



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
22 January 2020
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Рассчитанное на несколько лет совещание
экспертов по сырьевым товарам и развитию
Двенадцатая сессия
Женева, 1–2 апреля 2020 года
Пункт 4 предварительной повестки дня

Повышение прозрачности сырьевых рынков

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

В этой справочной записке рассматриваются вопросы, связанные с прозрачностью сырьевых рынков. Необходимость прозрачности подчеркивается в качестве предварительного условия ответственности и эффективного управления в сырьевых секторах. Прозрачность может помочь предотвратить коррупцию, бесхозяйственность, потерю государственных доходов и незаконные финансовые потоки из зависящих от сырья развивающихся стран. В записке проводится тот тезис, что повышение прозрачности сырьевых рынков требует совместных и скоординированных усилий развивающихся стран, зависящих от сырья, и развитых стран. В этой связи крайне важно, чтобы развивающиеся страны, зависящие от сырья, вместе с партнерами по развитию создавали потенциал, необходимый для обеспечения прозрачности и предотвращения незаконных финансовых потоков. Кроме того, участие в международных и региональных инициативах, а также применение стандартов и схем сертификации может помочь в повышении прозрачности. Прозрачность способствует и содействует доступности информации о рынке. Технологии также могут сыграть свою роль, особенно с точки зрения отслеживаемости продукции и расширения доступа на рынок мелких сельскохозяйственных производителей.



Введение

1. В пункте 208 Аккрского соглашения (TD/442) Совету по торговле и развитию Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) поручено учредить рассчитанное на несколько лет совещание экспертов по сырьевым товарам и развитию. Мандат был подтвержден в пункте 17 Дохинского мандата (TD/500/Add.1), который продлил его на период 2013–2016 годов, и в пункте 100 s) Найробийского маафикиано (TD/519/Add.2), принятого на четырнадцатой сессии Конференции, которое продлило мандат до 2020 года включительно. Нынешнее совещание является двенадцатой сессией рассчитанного на несколько лет совещания экспертов по сырьевым товарам и развитию.

2. В этой справочной записке подчеркивается важность прозрачности для эффективного управления на сырьевых рынках. В этом смысле записка является ответом на пункт 55 b) Найробийского маафикиано, в котором содержится призыв к ЮНКТАД «проводить исследовательскую и аналитическую работу и оказывать техническую помощь по тематике меняющегося ландшафта международной торговли, включая выявление средств для стимулирования диверсификации экономики, снижения торговых издержек, содействия повышению степени переработки, в том числе в рамках глобальных систем производства товаров и услуг, с изучением вопросов прозрачности, социальной и экологической ответственности и их потенциального воздействия на развитие». Кроме того, справочная записка представляется в соответствии с решением Совета по торговле и развитию на его шестьдесят пятой сессии о включении вопроса о повышении прозрачности сырьевых рынков в число основных тем двенадцатой сессии рассчитанного на несколько лет совещания экспертов по сырьевым товарам и развитию¹.

3. Основное внимание в справочной записке уделяется прозрачности как основе ответственности и эффективного управления. В этой связи прозрачность необходима на всех этапах цепочки создания стоимости сырьевых товаров, а также для устойчивого и рационального использования сырьевых доходов. Кроме того, в записке проводится тот тезис, что прозрачность является общей задачей зависящих от сырьевых товаров развивающихся стран и развитых стран. В записке определено несколько точек входа для повышения прозрачности в сырьевых секторах, например на основе региональных и международных инициатив и стандартов и схем сертификации, а также продвижения информации о сырьевых рынках.

I. Прозрачность сырьевых рынков: общая задача для развивающихся и развитых стран

A. Важность прозрачности

4. Хотя ее общепринятого определения не имеется, прозрачность характеризует ситуацию, когда общественность имеет всеобъемлющий и своевременный доступ к информации и данным, которые необходимы для того, чтобы директивные органы, учреждения и предприятия отвечали за свои действия. В этом смысле прозрачность – не самоцель, а предварительное условие ответственности и эффективного управления в более широком смысле. Отсутствие прозрачности способствует коррупции, незаконной деловой практике и неэтичному поведению.

5. На сырьевых рынках прозрачность часто отсутствует, что имеет негативные последствия, особенно для развивающихся стран, которые зависят от экспорта сырьевых товаров, таких как нефть, минералы и сельскохозяйственная продукция. Во многих из этих стран доходы от сырьевых товаров необходимы для борьбы с бедностью и финансирования программ развития. Например, 64% развивающихся стран и стран с переходной экономикой классифицируются ЮНКТАД как зависящие

¹ TD/B/65(2)/4, пункт 82 и приложение II.

от сырья². В этих странах экспортные доходы от сырьевого сектора составляют не менее 60% всех доходов от экспорта товаров. Страны с низким уровнем дохода, 91% которых являются развивающимися странами, зависящими от сырья, особенно подвержены сырьевой зависимости. Во многих зависящих от сырья развивающихся странах необходимо повысить прозрачность, чтобы обеспечить широкое пользование благами эксплуатации ресурсов и способствовать устойчивому развитию.

6. Прозрачность – это проблема, которая касается всей цепочки создания стоимости сырья, включая стадии разведки, добычи, переработки и торговли. На каждой стадии цепочки создания стоимости прозрачность может помочь уменьшить масштабы коррупции и злоупотреблений, улучшить управление и привести к более справедливому распределению доходов от сырьевых товаров. В этой связи повышение прозрачности требует совместных усилий государства, гражданского общества и бизнеса в сырьевом секторе.

В. Прозрачность в цепочках создания стоимости сырья

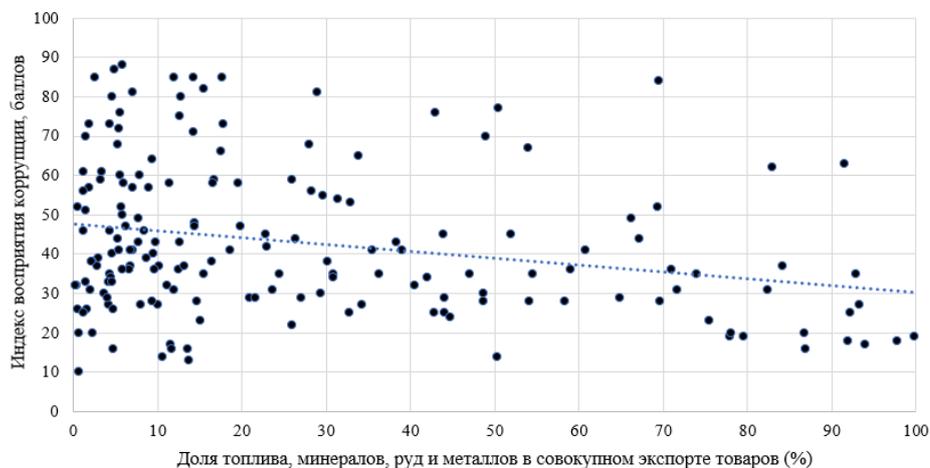
7. Прозрачность является ключевым аспектом эффективного управления для всех сырьевых секторов. Тем не менее добывающие отрасли, т. е. нефтяная и газовая промышленность и добыча минерального сырья, чаще всего демонстрируют недостаточную прозрачность. Например, в нефтяной и газовой промышленности и добыче минерального сырья решения часто принимаются по своему усмотрению на высоком правительственном уровне, где институциональный надзор ограничен. Кроме того, добыча полезных ископаемых технически сложна и часто сосредоточена в отдаленных районах, что затрудняет общественный контроль.

