона. Конституционная поправка существенно усилит контроль над получением и использованием нефтяных доходов и затруднит (хотя и не исключит) попытки какой-либо партии или подразделения правительства произвольно или в одностороннем порядке изменить правила управления нефтяным счетом. В том случае, если какое-нибудь антиконституционное движение попытается захватить власть, такая поправка также может помочь защитить страну от захвата нефтяных фондов, особенно если такие фонды держатся в международных институтах за пределами страны.

Кроме всего прочего, поправка могла бы подкрепить ключевые принципы закона об управлении нефтяными доходами. Например, в ней могут содержаться требования, чтобы все нефтяные ресурсы и полученные от них доходы были признаны собственностью государства и не могли быть отданы в залог или представлены в качестве обеспечения[84]; чтобы все доходы от таких ресурсов были в обязательном порядке размещены на нефтяном счете; чтобы все переводы с нефтяного счета на счета казначейства были одобрены должным образом уполномоченным институтом или институтами; чтобы деятельность нефтяного счета, включая все депозиты и снятия, предавалась гласности; чтобы деньги с нефтяного счета могли использоваться только для специально определенных целей; и, возможно, чтобы отдача государственных нефтяных ресурсов в залог или их использование в качестве обеспечения займов были запрещены. Конституционная поправка может быть принята отдельно или в пакете с нефтяным законом[85].

В конституции штата Аляска, например, содержится положение (статья IX, раздел 15), которое требует, чтобы по меньшей мере 25% совокупного дохода от природных ресурсов — в который входят арендные выплаты, роялти, доходы от продаж, выплаты федерального правительства за свою долю доходов и бонусы, полученные штатом, — направлялись в постоянный фонд,

основной капитал которого может быть использован только для прибыльных инвестиций, признанных допустимыми для постоянного фонда на основе специального закона, регулирующего его деятельность. Все доходы постоянного фонда должны быть размещены в общем фонде, кроме случаев, оговоренных в законе[86].

Постоянный фонд Аляски представляет интерес также и в том отношении, что он использует форму траста. Трасты (по крайней мере, в том смысле, который определен в общем законе) часто используются с целью вывода активов из-под контроля стороны, создавшей траст, или бенефициариев траста. Поэтому необходимо добиться того, чтобы доверительный управляющий или управляющий траста действовал в соответствии с базовыми инструкциями траста, а бенефициарии траста могли привлечь доверенное лицо к судебной ответственности в случае нарушения этих инструкций[87]. В контексте нефтяного фонда возникают трудности, связанные с «суверенным ограничением будущих суверенов»[88]. Попросту говоря, трудно себе представить, что правительство, вложившее большие деньги в иностранный траст, просто выбросило ключи от него.

Хотя правительство сохраняет полный контроль над фондом, стабильность фонда может поддерживаться за счет участия региональных или международных институтов, таких как Новое партнерство в интересах развития Африки (New Partnership for Africa's Development – NEPAD)[89] или Всемирный банк. Республика Чад являет собой пример возможностей такой вовлеченности и в то же время ограниченности этих возможностей[90]. Даже в тех случаях, когда такие институты имеют неполноценный статус наблюдателей или членов без права голоса, они могут помочь фонду подняться на более высокий уровень профессионализма, прозрачности и ответственности. Кроме того, что оно усиливает управление, присутствие таких институтов может оказаться особенно полезным для оказания сопротивления попыткам вмешательства со стороны местных властей, стремящихся к достижению краткосрочных политических преимуществ.

Однако какую бы форму ни приобрел фонд, законодатели и их помощники должны признать, что закон без сильных вспомогательных институтов может стать ничего не значащим клочком бумаги. В конечном счете самым важным механизмом обеспечения закона является не столько качество его составления, сколько народная поддержка; однако хорошо проработанный закон может содействовать обретению и усилению этой поддержки. Здесь возможно образование «спирали развития», при которой работоспособный и эффективный закон усиливает народную поддержку, которая, в свою очередь, поддерживает закон.

Библиография

Baydo, K. E., G. Bathan-Baterina, M. M. Legera, and M. A. Mendoza. 2004. A Test Case on the Citizen Suit Provision of the Clean Air Act: The IBP Experience. Paper presented at the Second Alternative Law Groups Conference on Public Interest Lawyering, at the Malcolm Hall of the University of the Philippines College of Law, October 20.

Bell, R. G. 2000. Building Trust: Laying the Foundation for Environmental Regulation in the Former Soviet Bloc. *Environment* 42. Reprinted in *Environment in the New Global Economy (The International Library of Writings on the New Global Economy)*, Peter M. Haas, ed. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

Brosio, G. 2000. Decentralization in Africa. Working Paper, International Monetary Fund.

Catholic Relief Services. 2005. *Chad's Oil: Miracle or Mirage? Following the Money in Africa's Newest Petro-State.* Baltimore: Catholic Relief Services and Bank Information Center.

Davis, B. 2003. Innovative Policy Instruments and Evaluation in Rural and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean. In *Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research (CUREMIS II). Vol I: Latin America and the Caribbean*, ed. Benjamin Davis. Chapter 3. Rome: Economic and Social Department, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel, and S. Barnett. 2001a. Oil Funds: Problems Posing as Solutions? *IMF Finance & Development Magazine* 38 (4). Also available online at http://www.imf.0rg/external/pubs/ft/fandd/2001/12/davis. htm#author.

Davis, J., R. Ossowski, J. Daniel, and S. Barnett. 2001b. *Stabilization and Savings Funds forNon Renewable Resources.* Washington, DC: International Monetary Fund.

Dodd, R. 2004. Protecting Developing Economies from Price Shocks. Special Policy Brief 18, Financial Policy Forum, Derivatives Study Center. http://www.financialpolicy.org/fpfspb18.htm.

Gertler, P. and S. Boyce, 2001. An Experiment in Incentive-based Welfare: The Impact of PROGESA on Health in Mexico. http://faculty.haas.berkeley.edu/gertler/.

Global Witness. 1999. *A Crude Awakening, The Role of the Oil and Banking Industries in Angolas Civil War and the Plunder of State Assets.* London: Global Witness, http://www.globalwitness. 0rg/reports/show. php/en. 00002.html; http://www.globalwitness.org/reports/show. php/en. 00016.html.

Global Witness. 2002. *All the Presidents Men: The Devastating Story of Oil and Banking in Angola's Privatized War,* London: Global Witness. http://www.globalwitness.org/reports/show. php/en. 00002. html.

International Monetary Fund. 2005a. *Guide on Resource Revenue Transparency,* http:// www.internationalmonetaryfund.com/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.htm.

International Monetary Fund. 2005b. *Nigeria Selected Issues.* IMF Country Report No. 51303 (August). Washington, DC: International Monetary Fund.

Olsen, W. H. 2005. The Oil Industry and Transparency. Unpublished manuscript, Revenue Watch, Open Society Institute.

Posner, R. A. 1998. Creating a Legal Framework for Economic Development *The World Bank Research Observer* 13 (1): 1–12.

Rawlings, L. 2004. A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs. World Bank Social Protection Discussion Papers Series (No. 0416). http://wwwi.worldbank.org/sp/safetynets/Conditional%2oCash%2oTransfer. asp.

Roberts, E., J. Dobbins, and M. Bowman. 1992. The Role of the Citizen in Environmental Enforcement. Presented at the Second International Conference on Environment Compliance and Enforcement, September 22–25, in Budapest. Also available online at http://www.inece.org/forumspublicaccess_documents. html.

Save the Children. 2005a. *Beyond the Rhetoric: Measuring Revenue Transparency — Home Government Requirements for Disclosure in the Oil and Gas Industries.* London: Save the Children.

Save the Children. 2005b. *Beyond the Rhetoric: Measuring Revenue Transparency — Company Performance in the Oil and Gas Industries.* London: Save the Children.

Trillos, J. C. 2005. *Investment Products Deskbook: Banking Rules and Regulations.* Washington, DC: A. S. Pratt & Sons.

Глава 12

Перспективы совершенствования управления природными ресурсами

Макартен Хамфрис, Джеффри Д. Сакс
и Джозеф Ю. Стиглиц

В главах данной книги намечены шаги, которые могут предпринять правительства богатых ресурсами стран для преумножения благ, получаемых благодаря владению нефтью, газом и другими природными ресурсами. Наша сфокусированность именно на правительствах вполне естественна: все рекомендуемые действия могут привести к успеху лишь в том случае, если они будут последовательно проводиться правительствами. Вместе с тем мы надеемся, что и население нефтедобывающих стран будет поддерживать эти реформы, поскольку многие из них могут быть проведены только при помощи организованного давления на правительства со стороны гражданского общества.

Однако ресурсное проклятие действует не только на правительства и население «принимающих стран» (стран, обладающих природными ресурсами); оно сказывается также и на деятельности крупных международных корпораций, на правительствах их стран и правительствах стран-потребителей. Мы убеждены, что в реформах, которые могли бы положить конец ресурсному проклятию, заинтересованы также и нефтяные компании, и страны – потребители нефти. В главах этой книги прослеживается связь между добычей природных ресурсов и гражданскими войнами, нарушениями прав человека, коррупцией, плохим государственным управлением и ущербом, наносимым окружающей среде, который иногда принимает характер подлинной катастрофы. Правительства богатых ресурсами стран не в силах решить эти проблемы без посторонней помощи; они могут добиться успеха лишь в том случае, если будут действовать в благоприятной межгосударственной среде.

Поэтому усилия принимающих стран, взявших курс на оздоровление ситуации, должны получить поддержку на уровне международной системы. В этом заинтересованы как нефтяные компа-

нии, которые несут ощутимые прямые и репутационные потери из-за того, что их деятельность воспринимается общественностью как сотрудничество с одиозными автократическими режимами, соучастие в нарушении прав человека и прямое участие в варварском разрушении окружающей среды[1], так и правительства развитых стран, в которых базируются эти компании. Кроме всего прочего, сложившаяся ситуация подрывает международный статус правительств развитых стран, на территории которых базируются крупные нефтяные компании, поскольку лидеры этих государств зачастую выглядят в глазах мировой общественности циниками, готовыми поддержать любых деспотов ради получения привилегированного доступа к нефтяным и газовым месторождениям, нефтепроводам и морским путям, что наносит долговременный урон репутации и подлинным национальным интересам стран – потребителей нефти. Должны быть предприняты меры, которые обеспечат не только более сбалансированные отношения между странами-производителями и частными корпорациями, но также улучшение местного экономического управления ресурсами и создание механизмов решения сложных политико-экономических вопросов, которые неизбежно возникают при наличии больших запасов природных богатств.

Если мы хотим добиться реального прогресса в преодолении ресурсного проклятия, правительства стран-потребителей и стран – производителей нефти должны изменить свое поведение, но многое зависит от способности международного сообщества действовать согласованно, и корпорациям предстоит сыграть в этом процессе активную роль. То же самое можно сказать и о гражданском обществе. Можно потребовать, чтобы корпорации действовали более этично, более социально ответственно, но подобные требования возымеют действие только в том случае, если они будут подкреплены давлением со стороны гражданского общества. Мы не можем рассчитывать только на их добрую волю.

Ниже приведен резюмирующий список необходимых мер, многие из которых уже рассматривались и обосновывались в разных разделах данной книги. Национальные правительства могут рассматривать эти рекомендации как предельно обобщенное «руководство к действию».

- *Ставьте свои условия при заключении сделки о будущих ценах и других экономических факторах.* В прошлом при разработке нефтяных и газовых контрактов не уделялось должного внимания тому обстоятельству, что доля доходов правительства меняется по мере изменения цен и объемов добычи. Нефтяные компании часто брали на себя обязательство оказывать

помощь правительствам, если цены на нефть снизятся, но при этом они оставляли себе всю сверхприбыль, обусловленную высокими ценами. Ни одно демократическое правительство не может подписать соглашение, согласно которому корпорация получает непомерные доходы, а страна – жалкие крохи за принадлежащие ей природные ресурсы. Конечно, компании имеют право претендовать на справедливое вознаграждение за свои инвестиции, но доходы, не соизмеримые с рисками, недопустимы. Арифметика подобных расчетов относительно проста. Не принимая во внимание расходы на добычу, рассмотрим сделку с суммарными фиксированными выплатами роялти в размере 50%. Если нефтяная компания изъявляет желание заняться добычей, когда ожидаемая цена составляет 20 долларов за баррель, то в случае скачка цен до 80 долларов за баррель компания получит четырехкратную прибыль (40 долларов вместо 10). Даже если такой скачок оценивается экспертами как маловероятный, необходимо зафиксировать в договоре требование вести расчеты по прогрессивной шкале, согласно которой доля доходов страны увеличивается по мере того, как растут цены; хотя этот пункт окажет лишь незначительное воздействие на прогнозируемую общую стоимость сделки, он поможет предотвратить ситуации крайне несправедливого дисбаланса в доходах, которые бывает трудно разрешить задним числом. Сделки, заключенные в 1980–1990-е годы, основывались на недостаточно прогрессивной расчетной шкале, в связи с чем растущая стоимость запасов нефти и газа не приводила к росту доли доходов, получаемых собственниками этих ресурсов. Чтобы переломить ситуацию, нефтяные и газовые контракты должны учитывать широкий диапазон сценариев цен, затрат и добычи. В противном случае можно (с большой долей уверенности) предсказать следующее развитие событий: если цены начнут расти, но их повышение не будет сопровождаться ростом доходов стран – собственников соответствующих ресурсов, возникнут неизбежные трения между странами-экспортерами и корпорациями, что приведет к росту «ресурсного национализма».

- *Приспосабливайте способ организации аукционов к местному контексту.* Страны-экспортеры должны сделать все от них зависящее, чтобы повысить уровень конкурентной борьбы между корпорациями. Если эта цель будет достигнута, в результате не только возрастет объем денежных поступлений в страну, но и уменьшится риск кумовства. Достижению этой цели может, хотя бы отчасти, помочь совершенствование

организации аукционов. Способ организации аукционов, наряду с содержанием контрактов, может оказать влияние на степень информационной асимметрии и ее последствия. Кроме того, он может повлиять на количество участников рынка и меру жесткости, с какой они будут вести борьбу. Выбор той или иной формы организации может иметь огромное значение с точки зрения открытости информации о стоимости активов и создания атмосферы состязательности. Содержание контрактов и устройство аукционов влияет также и на управление денежными потоками: при неудачной форме организации правительства в скрытой форме берут взаймы у корпораций под высокие проценты, хотя у них есть возможность получить займы по более низкой процентной ставке на рынке. Однако не существует какого-то одного — наилучшего — формата продажи прав на разработку нефти и газа на аукционе. Самые распространенные форматы — такие, как закрытые торги по начальной цене, — хороши в некоторых условиях, но в других случаях, особенно там, где имеет место взаимодополнительность и асимметрия в уровне информированности участников, намного лучше могут подойти недавно разработанные форматы аукционов, описанные в главе 5.

- *Требуйте прозрачности результатов переговоров.* Хотя на первый взгляд может показаться, что прозрачность, позволяющая населению оценивать контракты во время и после переговоров, сковывает представителей правительства, на самом деле эта «скованность» может усилить переговорную позицию местных властей и помочь им заключить более выгодную и долговременную сделку. Прозрачность переговоров особенно важна в деле борьбы с коррупцией. Вообще говоря, не существует веских причин, по которым контракты следовало бы хранить в секрете.
- *Используйте залоги для предотвращения нанесения вреда природной среде.* Чтобы смягчить проблему, связанную с тем, что транснациональные фирмы имеют обыкновение обременять принимающие страны большими затратами на восстановление окружающей среды, правительствам следует требовать, чтобы такие корпорации вносили залоги (или создавали гарантийные фонды) в обеспечение будущих затрат на ликвидацию последствий загрязнения природной среды. Это вполне осуществимая мера, поскольку рассчитать заранее стоимость возможных затрат такого рода становится все легче. Например, мы знаем теперь гораздо больше о рисках, связанных с отходами, возникающими при обогащении

полезных ископаемых, чем знали четверть века назад, а развитие технологий позволяет нам лучше проводить мониторинг загрязнений и, возможно, поможет в будущем снизить стоимость противодействия подобным явлениям.

- *Правильно рассчитывайте объем национального богатства.* Вместо того чтобы следовать стандартному подходу, согласно которому нефть и газ рассматриваются как доходы, следует использовать национальные стандарты учета, которые более точно отражают истинную экономическую природу производства нефти и газа за счет одновременного учета как денежных поступлений от их продажи, так и степени истощения соответствующих запасов и деградации окружающей среды. Ясное понимание подлинной природы тех богатств, которыми располагают богатые сырьевыми ресурсами страны, может облегчить борьбу с двумя опасными искушениями: как можно скорее потратить как можно больше полученных денег и полагаться исключительно на истощаемые активы. Следует сфокусировать внимание скорее на чистом национальном продукте, чем на валовом внутреннем продукте, что позволит направить все усилия на отстаивание интересов развивающейся страны; прежний подход, при котором все внимание было сосредоточено на росте ВВП, а большая часть доходов доставалась иностранным владельцам, будет выглядеть гораздо менее привлекательным, если взглянуть на него с точки зрения чистого национального продукта.
- *Стабилизируйте расходы.* Многие богатые ресурсами страны тяжело переносят циклы бумов-спадов. Цены на природные ресурсы волатильны; но когда доходы высоки, международные кредиторы стремятся давать ресурсодобывающим странам как можно больше денег взаймы, вследствие чего они получают возможность тратить больше денег, чем их поступает в виде доходов, и задолженность государства постоянно растет. Деньги, которые тратятся таким образом, часто расходуются неэффективно, а расплачиваться за макроэкономическую волатильность приходится как малому и среднему бизнесу, так и населению страны в целом. Некоторые страны сочли нужным создать стабилизационные фонды, всерьез намереваясь перейти к более устойчивым и сбалансированным схемам расходования средств. Но для обеспечения эффективности работы таких фондов их институциональный статус должен быть настолько высоким, чтобы у политических лидеров не возникало соблазна использовать их в собственных целях. Кроме того, необходимо должным

образом адаптировать на международном уровне существующую систему показателей учета — с тем, чтобы страны, тратящие деньги из своих стабилизационных фондов в период экономического спада, не подвергались санкциям. Правительства должны иметь право тратить деньги, отложенные на черный день, когда этот черный день наступит.

- *Используйте сырьевые доходы на инвестиции, а не на потребление, чтобы избежать проблем, связанных с «голландской болезнью».* Голландская болезнь возникает главным образом вследствие стремительной трансформации ресурсных богатств (в форме запасов основных фондов) в инвестиционные и потребительские (главным образом импортные) товары. Такая метаморфоза оказывает негативное воздействие на ненефтяной экспортный сектор, приводит к снижению темпов экономического роста и вынуждает правительства идти на большие расходы по реструктуризации, когда соответствующие отрасли производства прекращают работу. Одно из возможных решений заключается в том, чтобы опираться на систему налогообложения для мобилизации внутренних ресурсов. В более общем плане следует подчеркнуть следующее: чтобы обеспечить устойчивый рост, несмотря на истощение ресурсов, доходы должны инвестироваться в финансовый, физический и человеческий капитал. Инвестирование в другие экспортные секторы, в сельское хозяйство и образование способно помочь поддержать рост и диверсифицировать риски. Желательно — а может быть, и необходимо — размещать инвестиции внутри страны, продолжая в то же время держать некоторые финансовые активы за границей.
- *Предпринимайте все необходимые шаги для того, чтобы избежать неравенства.* Хотя в принципе зависимые от экспорта природных ресурсов страны имеют большой арсенал возможностей для проведения активной (и даже агрессивной) эгалитарной политики (избегая при этом обычного негативного воздействия на стимулы), опыт показывает, что богатые ресурсами страны часто отличаются высоким уровнем неравенства. Политические кризисы, связанные с нефтяным богатством, могут быть смягчены, если правительству удастся обеспечить справедливое распределение сырьевых доходов внутри страны. Однако децентрализация сбора доходов путем передачи соответствующих полномочий субнациональным органам власти часто приводит лишь к усугублению эффектов ресурсного проклятия. Центральные власти, как правило, лучше способны управлять распределением доходов в условиях их крайней волатильности и осуществлять

должный надзор над этими процессами, нежели власти субнациональные. Поэтому в большинстве случаев следует отдавать предпочтение централизованной модели сбора доходов и интертемпоральному выравниванию кривой расходов, предоставляя в то же время субнациональным властям возможность расходовать средства децентрализованным образом. Вопрос о том, как делить доходы, остается, разумеется, предметом горячих споров. Что касается производящих регионов, то они нуждаются в особой защите от негативных последствий – экологических, экономических и т.д. – разработки сырьевых месторождений; жители этих регионов должны явственно ощущать выгоды, связанные с производством идущего на экспорт сырья. В любом случае первым шагом на пути к преодолению дисбаланса в распределении нефтяных доходов должно стать создание более благоприятных условий для сбора и распространения информации о влиянии разработки нефтяных и газовых месторождений на структуру распределения доходов в добывающих странах.

- *Укрепляйте связи между государством и обществом.* Когда в страну начинают поступать потоки доходов от продажи нефти, в ней активизируются силы, способные привести к отрыву правящих элит от остального населения страны. Власти, например, перестают опираться на налоговые поступления от собственных граждан как на основной источник доходов государства. Этим тенденциям может противостоять политика привлечения широких слоев населения к участию в принятии решений. Участие граждан в создании механизмов надзора могло бы повысить уровень политической предсказуемости действий правительства, нейтрализовать стимулы к незаконному использованию доходов и уменьшить масштаб злоупотреблений в этой области. Такой надзор может быть усилен посредством интеграции управления нефтяными доходами в регулярный бюджетный процесс и – вопреки тенденциям, наблюдаемым во многих странах, – путем возвращения к таким классическим формам налогообложения, как подоходный налог (вместо того чтобы полагаться исключительно на нефтяные и газовые доходы).

В дополнение к этим советам перечислим ряд способов, при помощи которых *международные силы* могли бы помочь странам-экспортерам, стремящимся усовершенствовать управление своими нефтяными и газовыми доходами. Основные рекомендации, вытекающие из анализа, проведенного в разных главах данной книги, могут быть сформулированы следующим образом.

- *Разрабатывайте механизм обеспечения доступа к услугам искусных переговорщиков.* Ресурсодобывающая страна может рассчитывать на лучшие результаты, если прибегнет к услугам искусных профессиональных переговорщиков с большим опытом работы в этой сфере. Отсутствие доступа к найму таких переговорщиков бывает обусловлено (хотя бы отчасти) финансовыми проблемами. Они могут быть решены путем создания механизма, предусматривающего достойную (на уровне мировых стандартов) оплату работы группы квалифицированных экспертов из фонда, который получит от правительства компенсацию только тогда, когда начнут поступать доходы.
- *Создайте независимый орган для управления фондом природных ресурсов.* Международные органы могли бы создать и поддерживать глобальную клиринговую палату для управления фондами, получающими доходы от продажи природных ресурсов. Эта клиринговая палата могла бы заниматься как логистикой, так и (что более важно) сложными проблемами, связанными с управлением фондами; это управление должно осуществляться на основе соблюдения прав добывающих стран, с тем чтобы они не чувствовали себя ущемленными, а их национальный суверенитет только укреплялся. Предлагаемая палата могла бы, например, вести дела только тех фондов, деятельность которых регулируется строгими правилами, предусматривающими ограничение объема средств, которые могут быть сняты за год; она могла бы производить выплаты только в тех случаях, когда соответствующие требования подписаны представителями нескольких ветвей власти, что воспрепятствовало бы неконституционному присвоению доходов.
- *Применяйте более жесткие стандарты к транснациональным компаниям.* Иностранные добывающие компании, работающие в развивающихся странах, должны руководствоваться теми же экологическими и этическими стандартами, что и у себя дома. Для обеспечения следования высоким стандартам должна быть введена как индивидуальная, так и корпоративная ответственность. Международное сообщество должно облегчить решение стоящей перед странами—производителями нефти задачи получения от транснациональных компаний (зачастую не имеющих больших активов в тех странах, которым был нанесен вред) средств на возмещение нанесенного ими ущерба. Оно может предпринять необходимые шаги для лишения привлечения корпораций к ответственности, например, позволив предъявлять иск материнской

компании, владеющей более чем 20% акций добывающей компании, которая нанесла ущерб окружающей среде; такая возможность создала бы мощные стимулы к усилению надзора. Положение об ограниченной ответственности было введено для обеспечения высокой экономической эффективности, а не в качестве средства защиты от недобросовестных действий. Фирмы (и их агенты), которые нарушают экологические стандарты или участвуют в коррупционных практиках, должны подлежать судебному преследованию, для чего необходимо заключить договор о содействии экстрадиции лиц, заподозренных в нарушении закона. В любом случае необходимо облегчить деятельность судебных органов в государствах, где базируются транснациональные компании; для этого необходимо изменить законодательство в направлении повышения эффективности судебного преследования зарубежных фирм по образцу американского закона о правонарушениях в отношении иностранных граждан[2], но с более широкой сферой применения.

