



Йонас Моберг • Виктор Понсфорд

# РОЛЬ ИНИЦИАТИВЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ В ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЯХ В ДОСТИЖЕНИИ ИХ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



Прозрачность в деятельности добывающих отраслей больше не является исключением из правил. Сегодня она становится нормой. Это относительно новая тенденция, и Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)<sup>1</sup> играет ведущую роль в оказании помощи правительствам стран, предприятиям и организациям гражданского общества в достижении этой цели. ИПДО прошла путь эволюции от мероприятий по сверке бухгалтерских данных до превращения ее в фактор, способствующий совершенствованию систем корпоративного и производственно-хозяйственного управления в добывающих отраслях на протяжении всего процесса создания в них добавленной стоимости, начиная от выдачи лицензий, ведения производственной деятельности и кончая распоряжением денежными средствами. Это особенно актуально в периоды относительно низких цен на товары сырьевой группы.



1



2

## АВТОРЫ

**1** ЙОНАС МОБЕРГ  
 РУКОВОДИТЕЛЬ  
 МЕЖДУНАРОДНОГО  
 СЕКРЕТАРИАТА ИПДО  
 RUSELØKKVEIEN 26, 0251  
 ОСЛО, НОРВЕГИЯ  
 Эл. почта: [secretariat@eiti.org](mailto:secretariat@eiti.org)

**2** ВИКТОР ПОНСФОРД  
 СОТРУДНИК  
 ИНФОРМАЦИОННОГО ОТДЕЛА  
 МЕЖДУНАРОДНОГО  
 СЕКРЕТАРИАТА ИПДО,  
 RUSELØKKVEIEN 26, 0251  
 ОСЛО, НОРВЕГИЯ



По состоянию на декабрь 2015 года в реализации ИПДО принимали участие 49 стран мира. Эти страны обязались следовать Стандарту ИПДО, составленному в форме 30-страничного документа с семью требованиями. Сутью этого глобального стандарта обеспечения прозрачности является раскрытие сведений о платежах, производимых нефтяными, газовыми и горнодобывающими компаниями, и встречное раскрытие государствами сведений о бюджетных поступлениях от этого. В результате пересмотра в 2013 году содержания данного Стандарта масштабы отчетности в рамках реализации ИПДО расширились в результате внесения в эту отчетность дополнительных сведений о заключенных контрактах и выданных лицензиях, роли государственных предприятий и контекстуальных сведений о формах управления деятельностью данного сектора, в том числе о применении в нем тех или иных законов. По тематике ИПДО опубликовано более 250 страновых отчетов со сведениями о более чем 1,7 трлн. долл. США налоговых и лицензионных платежей, которые теперь находятся в открытом доступе. В каждой из стран, участвующих в реализации ИПДО, действует национальная комиссия или представляющая целый ряд заинтересованных сторон группа, которая осуществляет надзор за реализацией ИПДО и переводит этот глобальный стандарт-минимум в плоскость внутренних преобразований, в которых заинтересованы сами страны. В этих 49 национальных комиссиях и группах работает около 1 200 человек,

представляющих государственные ведомства, компании и организации гражданского общества.

## СТАНОВЛЕНИЕ ИПДО

В конце 1990-х и начале нулевых годов внимание международной общественности было приковано к так называемому «ресурсному проклятию». Как подчеркивали ученые, журналисты и организаторы кампаний по развитию гражданского общества, потенциальное богатство природных ресурсов не реализовывалось и, что парадоксально, как правило, ассоциировалось с ростом нищеты, конфликтов и коррупции. Это стало причиной организации кампании, направленной на то, чтобы добиться от предприятий добывающей промышленности обнародования контрактов, заключенных ими с государственными ведомствами богатых ресурсами стран. На эту кампанию откликнулась корпорация «Бритиш петролеум», которая опубликовала данные сведения и, в свою очередь, получила ответную реакцию от правительств стран, недовольных этим ее односторонним решением.

В этот момент времени еще не оперившееся движение за повышение уровней прозрачности в добывающих отраслях могло бы просто заглухнуть. Компании выступали за объединение усилий в создании равных для всех условий, что потребовало бы от всех действующих в той или иной стране



## ПРАВОВЫЕ РЕФОРМЫ И РЕАЛИЗАЦИЯ ИПДО В СТРАНАХ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР

В 2009 году к реализации ИПДО присоединилась Албания, чтобы добиться роста ее относительно слабо развитой добывающей промышленности. ИПДО стала реализовываться для расширения масштабов реформ в данном секторе путем разработки плана контроля за распоряжением доходами в целях устранения неформального отношения к этим вопросам в горнодобывающей промышленности, проведения проверки действовавшей в то время государственной политики в области трансфертов лицензионных платежей местным органам власти и включения сведений по гидроэлектроэнергетике в будущие отчеты о реализации ИПДО. Согласно законодательству страны, реализация ИПДО предусмотрена как в сфере горнодобывающей промышленности (закон от 2010 года), так и в сфере добычи углеводородов (закон от 2015 года). Опубликованный Албанией отчет о реализации ИПДО за 2013–2014 годы стал первым составленным какой-либо страной отчетом в рамках ИПДО с включением в него сведений о гидроэлектроэнергетике, на долю которой вместе с другими добывающими отраслями приходилось 7% ВВП страны.