8. Отсутствие прозрачности создает условия, способствующие коррупции и, таким образом, препятствующие росту и развитию сырьевых развивающихся стран, зависящих от добывающих отраслей. Согласно одной из оценок Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), на нефтяной и горнодобывающий сектора приходится наибольшая доля (19%) дел о взяточничестве за рубежом, которые были рассмотрены в период между вступлением в силу Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих сделках в 1999–2014 годах³. Кроме того, в Индексе восприятия коррупции «Трансперенси интернешнл» (где высокий индекс подразумевает восприятие низкого уровня коррупции), 20 государств – членов Организации Объединенных Наций с самой высокой совокупной долей топлива, руд и металлов в их экспорте товаров в 2018 году имеют средний индекс 30,5, что значительно ниже среднего по всем странам – 43,0. На диаграмме 1 показана отрицательная связь между величиной индекса восприятия коррупции и уровнем зависимости от добывающего сектора.

² UNCTAD, 2019, *State of Commodity Dependence 2019* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.D.8, Geneva).

³ OECD, 2014, *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris.

Диаграмма 1
Добывающие отрасли и восприятие коррупции

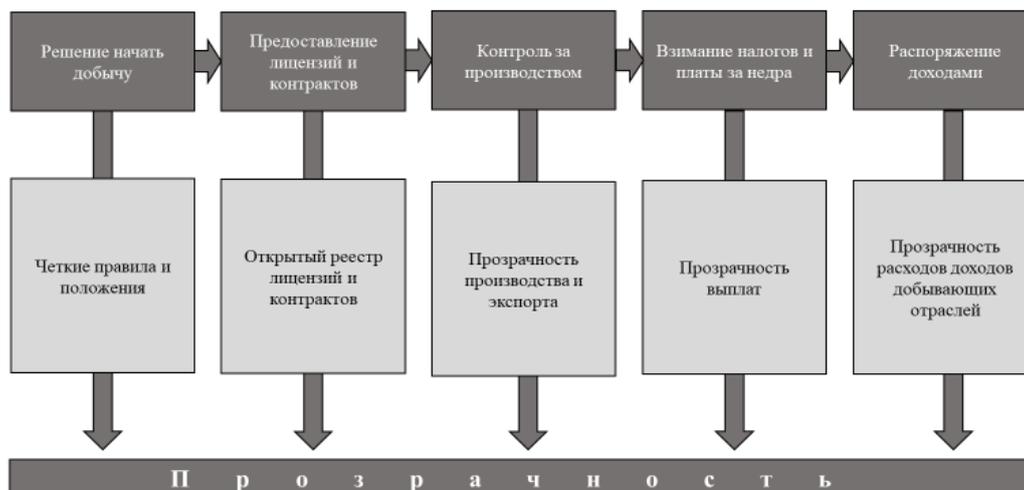


Источники: База данных ЮНКТАДстат для торговых данных; индекс восприятия коррупции «Трансперенси интернешнл» (URL: <https://www.transparency.org/cpi2018>).

Примечания: Расчеты произведены по 176 государствам – членам Организации Объединенных Наций, по которым имеются данные за 2018 год как в базе данных ЮНКТАДстат, так и в Индексе восприятия коррупции. Более низкий показатель индекса восприятия коррупции означает восприятие более высокого уровня коррупции. Топливо, минералы, руды и металлы как разделы 3, 27, 28, 68, 667 и 971 Стандартной международной торговой классификации.

9. Проблема прозрачности возникает во всей цепочке создания стоимости добывающих отраслей. Существуют разные концептуальные схемы анализа цепочек создания стоимости нефти, газа и минерального сырья, которые либо следуют хронологическому последовательности реализации отдельных проектов (разведка – разработка – добыча – вывод из эксплуатации), либо нацелены на связанные области политики для устойчивого управления добывающим сектором (решение добывать – лицензирование – контроль за деятельностью – сбор налогов и платы за недра – использование поступлений). В данной справочной записке используется последний метод, поскольку он лучше подходит для анализа разработки и реализации политики, широко используется в литературе по этой теме и был принят организациями, занимающимися вопросами прозрачности и управления в добывающих отраслях, такими как Инициатива по прозрачности добывающих отраслей и Институт природопользования. На диаграмме 2 представлено наглядное отображение основных областей политики в цепочках создания стоимости нефти, газа и полезных ископаемых.

Диаграмма 2

Прозрачность и цепочка создания стоимости добывающих отраслей

Источник: Секретариат ЮНКТАД.

10. Прозрачность в добывающем секторе начинается с четких правил и положений о принятии решений, в том числе о том, целесообразно ли осваивать вновь разведанное месторождение. В этой связи важно, чтобы ожидаемые доходы и другие выгоды, а также ожидаемые затраты и риски были известны, тщательно проанализированы и учитывались при принятии решений. Это включает анализ потенциального воздействия на окружающую среду, здоровье людей и социальную сферу, особенно в общинах, где будет вестись добыча, и вокруг них. Прозрачность требует, чтобы как затраты, так и выгоды потенциальных добывающих проектов были предметом широкой общественной дискуссии с участием всех соответствующих заинтересованных сторон.