- *Создавайте и поддерживайте общественные информационные органы, действующие на международном уровне и призванные освещать все аспекты деятельности, связанной с управлением нефтяными и газовыми доходами.* Можно создать глобальный информационный орган, который сопоставлял бы и распространял основные данные о заключаемых во всем мире контрактах и производимых выплатах, связанных с нефтью и газом. Такой центр мог бы разработать стандартизированную систему регистрации и хранения контрактов онлайн и бесперебойного поступления информации о платежах и государственных расходах всех стран мира. Получение и публикация сопоставимых данных о нефтяных сделках могут облегчить достижение взаимопонимания между договаривающимися сторонами и улучшить надзор над выполнением соглашений после того, как они будут заключены.

Прозрачность

Мы завершаем эту книгу специальным экскурсом о роли прозрачности в преодолении ресурсного проклятия. Во многих главах данной книги подчеркивалась важность прозрачности для решения множества проблем, связанных с обладанием нефтью и газом. Это единство мнений особенно удивительно ввиду того, что наши авторы имеют разные профессии, занимаются разными дисциплинами и их точки зрения не всегда совпадают.

В первом разделе этой книги, в главах, написанных Джозефом Стиглицом, Дэвидом Джонстоном, Дженик Рейдоном и Питером Крэмтоном, показано, какую большую роль играет прозрачность во взаимоотношениях между правительствами нефтедобывающих стран и нефтяными корпорациями. Джозеф Стиглиц в главе 2 указывает на снижение конкурентности в слабой информационной среде. В таких условиях все участники аукционных торгов – как информированные, так и неинформированные – делают более низкие ставки, предлагая правительствам меньше денег. Стиглиц указывает, какие потери несут корпорации из-за недостатка прозрачности; главная из них – возможность того, что их права на нефтяные и газовые резервы могут оказаться негарантированными.

В тех главах, где рассматриваются некоторые детали переговоров о заключении нефтяных контрактов, Дэвид Джонстон и Дженик Рейдон утверждают, что даже в условиях, при которых конкурентность на аукционах не оптимальна, прозрачность ведения переговоров дает их участникам множество преимуществ. Как продемонстрировал Дэвид Джонстон, сложность оценки контрактов может привести к пугающей неопределенности относительно, казалось бы, простого вопроса: не заключило ли правительство невыгодную для себя сделку? Отсутствие прозрачности может породить преувеличенные опасения, что правительство совершило не лучшую сделку, что партнеры по переговорам вели нечистую игру. Пример ситуации, сложившейся в Республике Чад накануне возобновления переговоров в 2006 году, особенно показателен. Если судить по общим меркам, страна заключила плохую сделку. Суммы, причитавшиеся правительству, были низкими по сравнению с другими странами, и доля, которую должна была получить Республика Чад согласно изначальному договору, неадекватно отражала увеличение ренты в условиях роста цен на нефть. Однако трудно сказать наверняка, *насколько* плохой была эта сделка. Критерии, обычно используемые для оценки сделки, не учитывают ключевых аспектов ситуации в Республике Чад – таких, как затраты на транспортировку и качество нефти. Хотя эту сделку часто называли образцовой в плане прозрачности, основные детали сделки фактически оставались неизвестными широкой публике.

Повышение прозрачности способствует также и более эффективному надзору со стороны общества. Как показал Дженик Рейдон, улучшение надзора может существенно усилить позицию правительства: если организация переговорного процесса предусматривает ратификацию контракта представителями общественности, это может послужить наглядной демонстрацией решимости местных властей заключить выгодную для страны сделку[3].

Хотя это может усложнить процедуру заключения договора, в результате повысится стоимость сделки и для корпораций, поскольку чем сильнее общественная поддержка договора, тем меньше шансов, что правительство его расторгнет.

В главе 5 Питер Крэмтон сходным образом подчеркивает важность прозрачной организации аукционов для обеспечения состязательности торгов. Он указывает на то, что прозрачность в организации аукционного процесса выгодна как для компаний, так и для правительств, поскольку она позволяет выбирать правила, наиболее соответствующие данным обстоятельствам.

Джеффри Хил в главе 6 отмечает, что страны, стремящиеся продать свои ресурсы по хорошей цене, сталкиваются с одной ключевой трудностью: для них затруднен доступ на рынки капитала. Это происходит отчасти из страха перед дефолтом, обусловленного политической нестабильностью, характерной для стран – производителей нефти и газа. Если прозрачность поможет развеять эти опасения и снизить вероятность дефолта, это пойдет на пользу всем сторонам. Джеффри Сакс в главе 7 подчеркивает важность прозрачности как профилактического средства от голландской болезни. Для того чтобы избежать негативного воздействия нефтяных доходов на работающие на внешний рынок секторы экономики, не связанные с добычей нефти, следует проводить последовательную политику, основанную на долгосрочном, прозрачном планировании, что позволит добиться более предсказуемого и, в идеале, устойчивого роста в этих секторах. Логика этой аргументации воспроизводится и подкрепляется в главе 8, написанной Макартеном Хамфрисом и Мартином Сандбю, которые показывают, что политическая нестабильность, проявляющаяся в непредсказуемости поведения будущего правительства, приводит к тому, что люди, находящиеся у власти, стремятся потратить имеющиеся в их распоряжении средства как можно быстрее и идут на расходы выше оптимальных. Как показал Пол Коллиер [Collier 2004], сбережение в таких условиях – при помощи фондов природных ресурсов или других инструментов – может привести к переходу накопленных средств от здравомыслящего нынешнего правительства к безрассудному будущему правительству. Повышение уровня политической прозрачности – за счет усиления надзора над работой правительства и поощрения координации действий между сменяющими друг друга правительствами – может снизить непредсказуемость поведения властей в будущем и тем самым уменьшить стимулы, побуждающие нынешнее правительство идти на чрезмерные расходы.

Дальнейшую аргументацию в пользу повышения уровня прозрачности можно найти в главах 9, 10 и 11, где подробно обсу-

ждаются политические и юридические последствия обладания ресурсными богатствами. Если в других главах подчеркивается важность прозрачности для переговорного процесса, проведения аукционов и фискального менеджмента, то Майкл Росс делает акцент на той роли, которую может сыграть прозрачность в улучшении отношений между корпорациями и населением добывающих регионов. Эти отношения зачастую обременены трудностями, которые вряд ли могут быть преодолены путем простого увеличения инвестиций в местные проекты. Прозрачность помогает улучшить эти отношения не только прямым, но и косвенным образом — путем изменения фокуса активности местных групп. Вместо того чтобы пытаться оказывать воздействие на добывающие компании, эти группы могли бы сконцентрировать внимание на деятельности центрального правительства, снимая тем самым давление с компаний, но укрепляя правительство при помощи института постоянно возрастающей подотчетности. Повышение уровня прозрачности может также защитить государство от возможных подозрений: население добывающих регионов склонно думать, что правительство злонамеренно занижает доходы от продажи нефти. Терри Карл в главе 10 помещает вопросы, связанные с прозрачностью, в самый центр своего анализа. Она утверждает, что фундаментальным источником политического разложения богатых нефтью стран служит отсутствие продуктивных взаимосвязей между правительствами и гражданами; технократические решения едва ли приведут к заметному улучшению ситуации, если на базовом уровне между гражданами и правителями не сложились отношения взаимного доверия. Первым шагом на пути к установлению такого доверия может послужить, по ее мнению, обеспечение населения базовой информацией о том, сколько денег получает правительство и как они используются. Джозеф Белл и Тереза Фариа приводят еще один аргумент в пользу прозрачности в главе 11. Эти авторы утверждают, что прозрачность есть необходимое предварительное условие для любой правоприменительной практики и выполнения закона; если информация о таких базовых показателях, как доходы правительства, остается недоступной, агентства по надзору над его деятельностью, занимающие центральное место в правовой системе государства, не могут функционировать эффективно.

Эти аргументы вытекают из специальных исследований, проведенных теоретиками и практиками нефтяной и газовой промышленности. Однако интересно отметить, что исследования о прозрачности, производимые в рамках экономической теории, дают более неопределенные, «смешанные» результаты. По мнению экономистов-теоретиков, прозрачность может в принципе привести

к снижению уровня конкурентности, поскольку она облегчает сговор между фирмами. Кроме того, хотя повышение уровня информированности о действиях «агентов» считается в целом выгодным для «принципалов»[4], именно недостаток прозрачности при определенных условиях побуждает политических лидеров работать лучше, чтобы преодолеть информационные проблемы и продемонстрировать свою дееспособность[5]. По этим причинам в последнее время появился ряд экспериментальных исследований, авторы которых сосредоточивают внимание на реальных «эффектах прозрачности». *Действительно ли* прозрачность приводит к улучшению ситуации? Результаты проведенных исследований поразительны. Хотя теория дает на этот вопрос «смешанный» ответ, эмпирические данные всецело подтверждают правоту тех, кто борется за повышение уровня прозрачности. В одном экспериментальном исследовании, посвященном влиянию информации на поведение конкурентов, экономисты обнаружили, что обнародование данных о деятельности конкурентов приводит к усилению, а не ослаблению конкурентности [Huck et al. 2000]. В другом исследовании установлено, что фискальная прозрачность заставляет политиков мобилизовать усилия по совершенствованию управления, а это, в свою очередь, вознаграждается повышением рейтингов одобрения и доверия к политикам, способным существенно увеличить бюджет страны. Авторы этого исследования приходят к выводу, что в целом, как это ни странно, усиление надзора делает правительства более, а не менее популярными [Alt et al. 2001]. В другой работе подтверждается высказанное на страницах этой книги мнение, что прозрачность помогает избежать связей между государством и обществом, которые возникают при наличии больших запасов полезных ископаемых. В еще одном исследовании показано (при помощи естественного эксперимента), что явка избирателей возрастает, когда они имеют больше информации о политических дебатах, — надежный индикатор остроты политической конкуренции [Lassan 2005][6]. В исследовании, посвященном анализу доступа населения к радиоэфиру, подтвердилось, что более информированные и активные избиратели достигают больших успехов в контроле над политическим процессом: они добиваются определенных преимуществ для своих регионов [Stromberg 2005]. Авторы еще одного исследования обнаружили, что облегчение доступа к информации о расходах на образование в Уганде непосредственно привело к уменьшению количества злоупотреблений в расходовании средств на местном уровне [Reinikka and Svensson 2005]. Количество исследований, подтверждающих мысль о необходимости повышения уровня прозрачности, непрерывно растет, и, судя по всему, эта тенденция будет только усиливаться.

Короче говоря, аргументы в пользу прозрачности варьируются в широком диапазоне — от влияния, которое она может оказать на конкуренцию между фирмами, стремящимися получить права на разведку и добычу нефти, до повышения эффективности переговорного процесса. Следует особо отметить следующие моменты, к которым приводит повышение уровня прозрачности: усиление переговорной позиции правительства и его способности гарантировать прочность сделки; укрепление стабильности политической среды, что, в свою очередь, облегчает доступ к рынкам капитала и дает лидерам стимулы к тому, чтобы расходовать средства в оптимальном режиме на протяжении длительного времени; улучшение отношения населения к своим правительствам; создание жизнеспособных базовых механизмов подотчетности, как правительственных, так и неправительственных. Эти аргументы представляются тем более убедительными, что они подтверждаются проведенными в последнее время эмпирическими исследованиями о прозрачности. Из всего вышесказанного вытекает, что *первым шагом на пути к преодолению ресурсного проклятия может послужить снятие тех слоев секретности, которые продолжают окружать столь многие аспекты нефтегазовой отрасли.* Эта секретность, принося выгоду немногим, очень дорого обходится населению как стран-производителей, так и стран-потребителей, а в конечном счете даже правительствам и компаниям, которые ее отстаивают.

Правительства, идущие по пути повышения уровня прозрачности, сталкиваются с многочисленными операционными проблемами. Самая фундаментальная из них может быть сформулирована следующим образом: что именно должно быть прозрачным? Ясно, что далеко не все документы могут или должны быть доступны широкой публике. Без четкого определения того, *что именно* должно быть прозрачным, призыв к повышению прозрачности может оказаться бессодержательным. В главах этой книги предлагается институциализировать *принцип прозрачности*, ограничив его применение специально оговоренными исключениями. Это означает, что мы исходим из презумпции безусловной первичности наших прав на доступ к информации. При этом допускается возможность подавать прошения об ограничении доступа к той или иной информации, но в такого рода прошениях должно быть строго обосновано, какие сведения могут — или не могут — оставаться конфиденциальными[7].

Второй трудный вопрос заключается в том, как добиться претворения указанного принципа в жизнь. Некоторые настаивают на том, чтобы компании и правительства следовали принципу прозрачности на добровольной основе. Однако такой подход порождает следующую проблему: в этих условиях принцип прозрачности не будет соблюдаться как раз в тех случаях, когда это особенно

необходимо. Коррумпированные правительства будут оказывать на корпорации давление, чтобы те не открывали «неудобную» информацию. Кроме того, даже придерживаясь принципа прозрачности, те или иные компании могут задерживать открытие информации просто потому, что такой же тактики придерживаются, по их мнению, другие фирмы[8]. Между тем уже существует опыт использования довольно простых механизмов, предназначенных для «принуждения к прозрачности». Правительства стран—экспортеров нефти находятся в особенно сильной позиции: они—и только они—имеют возможность провозгласить введение в действие принципа прозрачности, налагающего на фирмы юридическое требование сделать все свои платежи и контракты достоянием гласности—под угрозой того, что эти контракты будут признаны недействительными в случае невыполнения данного требования. Такой подход был применен в Сан-Томе и Принсипи. На фирмы была возложена ответственность за передачу необходимых сведений в общественную информационную службу; пренебрегая этой обязанностью, они рисковали потерять выгодные для себя контракты. Существуют и другие механизмы принуждения к прозрачности, которые могут быть адаптированы к условиям принимающих стран. Обнародование выплат может, например, быть объявлено непременным условием того, чтобы компания прошла процедуру регистрации на фондовой бирже. Возможен и другой вариант, при котором правительство принимающей страны требует, чтобы транснациональные корпорации сделали все свои выплаты прозрачными: любая неопубликованная выплата правительству страны-экспортера просто не будет вычитаться из суммы налогооблагаемого дохода. Дополнительное давление в этом направлении может быть оказано банками и регуляторами банковской системы. Ясно, что банки могут посчитать рискованным предоставление кредитов тем фирмам, которые отказываются раскрывать сведения о своих доходах; предложенные меры возымеют особую действенность, если, как это было сделано в Сан-Томе и Принсипи, такие нефтяные контракты будут признаваться недействительными. Соответственно, и международные финансовые институты также могут потребовать от компаний, берущих у них кредиты, прозрачности платежей и контрактов; что касается финансовых регуляторов, то они могут предъявить такие же требования к банкам, над которыми они осуществляют надзор.

Третья проблема состоит в том, как предотвратить нарушения принципа прозрачности путем внесения пунктов о конфиденциальности в сами контракты *ad hoc*. Одно из решений было найдено в Сан-Томе и Принсипи: там был принят закон, который давал возможность использовать законные средства для того, чтобы

сделать такие легалистские попытки нарушить правила прозрачности недействительными. Закон, принятый в Сан-Томе и Принсипи, является ярким примером эффективности юридических средств, позволяющих обезоружить противников прозрачности.

Нам осталось рассмотреть последний важный вопрос: как совладать с избытком информации и создать условия для того, чтобы все заинтересованные стороны могли управлять информацией эффективно? При высоком уровне прозрачности возникает риск того, что размещение ключевых документов может превратиться в сложную задачу. В самом деле, в некоторых ситуациях нехватка прозрачности может скрываться за перенасыщенностью несущественной информацией. Например, хотя на сайте Всемирного банка много информации, касающейся соглашения о нефтепроводе Камерун–Чад, посетителю этого сайта придется предпринять немало усилий, чтобы понять, что ключевые документы – такие, как официальный договор между правительствами и нефтяным консорциумом, – на самом деле остаются недоступными[9]. Еще один пример: хотя полномочный орган совместного развития Нигерии и Сан-Томе и Принсипи разместил в интернете ряд документов о прозрачности, включая Абуджскую декларацию, в которой содержится требование, чтобы все контракты обнародовались в Сети, однако сами контракты так и не появились на веб-сайте полномочного органа совместного развития[10]. В связи с этим напрашивается относительно простое решение, предложенное выше: нужно создать Глобальный открытый информационный центр, который аккумулировал бы все сведения о нефтяных и газовых контрактах. Преимущество такого рода стандартизированной системы состоит в том, что она не только облегчит размещение информации и доступ к ней, но также сделает очевидными для всех существующие информационные лакуны (случаи, когда информация, которая должна находиться в определенном месте, на самом деле отсутствует).

Итак, существует много способов повышения уровня прозрачности нефтяной и газовой индустрии, и все они могут внести свой вклад в улучшение управления этими отраслями экономики. Однако, как было подчеркнуто во многих главах данной книги, прозрачность следует рассматривать как *необходимое*, но *недостаточное* условие совершенствования управления нефтяными и газовыми богатствами.

* * *

Опыт последней четверти XX столетия преподал нам неожиданные и отрезвляющие уроки относительно влияния богатств, полученных от продажи природных ресурсов, на политику и экономику

стран — производителей нефти и газа. Эти страны обладают активами, имеющими колоссальную ценность, — и за них ведется непрекращающаяся конкурентная борьба, которая становится со временем все более ожесточенной. Эта конкуренция может принести огромные блага добывающим странам. Известия об открытии новых месторождений в развивающихся странах — от Мавритании до Гвинеи-Бисау и Республики Чад — становятся источником надежды для населения этих стран. Однако мы знаем, что, если бизнес будет и дальше действовать по привычной для него схеме, эти надежды не сбудутся. В некоторых случаях у нас есть все основания ожидать, что страны-экспортеры не смогут продать свои активы по справедливой цене и им останется только наблюдать, как их богатства уплывают за границу. В других случаях велика вероятность того, что мы увидим усиление коррупции, политическую фрагментацию, рост бедности и деградацию окружающей среды. И все же, как показано в главах этой книги, мы можем изменить эти тенденции и переломить ситуацию. Экономические и политические предпосылки ресурсного проклятия не так уж трудны для понимания. Многие принципы, которыми следует руководствоваться в борьбе против сложившихся схем распределения доходов и расходов, также относительно просты. Действительная же трудность состоит в том, что применять эти принципы приходится в неблагоприятной среде, где доминируют алчность и секретность. Однако мы живем в такое время, когда с каждым днем растет понимание того, что политика, проводившаяся до сих пор, не принесла ожидаемых благ ни правительствам, ни населению стран — производителей нефти и газа. Переговорные позиции добывающих стран с каждым днем становятся все сильнее. Это означает, что страны-экспортеры имеют огромный потенциал развития, и если он будет задействован в полной мере, это может привести к глобальным изменениям в коллективном управлении энергетическими богатствами и другими природными ресурсами.

•

Библиография

Шеллинг, Т. 2007. *Стратегия конфликта.* М.: ИРИСЭН.

Alt, J., D. Lassan, and D. Skilling. 2001. Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity and the Scale of Government: Evidence from the States. EPRU Working Paper. University of Copenhagen.

Amnesty International. 2002. Following the Oil: French Arms Deals in Africa. *The Terror Trade Times* 3, June 3. Available at http://web.amnesty.org/web/web.nsf/pages/tti3_oil (accessed August 2006).

Bloomfield, R. and M. O'Hara. 2000. Can Transparent Markets Survive? *Journal of Financial Economics* 55 (3): 425–59.

Collier, P. 2004. Petroleum and Violent Conflict, keynote address at the World Bank ESMAP Petroleum Revenue Management Workshop (March 2004).

Dewatripont, M., I. Jewitt, and J. Tirole. 1999. The Economics of Career Concerns. Part I: Comparing Information Structures. *Review of Economic Studies.* January 66 (1): 183–98.

Gentzkow, M. 2006. Television and Voter Turnout. *Quarterly Journal of Economics.* 121 (3): 931–72.

Holmstrom, B. 1979. Moral Hazard and Observability. *Bell Journal of Economics.* 10 (1): 74–91.

Holmstrom, B. 1999. Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective. *Review of Economic Studies.* January 66 (1): 169–182.

Huck, S., H.-T. Normann, and J. Oechssler. 2000. Does Information about Competitors' Actions Increase or Decrease Competition in Experimental Oligopoly Markets? *International Journal of Industrial Organization* 18 (1): 39–57.

Human Rights Watch. 1998. Colombia: Human Rights Concerns Raised by the Security Arrangements of Transnational Oil Companies. New York: Human Rights Watch (April).

Human Rights Watch. 1999. *The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities.* New York: Human Rights Watch.

Human Rights Watch. 2002. Talisman 'Human Rights' and Development Efforts, 2000–2002. New York: Human Rights Watch.

Lassen, D. 2005. The Effect of Information on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment. *American Journal of Political Science* 49 (1): 103–118.

Open Society Justice Initiative (Ingrid Tamm, Christian Lucky, and Stephen Humphreys). 2005. *Legal Remedies for the Resource Curse.* New York: Open Society Institute.

Prat, A. 2005. The Wrong Kind of Transparency. *American Economic Review* 80: 21–36.

Reinikka, R. and J. Svensson. 2005. The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture of Public Funds. World Bank and IIES Working Paper.

Schelling, T. C. 1960. *The Strategy of Conflict.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Strömberg, D. 2004. Radio's Impact on Public Spending. *Quarterly Journal of Economics* 119 (1): 189–212.

Приложения

Приложение 1

Закон о нефти Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи (Сокращенная версия)*

Национальная ассамблея
Закон № 8 / 2004
Закон о нефтяных доходах

Преамбула

Демократическая Республика Сан-Томе и Принсипи скоро начнет получать нефтяные доходы от эксплуатации своих нефтяных ресурсов. В связи с этим возникнут сложные проблемы, которые должны быть предусмотрены, решены и отрегулированы таким образом, чтобы эти доходы послужили делу прогресса и устойчивого социально-экономического развития Республики Сан-Томе и Принсипи.

В основе данного закона, базирующегося на вышеуказанных принципах, лежат две фундаментальные идеи. Первая идея состоит в том, чтобы сконцентрировать усилия на управлении нефтяными доходами. Также при принятии стратегических решений, влияющих на будущее сантомийского народа, необходимо учитывать его нужды и национальную реальность, не забывая об имеющемся международном опыте.

С этой целью создан Национальный нефтяной счет, на который будут прямо переводиться все нефтяные доходы, и введены механизмы, призванные исключить нецелевое использование этих доходов. Для этого определены лимиты на использование нефтяных доходов; однако при установлении лимитов учитывалась необходимость в таком размещении доходов, которое не препятствовало бы принятию решений о расходовании средств на развитие приоритетных секторов экономики.

С той же целью данный закон вводит механизмы, предотвра-

---

* Неофициальный перевод. Закон в английском переводе можно найти на сайте http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/documents/oilrevenuemanagementlawgazetted_ooo. pdf. Вариант, напечатанный в газетах, доступен по адресу: http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/documents/OilRevenueLawGazetted_ooo. pdf

щающие перевод нефтяных доходов на другие счета. Доходы могут быть размещены только на счетах Государственного казначейства или на счетах, созданных специально для этой цели от имени государства и утвержденных Национальной ассамблеей.

Данный закон устанавливает количественные и качественные ограничения на объем нефтяных доходов, которые могут быть использованы на ежегодные бюджетные расходы. Количественные ограничения фиксируют, с определенными допусками, максимальный объем годовых расходов, которые могут быть покрыты за счет нефтяных доходов. Качественные ограничения, определяющие базовые принципы расчетов годовых расходов в рамках зафиксированных максимумов, предназначены для: 1) прогнозирования и планирования будущих доходов и 2) предотвращения диспропорций в развитии экономики.

Наряду с необходимостью создания механизмов, которые позволили бы Сан-Томе и Принсипи встретить постнефтяную эру с минимальными экономическими потерями, во внимание был принят и исчерпаемый характер нефтяных ресурсов. В связи с этим был создан резервный субсчет — Постоянный фонд Сан-Томе и Принсипи, — на котором должна быть размещена часть нефтяных доходов, использование которых строго регламентировано, за исключением денег, полученных фондом за счет инвестирования собственных средств. Таким образом, этот фонд создан для того, чтобы сантомийский народ продолжал получать доход, генерируемый инвестициями резервного субсчета, даже после того, как нефтяные запасы подойдут к концу.

Управление нефтяными доходами, включая их инвестирование, возложено на Комитет по инвестированию и управлению, который представляет собой институт, имеющий законные полномочия осуществлять такого рода деятельность. Комитет по инвестированию и управлению должен действовать в соответствии с «правилом разумного инвестора» (prudent investor rule) и принципами, устанавливаемыми данным законом и политикой управления и инвестирования.

Данный закон вводит также механизмы, призванные обеспечить квалифицированное управление и эффективное инвестирование нефтяных доходов, и устанавливает приоритеты относительно их целевого использования. Всеми доходами, предназначенными для финансирования государственных программ, следует управлять, ориентируясь на немедленную ликвидность, тогда как доходами, размещенными в постоянном фонде, — в расчете на средне- и долгосрочную прибыльность. Инвестиционно-управленческая политика, на которую будут ориентированы управление и инвестирование, должна отражать эти принципы.

Вторая фундаментальная идея закона касается аудита управ-

ления нефтяными доходами, а также механизмов прозрачности и надзора, которым придается особое значение — как гарантии того, что данный закон будет применяться в соответствии с целями, ради которых он был создан.

