

**ВОПРОСНИК ДЛЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ СТРАНЫ
НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ ДОХОДАМИ ОТ ПРИРОДНЫХ
РЕСУРСОВ**

Настоящий вопросник был разработан для сбора информации об управлении природными ресурсами с особым упором на доходы от природных ресурсов. Он основан на следующих документах МВФ: «Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере», дополняющем его «Руководстве по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере» и «Руководстве по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов» (все эти документы размещены на внешнем веб-сайте МВФ).

**Часть А. Основные документы и законы по налогово-бюджетному
управлению**

По каждому подлежащему охвату сектору (например, добычи нефти, природного газа, минеральных ресурсов, алмазов), просьба предоставить фактические документы или ссылки на соответствующие веб-сайты, содержащие:

- законы и другие соответствующие документы, определяющие полномочия по налогово-бюджетному управлению в сфере природных ресурсов, в том числе в отношении компаний (государственных и частных), занимающихся добычей природных ресурсов;
- законы и другие соответствующие документы, определяющие обязательства по перечислению платежей центральным или субнациональным (то есть региональным, местным) органам государственного управления или другим государственным единицам;
- законы и другие соответствующие документы, определяющие налоговые полномочия центральных и местных органов государственного управления и договоренности о разделе доходов между центральными и региональными/местными органами государственного управления;
- законы, касающиеся раскрытия информации о доходах, перечисляемых центральным или субнациональным органам государственного управления или другим государственным единицам;
- официальные соглашения и заявления для общественности об участии в Инициативе по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО), а также о соблюдении требований к раскрытию информации компаниями и государственными органами;

- образцы договоров и основные фактические договоренности или соглашения о разделе продукции между компаниями и государственными органами, а также сообщения или аналитические материалы в их отношении;
- законы и нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы функционирования, учета, отчетности и аудита любых фондов, занимающихся хранением и управлением доходов, которые исходно были получены от природных ресурсов (например, нефтяного сберегательного фонда);
- другие важные законы и документы, имеющие значение для анализа управления доходами от природных ресурсов;
- важнейшие веб-сайты, содержащие соответствующую информацию и законы.

Часть В. Подробные вопросы, касающиеся налогово-бюджетных учреждений и соответствующих требований

Законодательная база

1. Просьба охарактеризовать законодательную базу, регулиующую права собственности на природные ресурсы, а также дать описание того, кто является владельцем природных ресурсов.
2. Просьба охарактеризовать деятельность компаний (государственных и частных), занимающихся добычей природных ресурсов.

Полномочия в отношении доходов и расходов, в том числе фондов, связанных с поступлениями от природных ресурсов

3. Какая организация (например, министерство финансов, министерство энергетики, государственное предприятие) обладает законными полномочиями в отношении компаний, занимающихся добычей природных ресурсов? В каких законах и нормативных актах определяются эти полномочия?
4. Просьба охарактеризовать соответствующую роль правительства, органа регулирования (если таковой существует) и компаний, занимающихся добычей природных ресурсов, в определении политики, контроле за соблюдением нормативной базы и проведении коммерческих операций в секторе добычи природных ресурсов (включая установление цен на энергию), указав, в каких законах определена эта роль.

5. Какова процедура принятия законов о налогах/роялти, относящихся к добыче природных ресурсов и добывающим предприятиям? Все ли изменения включаются в годовой бюджетный процесс или существует возможность внесения изменений на более частой основе?
6. Соответствуют ли законы, регулирующие сектор природных ресурсов, системному бюджетному закону или другим положениям государственного бюджета, а также налоговым законам?
7. В случае доходов, которые не перечисляются в бюджет, какова правовая основа расходования этих средств?
8. Могут ли отдельные фонды, связанные с природными ресурсами, расходовать средства напрямую, то есть без утверждения со стороны правительства? Если да, то каким образом законодательные органы осуществляют ассигнование средств на такие расходы?
9. Какие существуют правила в отношении раскрытия информации о доходах, перечисляемых в отдельные фонды, связанные с природными ресурсами, и о расходах, финансируемых из таких фондов?