11. В горнодобывающем секторе одной из предпосылок содержательного общественного обсуждения между заинтересованными сторонами служит наличие подробной информации о ресурсе. В связи с этим крайне важно, чтобы правительство, гражданское общество и инвесторы в горнодобывающей промышленности имели четкое представление о результатах геологоразведочных работ, включая ключевые показатели ресурсов или запасов, таких как размеры месторождения и содержание металла в руде. Это позволяет государству лучше прогнозировать будущие доходы, дает представление гражданскому обществу о потенциальных масштабах добычи полезных ископаемых и снижает риск и неопределенность для потенциальных инвесторов. Для повышения прозрачности результатов разведки многие страны разработали стандарты отчетности и классификации. На международном уровне имеются две основные инициативы по разработке общих и сопоставимых стандартов отчетности, а именно: Комитет по международным стандартам отчетности о минерально-сырьевых запасах и Рамочная классификация ископаемых энергетических и минеральных запасов и ресурсов Организации Объединенных Наций. Комитет по международным стандартам отчетности о минерально-сырьевых запасах является международным консультативным органом, который разработал базовую форму отчетности по запасам и ресурсам полезных ископаемых, которая была согласована с правилами отчетности многих стран. Поэтому принципы отчетности Комитета являются обязательными для горнодобывающих компаний, котирующихся на многих фондовых биржах⁴. Рамочная классификация ископаемых энергетических и минеральных запасов и ресурсов Организации Объединенных Наций, разработанная Европейской экономической комиссией, обеспечивает основу классификации, которая

⁴ Действующие члены представляют большинство европейских стран, а также Австралию, Бразилию, Индию, Индонезию, Казахстан, Канаду, Колумбию, Монголию, Российскую Федерацию, Соединенные Штаты Америки, Турцию, Чили и Южную Африку.

применяется к запасам и ресурсам полезных ископаемых, ископаемых источников энергии, ядерной энергии и возобновляемых источников энергии⁵. В отношении твердых минеральных ресурсов существует связующий документ, который позволяет классифицировать оценки на основе определений Комитета по международным стандартам отчетности о минерально-сырьевых запасах в рамках системы кодов Рамочной классификации ископаемых энергетических и минеральных запасов и ресурсов Организации Объединенных Наций.

Прозрачность контрактов

12. Прозрачность предоставления лицензий и заключения контрактов – еще один ключевой элемент эффективного ресурсопользования. К этому относится общедоступная информация о правилах, процедурах и критериях выдачи лицензий, разрешений и контрактов. В этой связи важно отметить, что раскрытие соглашений между государством и компаниями может быть выгодным для обеих сторон. В частности, прозрачность контрактов может укрепить «социальную лицензию» на деятельность компании, т. е. одобрение обществом деловой активности компании. Точно так же прозрачность контрактов может способствовать доверию граждан к эффективности управления государством в добывающем секторе.

13. Прозрачность контрактов в добывающей промышленности включает предание гласности всех соглашений между государством и компаниями нефтегазовой и горнодобывающей промышленности. В их числе – лицензии и разрешения на разведку или эксплуатацию месторождений, оценки воздействия на окружающую среду и соглашения, касающиеся мониторинга окружающей среды, оценки воздействия на здоровье, оценки социального воздействия и любые другие соглашения, в том числе о локализации производства.

14. Все большее число стран ввели практику или приняли законы, которые способствуют преданию гласности контрактов. Например, исследование, проведенное в 2017 году Институтом природопользования, выявило 22 страны, в которых приняты законы или нормативные акты, требующие определенного уровня раскрытия информации о контрактах в добывающем секторе⁶. Государственный реестр лицензий и контрактов на разведку и добычу полезных ископаемых может повысить прозрачность и облегчить доступ к информации для всех заинтересованных сторон, включая группы гражданского общества. Несколько стран создали такие интерактивные реестры контрактов на добычу, в том числе такие страны, как Гвинея, Демократическая Республика Конго, Колумбия, Сьерра-Леоне, Филиппины и Тунис. Интерактивное хранилище, в котором собраны общедоступные контракты в нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности, содержит более 2 000 документов по 93 странам и 53 видам ресурсов⁷. В таблице ниже приведен список 15 стран с наибольшим числом общедоступных контрактных документов по проектам в нефтяной, газовой и горнодобывающей промышленности. В этот список входят 9 стран Африки, 4 латиноамериканских страны и 2 страны Азии.

⁵ Рамочная классификация ископаемых энергетических и минеральных запасов и ресурсов Организации Объединенных Наций была одобрена 56 государствами – членами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций.

⁶ Pitman R and Hubert D, 2017, *Past the Tipping Point? Contract Disclosure within EITI [Extractive Industries Transparency Initiative]*, Natural Resource Governance Institute.
URL: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/past-tipping-point> (дата обращения: 18 декабря 2019 года).

⁷ На основе данных <https://resourcecontracts.org/> (дата обращения: 14 ноября 2019 года).

Общедоступные контрактные документы нефтегазовых и горнодобывающих проектов

<i>Страна</i>	<i>Число документов в открытом доступе</i>
Тунис	297
Перу	271
Колумбия	266
Демократическая Республика Конго	147
Мексика	136
Филиппины	101
Гвинея	86
Ирак	84
Замбия	71
Сенегал	52
Боливия (Многонациональное Государство)	50
Гана	40
Либерия	37
Конго	28
Мавритания	26

Источник: На основе данных <https://resourcecontracts.org/> (дата обращения: 14 ноября 2019 года).

15. Частный сектор также может способствовать прозрачности контрактов в добывающих отраслях. Например, Инициатива по прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) на своем сайте дает перечень 62 поддерживающих ее компаний, включая некоторые из крупнейших в мире нефтегазовых и горнодобывающих компаний⁸. Несколько компаний размещают контрактные соглашения на своих сайтах. Так, на сайте компании «Космос энергии», занимающейся разведкой и добычей нефти и газа, из Соединенных Штатах Америки представлены нефтяные соглашения и соглашения о разделе продукции с правительствами девяти африканских стран и одной южноамериканской страны⁹. Кроме того, «Таллоу ойл», базирующаяся в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, на своем веб-сайте разместила соглашения о разделе продукции с Гайаной и Ганой¹⁰. По-видимому, значительная доля компаний добывающей промышленности поддерживает прозрачность контрактов. Например, опрос, проведенный «Оксфам» в 2018 году, показал, что более половины компаний, поддерживающих Инициативу по прозрачности добывающих отраслей, и членов Международного совета по горнодобывающей и металлургической отраслям поддерживают раскрытие контрактов в той или иной форме¹¹.

16. Контроль за деятельностью имеет решающее значение для прозрачности в добывающей промышленности. Эффективность управления требует, чтобы государство осуществляло контроль за деятельностью нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний по производству и экспорту, а также за их практикой в вопросах гигиены и безопасности и охраны окружающей среды. Это включает регулярную проверку выполнения компаниями условий, предусмотренных в лицензиях и других договорных соглашениях. Например, государство должно иметь возможность проверять путем отбора проб и проведения испытаний точность сообщаемых горнодобывающими компаниями данных о стоимости экспортируемого минерального сырья. В отсутствие эффективного контроля существует риск

⁸ См. <https://eiti.org/supporters/companies> (дата обращения: 14 ноября 2019 года).