Два раза в год должен проводиться аудит нефтяных счетов, на которых будут размещены нефтяные доходы: один из них — Генеральной аудиторской палатой, а другой — всемирно известной международной аудиторской фирмой.

Закон устанавливает ясные правила прозрачности и публичности, относящиеся ко всем действиям и документам, связанным с нефтяной сферой. С одной стороны, создаются механизмы, ограничивающие конфиденциальность контрактов, связанных с нефтяными ресурсами и нефтяными доходами, вводится требование обязательной регистрации и публикации всех документов и сопутствующих материалов, относящихся к нефтяному сектору. С другой стороны, создаются гарантии прав граждан на свободный доступ к этой информации.

Данный закон предусматривает также создание Комиссии по надзору за нефтью, обладающей — в целях обеспечения ее эффективности — независимостью и административно-финансовой автономией, надзорными и следственными полномочиями, а также правом применять санкции.

Наконец, данный закон содержит положение о том, что его требования применимы к Зоне совместного развития; он создает сдержки, встраивая в систему управления противовесы в форме строгого позиционирования и распределения функций между органами, учрежденными этим законом, и ужесточает — на одну треть как минимум — санкции, предусмотренные общим законодательством, для наказания тех, кто нарушает положения этого закона.

В приведенных ниже положениях Национальная ассамблея постановляет, в соответствии со статьей 97 (b) Конституции, следующее.

Глава I. Определения и сфера применения

*Статья 1. Определения**

1. В контексте данного закона нижеприведенные термины означают:
а) «администрация» или «государственная администрация» — пря-

---

* В данном переводе термины и выражения, определяемые в этом разделе, приведены в той последовательности, в какой они следуют в оригинале, — на португальском языке в алфавитном порядке.

мая, косвенная, автономная или независимая администрация Сан-Томе и Принсипи, включая все министерства, подразделения, агентства, департаменты, учреждения, институты, службы, вспомогательные органы суверенных учреждений, а также местные и региональные ветви государственной власти и все их службы, департаменты и все учреждения, компании и производственные единицы, контролируемые, целиком или частично, прямо или косвенно, центральной, региональной или местной администрацией;

b) «Национальное нефтяное агентство» — правительственный орган, уполномоченный регулировать национальную нефтяную индустрию;

c) «должностное лицо» или «государственный чиновник» — любой индивид, занимающий какую-либо должность, нанятый, работающий по контракту или как-то иначе действующий от имени государственной администрации или представляющий ее, включая министров, директоров, администраторов, управляющих, лиц, действующих по доверенности, специальных уполномоченных или концессионеров любых субъектов права, контролируемых государственной администрацией;

d) «год» — период между 1 января и 31 декабря;

e) «ассоциация бизнеса» — любая постоянная ассоциация предпринимателей или профессионалов, созданная для защиты и продвижения деловых или профессиональных интересов ее членов;

f) «Комитет совместного развития» — коллективный орган, учрежденный в целях, указанных в Договоре;

g) «Центральный банк» — Центральный банк Сан-Томе и Принсипи, созданный согласно Закону № 8/92 от 3 августа 1992 года;

h) «Депозитарный банк» — любой финансовый институт (или его подразделения, или агентства), расположенный в международном финансовом центре и получивший высшие рейтинговые показатели от двух всемирно признанных агентств по анализу рисков, способный принимать и держать на своих счетах денежную наличность в свободно конвертируемой валюте, действовать от имени самого депозитария или через должностное лицо, хранить оперативную отчетность по Национальному нефтяному счету и предоставлять общественности, прямо или через компетентные органы, информацию, подпадающую под принцип прозрачности согласно условиям данного закона;

i) «одобренный банк» — любой иностранный коммерческий банк (или его подразделения, или агентства), расположенный в международном финансовом центре и получивший высшие рейтинговые показатели от двух всемирно признанных агентств по анализу рисков;

j) «Комитет по управлению и инвестированию» — комитет, организованный для обеспечения управления нефтяными счетами и инвестированием нефтяных доходов, размещенных на этих счетах;
k) «Комиссия по надзору за нефтью» — независимая организация, которая обеспечивает надзор над всеми действиями, имеющими отношение к нефтяным ресурсам и доходам;
l) «нефтяные счета» — Национальный нефтяной счет и Постоянный фонд Сан-Томе и Принсипи в случае, если имеются в виду обе эти организации;
m) «Казначейский счет» — любой счет или субсчет, относящийся к Государственному казначейскому счету, учрежденному министерством финансов и Центральным банком согласно Декрету № 51/96 от 29 октября 1996 года;
n) «Национальный нефтяной счет» — счет, созданный Центральным банком и закрепленный за ним и за Депозитарным банком согласно данному закону;
o) «нефтяные контракты» — инструмент для осуществления сделок, объектами которых служат нефтяные ресурсы и нефтяные доходы;
p) «Абуджская совместная декларация» — Декларация о прозрачности и эффективном управлении, подписанная 26 июня 2004 года президентами Федеративной Республики Нигерия и Демократической Республики Сан-Томе и Принсипи;
q) «государство» или «сантомийское государство» — Демократическая Республика Сан-Томе и Принсипи, как это определено в статье 1 Конституции;
r) «Постоянный фонд» или «Постоянный фонд Сан-Томе и Принсипи» — субсчет, учрежденный Депозитарным банком с целью создания постоянного накопительного резервного фонда согласно пункту 1 статьи 3 и статье 10 данного закона;
s) «Служба государственной регистрации и информации» — служба государственной регистрации и информации, как это определено в статье 18 данного закона;
t) «природный газ» — все углеводороды, которые переходят в газообразное состояние под воздействием атмосферного давления и температуры;
u) «одобренное иностранное правительство» — правительство любого иностранного государства (или любое агентство или орган такого иностранного правительства), которое получило высшие рейтинговые показатели от двух всемирно признанных агентств по анализу рисков;
v) «начало добычи» — дата начала коммерческой добычи углеводородов на любом участке национальной территории, включая Особую экономическую зону и Зону совместного развития;

w) «углеводороды» – углеводороды согласно определению, данному в Договоре, в директивах Договора и подпункте (m) статьи 1 Закона о деятельности, связанной с нефтью;
x) «Закон о деятельности, связанной с нефтью» – Закон № 4/2000 от 23 августа 2000 года и все относящиеся к нему поправки;
y) «государственный генеральный бюджет» – государственный генеральный бюджет согласно определению, данному в Законе №1/86 от 31 декабря 1986 года;
z) «неправительственные организации» – любые ассоциации, организации, субъекты права, фонды, институты, компании или другие органы, рассматриваемые как юридические лица, представленные в Сан-Томе и Принсипи; любые некоммерческие объединения, преследующие преимущественно научные, культурные, благотворительные и филантропические цели; а также сообщества, деятельность которых направлена на укрепление общественной солидарности, ускорение социально-экономического развития, защиту прав человека, окружающей среды и т. п.;
aa) «часть Национального нефтяного счета с неограниченной маржой» – остаток по Национальному нефтяному счету за исключением Постоянного фонда Сан-Томе и Принсипи;
bb) «лицо» – любое физическое или юридическое лицо, будь то гражданин страны или иностранец, резидент или нерезидент Сан-Томе и Принсипи;
cc) «петролеум» или «нефть» – все углеводороды, которые переходят в жидкое состояние при определенном атмосферном давлении и температуре;
dd) «Политика управления и инвестирования» – документ, содержащий правила управления и инвестирования, относящиеся к нефтяным доходам, размещенным на нефтяных счетах; эти правила основаны на принципах, изложенных в данном законе;
ee) «ожидаемые средние цены» – цены, рассчитанные согласно правилам, изложенным в пункте 1 (a) статьи 7 данного закона;
ff) «международные справочные цены» – на протяжении десяти лет, считая с начала добычи, официальная цена углеводородов публично определяется в соответствии с ценой ФОБ нефти марки Brent в терминале Sullom Voe, а по истечении этого срока – реальной рыночной ценой сырой нефти в Сан-Томе и Принсипи, включая продажи углеводородов Зоны совместного развития;
gg) «добыча нефти» – коммерческая добыча нефти или любого другого углеводорода в Особой экономической зоне или в Зоне совместного развития;

hh) «программа освоения месторождения» – составленный оператором нефтяного промысла подробный документ, в котором, в соответствии с Договором, связанными с ним нормативными актами или Законом о нефтяных доходах (в зависимости от конкретных обстоятельств), изложены меры по разработке, строительству и монтажу устройств и служб, предназначенных для обогащения, переработки, хранения и транспортировки углеводородов на участке, выделенном оператору по контракту;

ii) «нефтяные доходы» – любые платежи или обязательства по платежам, которые должно выполнить любое лицо по отношению к государству, прямо или косвенно, в связи с нефтяными ресурсами Сан-Томе и Принсипи, включая (но этим не ограничиваясь):

I) любые и все платежи со стороны Управления по совместному развитию, вытекающие из деятельности по разработке углеводородов в Зоне совместного развития или в связи с этой зоной;

II) все платежи, вытекающие из деятельности, относящейся к Особой экономической зоне нефтяных ресурсов, в частности (но этим не ограничиваясь) доля Сан-Томе и Принсипи от продаж сырой нефти и газа; подписные бонусы и роялти; ренту; доходы от продажи активов; налоги; комиссионные сборы; таможенные пошлины и сборы; налоги, взимаемые с оплаты государственных служащих; чистая прибыль государственных нефтяных компаний; доходы от доли государства, права на которую специфицированы в нефтяных контрактах; продажи сырой нефти; коммерческая деятельность, основанная на сделках по нефти, газу или продуктам их переработки; доходы от инвестирования нефтяной прибыли; всевозможные платежи, вытекающие из деятельности, связанной с коммерческой разработкой углеводородов;

III) другие доходы, имеющие аналогичную природу, или доходы, считающиеся аналогичными согласно закону.

jj) «чрезвычайные нефтяные доходы» – в период после начала добычи нефти любой подписной бонус или любой другой дополнительный платеж, включая все платежи, полученные от еще не разработанных участков Зоны совместного развития;

kk) «нефтяные ресурсы» – любое месторождение, участок или ареал, где могут быть найдены углеводороды, независимо от их коммерческого потенциала, на национальной терри-

тории, включая Особую экономическую зону и, в соответствии с условиями Договора, Зону совместного развития;

ll) «правило разумного инвестора» — правило, согласно которому при осуществлении любых инвестиционных сделок или услуг агент должен соответствовать высоким стандартам качества и эффективности и выполнять свой долг, защищая законные интересы государства путем четкого и осмотрительного управления, следования принципам распределения риска и защищенности инвестиций, в соответствии с правилами инвестирования, утвержденными Комитетом по управлению и инвестированию согласно данному закону;

mm) «Правила проведения операций» — документ, содержащий правила проведения операций с нефтяными счетами;

nn) «нормативные акты, связанные с Договором» — нормативные акты, принятые компетентными органами в соответствии с условиями договора;

oo) «роялти» — оплаченные обязательства, связанные с доходами от продаж или распоряжением сырой нефтью или природным газом, как это определено в Договоре, в связанных с ним нормативных актах и в Законе о деятельности, связанной с нефтью;

pp) «долгосрочная реальная норма прибыли» — норма, рассчитанная согласно правилам, изложенным в пункте 4 статьи 8 данного закона;

qq) «вознаграждение за обслуживание» — любые выплаты за управление нефтяными счетами, а также за управление и обслуживание инвестиций нефтяных доходов, размещенных на этих счетах;

rr) «Договор» — Договор от 21 февраля 2001 года между Федеративной Республикой Нигерия и Демократической Республикой Сан-Томе и Принсипи о Зоне совместного развития нефтяных и других ресурсов;

ss) «профессиональный союз» — любая постоянная ассоциация рабочих, созданная для защиты и продвижения их социально-профессиональных интересов;

tt) «ожидаемая приведенная стоимость будущих нефтяных доходов» — сумма, рассчитанная для любого периода времени в соответствии с пунктом 1 (c) статьи 7 данного закона;

uu) «ежегодная выплата» — сумма, которая должна ежегодно перечисляться на Казначейский счет согласно данному закону;

vv) «Зона совместного развития» — ареал, определенный согласно целям Договора;

ww) «Особая экономическая зона» — приморская зона в соответствии с определением, установленным Законом № 1/98 от 31 марта 1998 года.

2. Перечисленные выше термины могут использоваться как в единственном, так и во множественном числе в соответствии с правилами грамматики.

Статья 2. Сфера применения

Данный закон призван регулировать деятельность, связанную с нефтяными доходами: платежи, управление, использование и надзор над средствами, полученными в результате операций с нефтью на всей национальной территории, включая континентальные и приморские ареалы, Особую экономическую зону и Зону совместного развития, созданные согласно Договору.

Глава II. Нефтяные счета

Раздел 1. Общие положения

Статья 3. Создание нефтяных счетов

1. Центральный банк, действующий от имени государства, должен создать и держать нефтяные счета в Депозитарном банке, выбранном правительством в соответствии с данным законом.
2. Центральный банк должен предоставить Депозитарному банку, после подписания соглашения об открытии нефтяных счетов и управлении ими, Правила проведения операций, которые должны стать неотъемлемой частью такого соглашения, и номер Казначейского счета, на который должны будут переводиться ежегодные выплаты.

Статья 4. Запрет на залоговые займы и другие долговые обязательства с обеспечением имуществом

1. Запрещены любые займы под залог нефтяных ресурсов, то есть действия, прямо или косвенно приводящие к появлению государственных долговых обязательств, предусматривающих право кредитора вступать во владение собственностью, — будь то закладные, облигации, ценные бумаги или любые другие обязательства — в связи с нефтяными счетами или любыми другими нефтяными ресурсами, существующими или будущими.

2. Запрет, содержащийся в предыдущем пункте, не распространяется на финансовые долговые обязательства, связанные с обслуживанием и управлением нефтяными счетами, срок платежа по которым наступает не более чем через год после даты, когда такое обязательство было впервые принято.
3. Любая попытка нарушить пункты 1 и 2 данной статьи не будет иметь законной силы.

Статья 5. Правила проведения операций

1. Все перечисления с нефтяных счетов или на них должны производиться в электронном формате.
2. Центральный банк должен подготовить и представить правительству, которое, в свою очередь, представит Национальной ассамблее на одобрение в установленном порядке, Правила проведения операций с нефтяными счетами, которые должны включать в себя:
a) утверждение операций и перечислений между Национальным нефтяным счетом и Постоянным фондом;
b) крайние сроки перечислений на нефтяные счета;
c) сертификацию, регистрацию и подтверждение операций;
d) утверждение инвестиционных трансакций с использованием нефтяных счетов;
e) порядок денежных выплат, комиссионных, компенсаций и других вознаграждений за банковские услуги и операции;
f) другие правила относительно депозитов и перевода денежных доходов государству.

3. Долговые операции нефтяных счетов требуют подписи следующих лиц:
a) президент республики;
b) премьер-министр;
c) директор Казначейства;
d) начальник отдела международных операций Центрального банка.

4. В контракте, упомянутом в пункте 2 статьи 3, содержится требование, чтобы ни одно перечисление нефтяных доходов, размещенных на нефтяных счетах, не производилось на банковский счет, открытый не от имени сантомийского государства, или на какой-нибудь другой счет, не утвержденный законом, одобренным с этой целью Национальной ассамблеей.

Раздел II. Национальный нефтяной счет

Статья 6. Депозиты

1. Все деньги, причитающиеся государству в качестве нефтяных доходов, должны вноситься прямо на Национальный нефтяной счет лицами, обязанными уплатить эти деньги. Центральный банк и другие институты, которые в настоящее время или в будущем отвечают (будут отвечать) за это, должны утвердить все необходимые правила и инструкции.
2. Любой нефтяной доход будет считаться уплаченным лицами, когда средства будут должным образом размещены на Национальном нефтяном счете.

Статья 7. Прогнозы нефтяных доходов

1. Не позднее 30 июня каждого года Национальное нефтяное агентство должно рассчитать и обнародовать:
a) ожидаемые средние цены на баррель нефти, которые должны определяться по средней международной справочной цене ФОБ нефти марки Brent в терминале Sullom Voe, публично котировавшейся на протяжении десяти предыдущих лет; эта справочная цена должна постоянно корректироваться с учетом разницы в цене, обусловленной разницей в качестве между нефтью марки Brent и различными видами нефти, добываемой в Сан-Томе и Принсипи. Ожидаемые средние фьючерсные цены на природный газ должны ориентироваться на справочные средние фьючерсные цены, утвержденные в контрактах по природному газу, и корректироваться в соответствии с правилами, установленными для нефти;
b) ожидаемые будущие продажи углеводородов государством или от его имени, основанные только на коммерческой разработке месторождений; эти цифры должны постоянно корректироваться в соответствии с оценками операторов, занимающихся конкретной разработкой месторождений и знающих объемы их добычи;
c) ожидаемую приведенную стоимость будущих нефтяных доходов согласно оценкам сумм доходов, размещенных на Национальном нефтяном счете за предыдущие двенадцать месяцев до 30 июня каждого года плюс ожидаемые доходы за все будущие годы, с соответствующим дисконтом. Ожидаемые будущие доходы должны оцениваться в соответствии с ожидаемой средней будущей ценой нефти и природного газа, как это определено в пункте (a), и ожидаемыми будущими продажами

углеводородов, как это определено в пункте (b) данной статьи. Применяемая к ожидаемым будущим доходам ставка дисконтирования должна составлять не менее 7%.

2. Национальное нефтяное агентство должно предоставлять соответствующие расчеты в письменном виде президенту республики, Национальной ассамблее, правительству, директору Центрального банка и Комиссии по надзору за нефтью; предоставление таких расчетов должно регистрироваться в установленном порядке.
3. В течение 30 дней с момента предоставления этих расчетов Национальным нефтяным агентством согласно процедуре, описанной в данной статье, Комиссия по надзору за нефтью должна проверить, произведены ли эти расчеты в соответствии с положениями данного закона.

Статья 8. Определение и ограничение объемов ежегодных выплат

1. Правительство должно включать в предлагаемый государственный бюджет ежегодные выплаты, которые должны перечисляться из Национального нефтяного счета на расходы, предусмотренные в статье 9 данного закона; эти средства могут быть перечислены с Национального нефтяного счета на Казначейский счет только после окончательного утверждения государственного бюджета.
2. Ежегодные выплаты за 2005 год должны быть определены в Национальном государственном бюджете, утвержденном Национальной ассамблеей.
3. В последующие годы ежегодные выплаты должны быть ограничены следующим образом:

a) начиная с 2006 года ежегодно до конца первого года после начала добычи ежегодные выплаты не должны превышать следующих максимальных величин:
   I) 20% от остатка Национального нефтяного счета на 31 декабря 2005 года согласно оценке Центрального банка;
   II) 20% от общего остатка Национального нефтяного счета к концу предыдущего года согласно оценке Центрального банка;
   III) определяемой ежегодно — после даты объявления коммерческой разработки открытого месторождения и после обеспечения добычи — суммы, равной общему прогнозируемому остатку Национального нефтяного счета на конец предыдущего года согласно оценке Центрального банка, *деленному* на количество остающихся лет, начиная с первого года после ожидаемого года начала добычи.

b) ежегодно, начиная со второго года после начала добычи, ежегодные выплаты не должны превышать наименьших из нижеследующих показателей:
   I) суммы, равной:
      A) долгосрочной реальной ставке доходов, помноженной на остаток Постоянного фонда на 30 июня предыдущего года, и B) долгосрочной реальной ставке доходов, помноженной на ожидаемую приведенную стоимость будущих нефтяных доходов на 30 июня предыдущего года;
   II) суммы, равной:
      A) долгосрочной реальной норме прибыли, помноженной на остаток Постоянного фонда на 30 июня предыдущего года, и B) остатку части Национального нефтяного счета с неограниченной маржой на 30 июня предыдущего года.

4. В контексте данной статьи долгосрочной реальной нормой прибыли будет считаться реальная норма прибыли, ожидаемая для портфеля, состоящего из активов, имеющихся в Постоянном фонде в тот же период времени. Долгосрочная реальная норма прибыли не должна превышать 5%. Для индексации инфляции должны использоваться текущие котировки официальных индексов цен валют, в которых инвестируется портфель активов Постоянного фонда.

Статья 9. Распределение ежегодных выплат

1. Распределение ежегодных выплат должно быть децентрализовано по экономическим секторам и территории и преследовать цель борьбы с бедностью и улучшения качества жизни сантомийского народа, совершенствования государственного управления и социально-экономического развития. Кроме того, такое распределение должно быть использовано, в частности, для повышения эффективности государственной администрации, с тем чтобы она смогла обеспечить гармонизированное и целостное развитие страны, справедливое распределение национальных богатств, координацию между стратегией экономического развития и политикой в области образования и культуры, возрождение сельского хозяйства, сохранение экологического баланса, охрану окружающей среды, а также защиту прав человека и равенство всех граждан перед законом.
2. Ежегодные выплаты могут быть использованы только в соответствии с политикой и порядком действий, изложенными в плане национального, регионального и местного развития, и национальной стратегией борьбы с бедностью.

3. Помимо прямого использования выплат для достижения целей, о которых говорилось в предыдущем пункте, ежегодные выплаты должны выделяться преимущественно и в первую очередь на образование, здравоохранение, инфраструктуру и сельское развитие, а также на усиление государственных институтов и расширение их возможностей, как это предложено правительством и одобрено Национальной ассамблеей.
4. Не менее 7% ежегодных выплат должно ежегодно резервироваться для государственных расходов на Автономный регион Принсипи.
5. Не менее 10% ежегодных выплат должно ежегодно резервироваться для местных бюджетов и распределяться согласно местному финансовому закону.
6. Распределение резервов, изложенное в данной статье, должно стать составной частью государственного бюджета. Национальная ассамблея должна утвердить бюджетные и учетные процедуры и механизмы, достаточные для обеспечения эффективного мониторинга использования этих средств.
7. Предложения о распределении ежегодных выплат должны сопровождаться пояснительными докладами.

Раздел III. Постоянный фонд Сан-Томе и Принсипи

Статья 10. Постоянный фонд

1. Не позднее чем в течение года с начала добычи Центральный банк должен учредить субсчет Национального нефтяного счета, который конституирует Постоянный фонд; операции по этому субсчету могут осуществляться только в соответствии с правилами, изложенными в нижеследующих пунктах.
2. Не позднее чем 31 января каждого года после начала добычи и после перечисления с Национального нефтяного счета ежегодной выплаты и платы за обслуживание остаток Национального нефтяного счета на 30 июня предыдущего года должен быть переведен в Постоянный фонд.
3. После начала добычи любые чрезвычайные нефтяные доходы, размещенные на Национальном нефтяном счете, должны быть переведены в Постоянный фонд в течение 30 дней с момента таких поступлений.
4. Не позднее чем 31 января, начиная со второго года после начала добычи, количество, не превышающее то, которое установлено в подпунктах (b) (I) (A) и (b) (II) (A) пункта 3 статьи 8 данного закона, может, если это необходимо, быть переведено из Посто-

янного фонда на Национальный нефтяной счет в счет ежегодной выплаты.
5. Все без исключения перечисления нефтяных доходов, размещенных в Постоянном фонде, производимые в нарушение пункта 4 данной статьи, должны быть запрещены и признаны не имеющими законной силы, но без ущерба для перечислений, эксплицитно и эксклюзивно утвержденных согласно Правилам проведения операций и политике управления и инвестирования.

Раздел IV. Управление нефтяными счетами и инвестирование размещенных на них средств

Статья 11. Принципы и правила управления

Управление и инвестирование нефтяных доходов, размещенных на нефтяных счетах, возлагается на Комитет по управлению и инвестированию, который должен руководствоваться правилом разумного инвестора, следуя принципам и правилам, изложенным в данном законе и в политике управления и инвестирования.

Статья 12. Комитет по управлению и инвестированию

1. Должен быть создан Комитет по управлению и инвестированию, возглавляемый министром планирования и финансов и включающий директора Центрального банка в качестве заместителя, а также трех других членов, один из которых назначается президентом республики, а два других — Национальной ассамблеей, при том что один из них должен быть выдвинут оппозиционной партией.
2. Лица, назначенные президентом республики и Национальной ассамблеей, должны быть гражданами страны, индивидами или юридическими лицами, резидентами или лицами, законно представленными в Сан-Томе и Принсипи; они должны иметь подтвержденный опыт прежней работы в сфере управления международными инвестиционными портфелями.
3. Каждый из членов комитета, назначенных президентом республики и Национальной ассамблеей, должен прослужить двухгодичный срок, начиная с даты своего назначения; он может быть переназначен, но только один раз на тот же период времени.
2. В случае образования вакансии срок службы нового члена будет исчисляться с момента его утверждения в должности.
4. Комитет по управлению и инвестированию может провести заседание только в том случае, если присутствует большинство его

членов, и принять законное решение при условии, что за него проголосовало не менее трех членов комитета.
5. Члены Комитета по управлению и инвестированию, за исключением министра планирования и финансов и директора Центрального банка, должны получать вознаграждение, определяемое правительством; при этом они не должны получать никаких иных вознаграждений, кроме этих предварительно утвержденных выплат.
6. Комитет по управлению и инвестированию должен выработать свои внутренние операционные правила, подлежащие утверждению Национальной ассамблеей.
7. Государственный бюджет должен включать в себя ассигнования для годового бюджета Комитета управления и инвестирования.