Полномочия в отношении управления активами и обязательствами и фондами, связанными с поступлениями от природных ресурсов

10. Кто обладает правом осуществлять внутренние и внешние займы от имени правительства для нужд сектора добычи природных ресурсов? Должен ли законодательный орган утверждать такое заимствование? Как информируется общественность о таких операциях заимствования?
11. Какая структура в рамках органов государственного управления обладает полномочиями на принятие решений в отношении инвестиций в финансовые или другие активы, полученные за счет поступлений от природных ресурсов? Если существует отдельный фонд природных ресурсов (например, нефтяной сберегательный фонд), просьба разъяснить политику фонда в этих вопросах.
12. Как определяется стратегия управления активами, полученными за счет поступлений от природных ресурсов и как раскрывается информация о такой стратегии? При помощи каких механизмов обеспечивается подотчетность и ответственность за управление активами? Какова политика в отношении раскрытия информации о портфелях финансовых и других активов?
13. Указываются ли данные о таких активах (или обязательствах) в общем балансе правительства или сектора государственного управления? Если нет, то где представляется отчетность по таким активам (или обязательствам)?

14. Если существуют отдельные фонды природных ресурсов, просьба описать правовую и институциональную основу, регулирующую их деятельность. В частности, как отражаются в системе государственного бюджета потоки поступлений и расходований средств этих фондов?

15. Могут ли активы отдельных фондов природных ресурсов использоваться в качестве гарантийного покрытия займов органов государственного управления или других государственных предприятий?

Участие в акционерном капитале

16. Просьба охарактеризовать формы и масштабы государственного участия в акционерном капитале предприятий, занимающихся добычей природных ресурсов (напрямую и через государственные предприятия).

17. Как раскрывается информация о государственном участии в акционерном капитале в секторах добычи природных ресурсов?

Процедуры лицензирования

18. Просьба охарактеризовать процедуры лицензирования в области природных ресурсов, которые в основном использовались в прошлом, и определить их как i) открытые торги на фиксированных условиях; ii) открытые торги на переменных условиях; или iii) договорные сделки.

19. Если процедуры лицензирования развивались со временем и были различными для разных проектов, просьба охарактеризовать процедуры лицензирования в разрезе отдельных проектов.

20. Просьба пояснить, как заинтересованные участники информируются о проведении торгов.

21. Какая информация о победивших заявках сообщается i) исполнительным органам власти, ii) законодательным органам; iii) широкой общественности?

Налоговый режим

22. Основываются ли платежи правительству за природные ресурсы преимущественно на налогах/роялти или на соглашениях о разделе продукции?

23. Если налоговый режим включает соглашения о разделе продукции, то существуют ли публикуемые образцы таких соглашений?

24. Просьба охарактеризовать основные положения, касающиеся платежей в бюджет, определяемые в фактических соглашениях. Публикуются ли фактические соглашения полностью или частично? Если частично, то какие части публикуются,

а какие не публикуются? Если фактические соглашения не публикуются, то кто имеет доступ к ним? Как в таком случае обеспечивается отчетность перед общественностью?

25. Определяются ли в соглашениях о разделе продукции механизмы финансирования? Если определяются, то публикуются ли они? Включают ли законодательные и другие документы конкретные правила, касающиеся механизмов финансирования? Если включают, то просьба охарактеризовать их.

26. Если налоговый режим требует уплаты налогов и/или роялти, то просьба охарактеризовать основные финансовые обязательства. Если режим различается в зависимости от проекта, то просьба указать отличительные особенности режима в случае важнейших проектов.

27. Просьба охарактеризовать налоговую базу, ставки налога и другие принципиальные характеристики следующих основных видов налогов:

- налог на доходы корпораций;
- налоги на дивиденды, проценты и любые другие, удерживаемые у источника налоги в отношении поступлений от природных ресурсов, выплачиваемых внутри страны и иностранным собственникам;
- любые другие налоги, применимые в данной сфере.