⁹ См. <https://www.kosmosenergy.com/transparency/> (дата обращения: 14 ноября 2019 года).

¹⁰ См. <https://www.tulloil.com/sustainability/equality-and-transparency/transparency-of-tax-and-petroleum-agreements> (дата обращения: 14 ноября 2019 года).

¹¹ Oxfam International, 2018, Contract disclosure survey 2018, Oxfam Briefing Paper (May).

занижения данных горнодобывающими компаниями и недополучения доходов государством¹². В связи с этим важно, чтобы функции и обязанности по контролю были четко распределены между государственными органами и ведомствами. Кроме того, для обеспечения эффективности контроля ответственные органы должны располагать возможностями и ресурсами, необходимым им для выполнения своего мандата.

Прозрачность выплат и доходов

17. Прозрачность выплат и доходов составляет сердцевину эффективности ресурсопользования. Чтобы оценивать получение страной справедливой доли от эксплуатации ее природных богатств должна быть доступна подробная информация о выплатах и доходах от добывающей промышленности. В связи с этим общественность должна иметь своевременный, точный и полный доступ к информации о полученных лицензионных платежах, налогах и выплатах за недропользование и дивидендах, а также о расчетах в натуральной форме, таких как передача государству или государственному предприятию доли продукции. Кроме того, должна предаваться гласности информация о доходах, которые государство или государственные предприятия получают от продажи нефти, газа или минерального сырья компаниям, торгующим сырьевыми товарами, что способствует контролю и ответственности. Такая торговля сырьевыми товарами приносит многим странам значительную долю сырьевых доходов. Например, продажи нефти составляют более двух третей всех государственных доходов в Азербайджане, Ираке, Конго и Нигерии¹³.

18. Кроме того, информация о финансовых льготах, таких как налоговые каникулы, снижение налогов или платы за пользование недрами, ускоренная амортизация, инвестиционные льготы, которые предоставляются добывающим отраслям, также должна предаваться гласности в порядке прозрачности выплат, поскольку такие льготы могут быть связаны со значительными упущенными доходами для государства. Например, 12 стран из 21 страны в базе данных о налоговых льготах Межправительственного форума по горнодобывающей и металлургической промышленности и устойчивому развитию предоставляют налоговые каникулы¹⁴. В этой связи также необходимо принимать во внимание потенциальную поведенческую реакцию на финансовые льготы, такую как перевод компаниями производства и доходов в страны с налоговыми каникулами¹⁵. Без прозрачности льгот гражданское общество, парламент и другие заинтересованные стороны не могут выносить обоснованных суждений о вкладе добывающей промышленности в благосостояние и развитие своей страны.

Незаконные финансовые потоки

19. Отсутствие прозрачности создает благоприятную среду для бесхозяйственности и неэтичных методов ведения бизнеса, способных привести к незаконным финансовым потокам. В последние годы возросло внимание к незаконным финансовым потокам, связанным с сырьевыми секторами. Хотя нет общепризнанного определения незаконных финансовых потоков, их часто называют незаконно полученными, перечисленными или использованными суммами, пересекающими границы¹⁶.

¹² Readhead A, 2018, *Monitoring the value of mineral exports: Policy options for Governments*, International Institute for Sustainable Development and OECD.

¹³ Poretti P, 2019, *Transparency in the first trade*, Extractive Industries Transparency Initiative. URL: <https://eiti.org/document/transparency-in-first-trade> (дата обращения: 20 января 2020 года).

¹⁴ Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development, 2019, *Mining tax incentives database*. URL: <https://www.igfmining.org/tax-incentives-mining/> (дата обращения: 20 января 2020 года).

¹⁵ Readhead A, 2018, *Tax Incentives in Mining: Minimizing Risks to Revenue*, International Institute for Sustainable Development and Organization for Economic Cooperation and Development.

¹⁶ См. <https://developmentfinance.un.org/illicit-financial-flows> (дата обращения: 16 декабря 2019 года).

20. Незаконные финансовые потоки вызывают отток важных ресурсов и в некоторых случаях, по оценкам, превышают приток ОПР. Например, Группа высокого уровня по незаконным финансовым потокам из Африки оценила незаконные финансовые потоки из Африки в 50 млрд долл. в год¹⁷. Важность незаконных финансовых потоков также подтверждается соответствующей задачей 16.4 в рамках цели 16 в области устойчивого развития, которая заключается в том, чтобы «значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, активизировать деятельность по обнаружению и возвращению похищенных активов и вести борьбу со всеми формами организованной преступности» (A/RES/70/1). Кроме того, Аддис-Абебская программа действий предусматривает обязательство стран удвоить усилия «в целях существенного сокращения к 2030 году незаконных финансовых потоков, с тем чтобы в конечном итоге ликвидировать их» (A/RES/69/313).

21. В условиях сырьевых рынков одна из главных форм незаконных финансовых потоков – трансфертное ценообразование. Трансфертное ценообразование – это практика, при которой внутрифирменные операции проводятся по завышенным ценам, а не ценам в операциях между независимыми контрагентами в соответствии с принципом минимального сокращения налогооблагаемой прибыли. Цель таких операций состоит в выводе прибыли из юрисдикций с высокими налогами в юрисдикции с низкими налогами с целью снижения налогообложения. Сокращение возможностей для этого и других методов уклонения и ухода от налогов лежит в основе проекта ОЭСР/Группы 20 по размыванию налогооблагаемой базы и выводу прибыли из-под налогообложения. Согласно оценкам проекта, уход от налогов обходится правительствам в 100–240 млрд долл. в год, что эквивалентно 4–10% поступлений от налогообложения компаний во всем мире¹⁸.

22. В этом контексте для пресечения злоупотреблений трансфертным ценообразованием необходимо сотрудничество между государствами, в которых ведется добыча полезных ископаемых, и государствами базирования международных горнодобывающих компаний. Это особенно важно, поскольку многие компании, которые ведут добычу в развивающихся странах, зависящих от сырья, являются многонациональными корпорациями, базирующимися в развитых странах или, что касается части таких корпораций, в других развивающихся странах. Например, в 2017 году 717 австралийских компаний в горнодобывающей и нефтегазовой отрасли реализовывали проекты в 106 странах, в том числе в 34 африканских странах¹⁹. Аналогичным образом, в 2017 году 1 364 канадских горнодобывающих компаний владели зарубежными активами по добыче и разведке на сумму 260,1 млрд долл., в том числе 55,0 млрд долл. в Южной Америке и 26,3 млрд долл. в Африке²⁰.