Статья 13. Политика управления и инвестирования

1. Комитет управления и инвестирования должен разработать и предложить правительству, которое представит этот документ на утверждение Национальной ассамблее, политику управления и инвестирования, которая должна служить следующим целям:
a) сделать инвестиции достаточно ликвидными, чтобы обеспечить доступность наличности, необходимой для ежегодной выплаты;
b) добиться максимальной прибыльности Постоянного фонда Сан-Томе и Принсипи с учетом указанных уровней допустимого риска в пределах инвестиционного периода;
c) организовать прозрачное, современное и диверсифицированное управление финансовыми активами, являющимися частью инвестиционного портфеля нефтяных счетов.

2. Политика управления и инвестирования должна применяться ко всем без исключения нефтяным счетам и должна включать как минимум:
a) типы разрешенных инвестиций, включая категории активов и инструменты;
b) минимальные требования к рейтингам и классификациям для разрешенных высокорискованных инвестиций, базирующиеся на оценках, предложенных экспертными фирмами, имеющими высокую международную репутацию;
c) правила, касающиеся диверсификации активов сектором и эмитентом;
d) правила определения и мониторинга рыночных рисков, особенно связанных с валютным курсом и процентными ставками;

e) приемлемый уровень флуктуации рыночной стоимости в рамках инвестиционного периода;
f) правила, установленные для обеспечения достаточной ликвидности согласно требованиям ежегодной выплаты.

3. Инвестиции Национального нефтяного счета должны держаться только в свободно конвертируемой валюте в форме следующих инструментов:
a) вклады наличными в одобренном банке;
b) свободно обращающиеся прямые обязательства, выпущенные любым одобренным иностранным правительством;
c) ценные бумаги, выпущенные или застрахованные любым одобренным иностранным правительством, срок платежа по которым наступает не позднее чем через два года после даты приобретения, при условии, что репутация такого одобренного иностранного правительства служит залогом надежности этих обязательств;
d) банковские акцепты и депозитные сертификаты с плавающей процентной ставкой, выпущенные одобренным банком, срок платежа по которым наступает не позднее чем через два года после даты приобретения;
e) инвестиционные фонды, активы которых содержат ценные бумаги тех типов, которые обозначены в подпунктах (a) и (c) данной статьи, независимо от даты погашения;
f) другие финансовые инструменты примерно такого же уровня риска, доходности и ликвидности, как и упомянутые в предыдущих подпунктах, утвержденные Комитетом управления и инвестирования.

4. Комитет управления и инвестирования может делегировать управляющим, специализирующимся по инвестициям, операционные аспекты своих полномочий и обязанностей.
5. Запрещается инвестировать нефтяные доходы, размещенные на нефтяных счетах, в инвестиционные проекты, базирующиеся в Сан-Томе и Принсипи, или в любые другие инвестиционные проекты, контролируемые, прямо или косвенно, целиком или частично, лицом, имеющим местное гражданство, независимо от того, является ли оно резидентом Сан-Томе и Принсипи или подпадает под категорию, обозначенную в пункте 1 статьи 30 данного закона.

Глава III
Аудит

Статья 14. Ежегодный аудит

1. Управление Национальным нефтяным счетом и связанная с ним деятельность, включая все инвестиции, депозиты, выплаты и перечисления, должны подвергаться аудиту два раза в год, один раз проверка проводится Генеральной аудиторской палатой, а другая, внешняя и независимая, – международной аудиторской фирмой; эти проверки должны быть завершены в течение второго полугодия каждого проверяемого года.
2. Проверки, упомянутые в пункте 1 данной статьи, должны оценивать соответствие деятельности счета данному закону и другим законам, относящимся к финансовой администрации государства, инвестиционной политике, Правилам проведения операций, а также всем другим правилам, касающимся управления нефтяными счетами и операций, производившихся с ними за предыдущий год, в частности, должна быть проведена проверка всех инвестиций, внесений, снятий и перечислений.
3. Аудиторские отчеты должны направляться одновременно президенту республики, Национальной ассамблее, правительству, Комитету по надзору за нефтью и в Службу государственной регистрации и информации не позднее чем через 30 дней после завершения проверки, согласно условиям, изложенным в данной статье.
4. Отчеты, упомянутые в пункте 3 данной статьи, обязательно должны включать все документы, пояснения и наблюдения, которые могли бы содействовать полному пониманию таких отчетов.

Статья 15. Выбор аудиторской фирмы

1. Аудиторская фирма должна быть выбрана Комиссией по надзору за нефтью согласно принципам публичной конкуренции и открытости по отношению к всемирно признанным аудиторским фирмам с большим международным опытом.
2. При соблюдении требований, содержащихся в пункте 1 данной статьи, конкурирующие аудиторские фирмы должны предоставлять доказательства своей компетентности аудиторским корпорациям, зарегистрированным на официальных фондовых рынках, согласно нормам международного аудита и стандартам бухгалтерского учета.

3. Положения статьи 22 должны выполняться соответственно сфере их применения.

Статья 16. Публичное обсуждение

1. После начала каждой законодательной сессии Национальная ассамблея должна включить в повестку дня и обсудить на отдельном пленарном заседании:

a) общую политику относительно углеводородов; на этом заседании должны присутствовать члены правительства, чтобы ответить на вопросы депутатов и сделать необходимые разъяснения;

b) аудиторские отчеты по нефтяным счетам; в составлении этих отчетов должны принять участие представители министерств, связанных с финансированием и разработкой углеводородов, члены Комитета по управлению и инвестированию, директор Центрального банка, президент Генеральной аудиторской палаты, президент и члены Комиссии по надзору за нефтью и один администратор из внешней аудиторской фирмы; на обсуждении должен присутствовать, с правом обратиться к высокому собранию, исполнительный директор Национального нефтяного агентства.

2. Темы, упомянутые в пункте 1 данной статьи, должны пройти обсуждение с представителями гражданского общества на публичных сессиях, организованных Комиссией по надзору за нефтью до того, как начнутся дебаты в Национальной ассамблее.

Глава IV
Публичность

Раздел I
Прозрачность и публичность

Статья 17. Прозрачность

1. Все выплаты, управление, использование и инвестиции, связанные с нефтяными доходами или нефтяными ресурсами, должны производиться в соответствии с принципом прозрачности.
2. Принцип прозрачности предусматривает, в частности, раскрытие и публичный доступ к:

a) платежам и соответствующим поступлениям, управлению и приходно-расходным операциям, а также к остаткам нефтяных счетов;
b) соглашению об открытии и управлении нефтяными счетами, заключенному между Центральным банком и Депозитарным банком;
c) распределению доходов, получаемых от действий с нефтью, производимых в Зоне совместного развития;
d) правилам проведения операций с участием нефтяных счетов и любым поправкам к этим правилам;
e) прогнозам нефтяных доходов, подготовленным Национальным нефтяным агентством;
f) всем залоговым и другим обязательствам, лежащим на нефтяных счетах, в рамках, допускаемых пунктом 2 статьи 4;
g) отчетам и другим связанным с аудитом документам, подготовленным Генеральной аудиторской палатой и аудиторской фирмой, с особым вниманием к управлению и ведению нефтяных счетов;
h) инвестиционной политике, касающейся нефтяных счетов;
i) ежегодным отчетам Комиссии по надзору за нефтью;
j) всем бюджетам, получающим перечисления из ежегодной выплаты, включая государственный бюджет и бюджет Управления совместного развития;
k) всем контрактам с участием государства — или любого другого учреждения или предприятия, находящегося в собственности или контролируемого полностью или частично государством, — сфера действия которых прямо или косвенно затрагивает деятельность, относящуюся к нефтяным ресурсам или нефтяным доходам;
l) конфликтным вопросам, описанным в статье 30, а также к проблемам, связанным с судебным преследованием и санкциями.

3. Все действия, подпадающие под принцип прозрачности, должны производиться публично через веб-сайты в интернете, чтобы быть готовым к любому расследованию.

Статья 18. Служба государственной регистрации и информации

1. Должна быть создана Служба государственной регистрации и информации, где должны храниться, обрабатываться, систематизироваться и свободно выдаваться широкой публике все документы и информация о деятельности, касающейся нефтяных ресурсов и управления нефтяными доходами, упомянутого в предыдущей статье.

2. Документы и информация, относящиеся к вышеперечисленным случаям, должны предоставляться для обработки и хранения органу, отвечающему за организацию и обеспечение работы Службы государственной регистрации и информации, органами государственной администрации или лицами, ответственными за разработку, предоставление, получение и одобрение таких документов и информации, не позднее чем через десять рабочих дней после того, как имело место событие, подлежащее регистрации.
3. За организацию и обеспечение работы Службы государственной регистрации и информации должна отвечать Национальная ассамблея.
4. Должен быть принят специальный закон, регулирующий учреждение и операционную деятельность Службы государственной регистрации и информации.

Статья 19. Публичность и доступ к информации

1. Информация, подлежащая прозрачности, должна предоставляться в таком виде, чтобы ее получатель, обладающий базовыми знаниями и навыками восприятия, мог понять ее смысл и масштаб; такая информация должна:
a) быть представлена на португальском языке;
b) быть полной, целостной, ясной, объективной, правдивой и актуальной;
c) быть доступной для всех.

2. Без ущерба для свободного доступа к информации правительство может регулировать формы ее публичной подачи и доступа к ней, и оно может установить плату за предоставление лицензий, транспортировку или копирование, равно как и за время получения информации, при соблюдении гарантий публичного доступа к информации.

Раздел II
Нефтяные контракты

Статья 20. Оговорки о конфиденциальности

1. Оговорки о конфиденциальности или другие механизмы, включаемые в нефтяные контракты или в любые другие инструменты коммерческих операций, относящиеся к любым нефтяным доходам или нефтяным ресурсам, которые препятствуют или пытаются воспрепятствовать доступу к документам и информации, упомянутым в статье 17 данного закона, не имеют законной силы и противоречат государственной политике.

2. Информация о правах собственности на объекты нефтяной индустрии должна быть исключена из перечня сведений, обязательных для раскрытия, в той мере, в какой конфиденциальность такого рода защищена национальным законом, Договором, связанными с ним нормативными актами или любым международным законом.
3. Положение, изложенное в предыдущем пункте, ни при каких условиях не может относиться к финансовой информации.
4. Любое лицо, намеревающееся прибегнуть к защите, гарантированной пунктом 3 данной статьи, должно будет взять на себя бремя доказательства своих прав на защиту конфиденциальности согласно нормам доказательного права, изложенным в документах, содержащихся в Гражданском кодексе.

Статья 21. Имплицитные положения контракта

1. Все нефтяные контракты или другие инструменты коммерческих операций, относящиеся к нефтяным ресурсам или нефтяным доходам, должны содержать, а при отсутствии таковых должны предполагать, следующие положения:
a) никакие займы, вознаграждения или какие-либо другие преимущества не могут быть предоставлены какому-либо должностному лицу или любому лицу, выступающей от имени такого лица или представляющей его третьей стороны за какие-либо действия или бездействие в связи с исполнением таким должностным лицом своих обязанностей или функций; запрещается склонять такое лицо к использованию своего служебного положения для оказания влияния на принятие каких-либо решений администрацией относительно данного соглашения. Любое нарушение этого пункта повлечет за собой расторжение данного соглашения и признание его государственной администрацией утратившим законную силу;
b) данное соглашение будет иметь законную силу только в случае полного соблюдения административного порядка закупок товаров и услуг, относящегося к заключению контрактов государством;
c) данное соглашение разработано и зарегистрировано на португальском и английском языках; в случае каких-либо разночтений версия на португальском языке должна считаться превалирующей;
d) данное соглашение должно быть сделано доступным широкой публике, а его экземпляр должен быть представлен в Службу государственной регистрации и информации не позднее чем через 10 дней после его оформления.

Статья 22. Публичная конкуренция

1. Всем заключаемым с государственной администрацией нефтяным контрактам, или другим инструментам коммерческих операций, касающимся нефтяных ресурсов или нефтяных доходов, услуг, относящихся к нефтяным ресурсам или каким-либо образом касающихся нефтяного сектора, или какой-нибудь связанной с ними деятельности должны предшествовать публичные тендеры, проводящиеся на конкурентной основе в соответствии с общим законом.
2. В случае отсутствия законодательства, применимого к публичным тендерам, нефтяные контракты или любые другие инструменты, упомянутые в пункте 1 данной статьи, должны быть утверждены Комитетом по надзору за нефтью до их окончательного оформления.
3. Все нефтяные контракты или другие инструменты коммерческих операций, упомянутые в пунктах 1 и 2 данной статьи, должны быть сделаны доступными широкой публике государством или должностным лицом не менее чем за десять дней до вступления их в силу, но не в ущерб условиям, изложенным в пунктах 2, 3 и 4 статьи 20.
4. Нефтяные контракты и другие инструменты коммерческих операций, нарушающие условия данной статьи, должны рассматриваться как не имеющие законной силы, а должностные лица, допустившие такие нарушения, должны нести за них ответственность, предусмотренную законом.
5. Положения данной статьи не освобождают ни одно лицо, будь то должностное лицо или государственный служащий, ни от каких юридических обязательств, за исключением обязательств, не соответствующих данной статье.

Глава V
Обеспечение общественного надзора и эффективного правоприменения

Раздел I
Комиссия по надзору за нефтью

Статья 23. Создание Комиссии по надзору за нефтью

1. Должна быть создана имеющая статус юридического лица Комиссия по надзору за нефтью, призванная обеспечивать постоянный надзор за всеми платежами, управлением и использованием нефтяных доходов и нефтяных ресурсов.

2. Комиссия по надзору за нефтью должна состоять из одиннадцати членов, назначенных или избранных:
a) один член, назначенный президентом республики;
b) три представителя Национальной ассамблеи, один из которых обязательно должен быть назначен парламентскими группами, находящимися в оппозиции;
c) один судья-консультант со стажем профессиональной работы не менее пяти лет, назначенный Высшим судебным советом;
d) один представитель от Автономного региона Принсипи;
e) два представителя от местных правительств;
f) один представитель от ассоциации бизнеса;
g) один представитель от профессиональных союзов;
h) один представитель от неправительственных организаций.

3. Решения Комиссии по надзору за нефтью могут быть приняты только большинством голосов при условии, что «за» проголосуют не менее шести ее членов.
4. Конституционный закон, регулирующий деятельность Комиссии по надзору за нефтью, должен регулировать форму назначения и увольнения членов Комиссии по надзору за нефтью, продолжительность их службы, оплату их работы, внутренние правила, недопущение конфликта интересов, а также организацию и операционную деятельность Комиссии по надзору за нефтью.

Статья 24. Полномочия и возможности Комиссии по надзору за нефтью

1. Без ущерба для надзорных полномочий, предоставляемых законом другим правительственным органам, Комиссия по надзору за нефтью должна иметь полномочия на проверку соответствия данному закону всей деятельности, связанной с нефтью, а именно на:
a) проверку правильности расходования ежегодной выплаты;
b) управление и инвестирование нефтяных доходов, включая операции с иностранной валютой по кредиту и дебету нефтяных счетов и соответствующие денежные потоки согласно Правилам проведения операций и критериями, определенными в инвестиционной политике;
c) применение правил прозрачности;
d) аудит внешней аудиторской фирмы;
e) утверждение даты начала добычи.

2. Чтобы выполнять свои функции в полном объеме, Комиссия по надзору за нефтью должна иметь полномочия:

a) затребовать соответствующую информацию и документы от любого должностного лица;
b) расследовать любого рода нарушения, относящиеся к нефтяным ресурсам или нефтяным доходам;
c) инициировать расследования и проверки, базируясь на собственных данных или жалобах третьей стороны на неполное соблюдение или прямое нарушение требований данного закона;
d) проводить изучение, проверку и изъятие любых документов или личной собственности, которые являются объектом, инструментом или продуктом любого нарушения или нужны для начала соответствующих процессуальных действий;
e) предоставлять отчеты, которые могут включать в себя подробное описание любого действия, подлежащего расследованию, процесса дознания и всего расследования, от его инициирования до закрытия, а также рекомендации относительно желательности принятия новых процедур;
f) принимать жалобы, расследовать и пресекать любые административные действия, нарушающие данный закон;
g) сообщать компетентным органам обо всех доказанных и предполагаемых нарушениях положений данного закона, в связи с которыми предусмотрены дисциплинарные, гражданские или уголовные санкции;
h) действовать в качестве стороны в судебных процессах.

Раздел II
Обеспечение исполнения закона

Статья 25. Механизмы исполнения закона

Механизмы обеспечения исполнения данного закона должны быть определены в специальном законе, который призван регулировать, в частности, гражданскую, уголовную и административную ответственность за действия, совершенные в нарушение требований данного закона.

Статья 26. Прокуратура и полиция

1. Узнав о нарушении данного закона, прокуратура должна по собственной инициативе прибегнуть к судебным действиям по отношению к должностным лицам или лицам, подпадающим под юрисдикцию конституционного закона о прокуратуре, а также под юрисдикцию Уголовного, Гражданского и других действующих кодексов.

2. По просьбе Комиссии по надзору за нефтью полицейское управление должно помогать комиссии осуществлять возложенные на нее надзорные функции.

Статья 27. Запретительные меры

1. В любое время до принятия окончательного решения правительственный орган, имеющий полномочия принимать решения, должен — по собственной инициативе или по запросу — принять запретительное решение в случае обоснованных опасений относительно того, что общественным интересам может быть нанесен серьезный вред, который трудно будет исправить.
2. Любое решение о принятии или усилении запретительных мер должно содержать основания, на которых оно принято, и в нем должен быть зафиксирован срок действия таких мер.
3. Любое решение о снятии запретительных мер также должно содержать основания, на которых оно принято.
4. Апелляции по поводу запретительных мер приостанавливают исполнение оспариваемых решений, если апелляционный орган не решит иначе.
5. Если прямым образом не постулируется обратное, срок любых запретительных мер должен истекать:
a) когда об этом принято отчетливо выраженное решение;
b) если зафиксированный срок запретительной меры или ее пролонгации истек;
c) если истек последний срок, установленный для принятия окончательного решения;
d) если запретительная мера отменена судебным решением, которое становится *res judicata* [вступившим в законную силу].

Статья 28. Судебное преследование

1. Любое лицо, права которого защищаются данным законом, может подать апелляцию на окончательное решение, принятое любым административным органом, в суд, под юрисдикцию которого подпадает этот вопрос.
2. Любая апелляция, поданная в соответствии с пунктом 1 данной статьи, приостанавливает исполнение оспариваемого решения, если это не наносит ощутимого вреда общественным интересам; в случае, если приостановление исполнения оспариваемого решения может нанести серьезный вред общественным интересам, суд должен вынести соответствующее решение, сопроводив его обоснованием.
3. В случае подачи апелляции на решение, принятое Комиссией по надзору за нефтью во исполнение его надзорных функций,

предполагается, что любое приостановление исполнения решения Комиссии по надзору за нефтью представляет серьезную опасность для общественных интересов.

Глава VI
Заключительные положения

Статья 29. Управление по совместному развитию

1. Без ущерба для условий Договора, положения данного закона должны применяться ко всем нефтяным доходам государства, поступающим из Зоны совместного развития, и ко всем представителям государственной администрации или любым другим лицам, принятым на работу, нанятым или каким-либо другим образом действующим от имени государственной администрации Сан-Томе и Принсипи или представляющим ее в Объединенном совете министров (Joint Ministerial Council) или в Управлении по совместному развитию.
2. Особая ответственность таких лиц и представителей, упомянутых в пункте 1 данной статьи, состоит в том, чтобы делать все от них зависящее для выполнения совместно с Федеративной Республикой Нигерия Абуджской совместной декларации применительно к Управлению по совместному развитию.
3. Вся информация, которая должна быть опубликована согласно Абуджской совместной декларации, должна также быть опубликована в соответствии с пунктом 3 статьи 17 и пунктом 2 статьи 18 данного закона.
4. Ни при каких обстоятельствах государство не может вносить каких-либо финансовых взносов в бюджет Управления по совместному развитию или брать на себя и выполнять какие-нибудь другие обязательства согласно условиям данного закона без одобрения Национальной ассамблеи.

Статья 30. Конфликты

1. Ни одно лицо не может быть назначено или оставлено в должности, если такое лицо имеет, прямо или косвенно, лично или опосредованно, через третью сторону, какие-либо экономические, финансовые или иные интересы, связанные с деятельностью, относящейся к нефтяным доходам, или если такое лицо является членом какого-либо совета или представителем, доверенным лицом, агентом или комиссионером юридического лица (или как-нибудь иначе представляет это юридическое лицо), на

нефтяных счетах которого размещены или инвестированы нефтяные доходы.
2. Любое лицо, которое оказалось в ситуации, описанной в пункте 1 данной статьи, должно отказаться от своего назначения или должно уйти в отставку с занимаемой должности.
3. Любое лицо или учреждение, которое выдвигает на должность, назначает, принимает или служит в государственной администрации, заведомо зная о конфликте, описанном в пункте 1 данной статьи, должно понести наказание в виде штрафа, эквивалентного сумме, втрое превышающей ту, что была получена этим лицом в качестве вознаграждения с момента, когда оно приступило к этой деятельности, до момента, когда этот конфликт интересов был выявлен.
4. Любое должностное лицо, которое в силу заинтересованности или в результате своего назначения получает, прямо или через третью сторону, каким бы то ни было способом, экономическую выгоду от нарушения положений данной статьи, должно понести наказание в виде штрафа, эквивалентного сумме, втрое превышающей ту, что была получена этим должностным лицом.
5. В дополнение к штрафам, предусмотренным в данной статье, должностное лицо должно вернуть государству сумму, эквивалентную совокупной экономической выгоде, полученной им или третьей стороной в связи с данным нарушением.
6. Любые попытки подобного рода нарушений должны приводить к неизбежному наказанию в виде штрафа, эквивалентного половине той суммы, которая установлена для свершившегося незаконного действия.

—

Статья 31. Нарушения закона

1. До тех пор пока закон, определенный в статье 25, не утвержден, и без ущерба для санкций, прямо прописанных в данном законе, любое нарушение этого закона, будь то преступление или проступок, должно наказываться по установленному минимуму, но с увеличением на одну треть, если дело касается нефтяных ресурсов или нефтяных доходов.
2. В соответствии с целями данного закона должны быть установлены ежедневные штрафы, эквивалентные сумме трех минимальных размеров оплаты труда в период совершения незаконных действий или проступков.
3. Любые действия, произведенные в нарушение обязательных положений данного закона, должны быть признаны не имеющими законной силы и юридических последствий, за исключением добросовестных третьих сторон, права которых прописаны в со-

ответствующих законах и защищены этими законами и обязанностями должностных лиц.

Статья 32. Дополнительное применение

Вопросы, напрямую не затронутые в данном законе или в Правилах его применения, должны решаться согласно правилам, применяющимся к аналогичным случаям, специально прописанным в данном законе и соответствующих нормативных актах. При отсутствии или недостаточности таких правил в данном законе и в соответствующих нормативных актах такие вопросы должны решаться, в порядке дополнительного применения согласно положениям Закона о деятельности связанной с нефтью.

Статья 33. Вступление в силу

Данный закон вступает в силу через пять дней после его опубликования в официальной газете.

Утвержден Национальной ассамблеей Сан-Томе и Принсипи 26 ноября 2004 года.

Действующий президент Национальной ассамблеи *Хайме Жозе да Кошта.*

Провозглашен 29 декабря 2004 года.

Предназначено для публикации.

Президент республики *Фрадике Бандейра Мелу де Менезеш.*

Приложение 2

Закон о нефти Восточного Тимора (Сокращенная версия)*

1. Общие положения

Преамбула

Данный закон учреждает Нефтяной фонд, который должен соответствовать конституционным требованиям, изложенным в статье 139 Конституции республики. Согласно данному положению, нефтяные ресурсы должны находиться в собственности государства, использоваться в духе справедливости и равенства, в соответствии с национальными интересами, а доходы от них должны привести к созданию обязательных финансовых резервов.

Нефтяной фонд должен содействовать разумному управлению нефтяными ресурсами во благо ныне живущих и будущих поколений. Нефтяной фонд должен быть инструментом проведения здоровой фискальной политики, ставящей во главу угла долгосрочные интересы граждан Восточного Тимора.

Эффективное планирование и адекватное исполнение бюджета государственного сектора являются ключевыми компонентами здорового управления нефтяными богатствами. Нефтяной фонд должен быть системно интегрирован в государственный бюджет и служить показателем развития общественных финансов. Нефтяной фонд должен управляться разумно, в открытой и прозрачной манере, в рамках Конституции страны.

Данный закон задает ключевые параметры для ведения операций и управления Нефтяным фондом. Закон закладывает основу для накопления и управления поступлениями, связанными с нефтяными богатствами, регулирует перечисление средств в государственный бюджет и возлагает на правительство ответственность за надзор за такого рода деятельностью.