28. Просьба охарактеризовать требования, касающиеся выплаты роялти.

29. Просьба разъяснить любые расхождения между налогообложением доходов от природных ресурсов и обычной налоговой системой, действие которой распространяется на другие секторы или виды деятельности (например, налог на прибыль корпораций, налог на дивиденды или проценты, налог на прирост стоимости капитала, личный подоходный налог).

30. Охарактеризуйте основные налоговые стимулы, установленные для юридических или физических лиц в секторе добычи природных ресурсов.

31. Просьба охарактеризовать возможные другие налоговые и неналоговые инструменты, применимые к природным ресурсам (например, специальный нефтяной сбор, дивиденды от участия в акционерном капитале или другие платежи, включая бонусы).

32. Просьба охарактеризовать косвенные налоги (налог на добавленную стоимость, акцизы и таможенные пошлины на импорт или экспорт), применимые к природным ресурсам. Существуют ли какие-либо различия между режимом косвенных налогов для природных ресурсов или продукции, производимой,

главным образом, из природных ресурсов (такой как бензин), и других видов деятельности (например, ставка импортных пошлин или акцизов)?

33. Включают ли соглашения между правительством и компаниями, занимающимися добычей природных ресурсов, «положения о налоговой стабильности» (для защиты инвесторов от непредвиденных изменений финансовых предпосылок, лежащих в основе проектов)? Если включают, то просьба охарактеризовать их. Публикуются ли они? Насколько широко они распространены?

34. Просьба пояснить, используются ли защитные меры для ограничения возможностей компаний, занимающихся добычей природных ресурсов, консолидировать доходы или вычеты для налоговых целей по различным видам деятельности, проектам или лицензируемым областям.

35. Как решаются вопросы о трансфертном ценообразовании в целом и в связи с соглашениями о разделе продукции и налогообложением дохода корпораций в частности?

Национальные компании, занимающиеся добычей природных ресурсов

36. Просьба охарактеризовать деятельность компаний, занимающихся добычей природных ресурсов, как в коммерческой сфере (такую как продажа нефтепродуктов), так в некоммерческой области (такую как предоставление социальных и иных услуг).

37. Просьба охарактеризовать правила и механизмы внутреннего контроля и внутреннего аудита для компаний, занимающихся добычей природных ресурсов.

38. Просьба осветить следующие особенности правил бухгалтерского учета и аудита для компаний, занимающихся добычей природных ресурсов.

- Распространяются ли на них те же нормы бухгалтерского учета и аудита, как и на остальной частный сектор?
- Соответствуют ли законодательно установленные нормы бухгалтерского учета в национальных компаниях, занимающихся добычей природных ресурсов, международным стандартам бухгалтерского учета (МСБУ), и соблюдаются ли они на практике?
- Готовится ли и проходит ли аудит консолидированная финансовая отчетность, охватывающая все дочерние предприятия?
- Готова ли прошедшая аудит годовая отчетность в течение шести месяцев по окончании финансового года?

- Предоставляется ли общественности финансовая отчетность ежегодно (если чаще, просьба указать периодичность) и в течение шести месяцев по окончании года?

В случае отрицательного ответа на любой из вышеприведенных вопросов, просьба охарактеризовать действующую систему бухгалтерского учета и аудита и указать причины.

Регулирование цен

39. Осуществляется ли контроль за внутренними оптовыми и розничными ценами на природные ресурсы правительством или органом регулирования? Какие формулы используются для определения этих цен, и известны ли они общественности? Как соотносятся внутренние цены с международными или справочными ценами? С какой периодичностью корректируются внутренние цены?

Квазифискальная деятельность

40. Какая некоммерческая/квазифискальная деятельность осуществляется компаниями, занимающимися добычей природных ресурсов, и другими компаниями сектора природных ресурсов, включая международные компании? (К такой деятельности относятся услуги в области здравоохранения и образования, выполнение функций в сфере занятости, жилищно-коммунального хозяйства, инфраструктуры, внутренние продажи энергопродуктов по ценам ниже рыночных, привлечение займов от имени государства.) Просьба охарактеризовать основные виды деятельности и, по-возможности, указать оценочные ежегодные затраты на эти виды деятельности, отметив также источники информации и данных.