23. В последние годы в развитых странах были приняты несколько законов и нормативных актов, направленных на повышение прозрачности в секторах природных ресурсов. Например, директива Европейского союза 2013/50/EU требует от компаний, чьи ценные бумаги обращаются в Европейском союзе и которые ведут активную деятельность в добывающей промышленности или в лесозаготовке в первичных лесах, на ежегодной основе предавать гласности выплаты государству в странах, где они работают. В Канаде в 2015 году вступил в силу закон о мерах прозрачности в добывающем секторе. Закон требует от компаний, которые котируются на канадской фондовой бирже или ведут бизнес в Канаде, раскрывать информацию о выплатах, произведенных иностранным правительствам в связи с налогами, роялти, отчислениями, разрешениями на добычу, бонусами, дивидендами и улучшением

¹⁷ United Nations, Economic Commission for Africa, 2015, *Illicit Financial Flows: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, Addis Ababa.

¹⁸ OECD, 2015, *Taxing multinational enterprises: Base erosion and profit shifting*, Policy Brief, October, OECD Publishing.

¹⁹ Publish What You Pay Australia, 2017, *Abundant resources, absent data: Measuring the openness of Australian listed mining, oil and gas companies on the African continent*, London.

²⁰ Natural Resources Canada, 2019, *Canadian mining assets*, Information Bulletin, February. URL: <https://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/publications/19323> (дата обращения: 15 ноября 2019 года).

инфраструктуры в нефтяном, газовом и горнодобывающем секторах. В Соединенных Штатах статья 1504 закона Додда-Фрэнка о реформе «Уолл-стрит» и защите потребителей 2010 года требовала от компаний, зарегистрированных в Соединенных Штатах, раскрывать платежи иностранным правительствам в отношении прав на нефть, газ и полезные ископаемые. Однако распоряжение²¹ о выполнении этого требования, принятое Комиссией по ценным бумагам и биржам Соединенных Штатов, было отменено в 2017 году²².

Право собственности конечного владельца

24. Право собственности конечного владельца является важным элементом прозрачности в сырьевых отраслях. Целевая группа по финансовому мониторингу, межправительственная организация, которая разрабатывает политику по борьбе с отмыванием денег, определяет конечного владельца как «физическое лицо (физических лиц), которое в конечном итоге владеет или контролирует клиента и/или физическое лицо, от имени которого проводится операция. Сюда также включаются лица, которые в конечном итоге осуществляют реальный контроль над юридическим лицом или организацией»²³. Таким образом, конечный владелец – это реальное лицо, владеющее компанией или контролирующее ее. В отсутствие прозрачности конечного владения бизнес могут вести анонимные фиктивные компании, что способствует коррупции, конфликтам интересов и уклонению от уплаты налогов.

25. В последние годы в ряде стран, включая развивающиеся страны, зависящие от сырья, в законодательстве были закреплены требования прозрачности конечного владения. Например, Либерия включила в свое законодательство положение, предусматривающее раскрытие конечного владельца компаний как условие допуска к участию в конкурсе на разработку нефтяных месторождений²⁴. Страны, участвующие в Инициативе по прозрачности добывающих отраслей, к 2020 году обязаны публиковать сведения о конечных владельцах компаний, работающих в нефтегазовом и горнодобывающем секторах. Реестры конечных владельцев также могут усилить прозрачность и уменьшить вероятность конфликта интересов в сырьевых секторах и за их пределами.

Использование сырьевых доходов

26. Рациональное использование доходов от сырьевых товаров – важнейшая и сложная задача для правительств развивающихся стран, зависящих от сырья. Сырьевые рынки характеризуются высоким уровнем волатильности, что выражается в колебаниях доходов и неопределенности их будущих потоков. В этой связи наличие хорошо продуманной и прозрачной системы налоговой политики может повысить эффективность государственных расходов. Это отражено, например, в изданном в 2019 году Кодексе налоговой прозрачности Международного валютного фонда, в котором содержится новый элемент управления доходами от природных ресурсов: «Государственные доходы от деятельности по разведке и добыче природных ресурсов должны взиматься, регулироваться и расходоваться открытым и прозрачным образом»²⁵. В этом контексте прозрачность обеспечивает общественный контроль и ставит предел неэффективности и коррупции.

²¹ Rule on disclosure of payments by resource extraction issuers (document 81 FR 49359), issued by the Securities and Exchange Commission of the United States of America on 27 July 2016.

URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2016/07/27/2016-15676/disclosure-of-payments-by-resource-extraction-issuers> (дата обращения: 22 января 2020 года).

²² United States of America, 2017, Public Law 115-4, 115-4,

URL: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ4/PLAW-115publ4.pdf>.

²³ Financial Action Task Force, 2012–2019, *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation*, Paris, URL: www.fatf-gafi.org/recommendations.html (дата обращения: 22 января 2020 года).

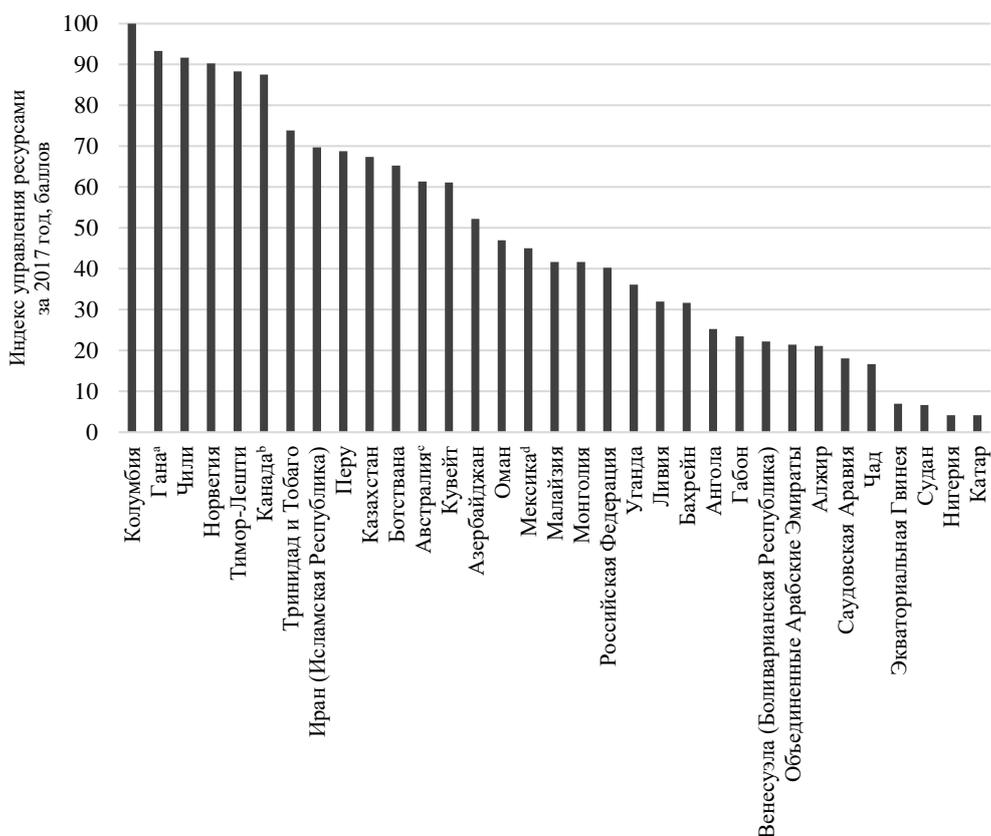
²⁴ Natural Resource Governance Institute, 2018, Beneficial ownership screening: Practical measures to reduce corruption risks in extractives licensing, Briefing, May.