---

* Неофициальный перевод. Доступен по адресу: http://www.transparency.gov.tl/PA/pf_act.htm

2. Поступления нефтяных доходов

Статья 6. Поступления в Нефтяной фонд

6.1. Валовой доход Нефтяного фонда складывается из:
(a) валовой суммы поступлений, включая налоговые поступления Восточного Тимора от любых операций с нефтью, как-то: исследование, прогнозирование и разведка месторождений, их разработка и эксплуатация, транспортировка, продажа и экспорт нефти и другая деятельность, имеющая отношение к вышеозначенным операциям с нефтью;
(b) средств, получаемых Восточным Тимором от специально уполномоченного органа, действующего согласно Договору;
(c) средств, получаемых Восточным Тимором от инвестирования поступлений в Нефтяной фонд;
(d) средств, получаемых от прямого или опосредованного участия Восточного Тимора в операциях с нефтью;
(e) полученных Восточным Тимором средств, прямо относящихся к нефтяным ресурсам, но не упомянутых в подпунктах от (a) до (d) данного пункта.

6.2. В случае, если Восточный Тимор участвует в операциях с нефтью косвенным образом, как это предусмотрено в пункте 6.1 (d), через национальную нефтяную компанию, поступления в Нефтяной фонд будут состоять из:
(a) средств, выплачиваемых национальной нефтяной компанией в виде налогов, роялти или любых других начислений согласно закону Восточного Тимора;
(b) средств, выплачиваемых национальной нефтяной компанией в виде дивидендов.

6.3. Из средств, полученных согласно условиям, изложенным в разделе 6.1, Центральный банк вправе удерживать путем прямого снятия со счета Нефтяного фонда все обоснованные расходы на управление, как это предусмотрено в соглашении об операционном управлении, упомянутом в статье 11.3.

3. Инвестиции и защита Нефтяного фонда

Статья 11. Управление Нефтяным фондом

11.1. Правительство несет ответственность за общее управление Нефтяным фондом.
11.2. Министр не имеет права принимать какие-либо решения

по инвестиционной стратегии или управлению Нефтяным фондом, не проконсультировавшись предварительно с Консультативным советом по инвестициям в соответствии со статьей 16.
11.3. Министр должен прийти к соглашению с Центральным банком об операционном управлении Нефтяным фондом, и Центральный банк должен нести ответственность за операционное управление Нефтяным фондом.
11.4. Нефтяной фонд должен управляться разумно, в соответствии с принципом добросовестного управления, во благо нынешнему и будущим поколениям.

Статья 12. Внешние инвестиционные управляющие

12.1. Центральный банк может предложить министру, либо по собственной инициативе, либо по просьбе министра, назначить одного или более внешних инвестиционных управляющих, которые отвечали бы за управление инвестированием средств Нефтяного фонда.
12.2. Центральный банк может выбрать и назначить внешнего инвестиционного управляющего, предложенного в соответствии со статьей 12.1, только в том случае, если министр будет убежден в том, что:
(a) внешний инвестиционный управляющий является юридическим лицом с достаточным уставным капиталом, адекватными гарантиями и застрахованными операционными рисками;
(b) внешний инвестиционный управляющий имеет солидный опыт операционной и финансовой деятельности; и
(c) статус и репутация внешнего инвестиционного управляющего в сфере фондового управления удовлетворяют самым высоким требованиям.

12.3. Центральный банк должен нести ответственность за процедуры проведения тендеров, необходимых для назначения согласно статье 12.1, а также за заключение договоров на оказание любых других профессиональных услуг согласно соглашению об операционном управлении, упомянутом в статье 11.3, и он должен делать это в соответствии с основными положениями закона Восточного Тимора.
12.4. Процедуры прекращения действия контракта с внешним инвестиционным управляющим должны быть изложены в соглашении об операционном управлении, упомянутом в статье 11.3.
12.5. Обязанность инвестиционного управляющего состоит в максимизации прибыли от инвестиций Нефтяного фонда, с учетом допустимого риска, как это предусмотрено в положениях об инвестициях, изложенных в статьях 14 и 15, в соответствии с вспомо-

гательным законодательством, постулируемом в данном законе, инструкциями министра и соглашением об операционном управлении, упомянутом в статье 11.3.

Статья 14. Правила инвестирования

14.1. Не менее 90% средств Нефтяного фонда должно инвестироваться только в инструменты, описанные в статье 15.
14.2. Не более 10% средств Нефтяного фонда может быть, в случае соблюдения всех процедур, изложенных в данном законе, инвестировано в финансовые инструменты, не упомянутые в статье 15.1, при условии, что такие инструменты будут:
(a) выпущеными за границей;
(b) ликвидными и прозрачными;
(c) торгуемыми на финансовых рынках, отвечающих наивысшим стандартам регулирования.

14.3. Инструменты, входящие в категорию соответствующих инструментов, упомянутых в статье 15.1, должны быть рассмотрены правительством и утверждены парламентом в конце первых пяти (5) лет существования Нефтяного фонда, с учетом размера Нефтяного фонда и уровня его институциональных возможностей.

Статья 15. Соответствующие инструменты

15.1. При условии соблюдения других положений данной статьи соответствующий инструмент представляет собой:
(a) долговое обязательство, деноминированное в долларах США, которое приносит фиксированные проценты в размере, эквивалентном ставкам доходов по ценным бумагам:
  (i) имеющим рейтинг Aa3 или выше по оценкам рейтингового агентства Moody's или рейтинг AA- по оценкам агентства *Standard & Poor's*; и
  (ii) выпущенным или гарантированным Всемирным банком или суверенным иностранным государством (не Восточным Тимором), при условии, что эмитент или гарант имеет рейтинг Aa3 или выше по оценкам агентства *Moody's* или рейтинг AA- или выше по оценкам рейтингового агентства *Standard & Poor's*; или
(b) депозит в долларах США или долговое обязательство, деноминированное в долларах США, которые приносят проценты или фиксированные доходы, эквивалентные тем, которые приносят ценные бумаги, выпущенные:
  (i) Банком международных расчетов;

(ii) Европейским центральным банком; или
(iii) Центральным банком иностранного государства (не Восточного Тимора) с долгосрочным рейтингом по обязательствам в иностранной валюте Aa3 или выше по оценкам агентства *Moody's* или рейтинг AA- или выше по оценкам агентства *Standard & Poor's*;
(iv) банком, получившим от агентства *Moody's* долгосрочный рейтинг по обязательствам в иностранной валюте Aa3 или выше по оценкам рейтингового агентства *Moody's* или рейтинг AA- или выше по оценкам рейтингового агентства *Standard & Poor's*.

15.2. Инвестиционный управляющий должен избавиться от инструмента, если тот утратит статус соответствующего инструмента из-за изменения в рейтинге инструмента или его эмитента, не позднее чем через месяц после того, как инструмент перестанет быть соответствующим.
15.3. Средневзвешенный срок погашения соответствующих инструментов Нефтяного фонда, удовлетворяющих требованиям статьи 15.1, должен быть меньше шести (6) лет.
15.4. Производный инструмент может считаться соответствующим лишь в том случае, если:
(a) он базируется только на инструментах, которые удовлетворяют требованиям статьи 15.1; и
(b) его приобретение снижает уровень финансовых рисков, связанных с базовым инструментом или инструментами.

4. Запрет на залоговые и долговые обязательства для нефтяного фонда

Статья 20. Недопустимость обеспечения залоговых обязательств за счет активов Нефтяного фонда

20.1. Средства, инвестированные согласно статьям 14 и 15, должны все время оставаться собственностью Восточного Тимора.
20.2. Любой контракт, договор (или соглашение) в той мере, в какой он предполагает обеспечение залоговых обязательств за счет активов Нефтяного фонда, не имеет законной силы.

5. Надзор за нефтяным фондом

Статья 21. Ведение счетов и отчетности Нефтяного фонда

21.1. Директор Казначейства несет ответственность за ведение счетов и бухгалтерской отчетности Нефтяного фонда в соответ-

ствии с действующими международными стандартами финансовой отчетности – с тем, чтобы она давала полное представление об операциях и финансовом положении Нефтяного фонда.
21.2. Директор Казначейства должен ежеквартально представлять министру информационные отчеты об управлении и анализы результатов деятельности Нефтяного фонда не позднее чем через двадцать (20) дней после окончания каждого квартала.
21.3. Директор Казначейства несет ответственность за предоставление информации о качестве и результатах работы Нефтяного фонда для составления ежегодного отчета о финансовом состоянии Восточного Тимора.

Статья 24. Информация, которая должна содержаться в годовом отчете

24.1. Годовой отчет о работе Нефтяного фонда должен быть подготовлен в форме, легко адаптируемой для информирования общественности, и должен содержать, в частности, следующую информацию за фискальный год, к которому относится данный отчет:
(a) финансовые показатели, подтвержденные независимым аудитором, содержащие:
  (i) сведения о доходах и расходах;
  (ii) балансовый отчет, включая сведения о соответствующих инструментах Нефтяного фонда, оцененных по рыночной стоимости;
  (iii) подробные сведения обо всех поступлениях и перечислениях из Нефтяного фонда; и (iv) необходимые разъяснения по финансовой отчетности;
(b) подписанный министром отчет, отражающий деятельность Нефтяного фонда за год, включая все замечания, сделанные Консультативным советом по инвестициям, все отчеты, подготовленные независимым аудитором согласно статье 35, и комментарии, обращающие внимание на вопросы, которые могут вызвать обеспокоенность или представлять интерес для парламента;
(c) доклад директора Казначейства, обращающий внимание на проблемы, вытекающие из отчета и касающиеся учета или деятельности Нефтяного фонда; этот доклад может существенно повлиять на интерпретацию представленных показателей и операций фонда;
(d) доходы от инвестиций активов Нефтяного фонда за фискальный год – по сравнению с аналогичными доходами за три предыдущих фискальных года;

(e) сравнение номинальных доходов от инвестиций активов Нефтяного фонда с реальной прибылью после поправок на инфляцию;
(f) сравнение доходов от инвестиций активов Нефтяного фонда со справочными индексами, представленными министру согласно статье 16.1;
(g) сравнение предполагаемого устойчивого дохода за фискальный год с суммой перечислений из Нефтяного фонда за тот же год;
(h) в случае правительственных займов долговые обязательства правительства должны быть отражены в презентации счетов Нефтяного фонда таким образом, чтобы легко было получить адекватное представление о прошлом и ожидаемом будущем развитии правительственных финансовых чистых (за вычетом долгов) активов и об уровне соответствующих накоплений; и
(i) список лиц, занимающих должности, важные для управления и операционной деятельности Нефтяного фонда, как-то:
(i) министр;
(ii) директор Казначейства;
(iii) члены Инвестиционного консультативного совета;
(iv) внешние инвестиционные управляющие;
(v) директор Центрального банка; и
(vi) члены Консультативного совета Нефтяного фонда.

24.2. Источники информации, указанные в статье 24.1, в какой бы форме они ни были представлены, включая все отчеты и меморандумы, должны быть приложены к годовому отчету в неотредактированном виде.

6. Расчет устойчивого дохода

План-календарь 1
Расчет предполагаемого устойчивого дохода на фискальный год

1. Предполагаемый устойчивый доход на фискальный год есть максимальное количество средств, которые могут быть получены от Нефтяного фонда за данный фискальный год – с тем, чтобы в Нефтяном фонде осталось достаточно ресурсов, имеющих реальную стоимость, которая позволит отчислять адекватные средства на протяжении всех последующих фискальных лет, рассчитанные по формуле, приведенной в нижеследующих пунктах II и III.

II. Предполагаемый устойчивый доход за фискальный год вычисляется по следующей формуле:

$$r \times \textit{стоимость нефти},$$

где

r — предполагаемая средняя реальная норма прибыли, или реальная процентная ставка по инвестициям Нефтяного фонда в будущем; в контексте данных расчетов она будет составлять 3,0%.

III. В данном плане-календаре «стоимость нефти» рассчитывается по следующей формуле:

$$V + \textit{Present value}\ (R_0,\ R_1, \ldots,\ R_n) = V + \sum_{t=0}^{n} \frac{R_t}{(1+i)^t},$$

где

V — вычисленная стоимость Нефтяного фонда на конец предыдущего фискального года;

R_0, R_1, и т. д. — опубликованные бюджетные прогнозы ожидаемых годовых поступлений в Нефтяной фонд минус доходы от инвестиций за данный фискальный год (R_0) и будущие фискальные годы (R_1, и т. д.)

i — расчетный номинальный доход по правительственным облигациям США, усредненный по количеству лет, в течение которых ожидаются поступления в Нефтяной фонд;

n — количество лет до тех пор, пока, по имеющимся прогнозам, не прекратятся поступления в Нефтяной фонд.

IV. Все допущения, на которых основываются такого рода расчеты, производимые согласно пунктам II и III данного раздела, должны быть ясно сформулированы и объяснены, и любые изменения, которые будут сделаны в этих допущениях в последующих расчетах, должны быть ясно указаны.

V. Все допущения должны быть разумными: они должны следовать лучшим мировым образцам и базироваться на международно признанных стандартах.

VI. Цифры, полученные в результате расчетов по формулам, приведенным в пунктах II и III данного раздела, должны быть подтверждены независимым аудитором.

Примечания

К главе 1

1. Поэтому добыча природных ресурсов иногда называется социальными учеными «анклавной» [Hirschman 1958; Seers 1964].
2. См.: The Dutch Disease 1977.
3. Бонусные (начальные или авансовые) выплаты могут рассматриваться как заем, даваемый корпорацией правительству; но процентной ставкой по этому займу является стоимость привлеченного капитала корпорации, которая, как правило, намного выше того уровня, на котором правительство могло бы осуществлять заимствования.
4. В свидетельских показаниях во французском суде один африканец, бывший менеджер компании *Elf Aquitaine*, заявил: «Начиная с первого нефтяного шока 1970-х годов все международные нефтяные компании использовали откаты, чтобы гарантировать себе доступ к нефти». [Oil Firm ELF 2001].
5. Они заинтересованы также и в том, чтобы ограничить использование базовых форм финансовой отчетности (например, форму «зеленый ВВП»), которые привлекают внимание к таким печальным последствиям деятельности корпораций, как истощение запасов природных ресурсов и разрушение окружающей среды. В годы правления администрации Билла Клинтона была предпринята попытка ввести в действие отчетность в форме «зеленого ВВП», но под давлением конгресса, особенно со стороны угледобывающих штатов, этот проект не получил должного финансирования. Получается порочный круг: добывающая промышленность заинтересована в сохранении политической системы или администрации, которые позволяют им пользоваться влиянием.
6. Согласно Хотеллингу [Hotelling 1931; Хотеллинг 1999], на идеально функционирующих рынках цены на природные ресурсы в среднем будут расти — в том минимальном объеме, который достаточен для покрытия потери процентов. На таких идеально функционирующих рынках тем, кто производит добычу природных ресурсов с высокими затратами, было бы выгоднее оставить свои ресурсы в земле; с точки зрения глобальной эффективности следовало бы сосредоточиться на добыче, требующей наименьших затрат (возможно, на Ближнем Востоке).
7. Из недавних исследований, авторы которых выступают за приватизацию, заслуживает внимания книга Weinthal and Luong 2006.

К главе 2

1. Общий набор условий, при которых передача правительством всей сложной деятельности по добыче сырья, включая связанные с нефтедобычей проблемы национальной безопасности, частному сектору была бы эффективной, очень рестриктивен. См.: Sappington and Stiglitz 1988.
2. Кроме того, нефтяные компании должны были выплатить государству от 10 до 15% стоимости добытой на Аляске нефти в качестве налога на эксплуатацию недр.

3. См.: Fineberg 2003. В результате судебного процесса, известного как дело *Amerada Hess'* (по названию компании, стоящей первой в списке из пятнадцати позиций), только *BP* пришлось выплатить в порядке компенсации 185 миллионов долларов задолженности по роялти (в 1991 году) и 1,4 миллиарда долларов налоговых недоимок (в 1994 году), хотя федеральное правительство предоставило *BP* существенные налоговые льготы, которые позволили скостить сумму выплат наполовину. Ознакомиться со случаем BP более подробно можно в Corzine 1994. Мне довелось быть свидетелем-экспертом в этом процессе. Более подробное изложение подоплеки дела *Amerada Hess'*, судебного процесса и его результатов см. в Thomas 1995. Аляска была лишь первым из длинного списка штатов, вчинивших наряду с федеральным правительством судебные иски нефтяным компаниям в связи с колоссальными недоплатами, исчислявшимися сотнями миллионов долларов. Правительство уже выиграло ряд таких процессов. В годы правления администрации Клинтона было выработано новое законодательство, нацеленное на ограничение масштабов подобных недоплат.

4. Решение суда по делу Штат Алабама против *Exxon Mobil Corp* (no. cv-99-2368) можно найти на: http://www.verdictsearch.com/news/docs/national-nwltr_120303/i.jsp.

5. Первое судебное решение, обязывавшее *Exxon* уплатить 3,4 миллиарда долларов за причинение ущерба и 88 миллионов долларов в порядке компенсаций, было отменено после того, как суд штата Алабама установил, что присяжных незаконно ознакомили с составленным адвокатом *ExxonMobil* письмом, в котором обсуждались юридические интерпретации соглашения по роялти [Davis 2003].

6. Агентская проблема применительно к корпорациям анализировалась в Stiglitz 1985 и Jensen and Meckling 1976. Краткий обзор последующей литературы по этому вопросу см. в Stiglitz 2000. Роль неадекватности корпоративного управления в провале приватизации в России показана в Hoff and Stiglitz 2005.

7. Особенно полезное средство — постоянная ротация правительственных чиновников, поскольку практически невозможно подкупить всех участников трансакции.

8. Другой способ контроля агентских издержек — уменьшение поля возможностей для возникновения конфликта интересов. Когда чиновники, представляющие нефтяную промышленность, участвуют в формировании государственной политики в сфере энергетики, конфликт интересов неизбежен: энергетическая политика, которая хороша для энергетической отрасли, как правило, нехороша для государства. В связи с этим принимаются законы, предназначенные для борьбы с «эффектом крутящейся двери»: они достаточно эффективно препятствуют созданию почвы для конфликта интересов.

9. Прежде всего следует определиться с тем, какая компания имеется в виду, государственная или частная; если речь идет о частной компании, мы должны знать, дан ли ей полный контроль над активами или на нее возложена ответственность только за добычу, скажем, на пятилетний срок по контракту. Если активы переданы частной фирме, имеет значение и то, каким образом была произведена «распродажа».

10. С другой стороны, «собственники» могут иметь большую заинтересованность в недопущении увода средств. Но если собственность диверсифицирована, возрастает потребность в общественном контроле (см.: Stiglitz 1985). Различия в осуществлении такого контроля в государственном и частном секторах относительно невелики.

11. Оптимальный контракт призван решить несколько задач. Среди них важнейшими являются две: а) уплатить агенту за добычу нефти как можно меньше денег и б) добиться, чтобы агент добывал нефть наиболее эффективным способом, с тем чтобы общая текущая стоимость добытой нефти была максимальной при минимальных расходах. Для правительства с бюджетными трудностями и ограниченным доступом к рынку капиталов могут иметь большое значение временные параметры выплат и риски, связанные с добывающими отраслями. Если в бюджете не предусмотрена должная подстраховка, эти составляющие могут вызывать обеспокоенность и у высокоразвитых промышленных стран.

12. Я называю подобные спекулятивные построения доктринами, потому что (если речь не идет о рынке, который работает при очень жестко заданных условиях) максимизация биржевой стоимости акций *не приводит* к (ограниченной) Парето-эффективности и даже может противоречить интересам акционеров (см.: Stiglitz 1972; Grossman and Stiglitz 1976, 1977; Stiglitz 1982).

13. Существуют важные ограничения в механизме поглощения (см.: Stiglitz 1972; Grossman and Hart 1980). Поглощения являются частью более общей «проблемы безбилетника». Кроме того, есть много способов, при помощи которых менеджеры уменьшают вероятность поглощений: некоторые из них связаны с уничтожением стоимости компаний [Edlin and Stiglitz 1995].

14. В случае с криминальными взысканиями в анализ должна включаться монетаризация их стоимости.

15. СМИ предали огласке многочисленные случаи такого подкупа, но лишь немногие из них закончились вынесением судебного приговора. Среди процессов, получивших широкий резонанс в последние годы, отмечу дела с участием *ExxonMobil* в Казахстане [Catan and Chaffin 2003] и *Freeport Mining* в Индонезии [Waldman 1998]. В последнем случае компания открыто признала, что платила правительственным чиновникам (в частности, служащим министерства обороны) за оказанные услуги (по обеспечению безопасности разработок) на том основании, что у нее не было альтернативы: обеспечение безопасности просто некому было доверить, кроме индонезийских вооруженных сил. При этом индонезийские правительственные чиновники признавали, что оплата компаниями деятельности солдат или полицейских противоречит законам страны [Perlez and Bonner 2005].

16. С тех пор Малайзия акционировала свою нефтяную промышленность (при этом правительство осталось мажоритарным акционером). Эта перемена освободила Малайзию от некоторых ограничений, налагаемых на государственные предприятия. Хотя такая свобода приводит к повышению эффективности, она может иметь и другой результат — возникновение новых возможностей для увода ресурсов в личное пользование (в том числе и путем назначения корпоративным функционерам высокого жалования).

17. Агентские проблемы – не единственная причина того, что приватизация зачастую терпит провал или, по крайней мере, не оправдывает возлагавшихся на нее надежд. Существуют две проблемы, связанные с соблюдением соглашений. С одной стороны, если инвестиции уже произведены, правительство может попытаться пересмотреть контракт в сторону улучшения условий для себя, пригрозив отнять актив у компании. Чтобы защитить себя, инвесторы могут добывать сырье не в оптимальном режиме, а ускоренными темпами. С другой стороны, на каком-то этапе нефтяная или угольная компания может пригрозить свернуть свою деятельность, если другая сторона не согласится на пересмотр условий договора. Проблема правительства в том, что оно может не знать, насколько оправданы такие угрозы, поскольку ему неизвестны оперативные расходы фирмы. Например, если затраты действительно очень высоки, то правительство поступит разумно, согласившись пересмотреть договор, чтобы предоставить компании дополнительные стимулы. Но если это не так, правительство может найти другую фирму, которая согласится работать на начальных условиях. Но это решение окажется сомнительным, если *другая* компания тоже не знает стоимости добычи. Учитывая тот факт, что условия любого контракта предполагают фиксированные выплаты, новая компания может заявить, что ее расходы не окупятся, сославшись на то, что другая компания потребовала пересмотра размера выплат. Так простая проблема коммерческих договоренностей резко осложняется ввиду недостатка (и асимметричного распределения) информации: при таких обстоятельствах нефтяная компания может посчитать для себя выгодным шагом прекращение операций (фактически объявление забастовки) с целью улучшения условий контракта, даже если производство остается прибыльным. Такая информационная асимметрия означает, что даже на изначально высококонкурентных рынках существующий оператор приобретает со временем определенную (более или менее сильную) позицию на рынке. Часто бывает трудно разработать контракт, не подлежащий пересмотру. Если правительству удастся добиться того, чтобы компания публично взяла на себя большие обязательства, это может предотвратить выдвижение новых требований со стороны фирмы. Но такие завышенные требования могут привести к обратному результату из-за того, что называют иногда проблемой двойного морального риска: у нефтяной или угольной компании может возникнуть опасение, что, даже если она будет вести себя безупречно, какое-нибудь будущее правительство решит навязать ей условия, при которых операции станут настолько непривлекательными, что фирме не останется ничего лучшего, как уйти из бизнеса и таким образом поступить нечестно, нарушив принятые на себя обязательства.

18. Мне довелось быть свидетелем-экспертом на процессе, в ходе которого штат Техас пытался предотвратить затеянную президентом Рейганом срочную распродажу. Хотя мы показали, что потери для правительства – и приобретения для нефтяных компаний – будут колоссальными, суд постановил, что администрация действовала в рамках своих полномочий [Leitzinger and Stiglitz 1984].

19. Ясно, что нефтяные компании будут сопротивляться этой инициативе. Они скажут: если нас заставят раскрыть информацию, мы будем выну-

ждены уменьшить свои ставки на торгах. Однако можно ожидать восстановления баланса: рост количества заявок на участие в аукционе с лихвой компенсирует снижение первоначальных ставок. Но при этом могут возникнуть проблемы с контролем над выполнением соглашений.

20. Это особенно характерно для индустриально развитых стран, таких как Соединенные Штаты; процентная ставка для корпораций, которая обычно используется при определении размера аукционных ставок, значительно выше, чем процент, под который может занимать деньги правительство США, или процент, под который может занимать средства, скажем, штат Аляска.

21. Следует отметить, что помимо навязывания риска компаниям аукционы по схеме разовых платежей приводят еще и к снижению цены, поскольку участники, представляющие частный сектор, требуют компенсации за этот риск (премия за риск вычитается из цены).

22. У схемы роялти есть и другой недостаток: фирма, не обремененная необходимостью выплачивать начальный разовый взнос, обычно составляющий крупную сумму, может проявить чрезмерную агрессивность при торгах по схеме роялти, увидев в таком контракте свой шанс разбогатеть. Если затем обнаружится, что стоимость добычи невысока, она будет вести разработки; в противном случае — прекратит добычу, поскольку мало что на этом потеряет. В определенном отношении правительство тоже почти ничего не теряет: нефть от хранения не портится и никуда не исчезает, это — неистощаемый актив. Когда появится взаимная заинтересованность, месторождение можно будет снова выставить на торги. Если правительство нуждается в быстром увеличении притока наличности, оно может смягчить эту проблему, повысив (фиксированный) начальный разовый платеж, чтобы отбить у компаний охоту считать месторождение удачно подвернувшимся, но необязательным шансом, который можно будет использовать в случае снижения стоимости добычи.