41. Имеется ли просроченная задолженность по платежам государственных организаций перед компаниями, занимающимися добычей и другой деятельностью в области природных ресурсов? Если имеется, то подлежит ли информация по ним регулярному обновлению, публикации и учету в рамках государственного бюджета?

42. Имеется ли просроченная задолженность перед правительством по налогам или другим платежам компаний, занимающихся добычей и другой деятельностью в области природных ресурсов? Если имеется, то ведется ли за ней регулярный контроль и раскрывается ли эта информация общественности?

Отношения с органами государственного управления субнационального уровня

43. Просьба разъяснить, как распределяются налоговые полномочия и права на получение доходов от природных ресурсов между центральным правительством и региональными/местными органами государственного управления (например,

областными, районными), и предоставить копии соответствующих законов и нормативно-правовых актов.

44. Как давно действуют текущие формулы раздела доходов? В каком виде раскрывается информация о таких формулах общественности? Как часто осуществляются трансферты доходов от природных ресурсов региональным и местным органам управления, и какую форму имеет отчетность правительства о таких трансфертах?

Бюджетная документация

45. Четко ли выделяются, характеризуются и отражаются в бюджетной документации данные обо всех платежах в счет доходов от природных ресурсов? Включают ли данные о таких доходах информацию о доходах, перечисленных во внебюджетные фонды (например, в нефтяные сберегательные фонды)?

46. Имеет ли общественность доступ к отчетам о платежах компаний и о государственных поступлениях от таких платежей (в виде отдельных документов или в рамках бюджетного процесса и учета)? Отвечают ли эти отчеты общепринятым международным стандартам, таким как таблицы отчетности в рамках Инициативы в отношении прозрачности в добывающих отраслях?

47. Выделяются ли в государственной бюджетной отчетности долговые обязательства (обеспеченные и другие), имеющие отношение к природным ресурсам, в составе совокупного долга? Если нет, то раскрывается ли общественности информация о такой задолженности каким-либо иным образом? Если раскрывается, то просьба описать, какие аспекты конкретных займов подлежат раскрытию. Раскрывается ли информация обо всех важных аспектах займов, связанных с природными ресурсами?

48. Раскрывается ли в рамках государственной финансовой отчетности информация обо всех государственных финансовых и материальных активах, приобретенных за счет доходов от природных ресурсов?

49. Готовит ли правительство регулярные оценки стоимости активов в форме природных ресурсов, исходя из подтвержденных объемов добычи и ясных допущений, в рамках основ своей налогово-бюджетной политики? Публикуются ли данные таких оценок?

50. Учитываются ли иностранные финансовые активы, приобретенные за счет государственных доходов от природных ресурсов, отдельно от официальных валютных резервов центрального банка или же они включаются в состав этих резервов?

51. Приводится ли в годовой бюджетной документации четкое описание и раскрытие инвестиционной политики в отношении активов, накопленных за счет поступлений от природных ресурсов?

52. Раскрывается ли в бюджетной документации или каким-либо иным образом информация о характере и стоимости деятельности, осуществляемой от имени государственных органов, но не непосредственно через органы государственного управления (так называемой квазифискальной деятельности)? Если раскрывается, то просьба дать подробное описание и указать источники данных.

53. Просьба объяснить, какие текущие и капитальные трансферты из государственного бюджета в пользу компаний, занимающихся добычей природных ресурсов, регулярно производятся центральным правительством и местными органами государственного управления и как такие трансферты отражаются явным образом в государственной бюджетной документации и отчетности.

Налогово-бюджетная политика

54. Содержат ли заявления о налогово-бюджетной политике четкие указания о том, какими темпами будет вестись разработка природных ресурсов и как будет осуществляться управление доходами от природных ресурсов и активами в форме природных ресурсов, с обозначением общих бюджетных и экономических целей, в том числе в отношении долгосрочной устойчивости?