²⁵ International Monetary Fund, 2019, The fiscal transparency code, URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>.

27. Когда страна использует свои запасы невозобновляемых ресурсов, таких как нефть, газ или минералы, для получения дохода, важными аспектами распоряжения доходами становятся устойчивость и межпоколенческая справедливость. Использование части текущих доходов от сырьевых товаров для создания других форм капитала, включая человеческий капитал, физический капитал и финансовые активы, служит одним из способов обеспечения устойчивости потоков доходов, и будущие поколения получают справедливую долю от сырьевых богатств страны.

28. Прозрачное использование доходов от сырьевых товаров также распространяется на фонды суверенного благосостояния, сформированных за счет сырьевых доходов. Такие фонды созданы многими богатыми природными ресурсами странами, включая развивающиеся страны, зависящие от сырья. Примеры включают Фонд регулирования доходов (нефть и газ) Алжира, Суверенный фонд Анголы (нефть), Фонд пулы (алмазы) Ботсваны, Фонд накопления и стабилизации (нефть, газ и минеральное сырье) Колумбии, Национальный нефтяной фонд Казахстана и Нефтяной фонд Тимора-Лешти. Созданные за счет сырьевых доходов суверенные фонды благосостояния эффективны и устойчивы только в том случае, если они характеризуются прозрачностью, эффективным управлением и правилами пополнения/расходования, надежно закрепленных в документах бюджетной политики. Например, созданный за счет доходов от меди Фонд экономической и социальной стабилизации Чили обычно считается успешным примером основанного на сырьевых доходах суверенного фонда благосостояния. Фонд экономической и социальной стабилизации работает в сочетании с прозрачным правилом структурного баланса, который защищает бюджет от волатильности цен на медь, но также ограничивает изъятие средств фонда. Из 33 суверенных фондов благосостояния, включенных в Индекс управления ресурсами 2017 года по нефтяному, газовому и горнодобывающему секторам, 6 получили хорошие оценки (более 75 баллов), из них 4 фонда созданы сырьевыми развивающимися странами. Однако все суверенные фонды благосостояния, оцененные как проблемные (менее 30 баллов), также были фондами сырьевых развивающихся стран (диаграмма 3).

Диаграмма 3
Оценка сырьевых фондов суверенного благосостояния по Индексу управления ресурсами



Источник: На основе данных Natural Resource Governance Institute, 2017 Resource Governance Index.

^a Нефть и газ.

^b Альберта.

^c Западная Австралия.

^d Нефть и газ.

29. Прозрачность также является важной проблемой для государственных предприятий. Государственные предприятия часто бывают крупными и играют ключевую роль в добывающих отраслях. Например, государственные предприятия нефтегазовой и горнодобывающей отрасли контролируют около 80% мировых запасов нефти²⁶. Таким образом, коррупция на государственных предприятиях может нанести исключительно большой экономический ущерб помимо подрыва доверия общества к правительству. Согласно исследованию ОЭСР, государственные предприятия были замешаны в 20% из 131 ставших известными случаев коррупции в добывающей промышленности и имели повышенные коррупционные риски по сравнению с другими отраслями экономики²⁷. Кроме того, только 9 из 81 государственного предприятия, включенного в Индекс управления ресурсами 2017 года, достигли хорошего уровня прозрачности и ответственного управления²⁸.

²⁶ International Monetary Fund, 2012, Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation, Policy Paper.

²⁷ OECD, 2016, *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*, OECD Publishing, Paris.

²⁸ Natural Resource Governance Institute, 2018, Guide to extractive sector State-owned enterprise disclosures. URL: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/guide-to-extractive-sector-state-owned-enterprise-disclosures> (дата обращения: 21 января 2020 года).

С. Пути повышения прозрачности сырьевых рынков

30. Зависящие от сырья развивающиеся страны могут повысить прозрачность сырьевых отраслей с помощью международных стандартов и инициатив. Для зависящих от сырья развивающихся стран, обладающих значительными запасами нефти, газа и полезных ископаемых, Инициатива по прозрачности добывающих отраслей может способствовать улучшению управления этими отраслями. Инициатива по прозрачности добывающих отраслей – это инициатива с участием многих заинтересованных сторон, выдвинутая в сентябре 2002 года на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге (Южная Африка). Она устанавливает стандарт прозрачности и эффективного управления нефтяным, газовым и горнодобывающим сектором. Страны, реализующие Инициативу по прозрачности в добывающих отраслях, должны выполнять ряд требований, охватывающих всю цепочку создания стоимости в добывающих отраслях, а также регулирование государственных доходов. По состоянию на ноябрь 2019 года Инициатива по прозрачности добывающих отраслей осуществлялась в 52 странах, включая 37 развивающихся стран, зависящих от сырья. Среди развивающихся стран, зависящих от сырья, 5 получили оценку «удовлетворительный прогресс», 25 – «заметный прогресс», в то время как 3 – «недостаточный прогресс» или временно оценки не получили. Кроме того, четыре зависящие от сырья развивающиеся страны, участвующие в Инициативе по прозрачности добывающих отраслей, еще не были оценены по стандарту Инициативы 2016 года²⁹.

31. Внедрение региональных стандартов и принципов, таких как принципы Концепции развития горнодобывающей промышленности в Африке, также может способствовать повышению прозрачности в сырьевых секторах. Концепция развития горнодобывающей промышленности в Африке была принята главами африканских государств на саммите Африканского союза в 2009 году. Концепция развития горнодобывающей промышленности в Африке, дополненная ее Планом действий и Программой управления добычей полезных ископаемых в Африке, направлена на прозрачную, справедливую и оптимальную эксплуатацию минеральных ресурсов для достижения устойчивого развития в регионе³⁰. Концепция развития горнодобывающей промышленности в Африке может быть дополнена программами ее реализации на уровне стран.