23. А именно: в контракте может быть указано, что, когда добыча упадет ниже критического уровня (в связи с истощением запасов), ставка роялти будет снижена. Эта проблема возникает даже в случае стандартных контрактов с разовым платежом, в которых обычно предусматривается фиксированная (ограниченная) ставка роялти.

24. Есть еще один привлекательный в этом плане тип контракта — роялти с чистой прибыли. Проблема в том, что бывает трудно установить истинную чистую прибыль той или иной компаний и при контракте с выплатами в виде процентов от чистой прибыли рассмотренные выше агентские проблемы только обостряются.

25. В этом случае тоже должны быть учтены некоторые нюансы. Даже при хорошо функционирующей системе аукционов может возникнуть необходимость в соблюдении некоторого ценза, который позволял бы гарантировать, что заявители действительно имеют средства, позволяющие им делать соответствующие ставки. Однако следует иметь в виду, что процесс отбора открывает большие возможности для злоупотреблений.

26. В результате ускоренных продаж в годы правления администрации Рейгана на многие месторождения претендовали одна-две компании. В 1986 году Главное контрольное управление опубликовало отчет, в кото-

ром было отмечено, что срочные продажи «значительно снизили конкурентность и доходы правительства от торгов» по лицензиям на добычу нефти; по оценкам, правительство недополучило 7 миллиардов долларов из-за неудачной организации аукциона. Нефтяная индустрия ответила на критику заявлением, гласившим, что быстрая и масштабная распродажа лицензий ускорит процесс добычи нефти, так что «выгоды от досрочного получения разовых выплат, роялти и налогов с лихвой компенсируют» то, что было недополучено на торгах [см.: Shabecoff 1985].

27. В случае минералов эти проблемы стоят еще более остро, о чем свидетельствует провалившаяся попытка администрации Клинтона пересмотреть законы, регулирующие выдачу лицензий.

28. Анализ приватизации природных ресурсов в России, из которого ясно, что русские столкнулись со многими проблемами, рассматриваемыми в этом и в предыдущем разделах, см. в Freeland 2000. Приватизация в Чешской республике была проведена в основном при помощи займов у принадлежавших государству банков, которые не были приватизированы на первых этапах реформы.

29. Феномен «проклятия победителя» был впервые отмечен в Capen, Clapp and Campbell 1971, а его математический аспект проанализирован в Wilson 1977.

30. Существуют сильные аргументы в пользу приватизации с учетом интересов национальной безопасности (см. главу 6 в Stiglitz 2002; Стиглиц 2003). Однако здесь меня интересует более узкая тема – продажи по полной рыночной стоимости.

31. Другим главным участником был подрядчик, который руководил поставкой оборудования для *USEC*.

32. Еще хуже ситуация с асимметрией в степени контроля над выполнением обязательств. Если какая-то фирма знает, что правительство вряд ли будет слишком рьяно добиваться выполнения определенных условий контракта, она может повысить ставки. Особые отношения с правительством могут конвертироваться в преимущества на торгах, даже если правительство не прибегает к прямому вмешательству в аукционный процесс.

33. В более общем плане эти вопросы обсуждаются в Hoff and Stiglitz 2005.

34. Более подробно эта проблематика рассматривается в Stiglitz 2006 и Hoff and Stiglitz 2005.

35. Внешние факторы играют при этом довольно существенную роль; если из страны вывозится большое количество капитала, выпуск продукции и доходы снижаются. При таких обстоятельствах даже те, кто не имеет необходимости защищать свой капитал, вывозя его за границу, сочтут более привлекательным инвестирование капитала в быстро развивающуюся экономику Соединенных Штатов, а не в депрессивную экономику России. Эта ситуация может быть смоделирована как задача нахождения равновесия Нэша в «дилемме заключенного»: Парето-эффективность требует, чтобы все оставили свои деньги в стране; но в интересах каждого – вывезти их за границу. В другой формулировке это – проблема отсутствия координации. Сосуществуют противоположные тенденции; одна побуждает всех вывозить деньги, другая – сохранять их в стране. И для каждой

из этих тенденций может быть определена Парето-эффективность. В данном случае из двух вариантов Парето-эффективности доминирует первый. Изменив условия игры — сделав вывоз капитала из страны незаконным, — правительство подтолкнет экономику к правильному равновесию.

36. Есть еще и пятый комплекс проблем, относящихся к деталям контракта. Если в контракте есть положение о роялти, которое не может быть изменено, добыча прекращается, когда чистая прибыль компании — те доходы, с которых фирма платит роялти, — приближается к нулю; при этом, если не принимать во внимание роялти, экономическая целесообразность добычи сохраняется.

37. Более подробно российская приватизация обсуждается в Stiglitz 2002; Стиглиц 2003 и Freeland 2000.

38. Определить истинную стоимость добытых ресурсов не так просто, в том числе и потому, что компании заинтересованы (отчасти, чтобы сэкономить на налогах, отчасти из соображений, изложенных выше) в занижении стоимости извлеченных из земли ресурсов относительно их реальной рыночной стоимости.

39. В самом деле, они были достаточно сообразительны, чтобы потратить на это минимальное количество собственных денег; их главная сила состояла в том, что они нашли способ использовать государственные средства для кампании по переизбранию Ельцина.

40. В марте 1994 года я участвовал в московском семинаре с участием высокопоставленных чиновников российского правительства, на котором обсуждалась в качестве центральной следующая тема: как подвести черту под прошлым? По общему мнению правительственных чиновников, при проведении приватизации были украдены активы на сумму от одного до полутора триллионов долларов, и если значительная часть этих денег не будет возвращена в казну, стране будет трудно двигаться вперед. Защитники легализации воровства утверждали, что активы не стоили бы так дорого, если бы не предпринятые олигархами усилия по их реструктуризации.

41. Как всегда, реальная картина сложнее. Российское правительство остро нуждалось в деньгах. Однако его практически заставили занять эти деньги у частных банков (которые получили большую часть денег с депозитов государственных предприятий). Если бы правительству было разрешено занять деньги у Центробанка или у Запада (на короткий срок), ему не пришлось бы возвращать эти деньги с процентами частным банкам. Вся эта операция, похоже, была призвана замаскировать передачу огромного количества государственных ресурсов в частные руки.

42. Случай Республики Чад (где был учрежден трастовый фонд, но вскоре после того, как в страну стали поступать нефтяные доходы, правительство отказалось выполнять взятые на себя обязательства) говорит сам за себя. Это сильный аргумент в пользу того, чтобы международные институты не помогали странам, которыми правят коррумпированные диктаторы. Если даже такая страна очень бедна, лучше подождать, чем вступать с ней в какие-то соглашения.

43. Поскольку разные стратегии развития влекут за собой разные риски, а поступления от продажи ресурсов в высшей степени вариативны, тре-

буется более пристальный анализ этой вариативности (с учетом неявных цен). Важно не только то, что реально произошло, но и то, что могло произойти.

44. Следует реально сосредоточить внимание на «зеленом ВВП», то есть взглянуть на итоги экономического развития не с точки зрения произведенной в стране добавленной стоимости, но с точки зрения доходов (приращения богатства) граждан страны. Когда страна продает свои активы иностранцам ниже справедливой рыночной стоимости, национальное богатство ее граждан уменьшается. Во многих случаях правительства тратят полученные таким образом деньги на потребление, и в стране начинается мини-бум. При желании можно похвастаться тем, что приватизация привела к увеличению ВВП. Из этого видно, что разные способы измерения могут давать основания для разных оценок успеха (или неуспеха) так называемых реформ.

45. Судя по всему, правительство Чили тоже эффективно управляет своей медной промышленностью, получая приличные доходы — более значительные, чем оно получает (по сравнимым показателям) от приватизированных месторождений.

К главе 3

1. Газ гораздо труднее транспортировать, чем нефть, так что газ, высвобождающийся при обработке нефти, продолжают сжигать во многих странах мира. Ежедневно так сжигается около 10 миллиардов кубических футов газа. Нигерия сжигает почти 2 миллиарда кубических футов ежедневно на нефтяных месторождениях в дельте Нигера — недалеко от тех мест, где живут почти беднейшие люди мира. Во многих других частях мира новообнаруженные месторождения газа просто закрываются.

2. Эти различия не всегда явны. Некоторые рисковые договоры на обслуживание (договоры, по которым вознаграждение выплачивается за оказанные компанией услуги) имеют больше черт системы выплаты роялти/налогов (Венесуэла; выплачиваются роялти и налоги), а другие больше похожи на ДРП (Филиппины; есть ограничения по возмещению затрат, прибыльная нефть делится между компанией и государством).

3. Регион играет важную роль при определении того, как будет называться контракт. В некоторых областях системы роялти/налогов называются концессионными. В других частях мира термин «концессионные» имеет негативную коннотацию — ему не хватает политической корректности. Соображениями политической корректности также объясняется то, почему договоры о разделе продукции иногда называют соглашениями о разделе продукции. Например, в России слово «соглашение» предпочитают слову «контракт», потому что слово «контракт» имеет негативную коннотацию. При этом ДРП и СРП — почти одно и то же, так что я использую аббревиатуру ДРП для обозначения и того, и другого.

4. Согласно информации в брошюре *Permina* за 2000 год.

5. Такие графики обычно ограничиваются верхним пределом в 101%: показывать долю государства за пределами этого промежутка довольно бессмысленно.

6. Еще один параметр со схемы 3.5, на который нужно обратить внимание, это временной период 2002–2010 годов. Поскольку Чад начал экспортировать нефть только в 2003 году, представленный временной период – это только ранние годы добычи, когда налоги минимальны. Таким образом, расчет доли государства нельзя считать расчетом за полный цикл. В таком случае сравнение в предшествующем тексте является скорее описанием ЭСР Чада, а не общей доли государства, поскольку ЭСР измеряет, насколько система ориентирована на ранние выплаты.
7. Это, однако, не означает, что государство не получает прибыли, поскольку государство может получать роялти и долю прибыльной нефти.
8. Отметим, что с точки зрения денежного потока проекта компании безусловно предпочтут 50% участия 50% налога, поскольку в случае участия, после возвращения ГНК в проект, он становится рентабельным.

К главе 4

1. Нефтяным компаниям приходится волноваться о том, как тратится в реальности вознаграждение, выплачиваемое правительству согласно условиям контракта; в противном случае они могут быть обвинены в соучастии в действиях правительства и не только не удовлетворят растущим ожиданиям общественности, но и могут быть обвинены в нарушении прав человека [Radon 2005].
2. At Exxon Mobil, a record profit but no fanfare, *New York Times*, January 31, 2006.
3. Такие принципы излагаются в документах, которые утверждает Генеральная ассамблея ООН, например, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (документ доступен на http://www.publishwhatyoupay.org) и Декларации о праве на развитие (документ доступен на http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/74.htm).
4. Подробнее об этом движении см. на http://www.eitransparency.org.
5. http://www.publishwhatyoupay.org.
6. См. обсуждение разницы между договорами о разделе продукции (ДРП) и соглашениями о разделе прибыли (СРП).
7. Соединенные Штаты, где активы находятся в частном владении, являются важным исключением из этого правила.
8. Предысторию см. в Mongolian tax on copper and gold likely to 'kill exploration efforts', *Financial Times* (London), May 17, 2006.

К главе 5

1. Закрытые аукционы (sealed-bid auctions) – это статичные аукционы, в ходе которых претенденты одновременно подают аукционисту заявки в закрытых конвертах. Аукционист выстраивает заявки от максимальной к минимальной. Самая высокая заявка побеждает. На аукционе первой цены победитель платит свою ставку. На аукционе второй цены победитель платит ставку, следующую за его ставкой. Английский аукцион с возрастающей ставкой и голландский с убывающей – динамичные аукционы, организованные в виде серий раундов или с использованием непрерывных ценовых «часов». На английском аукционе претенденты могут

повышать ставки, пока не останется ни одного претендента, готового повысить ставку; тот, чья ставка максимальна, выигрывает лот. В ходе голландского аукциона аукционист начинает с высокой цены, которую не готов принять ни один претендент, а затем снижает ее, пока кто-нибудь из претендентов не заявит о готовности принять цену; этот претендент выигрывает лот и выплачивает последнюю цену, названную аукционистом.

2. Возможное исключение из этой рекомендации — дренажные блоки, информацией о ценности которых один претендент владеет в гораздо большей степени, чем другой.

3. Доля государства — это рассчитанная оценка доли государства в прибылях проекта с учетом всех условий контракта. Доля производства — это раздел нефтяной прибыли между правительством и нефтяной компанией. Таким образом, доля государства вполне может составлять 92%, даже если доля производства составляет 50%.

4. Раскрытие цены — черта динамичных аукционов, которая предусматривает сообщение претендентам примерной информации о ценах, позволяя им подстраивать последующие ставки под эту информацию.

5. Подставное лицо продавца — подставной претендент, нанятый продавцом. Он торгуется так, чтобы увеличить прибыль продавца. Особенную проблему подставные лица составляют на аукционах с возрастающими ставками и на аукционах второй цены.

6. Проблема порога — это проблема того, что при разрешении пакетных заявок претенденты, интересующиеся крупными наборами, могут оказаться в более выгодных условиях, поскольку более мелкие претенденты не имеют мотивации или возможности единолично перебить предварительные выигрышные ставки крупного претендента.

7. Англо-голландский аукцион — это часовой аукцион с повышающимися ставками, который останавливается, когда еще наличествует избыточный спрос, чтобы затем провести финальный раунд закрытого аукциона одновременного предложения при покупке по первой цене среди тех претендентов, которые в конце часовой фазы все еще активны.

К главе 6

1. Цифры взяты из обзора BP Statistical Review of World Energy (обзор доступен по адресу www.bp.com) и из CIA Factbook.

2. Особые случаи включают модель Хотеллинга [Hotelling 1931; Хотеллинг 1999], модель Солоу [Solow 1956] и модель Дасгупты — Хила — Солоу [Dasgupta and Heal 1974; Solow 1974].

3. Поскольку $\frac{d}{dt}\left(\sum_i \lambda_i S_i\right) = \sum_i \lambda_i \frac{dS_i}{dt} + \sum_i \frac{d\lambda_i}{dt} S_i$

4. Если быть точными, то покрытие таково: Бангладеш 1973–2001 гг.; Индия 1970–2001 гг.; Непал 1970–2001 гг.; Китай 1982–2001 гг. (не учитывая 1994 г.); Африка к югу от Сахары 1974–1982 и 1986–2001 гг.; Ближний Восток и Северная Африка 1976–1989 и 1991–2001 гг.; Великобритания 1971–2001 гг.; Соединенные Штаты 1970–2001 гг.

5. Критику этого правила см. в Asheim et al. 2002.

К главе 7

1. Говоря «неконкурентное благо», я имею в виду, что потребление блага одним человеком не исключает возможности потребления этого же блага другим человеком. Говоря «неисключаемый», я имею в виду, что трудно *помешать* людям пользоваться благом после того, как оно было произведено.

К главе 8

1. Дополнительные сведения о норвежском фонде можно найти на http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/.
2. *Экономические* проблемы фискальной политики в богатых природными ресурсами странах были проанализированы во всех деталях. Недавно вышел сборник проницательных статей на эту тему, см.: Davis et al. 2003; а также главу 7 настоящей книги.
3. В формализованном виде этот вывод можно сделать при рассмотрении случая благонамеренного «общественного планировщика» (social planner), который стремится максимизировать функцию общественного благосостояния вида:

$$V(X_1, X_2, \ldots, X_\infty) = \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1}(X_t),$$

где X_t — государственные расходы в период t, общественная выгода от которых выражены через $u(X_t)$. Эта выгода дисконтируется по коэффициенту дисконтирования δ меньше единицы. Приведенная стоимость всех будущих расходов не должна превышать сумму текущего богатства A_0 и приведенную стоимость будущих доходов Y_t при процентной ставке r. Это может быть выражено как интертемпоральное бюджетное ограничение вида

$$\sum_{t=1}^{\infty}(1+r)\delta^{t-1}X_t \le A_0 + \sum_{t=1}^{\infty}(1+r)\delta^{1-t}Y_t$$

Решение этой проблемы представлено уравнением Эйлера, которое справедливо для любого времени t:

$$\frac{u'(X_t)}{u'(X_{t-1})} = \delta(1+r),$$

Уравнение Эйлера подразумевает, что уровень изменений в расходах не должен варьироваться от года к году (пока процентная ставка остается неизменной). Кривая графика расходов может идти вверх или вниз, но в любом случае корректировки от года к году будут носить регулярный характер и кривая расходов не должна идти вверх *и* вниз. Если преобладающая процентная ставка точно отражает нетерпение, то есть при $\delta = 1/(1+r)$, оптимальная политика делает расходы *константой* от года к году. Этот простой пример носит чисто иллюстративный характер. Квалифицированный технический анализ оптимальной фискальной стратегии в странах, эксплуатирующих природные ресурсы, можно найти, например, в Engel and Valdes 2000.

4. Не существует также очевидных экономических причин, по которым *не* следовало бы иметь такой фонд. Если оптимальная политика уже выработана, относительно легко спроектировать фонд, руководствующийся правилами, в принципе нацеленными на проведение такой политики (см.: Engel and Valdes 2000, раздел 7 и цитируемую там литературу). Поэтому релевантные критерии относительно того, стоит или не стоит иметь ФПР, являются не столько экономическими, сколько политэкономическими.

5. Информацию об управлении нефтяными доходами в Сан-Томе и Принсипи можно найти на http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP. См. также главу 11 настоящей книги.

6. Информация об этих фондах содержится в докладах Международного валютного фонда об Азербайджане и Казахстане [International Monetary Fund 2003, 2004].

7. Закон Восточного Тимора об учреждении Нефтяного фонда можно найти на http://www.transparency.gov.tl/PA/pf_act. htm.

8. Формальную версию модели, описанной в этой главе, см. в приложении, доступном в Сети по адресу: http://www.martinsandbu.net/docs/academic/funds. Здесь мы описываем предпосылки, на которых основана эта модель, и результаты соответствующих исследований неформальным языком; читатель, интересующийся техническими деталями, может обратиться к этому приложению.

9. Мы исходим из предпосылки, что они хотят максимизировать взвешенные средние выгоды для двух групп, где доля собственной группы, конечно, выше, чем доля другой группы. См. формальные расчеты.

10. Более точно это разделение выражается следующей формулой:

$$X_1 = \frac{1}{1+\delta^{\frac{1}{1-\rho}}},\ X_2 = \frac{\delta^{\frac{1}{1-\rho}}}{1+\delta^{\frac{1}{1-\rho}}}.$$

11. Некоторые аспекты фискальной и монетарной политики, которые зависят от реакций частного сектора и других акторов, могут оказаться несогласованными по времени [Dixit and Londregan 1995; Garfinkel and Lee 2000; Kydland and Prescott 1977].

12. Следует разъяснить, что имеется по крайней мере три причины, по которым выводы 3 и 4 не предполагают, что демократические страны имеют менее эффективные схемы расходов, чем диктатуры. Во-первых, как указано в основном тексте, диктатуры существуют в условиях более высокой вероятности смены режима. Выборы не единственное событие, которое может угрожать лицам, стоящим у власти, и диктаторы имеют больше оснований опасаться таких неконституционных действий, как перевороты. Вывод 3 говорит не о *длительности* пребывания режимов у власти, а об их ожидаемом горизонте планирования; дело в том, что правительства, более уверенные в стабильности своей власти, будут планировать на больший срок. Во-вторых, вывод 3 базируется на предпосылке, что q фиксирована, а также на том, что решения правящей верхушки о расходах не влияют на вероятность смены правительства. Ниже мы смягчаем это допущение, показывая, что если наблюдается обратная зависимость между чрезмерными расходами и поддержкой правителя, то в пер-

вый период он ограничит траты. Если эта обратная зависимость сильнее в демократиях (а у нас есть все основания так думать), то структура расходов в демократических странах более эффективна, чем в диктаторских. Наконец, в демократических странах, где сильно верховенство права, внутренние расколы в обществе, как правило, менее глубоки, а политики менее пристрастны—хотя бы потому, что они работают в условиях более предсказуемой институционально-политической среды, где возможности правительства ограничены. Как показывает вывод 4, чем меньше пристрастность, тем ниже вероятность перерасходов.

13. На языке специалистов по политэкономии, возрастание расходов в первый период приводит к Парето-неэффективной структуре расходов.

14. Это следствие убывания предельной полезности. Перспектива повышения расходов в каком-то государстве недостаточна для того, чтобы перевесить низкий уровень расходов в других странах мира. Поэтому политики предпочтут поддерживать расходы и выгоды на разумном уровне во всех потенциальных ситуациях, поскольку такая тактика оберегает от риска.

15. Следует отметить, что это решение требует заинтересованности от одного игрока-претендента, а не от обоих, как это бывает в ситуации распределения рисков.

16. Обсуждение условий, при которых соблюдается эта закономерность, см. в разделе 13.3 работы Persson and Tabellini 2000.

17. Отметим, что это математический эквивалент подхода, при котором вероятность того, что политик *останется* у власти, трактуется как возрастающая функция от количества *израсходованных* активов.

18. Подчеркнем, что используемый способ измерения отражает скорее общие поступления от национального нефтяного производства, чем правительственные доходы от одной нефти. Более подробную информацию об используемом здесь способе измерения см. в Humphreys 2005.

19. Здесь используется информация о наличии независимых участников в политическом процессе, включая различные партии, входящие в правящую коалицию, и о том, насколько конкурентоспособные законодательные органы независимы от президента или партии, находящейся у власти.

20. Данные расчеты основаны на допущении, что цены на нефть и нефтяные доходы пропорциональны друг другу.

21. Этот экономический вопрос рассматривается в главе 7.

22. Ясно, что стремление поставить расходы в зависимость от доходов является с экономической точки зрения менее оправданным, чем стремление поставить их в зависимость от богатства страны, если целью фонда является отделение расходов от колебаний доходов. Однако даже в этом вопросе необходимо принимать во внимание то обстоятельство, что политическое давление может оказывать разное воздействие на эти два типа ограничений.

23. По такой схеме действовал, например, в 2002–2005 годах эквадорский Фонд по стабилизации, социальным и производственным инвестициям и сокращению государственного долга (FEIREP); ресурсы этого фонда должны были тратиться на снижение государственного долга (70%), на зарплату государственных служащих и чрезвычайные расходы (20%),

а также на здравоохранение и образование (10%). Однако совокупный объем расходов оставлялся на усмотрение президента и определялся его указом. То же самое, кажется, справедливо и для преемника FEIREP, хотя некоторые процентные соотношения были изменены.

24. В принятом в Сан-Томе и Принсипи законе об управлении нефтяными доходами постулируется следующее положение: «Распределение годовых выплат должно быть децентрализовано по экономическим секторам и территории и преследовать цель борьбы с бедностью и улучшения качества жизни сантомийского народа, совершенствования государственного управления и социально-экономического развития. Кроме того, такое распределение должно быть использовано, в частности, для повышения эффективности государственной администрации, с тем чтобы она смогла обеспечить гармонизированное и целостное развитие страны, справедливое распределение национальных богатств, координацию между стратегией экономического развития и политикой в области образования и культуры, возрождение сельского хозяйства, сохранение экологического баланса, охрану окружающей среды, а также защиту прав человека и равенство всех граждан перед законом».

25. Напомним о нашем обсуждении «негласной координации» в конце раздела «Политико-экономические стимулы против накопления». Если политики на протяжении длительного времени участвуют в повторяющихся взаимодействиях, у них возникает привычка к поведению, учитывающему интересы другой стороны. В такой политической атмосфере выше вероятность, что правитель воздержится от чрезмерных трат сегодня в расчете на то, что претенденты, которые придут к власти в будущем, сделают то же самое, что пойдет на пользу нынешнему правителю, когда он в какой-то момент снова вернется к власти. Если такие ожидания окрепнут, они могут стать самоисполняющимися. Правила ФПР, даже если они сами по себе не создают стимулов к сдержанности в расходах, могут способствовать возникновению таких ожиданий и служить своего рода критерием, по которому можно будет определить, когда та или иная сторона нарушила свою часть соглашения.

26. В качестве примера можно привести Республику Чад, где был создан фонд со строгими правилами, регулирующими порядок расходования нефтяных доходов от месторождения в долине Доба и нефтепровода Чад – Камерун; однако в начале 2006 года эти правила были изменены правительством в одностороннем порядке. До своего расформирования эквадорский FEIREP публиковал на своем сайте отчеты об операциях – хотя и не в режиме реального времени, но вполне своевременно.

27. Принятый в провинции Альберта (Канада) закон о Трастовом фонде наследственных сбережений предусматривает создание комитета из девяти человек, из которых три должны быть депутатами Законодательной ассамблеи, но не членами правительственной партии. Хотя эти три члена составляют меньшинство, такая конфигурация дает оппозиции возможность оказывать некоторое влияние на решения, касающиеся деятельности фонда. См.: http://www.qp.gov.ab.ca/Documents/acts/A23.CFM.