55. Четко ли представлены в документе об общих основах налогово-бюджетной политики правила, применяемые при управлении внебюджетным фондом (фондами) (например, нефтяным сберегательным фондом)?

56. Реинвестируется ли доход от инвестиций или же он перечисляется в государственный бюджет в виде поступлений?

Сальдо бюджета

57. Указывается ли (первичное) нересурсное сальдо бюджета в бюджетных документах и используется ли оно в качестве индикатора налогово-бюджетной политики?

58. Если нет, то просьба указать, какие основные виды сальдо бюджета применяются в качестве целевых ориентиров и используются в налогово-бюджетной политике.

Бюджетные риски

59. Содержит ли годовая бюджетная документация прямой анализ бюджетных рисков, особенно рисков, связанных с неопределенностью в отношении цен на природные ресурсы и условными обязательствами?

60. Разъясняются ли меры, принимаемые в целях смягчения рисков, в бюджетной документации или раскрывается ли информация о них каким-либо иным образом? Ведется ли мониторинг действенности этих мер?

Учет и внутренний аудит

61. Четко ли определены в системе учета все поступления от природных ресурсов и позволяет ли эта система выпускать своевременные, исчерпывающие и регулярные отчеты для общественности в рамках комплексной отчетности об исполнении бюджета?

62. Просьба указать, на какой основе ведется учет (кассовая основа или принцип начисления). Приводится ли в отчете об исполнении бюджета четкое заявление об используемой основе учета?

63. Являются ли процедуры внутреннего контроля и аудита, применяемые в отношении доходов от природных ресурсов в рамках государственных организаций и внебюджетных фондов (например, в нефтяном сберегательном фонде), точно такими же, как и процедуры, используемые в других структурах государственного сектора?

64. Четко ли разъясняются и раскрываются ли общественности процедуры внутреннего контроля и аудита, применяемые в отношении доходов от природных ресурсов в рамках государственных организаций и внебюджетных фондов (например, в нефтяном сберегательном фонде)?

Налоговая администрация

65. Просьба охарактеризовать систему налогового администрирования для компаний в секторах природных ресурсов. Чем эта система отличается от системы, применяемой в отношении компаний в других секторах? Осуществляется ли администрирование крупных добывающих компаний специальными подразделениями отделов или управлений по работе с крупными налогоплательщиками?

66. Как определены дискреционные права должностных лиц налоговых органов в соответствующих законах и нормативно-правовых актах?

67. Просьба описать действующий порядок урегулирования споров, к которому могут прибегать налогоплательщики и налоговая администрация.

68. Пользуются ли компании, занимающиеся добычей природных ресурсов, такими же правами и услугами, предоставляемыми налогоплательщикам, как и другие налогоплательщики?

69. Просьба охарактеризовать действующую систему налоговой информации, применяемую в отношении налогоплательщиков из секторов природных ресурсов. Каким образом различные государственные организации обеспечивают регулярное поступление соответствующих данных и информации?

Надзор за компаниями

70. Все ли международные и национальные компании, занимающиеся добычей природных ресурсов, полностью соблюдают признанные на международном уровне нормы учета, аудита и публикации счетов? Если нет, то просьба описать основные недостатки.

71. Составляет ли национальный орган аудита или другая независимая организация регулярные публичные отчеты о потоках доходов между компаниями и органами государственного управления?

72. Если такая отчетность не публикуется, каковы планы правительства в отношении создания независимого органа агрегирования информации в соответствии с рекомендациями Инициативы в отношении прозрачности в добывающих отраслях?

73. Просьба охарактеризовать эволюцию и сегодняшний статус участия правительства в Инициативе в отношении прозрачности в добывающих отраслях.

Отдел по вопросам прозрачности в налогово-бюджетной сфере
Департамент по бюджетным вопросам

Январь 2008 года