32. Для зависящих от сырья развивающихся стран, которые имеют фонды суверенного благосостояния, созданные за счет сырьевых доходов, так называемые Принципы Сантьяго излагают 24 добровольных руководящих принципа наилучшей практики³¹. Одной из ключевых целей этих принципов является обеспечение того, чтобы суверенные фонды благосостояния имели прозрачную и надежную структуру управления, обеспечивающую надлежащий оперативный контроль, управление рисками и подотчетность. Принципы Сантьяго одобрили такие созданные за счет сырьевых доходов суверенные фонды благосостояния, как Инвестиционное управление Абу-Даби, Суверенный фонд Анголы, Государственный нефтяной фонд Азербайджана, Инвестиционное управление Кувейта, Инвестиционное управление Ливии, Фонд пулы Ботсваны, Инвестиционное управление Катара и Нефтяной фонд Тимора-Лешти³².

33. Ограничение незаконных финансовых потоков, связанных с сырьевым сектором, является важным аспектом содействия мобилизации внутренних ресурсов в соответствии с Аддис-Абебской программой действий, поскольку они сокращают государственные ресурсы, имеющиеся для финансирования деятельности по достижению Целей устойчивого развития. Поскольку непрозрачность способствует

²⁹ См. <https://eiti.org/countries> (дата обращения: 20 ноября 2019 года).

³⁰ African Union, 2009, Africa Mining Vision, URL: <https://au.int/en/documents-9> (дата обращения: 21 января 2020 года).

³¹ См. International Working Group of Sovereign Wealth Funds, 2008, *Sovereign Wealth Funds, Generally Accepted Principles and Practices – “Santiago Principles”*.

³² Список участников Международного форума суверенных фондов благосостояния см. <https://www.ifswf.org/our-members> (дата обращения: 20 января 2020 года).

незаконным финансовым потокам, усиление прозрачности является важным аспектом борьбы с незаконными финансовыми потоками. Для решения проблемы незаконных финансовых потоков в качестве отправной точки необходимы надежные данные, что означает необходимость совершенствования методов количественной оценки незаконных финансовых потоков. Кроме того, необходимо улучшить согласованность и координацию между учреждениями, которые борются с незаконными финансовыми потоками. Наконец, крайне важно, чтобы учреждения, борющиеся с незаконными финансовыми потоками на уровне стран, такие как налоговые органы, располагали средствами и возможностями для эффективной работы. Например, благодаря доступу к учебным мероприятиям и взаимному обучению сотрудники налоговых органов могут получать и повышать квалификацию в вопросах оценки соблюдения принципа «независимости контрагентов» в трансфертном ценообразовании многонациональных компаний.

34. Схемы сертификации для подтверждения происхождения минерального сырья могут стать действенным способом повышения прозрачности в добывающем секторе. В частности, прослеживаемость является важным аспектом устойчивого освоения полезных ископаемых в случае стран, затронутых конфликтом. Ряд стандартов сертификации был разработан применительно к различным полезным ископаемым, регионам и процессам добычи. Схема сертификации Кимберлийского процесса, созданная в 2003 году, стала первой схемой этической сертификации источника полезных ископаемых. Схема сертификации Кимберлийского процесса, которая выросла из резолюции 55/56 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, направлена на предотвращение попадания алмазов из районов конфликта на мировой рынок алмазов.

35. Руководящие принципы должной осмотрительности для ответственного управления цепочкой поставок ОЭСР, принятые в 2011 году, основываются на многостороннем процессе, в котором участвуют 11 стран региона Великих озер, а также гражданское общество, горнодобывающая промышленность и Группа экспертов по Демократической Республике Конго, учрежденная Организацией Объединенных Наций. Основная цель руководящих принципов ОЭСР – обеспечение того, чтобы закупки компаниями полезных ископаемых не способствовали нарушениям прав человека и конфликтам. Первоначально руководящие принципы ОЭСР определяли в качестве минералов из зон конфликта олово, тантал, вольфрам и золото, но более поздние варианты расширили сферу их применения на все минералы, добываемых в районах, затронутых конфликтом, и районах высокого риска.

36. Некоторые схемы сертификации и правила должной осмотрительности основаны на рекомендациях ОЭСР или заимствуют из них часть положений. Например, Комиссия по ценным бумагам и биржам Соединенных Штатов признает руководящие указания ОЭСР в качестве основы практики должной осмотрительности в рамках представления данных об ископаемых из зон конфликта в соответствии с законом Додда-Франка о реформе «Уолл-стрит» и защите потребителей (статья 1502). Руководящие принципы ОЭСР также были отражены в схеме сертификации полезных ископаемых Международной конференции по региону Великих озер. Международная конференция по региону Великих озер устанавливает требования о том, чтобы горнорудное производство не велось в районах конфликта, не использовало детский труд и не нарушало права человека. Процесс сертификации включает в себя инспекции в местах добычи, отслеживание полезных ископаемых, экспортную сертификацию, базу данных отслеживания полезных ископаемых и сторонние аудиты, а также независимый аудит цепочки полезных ископаемых. Горные разработки, которые соответствуют всем критериям, сертифицируются или проходят аттестацию на экологичность. Регламент (ЕС) 2017/821 Европейского парламента и Совета, который был принят в мае 2017 года и вступит в силу в январе 2021 года, определяет обязательства по надлежащему подтверждению цепочки поставок в отношении импорта в Европейский союз олова, тантала и вольфрама и их руд и золота, поступающих из пострадавших от конфликта районов и районов высокого риска в соответствии с руководящими принципами ОЭСР. Различные отраслевые стандарты, разработанные ассоциациями частного сектора, такие как «Бесконфликтный золотой стандарт» Всемирного совета по золоту и Сертификация цепочки поставок Совета по

ответственности в ювелирном деле, также опираются на руководящие принципы ОЭСР.

37. Прозрачности сырьевых рынков также может способствовать наличие конъюнктурной информации. Один из примеров – Система информации о сельскохозяйственных рынках, которая была создана в 2011 году министрами сельского хозяйства Группы 20 в ответ на глобальное повышение цен на продовольствие в 2007/08 и 2010 годах. Система информации о сельскохозяйственных рынках предоставляет данные и прогнозы фундаментальных факторов рынка и цен на пшеницу, кукурузу, рис и сою и, таким образом, снижает неопределенность на рынке и облегчает координацию политики. Другие примеры – Инициатива по совместному использованию и распространению данных, платформа, созданная форумом Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, Статистическим бюро Европейских сообществ, Форумом стран – экспортеров газа, Международным энергетическим агентством, Латиноамериканской энергетической организацией, Организацией страны – экспортеров нефти и Отделом статистики Организации Объединенных Наций. Инициатива по совместному использованию и распространению данных организаций способствует прозрачности мировых рынков нефти и природного газа, предоставляя данные о добыче, потреблении, торговле и запасах в свободно доступных базах данных³³.