28. В 1995 году в Колумбии был принят закон, регулирующий деятельность Фонда нефтяных накоплений и стабилизации; этот закон подчиняет ста-

билизирующим правилам совокупные расходы муниципалитетов (выраженные в доле от нефтяных доходов в виде роялти), но не оговаривает, на что местные власти должны тратить полученные средства.

29. Этот возможный механизм не ограничивается взаимоотношениями между правительством и частными банками. Центральный банк Эквадора, например, управлял фондом FEIREP (см. примечание 22) как юридически уполномоченный фидуциарий, который имел право не выдавать деньги из фонда, если он не получит запрос в форме, прописанной в договоре.

30. См.: Catholic Relief Services 2005.

31. В Сан-Томе и Принсипи была предпринята попытка установить такие отношения с Федеральным резервным банком Нью-Йорка (с подробностями можно ознакомиться в главе 11).

32. Мы признаем, конечно, что это предложение может вызвать опасения как представляющее угрозу для суверенитета страны. Но идея такого учреждения вовсе не направлена на подрыв суверенитета. Глобальная клиринговая палата могла бы выступать в этих отношениях как агент, а суверенная страна – как принципал; в любом случае это позволило бы последней решить проблемы следования обязательствам, используя агента в качестве своего полномочного представителя при принятии краткосрочных решений. Это не так уж сильно отличается от процедуры, при помощи которой демократические правительства делегируют некоторые полномочия по принятию решений в области кредитно-денежной политики независимым центральным банкам. Разница между делегированием таких полномочий местному центральному банку и международному банку состоит в том, что первый подчиняется законам страны. Ситуация, которую мы рассматриваем, напротив, предполагает, что власть закона сильнее в государстве, под юрисдикцией которого находится иностранный банк, чем в само́й богатой ресурсами стране. В каком-то смысле использование сильного внешнего правового режима парадоксальным образом повышает способность правительства осуществлять свой суверенитет, поскольку, действуя таким образом, оно увеличивает спектр доступных ему политических возможностей – особенно в такой важной сфере, как накопление нефтяных доходов.

33. Это было признано организаторами нескольких недавних международных политических инициатив, особенно – межправительственной Инициативой за прозрачность в добывающей промышленности и неправительственной коалицией «Обнародуй свои расходы» (см. главу 10).

34. До своего расформирования эквадорский FEIREP публиковал на своем сайте отчеты об операциях – хотя и не в режиме реального времени, но вполне своевременно.

35. В публикациях может быть опущена информация относительно прав на промышленную собственность, но не финансовая информация.

36. Еще раз подчеркнем: важно иметь в виду, что наш анализ не затрагивает экономический вопрос о том, каков оптимальный объем расходов в каждый данный год; вместо этого он показывает, что, когда оптимальный объем установлен с экономической точки зрения, возникают политические стимулы к тому, чтобы превысить этот объем.

К главе 9

1. Отметим, что, согласно определению Международной организации труда, используемому Всемирным банком, не все люди, работающие в том или ином секторе, считаются наемными работниками; по определению, предложенному этими институтами, «наемными работниками являются люди, которые работают на государственного или частного работодателя и получают вознаграждение в форме заработной платы, оклада, комиссионных, чаевых, сдельной оплаты или другого рода выплат».
2. Сандбу [Sandbu 2006] предлагает особую конфигурацию, при которой правительство распределяет нефтяную ренту и одновременно облагает налогом — и тем самым возвращает себе — часть этих выплат.
3. Даже работающий на Аляске Постоянный фонд не был полностью защищен законом: с начала 1990-х годов законодательное собрание штата практиковало дефицитное бюджетное финансирование, чтобы получить доступ к доходам фонда [Goldsmith 2001].
4. В некоторых исследованиях утверждается, что, когда развивающиеся страны получают большую сырьевую ренту, их политическое руководство подвергается своеобразному негативному отбору: в таких условиях во главе государства, скорее всего, окажутся политики, стремящиеся любой ценой завладеть рентой и использовать ее для достижения своих целей [Collier and Hoeffler 2005; Ross 2001]. Поэтому даже в тех случаях, когда подобный фонд создается мудрым правительством, движимым самыми добрыми намерениями, неизбежно возникают стимулы для более оппортунистического поведения руководства.
5. В случае Аляски этого не происходит по двум причинам: во-первых, годовые выплаты составляют здесь около 6% от общего дохода семьи, то есть рента относительно невелика; во-вторых, затраты на миграцию на Аляску — ввиду суровой зимы и физической изоляции этого региона — довольно велики.
6. Я исхожу из того, что местная рабочая сила не слишком эластична.
7. См.: Buhaug and Rod 2005; Fearon 2004; Humphreys 2005 и Ross 2004.
8. Конечно, ограничение миграции в регионы, где имеет место сырьевой бум, может иметь и отрицательные последствия; поэтому при принятии подобных решений необходимо тщательно взвесить все «за» и «против»: ограничение может замедлить рост количества рабочих мест (при том что зарплата возрастет) в добывающем регионе; если регион относительно богат, это может привести к усилению географического неравенства; когда подобные меры осуществляются без должной осмотрительности, это может привести к росту напряженности в регионе. Тем не менее эта мера способна, при определенных условиях, сыграть роль полезного политического инструмента.
9. См., например: US Mining Company's Payments to Indonesia Trigger Probe, *New York Times*. January 18, 2006.
10. Объединенные Арабские Эмираты являются в этом плане примечательным исключением.
11. Индонезия представляет собой унитарное государство, недавно под-

вергшееся децентрализации; теперь эту страну по ряду признаков можно назвать федеральным государством.

12. См. об этом в Ahmad and Mottu 2003; Bahl 2001; Brosio 2003; McLure 2003.

13. Недавно Всемирный банк, Международный совет по металлам и горному делу и Программа содействия управлению в энергетическом секторе разработали документ под названием «Арсенал средств по развитию сообществ»; эта инициатива призвана помочь фирмам и правительствам оценить обстановку в добывающих регионах и принять эффективные меры по защите интересов проживающих там сообществ с учетом их нужд и озабоченностей. С этим документом можно ознакомиться на http:// www.icmm.com/library_pub__detail. php? rcd=i83?

14. Примером может послужить Малайзия; большие запасы нефти расположены здесь в таких отдаленных прибрежных — и к тому же этнически специфичных — провинциях, как Саба и Саравак.

К главе 10

1. Понимание ресурсного проклятия основывается здесь на том факте, что богатые природными ресурсами страны зачастую отличаются меньшими темпами роста [Sachs and Warner 2000], худшими институтами [Karl 1997] и большей подверженностью конфликтам, чем бедные ресурсами государства [Collier and Hoeffler 2004]. Важные дополнительные сведения на этот счет можно почерпнуть из работ о ресурсном проклятии, упомянутых в примечании 4.

2. Следует отметить, что моя аргументация относится не ко всем зависящим от природных ресурсов странам, но только к тем из них, которые живут на экспортные доходы от богатых месторождений, дающих высокую ренту. Несмотря на то что понятие *ренты* получило чрезвычайно широкое распространение, ученые далеко не сразу осознали, что ресурсное проклятие — это прежде всего явление, порожденное феноменом государства-рантье, в силу чего к зависимости от природных ресурсов следует подходить дифференцированно: все дело в том, насколько велика доля ренты в доходах государства. Вот почему страны — экспортеры нефти следует рассматривать как сложносоставную группу, которую можно разделить на подгруппы в зависимости от природы и относительной величины взимаемой ими ренты.

3. Поэтому некоторые авторы (см., например, Wright and Czeslusta 2004) ошибаются, когда приводят в пример Соединенные Штаты в качестве «успешного» производителя нефти. Соединенные Штаты никогда не были страной — экспортером нефти, которая жила бы преимущественно за счет ренты, генерируемой сырьевым сектором экономики.

4. Существует обширная литература, посвященная случаям драматического развития событий. См., например, об экономических катаклизмах: Gelb 1988; Auty 1993, 2001; Sachs and Warner 2000; Ross 2001b; о политико-экономических неурядицах, включая отношения между демократией и властью закона: Karl 1997; 1999, 2000, 2004, 2005; Wantchekan 2000; Ross 2001a; о взаимозависимости между нефтью и войной: Le Billon 2001; Collier and Hoeffler 2004, 2005; Kaldor et al. 2007.

5. 31 января, когда стоимость сырой нефти поднялась выше 68 долларов за баррель, компания *ExxonMobil* объявила о самом большом годовом доходе (для одной фирмы) за всю историю Америки: в 2005 году она заработала 36,1 миллиарда долларов. Позднее выяснилось, что зарплата руководителя компании поднялась приблизительно до 141 000 долларов *в день* (*San Francisco Chronicle*, January 31, 2006).

6. Арктические моря потеряли за последние тридцать лет 400 000 квадратных миль льда, что эквивалентно площади штата Техас.

7. Названия множества новых книг свидетельствуют о том, что сложившаяся ситуация находится сейчас в центре внимания общественности. См., например, Goodstein 2004; Roberts 2005.

8. Более подробное объяснение аргументов, представленных здесь в самой краткой форме, см. в Karl 1997, особенно в главе 2. Ради экономни места нами не упомянут ни один из многочисленных других механизмов, оказывающих влияние на государственное строительство. Более подробное обсуждение идей, высказанных в данном разделе, можно найти, кроме процитированных работ, в моих исследованиях, перечисленных в библиографии.

9. Глубинная природа государства определяется тремя факторами: получаемыми им доходами; тем, как оно их получает; тем, как оно их использует. Еще более важным представляется тот факт, что различия в источниках государственных доходов помогают объяснить различия в формах государственного управления и в том, как то или иное государство выстраивает отношения со своими гражданами. Несмотря на свою исключительную значимость, вопрос о том, каким образом разные типы налогообложения и государственного финансирования формируют политические институты, привлек на удивление слабое внимание, если не считать области фискальной социологии.

10. Мы понимаем под государственным строительством попытки сформировать централизованную административную систему, пронизывающую все общество и национальную территорию и позволяющую осуществлять ту или иную политику.

11. Присмотревшись к тому, как это происходило, мы сможем извлечь из этого процесса важные исторические уроки. Институциональное развитие государства никогда не происходит равномерно, единообразно или согласно какой-нибудь идеальной модели. Но многие исследователи отмечали, что там, где практиковалось прямое налогообложение, основанное на собственности (например, в Англии), оно было очень «зримым», и эта прозрачность помогала формировать граждан, которые становились своего рода контролерами казны. Там, где налоги были непрямыми и менее очевидными для простонародья, а также там, где дворяне или другие влиятельные слои населения были полностью освобождены от налогов (например, во Франции и в Испании), их цена была менее очевидной, в связи с чем требования усилить административную эффективность, покончить с абсолютизмом или ввести сословное представительство звучали приглушенно [Zolberg 1980]. Тем не менее в обоих случаях государства имели стимулы к развитию сложных бюрократических систем, дабы иметь возможность оценивать благосостояние граждан,

собирать налоги и производить обучение людей, из которых была сформирована относительно честная и дееспособная гражданская служба.

12. Исторически даже там, где предпринимались попытки проводить ту или иную налоговую политику, уклонение от уплаты налогов получило настолько широкое распространение, особенно среди богатых слоев населения, что налоговая база оказывалась крайне узкой; в те времена подобные вопросы публично не обсуждались и взимание налогов было неэффективным.

13. Следует отметить, что многие богатые природными ресурсами страны развивающегося мира являются государствами-рантье, поскольку время от времени получают, в порядке иностранной помощи, значительные денежные вливания, составляющие значительную часть государственных доходов. Как бы то ни было, нефтяная рента остается более высокой и длительной, чем другие ренты, достающиеся большинству прочих государств-рантье. О государствах-рантье см., например, Mandavy 1970; Beblawi and Luciani 1987; Karl 1997 и Chaudry 1997.

14. Это выражение позаимствовано из Majon 2005. В таких условиях займы не могут выполнять ту же функцию (служить дополнением к налоговым поступлениям), и это обстоятельство во многих случаях затрудняет государственное строительство и препятствует проведению реформ [Centano 2002; Karl 1997].

15. Особенно впечатляющее описание того, как эта «торговля» происходила в Венесуэле, можно найти в Tugwell 1975.

16. Свидетельством тому может послужить, например, широко известный случай с Моссадыком в Иране (1954 год).

17. Поскольку отдельные правительства стран — экспортеров нефти были поначалу недостаточно сильны, чтобы занимать прочную переговорную позицию и добиваться для себя хороших условий при заключении сделок с транснациональными нефтяными компаниями, они вскоре научились действовать совместно, даже если находились на разных континентах, и выстраивать объединенный фронт против компаний, которые занимались шантажом, угрожая перенести свой бизнес в другое место. Таким образом, контакты между Венесуэлой и странами Ближнего Востока, начавшиеся в 1940-е годы, привели к заключению совместного соглашения, согласно которому нефтедобывающие страны должны были требовать разделения доходов с иностранными компаниями в пропорции 50:50; этот договор фактически установил новые правила игры в международной нефтяной индустрии. ОПЕК, созданная в 1960 году, продолжила эту практику.

18. Конечно, между странами — экспортерами нефти существуют в этом плане существенные различия. Венесуэла, например, постоянно развивала и укрепляла государственную бюрократическую систему, тогда как Кувейт не сумел этого сделать. Хотя у Кувейта был достаточно большой опыт в области экспорта нефти, но географический фактор и то обстоятельство, что нефть, залегающая в этой стране на небольшой глубине, легко доступна, привели к тому, что кувейтским чиновникам не пришлось вести переговоры, связанные с проблемами технологии. Поэтому в их ар-

сенале не оказалось достаточных навыков такой торговли, и сейчас они столкнулись с необходимостью восполнить этот дефицит.

19. Амузегар [Amuzegar 1998, 101] утверждает, что субсидии, получаемые странами Персидского залива, составляют в некоторые годы от 10 до 20% ВВП.

20. Одно из проявлений недостатка прозрачности во время нефтяного бума состоит в том, что мы не располагаем точными данными об использовании гигантских нефтяных доходов самими странами ОПЕК. Оценка этих данных произведена в Gelb 1988; Amuzegar 1998.

21. Я благодарна Макартену Хамфрису за то, что он помог мне выработать эту формулировку.

22. Например, в 1998 году цены опустились до 12 долларов за баррель, потом более чем удвоились — до 30 долларов в 2000 году, снизились до 20 долларов в 2002 году, а затем превысили 60 долларов в 2005 году.

23. ОПЕК прекратила свою практику ежегодной, а иногда и полугодовой публикации этих данных в 1982 году.

24. Трудно сказать, в какой мере она соответствует действительности. Саймонс [Simmons 2005] отмечает, что этот «информационный вакуум» привел к появлению целого нового класса консультантов по энергетике — так называемых «учетчиков трафика нефтяных танкеров» (tanker traffic counters), работа которых состоит в оценке объема перевозимой продукции на основании наблюдений за трафиками нефтяных танкеров в крупнейших грузовых портах мира. Саймонс рассказывает историю фирмы *Petrologistics*, которая похвалялась тем, что на нее работают шпионы во всех крупных портах, однако, по некоторым оценкам, в этой компании числится всего один служащий, который ведет свой бизнес над небольшой бакалейной лавкой в Женеве. Хотя этот служащий, судя по всему, снабжает информацией ряд престижных учреждений, включая такой авторитетный орган, как *IEA Monthly Report*, нет никакого способа проверить источники (если таковые имеются) и установить достоверность подобной информации.

25. Справочные цены на нефть (reference prices) возникают в результате взаимодействия между спот-рынками (spot markets), более ликвидными форвардными рынками (forward markets) и торговыми рынками (markets that trade). При этом самые «ликвидные» рынки играют решающую роль в установлении цен на нефть, но они являются также и наиболее отчужденными от физического спроса и предложения.

26. Когда один иностранный банкир описал их таким образом в разговоре с нефтяным министром ОПЕК (в присутствии автора этих строк), министр ответил: «Да, но вы, банкиры, вели себя как пьяные бармены!» Однако правительства нефтедобывающих стран действительно брали деньги взаймы — более интенсивно и на протяжении более длительного времени, чем другие развивающиеся страны [Karl 1997]. Это позволяло лидерам нефтедобывающих государств уклоняться от проведения столь необходимых структурных реформ дольше, чем это удавалось другим развивающимся странам.

27. В некоторых странах Персидского залива, например, иностранцев больше, чем местных граждан!

28. Сырая нефть и побочные продукты нефтедобычи содержат огромное количество токсичных субстанций и других загрязнителей окружающей среды. Они включают в себя бензол (канцероген), толуол (токсин, воздействующий на печень и почки), ртуть, свинец, натрий (делающий почву непригодной для земледелия), сероводород (токсин, воздействующий на нервную систему и репродуктивные функции) и сернистый газ (главный виновник кислотных дождей). Небольшие, но постоянные разливы нефти или испарения токсичных субстанций вследствие неправильного с ними обращения могут нанести серьезный вред местным жителям, растениям, животным и почве.

29. Эти передислокации нередко бывают связаны с наплывом рабочей силы, часто из других стран: в нефтедобывающих регионах появляются новые этнические группы со своей религиозной идентичностью, растет проституция и преступность, распространяется СПИД.

30. Подобные явления происходили, например, в муниципальном округе Йопал в Колумбии; среди пигмеев бакола, проживающих в окрестностях Криби, Камерун; в общинах провинции Кохан в Эквадоре. О событиях в Эквадоре см.: Gerlach 2003; в Колумбии: Dunning and Wirpsa 2004; в Судане: Human Rights Watch 2003; и в Республике Чад/Камерун: Gary and Karl 2004.

31. На протяжении длительного времени Индонезия была в этом плане исключением.

32. Президент Венесуэлы ухитрился тайно купить на деньги фонда оружие и переправить его в Центральную Америку; президент Азербайджана использовал средства фонда для поддержания конфликта с Арменией; большинство наблюдателей не знают, как президент Казахстана тратит эти доходы.

33. Например, норвежскую государственную отрасль можно считать образцовой, в то время как многие российские частные энергетические компании занимаются очень сомнительным бизнесом.

34. Норвежская государственная политика привела к политическим конфликтам по поводу использования нефтяных доходов, в которых многие наблюдатели видят «увеличивающийся пирог, который избиратели уже не в силах поглотить» [Listhaug 2005: 834]. Ирония ситуации состоит в том, что сохранить фонд в его нынешнем виде стремятся не столько избиратели, сколько бюрократия и сменяющиеся правительства. Тем не менее все это совсем не похоже на обычные последствия ресурсного проклятия; Норвегия резко отличается от других стран — экспортеров нефти.

35. Отметим, что Группа Всемирного банка, выпустившая свои рекомендации «Обзор добывающей промышленности» в январе 2004 года, пришла к сходному заключению.

36. В декабре 1999 года *Global Witness* опубликовал обзор «Жестокое пробуждение», в котором было раскрыто вероятное соучастие нефтяной и банковской индустрии в расхищении государственных активов во время сорокалетней гражданской войны в Анголе. Поскольку отказ крупнейших транснациональных нефтяных компаний обнародовать финансовую информацию был воспринят ангольской элитой как поощрение дурного управления и сигнал к присвоению нефтяных доходов, обзор

призывает нефтяные компании, работающие в Анголе, «обнародовать свои расходы».

37. Другие члены-основатели: *Oxfam GB*, британский благотворительный фонд «Спасите детей» и *Transparency International UK*.

38. *Publish What You Pay* Newsletter, August 2004.

39. Суть подобных проблем в том, что неготовность к сотрудничеству заставляет все стороны избирать наихудшие (в том числе и для себя) варианты — при том, что у них есть возможность избежать большого ущерба.

40. Группа Всемирного банка, например, выпустила обстоятельный «Обзор добывающей промышленности», в котором, к удивлению руководства банка, содержался пункт, рекомендовавший развивающимся странам постепенно свести на нет добычу нефти и угля; приходится признать, что на сегодняшний день никто не готов прислушаться к подобным рекомендациям.

41. Попытки принять соответствующие законы в Соединенных Штатах, не получив поддержки со стороны администрации Буша, застопорились в конгрессе.

42. Конкуренция с незападными компаниями вызывает у многих стран особую озабоченность, и для этого имеются все основания. В Судане, например, китайские и индийские компании быстро приспособились к местным условиям, в то время как канадская фирма *Talisman Energy* была вынуждена покинуть страну из соображений, связанных с нарушениями прав человека. В Анголе Китай получил концессию, предложив правительству займы и подорвав тем самым усилия Международного валютного фонда, пытавшегося оказать на правительство страны давление с целью добиться большей прозрачности.

43. См.: Global Witness 2005.

К главе 11

1. «Нефтяная» команда Института земли состояла из авторов данной главы, а также Макартена Хамфриса, Мартина Е. Сандбю и Питера Розенблюма, все из Колумбийского университета. В настоящей главе мы в большой мере опираемся на результаты этой командной работы.

2. См.: Greenspan Bell 2000.

3. Сантомийский нефтяной закон весьма характерен в этом отношении. Новый закон не только выдвигает ряд требований, для выполнения которых существующие институты недостаточно подготовлены, но, вопреки рекомендациям, сам закон требует для своего исполнения принятия дополнительных законов, регулирующих учреждение и деятельность Бюро общественной информации и Совета по надзору. Необходимость принятия дополнительных законов приводит к откладыванию вступления в действие этих двух институтов на довольно долгое время.

4. В самом деле, существуют исследования, авторы которых приходят к выводу, что в условиях нехватки денежных средств более плодотворным было бы решение сосредоточить внимание не на создании новых институтов, а на новых правилах функционирования уже существую-

щих институтов. См., например, Posner 1998 и цитируемые в этой работе источники.

5. Сан-Томе и Принсипи использует для этой цели, на временной основе, Федеральный резервный банк Нью-Йорка, где размещен нефтяной счет страны.

6. Закон об управлении нефтяными ресурсами Республики Чад, например, был подвергнут резкой критике за то, что в первоначальном варианте он распространялся только на часть нефтяных потоков страны, хотя такое частичное решение, было, судя по всему, с политической точки зрения единственно возможным. См.: Catholic Relief Services 2005.

7. Статья 1 (ii).

8. Согласно закону о нефтяном фонде Восточного Тимора, доходы любой государственной нефтяной компании должны включаться в валовой доход нефтяного фонда (статья 6.2). Избранные положения закона о нефтяном фонде Восточного Тимора можно найти в Приложении 2.

9. Такие электронные операции должны быть освобождены от любых налогов на перечисление денежных средств или иностранную валюту.

10. В проекте закона, обсуждавшемся сантомийскими законодателями, содержалось требование, чтобы официальные лица, производящие операции, отвечали также и за соответствие всех выплат положениям закона о нефти.

11. См. главу 8, где обсуждается вопрос о фондах природных ресурсов.

12. Согласно статье 9 закона о нефтяном фонде Восточного Тимора, «За фискальный год с счета Нефтяного фонда не может быть произведено перечисление средств, превышающее Предполагаемый устойчивый доход за фискальный год, если правительство заранее не представило в Парламент» соответствующие отчеты и разъяснения. Однако «если такие перечисления требуется произвести согласно закону Восточного Тимора, они, в порядке исключения, разрешаются для возврата переплаченных налогов... Эта сумма должна рассматриваться как сокращение поступлений в Нефтяной фонд, а не как часть ассигнований [она также должна быть одобрена Парламентом за соответствующий фискальный год]» (статья 10).

13. Например, сантомийский закон об управлении нефтяными доходами ограничивает расходы по формуле, которая приблизительно эквивалентна 5% (то есть ожидаемому доходу фонда), умноженным на объем постоянного фонда, плюс 5% от предполагаемой стоимости оставшихся нефтяных запасов. Здесь вводится еще одно ограничительное требование: сумма, составляющая 5% от предполагаемой стоимости оставшихся запасов, не должна превышать стоимость неограниченной части счета за предыдущий год. Последнее ограничение призвано предотвратить любое возможное посягательство на основной капитал постоянного фонда.

14. Если все доходы от продажи нефти переводятся в фонд, а затем из фонда берется — на текущие расходы — только полученная им прибыль, то таких оценок можно и не производить, однако это приведет к очень низкому уровню начальных расходов. Хотя в некоторых случаях это может соответствовать поглощающей способности страны, но после открытия месторождений нефти, имеющих большой коммерческий потенциал,

правительство неизбежно подвергнется политическому давлению с целью резкого ускорения темпов развития и повышения уровня расходов.

15. Для оценки новых нефтяных потоков необходимо иметь сравнительные данные, позволяющие увидеть ситуацию в исторической перспективе; можно произвести такую оценку при помощи базовой корректировки, не свободной от элементов субъективности; подобные корректировки могут привести лишь к незначительному разбросу в расчетных средних ценах.

16. Образцы расчетов при различных допущениях см. на веб-сайте Института земли http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/index_oillaw. htm.

17. См., например, Davis et al. 2001b. Оценки необходимого размера стабилизационного фонда в случае Нигерии см.: IMF 2005b.

18. Если в первые два года коммерческой добычи нефти цены будут очень низкими по сравнению с историческими ценами, начальные доходы могут оказаться недостаточными для поддержания расходов на уровне, рассчитанном на основании исторических цен. Сантомийский закон об управлении нефтяными доходами решает эту проблему, учитывая начальный годичный лаг после начала коммерческой добычи нефти при установлении ограничений на нефтяных расходы, а также ограничивая объем средств, которые могут быть потрачены, реальными доходами за предыдущий год и ожидаемыми доходами, приносимыми постоянным фондом, – статья 8.3 (b). Последствия различных паттернов изменения кривой роста добычи нефти проиллюстрированы на веб-сайте Института земли http://www.earthinstitute.columbia.edu/cgsd/STP/index_oillaw. htm.

19. Кроме того, можно включить форвардные рынки в стратегию хеджирования с целью повышения стабильности потоков прибыли (см.: Dodd 2004).

20. Если используется *только* стабилизационный фонд, оценка будущих цен становится более важной. Постоянный фонд, за вычетом первых лет его существования, позволяет создать более объемный баланс, или «резервуар», из которого могут финансироваться текущие расходы. Отсюда следует, что в случае использования постоянного фонда намного меньше вероятность того, что неизбежная разница между прогнозными или текущими ценами и ценами, использовавшимися для расчета ограничений, приведет к проблемам с ликвидностью и финансированием.

21. Региональное распределение бывает настолько политизированным, что часто служит главным источником конфликтов относительно использования нефтяных доходов. Примером тому может послужить Нигерия, где необходимо повышение уровня прозрачности при распределении нефтяных доходов между нефтедобывающим районом (дельта реки Нигер) и местными властями. См. об этом: Brosio 2000, 24–25. В Сан-Томе и Принсипи в законе оговорено выделение 7% verba annual (ежегодной выплаты) Принсипи как автономному региону и 10% – местным властям. Хотя выделение средств Принсипи и местным властям предусмотрено законом, надзор над бюджетированием и освоением этих средств осуществляется на национальном уровне.

22. Распределительные аспекты использования ресурсных доходов рассмотрены в главе 9.

23. Хотя модель прямого распределения часто выдают за образец для подражания, конституционное требование передачи доходов фонду с последующим прямым распределением подвергалось серьезной критике за отвлечение средств, которые могли бы поступить в общий фонд и использоваться на образование, здравоохранение, инфраструктуру и другие социальные нужды. Более подробное рассмотрение этой проблемы можно найти в Davis et al. 2001a. Довольно успешным считается вариант прямого распределения, примененный в Мексике, где власти производили выплаты семьям, дети которых посещали школу. См.: Gertler and Boyce 2001; Davis 2003 и Rawlings 2004.

24. Депозитарная функция предполагает только хранение активов нефтяного фонда, осуществляется хранителем счета.

25. Статьи 11 и 13 закона о нефтяных доходах Сан-Томе и Принсипи.

26. Статья 13.4 закона о нефтяных доходах Сан-Томе и Принсипи.

27. См. закон №36 от 22 июня 1990 года, регулирующий деятельность государственного нефтяного фонда Норвегии, на веб-сайте Норвежского центрального банка http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/management/actno36.html; с соглашением об управлении между министром финансов и Норвежским банком, заключенным 12 февраля 2001 года (последние поправки в него были внесены 1 декабря 2004 года), можно ознакомиться на http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/management/agreement-2004.html.

28. Нефтяной фонд Восточного Тимора предусматривает ежеквартальные отчеты о результатах работы фонда. Первые отчеты за третий квартал 2005 года доступны на http://www.transparency.gov.tl/PR/PFQR. htm.

29. Ориентировочные показатели могут облегчить надзор за правительственными расходами и тем самым способствовать защите от политических манипуляций. Четкие ориентировочные показатели могут также помочь министерству финансов в составлении бюджета.

30. 30. Согласно закону о нефтяном фонде Восточного Тимора, Консультативный совет по инвестициям несет ответственность за выработку ориентировочных показателей для оценки желаемых доходов и допустимых рисков, связанных с инвестированием средств нефтяного фонда—статья 10.1 (a). Кроме того, годовой отчет о результатах работы нефтяного фонда должен содержать сравнение доходов, полученных от инвестирования активов нефтяного фонда, с ориентировочными показателями, представленными министру финансов Консультационным советом по инвестициям на соответствующий фискальный год—статья 14.2 (f).

31. Согласно пресс-релизу Норвежского центрального банка, эта стратегия была разработана «ради достижения как можно более высокой прибыльности в соответствии с рекомендациями и рамочными условиями министерства финансов». См. веб-сайт Норвежского центрального банка http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/mandates/.

32. Перечень менеджеров и подробные сведения об их мандатах, управляемых ими портфелях и контрольных показателях их работы можно найти на веб-сайте Постоянного фонда Аляски http://www.apfc.org/investments/MANAGERS.cfm.

33. В США практически все штаты приняли, в той или иной версии, Единый закон о разумном инвесторе, в котором устанавливаются требуемые стандарты осторожности при доверительном инвестировании чужих активов (см.: Trillos 2005).

34. На Аляске следование «правилу разумного инвестора» означает, что, принимая решения об инвестициях, портфельный менеджер должен проявлять рассудительность и осторожность, какую обязан проявлять серьезный и осмотрительный институциональный инвестор при управлении доверенными ему крупными инвестициями: он должен думать в первую очередь не о спекуляциях, а о стабильном размещении средств фонда, ставя во главу угла безопасность и сохранность капитала, но не забывая и о возможной прибыли.

35. Согласно статье 1 (II) закона о нефтяных доходах Сан-Томе и Принсипи «правило разумного инвестора» означает, что «при осуществлении любых инвестиционных сделок или услуг агент должен соответствовать высоким стандартам качества и эффективности и выполнять свой долг, защищая законные интересы государства путем четкого и осмотрительного управления, следования принципам распределения риска и защищенности инвестиций, в соответствии с правилами инвестирования, утвержденными Комитетом по управлению и инвестированию».

36. Статья 11.4 закона о нефтяных доходах Сан-Томе и Принсипи.

37. Статья 12.5 закона о нефтяном фонде Восточного Тимора.

38. См. статью 14.3 закона о нефтяном фонде Восточного Тимора, которая предусматривает возможность инвестирования, контролируемого правительством и одобренного парламентом, к концу пятого года работы фонда; при этом необходимо принимать во внимание количество средств нефтяного фонда и уровень его институционального веса и компетентности.

39. См. статью 13 сантомийского закона о нефтяных доходах и статью 15.1 закона о нефтяном фонде Восточного Тимора (Приложение 2).

40. В Республике Чад в качестве фонда развития был использован счет условного депонирования нефтяных доходов. В Восточном Тиморе некоторые сообщества призывают к тому, чтобы нефтяной фонд использовался как фонд развития.

41. Недавняя история Анголы, например, показывает, как финансирование, опирающееся на нефтяные доходы, может усилить флуктуации цен на нефть и привести к дальнейшему ослаблению и без того слабой ответственности и снижению уровня государственного управления в странах–экспортерах нефти. Ангола заложила большое количество своих будущих нефтяных доходов, используя их в качестве обеспечения для приобретения международных краткосрочных высокоприбыльных инструментов; доходы от этих ценных бумаг были использованы не на развитие экономики страны или борьбу с бедностью, а скорее на личное обогащение: они были растрачены или поглощены коррупцией (см.: Global Witness 1999, 2002).

42. Некоторые комментаторы выражали озабоченность относительно того, что на такой счет может быть наложен арест частным кредитором; однако в силу существующих международных и американских законов и обще-

принятых доктрин иммунитета суверенного государства государственный счет, как правило, защищен от ареста.

43. В определенных случаях инвестиции, размещенные на нефтяном счете, могут быть использованы в качестве обеспечения для краткосрочных ценных бумаг, размещенных на соответствующих счетах.

44. Согласно сантомийскому закону о нефтяных доходах, Генеральная аудиторская палата страны выполняет также и некоторые надзорные функции: она отвечает за аудит нефтяного счета на ежегодной основе и за контроль над нефтяными контрактами ex ante и ex post. Однако неясно, способна ли Генеральная аудиторская палата осуществлять эти функции в полном объеме.

45. С планом управления доходами Республики Чад, известным под названием «План управления доходами», можно ознакомиться на веб-сайте Проекта совместного развития Чад–Камерун http://www.esso.com/Chad-English/PA/Files/20_ch16.pdf.

46. Несмотря на интенсивный мониторинг международных финансовых институтов, эффективность College de Controle оказалась, мягко говоря, очень слабой ввиду проблем с правоприменением, недостаточной компетентности персонала, а также в силу подверженности политическому давлению и разного рода влияниям. См., например, Catholic Relief Services 2005.

47. В ряде разделов закона Восточного Тимора содержится требование, чтобы стороны «делились своим мнением с другими».

48. Статья 24.2 (d) сантомийского закона об управлении нефтяными доходами наделяет Комиссию по надзору за нефтью полномочиями проводить «изучение, проверку и изъятие любых документов или личной собственности, которые являются объектом, инструментом или продуктом любого нарушения или нужны для начала соответствующих процессуальных действий». Однако в процессе разработки правил реализации членами Комиссии по надзору за нефтью своих полномочий сантомийские законодатели выразили озабоченность, чтобы комиссия не узурпировала судебные функции, подменив собой судебную ветвь власти, и чтобы в этих правилах было четко указано, что такого рода расследования и изъятия должны осуществляться в строгом соответствии с установленными процессуальными действиями.

49. Статья 24.

50. В Сан-Томе и Принсипи при обсуждении проекта закона рассматривался, но был отвергнут вариант, наделявший надзорный совет полномочиями приостанавливать любой перевод средств с нефтяного счета в исключительных обстоятельствах «тяжелого» нарушения, подлежащего рассмотрению высшей судебной инстанции страны или решению квалифицированного большинства Национальной ассамблеи.

51. Будет лучше, если закон об управлении нефтяными доходами оставит процедуру отбора неправительственных членов на усмотрение групп, которые их делегируют.

52. Комиссия по надзору за нефтью включает членов, назначенных или выбранных (в зависимости от обстоятельств) президентом республики,

Национальной ассамблеей (включая одного члена от оппозиции), Верховным судом, автономным регионом Принсипи (островом Принсипи), местными правительствами, бизнес-ассоциациями, профсоюзами и неправительственными организациями.

53. Закон о нефтяных доходах Сан-Томе и Принсипи требует, чтобы вся аудиторская документация и отчетность предавалась гласности. Сходным образом закон Восточного Тимора содержит требование (сформулированное в статье 24.2), чтобы источники, которые должны быть раскрыты и представлены общественности согласно закону, были приложены к Ежегодному отчету нефтяного фонда, в какой бы форме они ни существовали, в том числе в неотредактированном виде.

54. Список действующих аудиторских институтов высшего разряда можно найти на веб-сайте Международной организации высших органов финансового контроля http://www.intosai.org/Level2/2_DIRECT. html.

55. Catholic Relief Services 2005.

56. См. закон о Трастовом фонде наследственных сбережений Альберты на веб-сайте Queens Printer http://www.qp.gov.ab.ca/Documents/acts/A23. CFM.

57. См. веб-сайт Норвежского банка http://www.norges-bank.no/english/petroleum_fund/reports/i998/i. html.

58. Примером тому может служить все более активное использование гражданами развивающихся стран такого средства воздействия, как подача исков в суд с целью добиться соблюдения законов об охране окружающей среды. Обзор недавнего опыта обращений граждан в суд с такого рода исками на Филиппинах содержится в Baydo et al. 2004. См. также Roberts et al. 1992.

59. Список наказаний может также включать в себя такие меры воздействия, как замечание, предупреждение, увольнение в случае нарушений, допущенных должностными лицами, временное или окончательное лишение контрактных прав, расторжение контракта, условные наказания, не связанные с тюремным заключением, и т.д. Возможны и такие наказания, как аннулирование соглашений и связанных с ними документов, признанных незаконными; возвращение незаконно присвоенных денежных средств и отмена всех необоснованно полученных преимуществ. Наказания могут также включать в себя штрафы; экспатриацию или высылку иностранных резидентов, совершивших связанные с нефтью уголовные преступления или административные нарушения; в некоторых случаях возможно и заключение под стражу.

60. Однако закон о нефтяном фонде Восточного Тимора следует мировой практике, устанавливая общий принцип прозрачности и перечисляя все допустимые исключения, не подчиняющиеся этому принципу.

61. «Обнародуй свои расходы» на http://www.publishwhatyoupay.org.

62. «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях» на http://www.eitransparency.org.

63. Известны и другие международные инициативы по повышению прозрачности, как-то: «Руководство для многонациональных предприятий» — под эгидой Организации международного сотрудничества и развития; «Про-

ект по повышению уровня прозрачности доходов в Демократической республике Конго» — под эгидой ОЭСР; «Обзор добывающей промышленности» — под эгидой Всемирного банка; «Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» — под эгидой Международного валютного фонда.

64. Международный валютный фонд: International Monetary Fund 2005a.

65. Хотя «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях» предусматривает раскрытие правительствами богатых нефтью стран своих нефтяных доходов на основе публикации обобщенных данных, вопрос о степени обобщения остается спорным: многие эксперты утверждают, что только раскрытие информации по платежам на уровне отдельных компаний обеспечивает подотчетность и придает прозрачности эффективность.

66. Вопрос об обязательном раскрытии сведений о платежах нефтяной компании государственным органам принимающей страны рассматривается на сайте неправительственной организации «Спасите детей» (Save the Children 2005a); в этой публикации отмечается, что Канада является единственным государством, где требование раскрытия платежей каждой страной носит обязательный характер. См. также Save the Children 2005b.

67. Текст Абуджской совместной декларации можно прочесть на веб-сайте Зоны совместного развития Нигерии и Сан-Томе и Принсипи http://www.nigeriasaotomejda.com.

68. Вопрос о прогрессе, достигнутом в последние годы в отношении уровня прозрачности в нефтяной индустрии, рассматривается в Olsen 2005.

69. Правительство Конго (Браззавиль), например, опубликовало недавно на своем веб-сайте все сведения по Соглашениям о разделе продукции, последние показатели по развитию производства и отчеты по аудиту нефтяных компаний, принадлежащих государству. См.: Catholic Relief Services 2005. Информацию по соглашениям о разделе продукции и выдержки из таких соглашений можно найти (на французском языке) на веб-сайте правительства Конго (Браззавиль) http://www.congo-site.net/v4x/MEFB/home.php.

70. Статья 17.2 (k).

71. Закон о нефтяном фонде Восточного Тимора, статья 32.

72. См., например, Орхусскую конвенцию на http://www.unece.org/env/pp/welcome.html.

73. Работавшая в Сан-Томе и Принсипи Консультативная группа по нефти Колумбийского университета предложила создать службу общественной информации в качестве подразделения уже существующего государственного органа, куда поступала бы вся связанная с нефтью документация; эти документы должны затем классифицироваться, индексироваться, храниться и быть легко доступными для широкой публики. Директор бюро общественной информации должен назначаться и увольняться в соответствии с законом об управлении нефтяными доходами и иметь юридическое обязательство ежегодно выступать перед правительством (в случае Сан-Томе и Принсипи — перед Национальной ассамблеей) с отчетом

о соответствии деятельности властей страны положениям о раскрытии информации закона об управлении нефтяными доходами.

74. См.: http://www.transparency.gov.tl/PR/PFQR. htm.

75. Статья 21.

76. Форум «Осуществление политики недопущения конфликта интересов на государственной службе» под эгидой ОЭСР/МБА, Рио-де-Жанейро, 5–6 мая 2004 года. С выступлениями на форуме и сопутствующими документами можно ознакомиться на веб-сайте ОЭСР http://www.oecd.org/document/11/o, 2340, en_2649_33735_3i4i9595_i_i_i_i, 00.html.

77. Статья 30.

78. Сходные положения о борьбе со взятками можно найти во многих международных документах. См., например, конвенцию Организации Объединенных Наций «О борьбе с коррупцией», Межамериканскую конвенцию о борьбе с коррупцией под эгидой Организации американских государств, конвенцию ОЭСР «О борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок», конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», конвенцию Европейского Союза «О борьбе с коррупцией, к которой причастны служащие Европейского Союза или служащие государств–членов Европейского Союза», конвенцию Африканского Союза «О предотвращении коррупции и борьбе с ней», Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

79. См. положения о борьбе со взятками и об отчетности закона США «О коррупционной деятельности за рубежом» и британского закона 2001 года «О борьбе с терроризмом, преступностью и обеспечении безопасности». См. также конвенцию ОЭСР «О борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций», Конвенцию Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию, Межамериканскую конвенцию о борьбе с коррупцией и Международную конвенцию ООН о борьбе с коррупцией.

80. Статья 22.

81. Договор, регулирующий деятельность сторон в зоне совместного развития, требует, чтобы обе стороны прежде всего попытались принять решение на основе консенсуса, но это требование, не являющееся абсолютным, не освобождает сантомийских должностных лиц от обязательств перед законом Сан-Томе и Принсипи.

82. Полный текст Абуджской декларации доступен на веб-сайте Управления совместного развития http://www.nigeriasaotomejda.com/Pages/Publicity.html. Эта декларация отнюдь не выполняется автоматически, и, несмотря на обещания обоих президентов, администраторы совместной зоны не сумели обеспечить исполнение всех положений этой декларации. Как и многие другие договоры, недавно заключенное соглашение о совместном производстве с компаниями *Chevron* и *Exxon* не было опубликовано, хотя все понимают, что платежи и определенные положения контракта должны быть представлены общественности. Однако даже это

минимальное требование не выполнено по сей день; по крайней мере, таково положение на февраль 2007 года.

83. Недавние события в Боливии показывают, что референдум может быть сорван. Вообще говоря, референдум — палка о двух концах: он может быть использован для компрометации действующего законодательства и ослабления эффективности существующей системы управления доходами.

84. Такие поправки должны быть тщательно продуманы и взвешены — с тем, чтобы их применение не вело к созданию государственной монополии на бурение скважин и добычу нефти. Ограничения такого рода, введенные в Мексике и других странах, привели к существенным экономическим диспропорциям.

85. Следует отметить, что в некоторых странах существуют не подлежащие изменению конституционные положения. В конституции Германии, например, содержится ряд неизменных статей. В конституции Франции имеется статья 89, регулирующая процесс принятия конституционных поправок; в ней говорится, что республиканская форма правления не подлежит изменению, равно как и основные положения, сформулированные в предыдущих французских конституциях. Сходным образом статья 60 конституции Бразилии гласит: «Не может рассматриваться никакое предложение об изменении конституции, если оно нацелено на отмену: федеративной формы государства; периодических выборов посредством прямого, тайного и всеобщего голосования; разделения трех ветвей власти; индивидуальных прав и гарантий». В статье 60 сказано также, что конституция не может быть изменена во время иностранной интервенции, а также в состоянии обороны или осады.

86. Конституция Аляски, статья IX, раздел 15.

87. Хотя трасты, как правило, являются институтом обычного права, подобный институт может быть создан и в системах, основанных на гражданском праве, путем использования «фонда», контролируемого постоянным советом директоров. Такие учреждения легче поддаются надзору со стороны государства, а совет директоров, как правило, обладает гораздо более широкими возможностями для контроля над распределением финансовых средств фонда, чем обычный попечитель.

88. Дело обстоит иначе, когда имеют место права третьей стороны. В таких случаях траст чаще всего подчиняется иностранному законодательству, с тем чтобы третья сторона имела право добиваться выполнения условий трастового соглашения. Такая система была использована для управления трубопроводом Чад — Камерун; при этой системе платежи сначала поступали на счета траста, в котором участвовали кредиторы, включая международные институты. Этот траст не контролируется Республикой Чад, поскольку не входит в зону ее юрисдикции, и условия его работы не могут быть изменены Республикой Чад в одностороннем порядке. Тем не менее Республика Чад внесла поправки в закон № 001, а последовавший за этим отказ выполнять финансовые соглашения привел к приостановке поступления займов от Всемирного банка и перечислений со счетов Республике Чад. Средства нефтяного фонда оставались вне досягаемости правительства Республики Чад и были защищены от его односторонних действий. Решение этой катастрофической

ситуации было найдено в июле 2006 года, когда Всемирный банк и правительство Республики Чад подписали Меморандум о взаимопонимании, согласно которому правительство Республики Чад брало на себя обязательство направить 70% своего бюджета на приоритетные программы борьбы с бедностью, распределять 5% своих нефтяных доходов по регионам, создать стабилизационный фонд и усилить College de Controle. См. пресс-релиз Всемирного банка, архивированный на http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EKOI-6RT5GY.

89. Новое партнерство в интересах развития Африки на http://www.nepad.org/.

90. См. пресс-релизы Всемирного банка о Республике Чад на веб-сайте Всемирного банка http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CHADEXTN/0,,menuPK:34988i-pagePK:i4ii59-piPK:i4iiio-theSitePK:349862,oo.html. См. также публичные заявления Международного валютного фонда и Европейского инвестиционного банка на веб-сайтах этих учреждений.

К главе 12

1. Нефтяные компании, работающие, например, в Нигерии, постоянно несут ощутимые материальные потери от политических беспорядков, воровства нефти и похищений персонала. Возможно, еще более важными следует считать репутационные потери: *British Petroleum* и *Occidental* («Оху») подвергались критике за связи с силами безопасности в Колумбии [Human Rights Watch, 1998], *Elf* — за предполагаемую прямую военную помощь повстанцам в Республике Конго [Amnesty International 2002], *Shell* — за предполагаемое участие в казни Кена Саро-Вивы, а также за слишком вялую реакцию на масштабные утечки нефти в дельте реки Нигер [Human Rights Watch 1999] и *Texaco* — за загрязнение почвы и грунтовых вод в Амазонии (Эквадор). Под давлением длительной критики ее деятельности в Судане компания *Talisman* была вынуждена уйти из страны (о Судане см.: Human Rights Watch 2002).

2. В Соединенных Штатах существуют юридические основания для принятия мер против корпораций в случаях коррупции (при помощи закона о коррупционных действиях за границей) и серьезных нарушений прав человека (при помощи закона о правонарушениях в отношении иностранных граждан), но не за ущерб, причиненный окружающей среде за рубежом (см.: Open Society Justice Initiative 2005). Хотя юридические санкции за подобные нарушения закона должны быть расширены и усилены в самих Соединенных Штатах, введение и использование таких законодательных актов должно быть универсализировано путем принятия аналогичных законов также и в других странах.

3. Эта логика была развернута в книге Schelling 1960; Шеллинг 2007.

4. См.: Holmstrom 1979.

5. См.: Holmstrom 1999 и Dewatripont et al. 1999. См. также: Prat 2005, где представлены различные теоретические аргументы против прозрачности по отношению к действиям, исход которых поддается наблюдению. Согласно этой модели, агенты, получающие вознаграждение за предпринятые действия, могут поддаться конформизму и уклониться от испол-

нения долга на основе частной информации, которая сулит им большие выгоды.

6. Интересна работа Gentzkow 2006, в которой показано, что широкий доступ к телевидению ведет к снижению явки — отчасти потому, что избиратели отвлекаются от более содержательных источников информации.

7. Такое дозволение делается, например, в статье 20 (параграфы 2 и 3) закона, принятого в Сан-Томе и Принсипи (Приложение 1).

8. Экспериментальные исследования [Bloomfield and O'Hara 2000] показывают, например, что, когда им предоставляется такая возможность, участники сделки предпочитают скрывать информацию, даже если ее раскрытие сулит им выгоду; поступая таким образом, они вытесняют с рынка участников, не обладающих подобной информацией. Эта простая логика может привести к универсальному несоблюдению принципа прозрачности — даже в ситуациях, когда все фирмы были бы фактически готовы следовать принципу прозрачности, если бы были уверены, что другие поступят так же.

9. http://www.worldbank.org/afr/ccproj (last accessed August 2006).

10. http://www.nigeriasaotomejda.com/(last accessed August 2006).

Научное издание

Как избежать ресурсного проклятия

Под редакцией Макартена Хамфриса, Джеффри Д. Сакса
и Джозефа Ю. Стиглица

Художник серии Валерий Коршунов
Верстка макета Сергей Зиновьев
Корректор Татьяна Озерская

Издательство Института Гайдара
125993, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1

Подписано в печать 10.05.2011. Формат 70×100/16.
Гарнитура New Baskerville. Бумага офс. №1. Печать офсетная.
Заказ № 3130

Отпечатано в типографии ГУП ППП «Типография "Наука"»
121099, Москва, Шубинский пер., д. 6

Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара — крупнейший российский научно-исследовательский и учебно-методический центр.

Институт экономической политики был учрежден Академией народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации в 1990 году. С 1992 по 2009 год он был известен как Институт экономики переходного периода, бессменным руководителем которого был Е.Т. Гайдар.

В 2010 году по инициативе коллектива в соответствии с Указом Президента РФ от 14 мая 2010 г. №601 Институт вернулся к исходному наименованию и ему было присвоено имя Е.Т. Гайдара.

Издательство Института Гайдара основано в 2010 году. Задачей издательства является публикация отечественных и зарубежных исследований в области экономических, социальных и гуманитарных наук, трудов классиков и современников.

ИЗДАТЕЛЬСТВО
ИНСТИТУТА
ГАЙДАРА