38. Средством повышения прозрачности рынка для целого ряда заинтересованных сторон, включая мелких сельскохозяйственных производителей, торговцев и экспортеров, могут быть товарные биржи. Товарные биржи – это регулируемые торговые площадки, которые выполняют несколько важных функций, включая предоставление информации о рынке путем распространения данных о ценах, ликвидности рынка и складских запасах. Крупнейшие и наиболее совершенные товарные биржи за пределами развитых стран находятся в странах – развивающихся рынках. К ним относятся Сан-Паульская биржа (Бразилия), Торговый совет Росарио в Аргентине, Универсальная товарная биржа Индии и Национальная биржа товаров и деривативов (Индия), Даляньская товарная биржа, Шанхайская фьючерсная биржа и Чжэнчжоуская товарная биржа в Китае, Биржа Малайзии и Южноафриканская фьючерсная биржа (Южная Африка).

39. Помимо фьючерсных бирж с большими объемами торгов, существует несколько товарных бирж, базирующихся в зависящих от сырья развивающихся странах, которые способствуют прозрачности рынка, предоставляя спотовые рынки, системы складских расписок и другие важные услуги. Например, Сельскохозяйственная товарная биржа Африки в Малави, созданная в 2006 году, имеет несколько складов и занимается торговлей зерном, бобовыми и орехами. Другой пример – Эфиопская товарная биржа, созданная в 2008 году, которая имеет электронную систему складских расписок и предлагает спотовый рынок кофе, семян кунжута и других товаров. Восточноафриканская биржа была основана в Руанде в 2013 году и с тех пор расширила свою деятельность, охватив ею Кению и Уганду. Товары, торгуемые на Восточноафриканской бирже, включают бобы, кукурузу, рис, сою, сорго и пшеницу. Товарная биржа Ганы начала торговые операции в конце 2018 года. В настоящее время на Товарной бирже Ганы торгуются такие товары, как кукуруза, кунжут, сорго и соя. Функционирующие товарные биржи в развивающихся странах, зависящих от сырья, могут способствовать большей прозрачности сырьевых рынков, доводя до сведения всех участников рынка преобладающие цены и объемы торгов. Тем не менее следует отметить, что для того, чтобы товарные биржи были эффективными и устойчивыми, должны соблюдаться определенные предварительные условия, включая соответствующую нормативно-правовую базу и требования к физической инфраструктуре³⁴. В то время как некоторые товарные биржи, базирующиеся в зависящих от сырья развивающихся странах, такие как Эфиопская товарная биржа и Восточноафриканская биржа, демонстрируют рост торговли по

³³ См. <https://www.jodidata.org/>.

³⁴ UNCTAD, 1997, *Emerging commodity exchanges: From potential to success*. Report by the UNCTAD secretariat.

объему и номенклатуре товаров, другие борются за достижение достаточного размера на рынке³⁵.

II. Резюме и соображения для политики

40. Прозрачность служит основой подотчетности и эффективного управления сырьевыми отраслями, что необходимо для обеспечения того, чтобы эксплуатация ресурсов способствовала устойчивому развитию в развивающихся странах, зависящих от сырья. В связи с этим для повышения прозрачности сырьевых рынков необходимы совместные усилия зависящих от сырья развивающихся стран и развитых стран. Зависящие от сырья развивающиеся страны должны создавать институты и внедрять правила и процедуры, способствующие прозрачности и эффективному управлению. Международные и региональные инициативы, а также системы стандартизации и сертификации могут служить эффективными средствами сотрудничества и координации усилий по повышению прозрачности. В этой связи важно, чтобы правила и стандарты прозрачности применялись не только в зависящих от сырья развивающихся странах и других богатых ресурсами развивающихся странах, из которых поставляется основная часть товаров на мировом рынке, но и в развитых странах и странах – развивающихся рынках, где базируются многие компании, которые доминируют в мировом производстве сырья и торговле им.

41. Помимо разработки правил и положений развивающимся странам, зависящим от сырья, крайне важно создавать и поддерживать потенциал, необходимый для контроля и обеспечения их соблюдения. Например, развивающимся странам, зависящим от сырья, вместе с партнерами по развитию необходимо учитывать потребности в потенциале для действенного пресечения незаконных финансовых потоков, связанных с сырьевыми рынками. Это включает создание и укрепление потенциала по выявлению и устранению злоупотреблений трансфертным ценообразованием многонациональных корпораций. Например, оперативные работники налоговых органов должны быть надлежащим образом обучены и иметь возможность оценивать, был ли применен принцип независимости контрагентов, что сложно во многих развивающихся странах из-за нехватки данных. В этой связи такие инициативы, как Платформа налогового сотрудничества, совместная инициатива Международного валютного фонда, ОЭСР, Организации Объединенных Наций и Группы Всемирного банка, могут оказать содействие на основе обмена знаниями и информацией, технической помощи и наращивания потенциала.

42. Наконец, зависящие от сырья развивающиеся страны вместе с развитыми странами и частным сектором могут выиграть от оценки технологических вариантов повышения прозрачности сырьевых рынков. Например, электронные системы складских квитанций и торговые платформы могут повысить эффективность и прозрачность товарных бирж. Кроме того, мобильные технологии и системы, основанные на блокчейне, могут помочь отслеживать товары или связывать аграриев с рынками и поставщиками услуг. Например, технология блокчейна используется для обеспечения прослеживаемости товаров, таких как золото, рис и кофе, в цепи поставок³⁶. Кроме того, основанное на блокчейне приложение было разработано для улучшения доступа мелких сельскохозяйственных производителей к финансам и страхованию³⁷.

³⁵ Sitko NJ and Jayne TS, 2012, Why are African commodity exchanges languishing? A case study of the Zambian Agricultural Commodity Exchange. *Food Policy*, 37(3):275–282.

³⁶ См. <https://www.ledgerinsights.com/blockchain-food-traceability-rice-thailand/> и <https://www.ledgerinsights.com/douwe-egberts-coffee-traceability-blockchain-farmer-connect/> (дата обращения: 21 января 2020 года).

³⁷ См. Global Lab for Climate Finance, 2019, Blockchain climate risk crop insurance, URL: https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/10/Blockchain_instrument-analysis.pdf.