Одной из первых стран, обязавшихся еще в 2003 году обеспечить реализацию ИПДО, стал Азербайджан. Реализация ИПДО отнесена к компетенции Государственного нефтяного фонда Азербайджана и занимает центральное место в проводимых им мероприятиях по соблюдению высоких стандартов управления и предоставлению сведений, которые раньше не подлежали обнародованию.

В 2013 году соответствовать требованиям ИПДО стал Казахстан, который в настоящее время принимает меры по решению таких новых проблем, как включение проблем обеспечения прозрачности в сферу деятельности государственных ведомств и составление отчетности по природоохранному аспектам. Реализация ИПДО была прописана в принятом в 2010 году Законе «О недропользовании». Благодаря отчетам о реализации ИПДО в обязанность действующих в стране компаний вкладывать средства в социальную сферу также были внесены изменения, направленные на централизацию каналов поступления этих доходов.

В 2007 году к реализации ИПДО присоединилась Киргизская Республика, чтобы стимулировать процессы разработки своих в недостаточных объемах используемых, но крупных месторождений угля и золота. В рамках реализации ИПДО Киргизская Республика в настоящее время проводит эксперимент с раскрытием сведений о выгодоприобретающих собственниках действующих в стране горнорудных компаний, выполняя таким образом предусмотренную законом обязанность владельцев лицензий на добычу полезных ископаемых по

обнародованию сведений об их выгодоприобретающих собственниках (Закон 2014 года «О недропользовании»).

Реализацией ИПДО Монголия занимается с 2006 года, и ее горнодобывающая промышленность вносит крупный вклад в развитие экономики страны. На долю только лишь проекта по развитию медных и золотых рудников «Ою Толгой», как ожидается, к 2020 году будет приходиться одна треть ВВП страны. Во всех провинциях и некоторых из аймаков (областей) Монголии уже сформированы занимающиеся проблематикой ИПДО на этих уровнях советы, которые благодаря действующей в Монголии системе электронной отчетности о реализации ИПДО получают из аймаков обсуждения вопросов управления деятельностью добывающих отраслей на местах.

Несмотря на наличие в Таджикистане значительных объемов природных ресурсов, данный сектор остается слабо развитым, и одной из главных причин присоединения страны к реализации ИПДО в 2013 году стало привлечение в страну инвестиций. В 2015 году Таджикистаном был подготовлен первый отчет о реализации ИПДО, в результате чего в стране проведена административная реформа, вылившаяся в составление справочника горнорудных предприятий. Кроме того, Таджикистан принял участие в эксперименте по раскрытию сведений о выгодоприобретающих собственниках в рамках реализации ИПДО.

В целях борьбы с коррупцией в добывающих отраслях и укрепления доверия к ним со стороны граждан в 2012 году к реализации ИПДО присоединилась Украина. Несмотря на дестабилизацию положения, вызванную военным конфликтом на востоке страны, Украина по-прежнему придает процессу реализации ИПДО приоритетное значение и подготовила свой первый отчет о ее реализации в 2015 году. В рамках борьбы с коррупцией в начале 2015 года в стране был принят закон, обязывающий компании публиковать сведения об их «выгодоприобретающих собственниках», т.е. о лицах, владеющих этими компаниями.

Прозрачность деятельности уменьшает степень риска для бизнеса. Кроме того, как убедились компании, реализация ИПДО способствует укреплению доверия к ним со стороны граждан.



компаний раскрывать данные сведения, с тем чтобы компании – сторонники идеи прозрачности не утратили из-за этого своих преимуществ в конкурентной борьбе.

Начала формироваться коалиция правительств, компаний и организаций гражданского общества на позициях обеспечения прозрачности равным для всех образом, исходящей как от правительств, так и от компаний. Все сходились на том, что совместная разработка в той или иной форме стандарта отчетности будет отвечать интересам всех сторон. На состоявшейся в июне 2003 года конференции был согласован текст заявления о принципах повышения уровней прозрачности платежей и доходов в добывающих отраслях, и так родилась ИПДО.

ИПДО является добровольной организацией в том смысле, что ее участниками выступают суверенные государства, приверженные цели реализации Стандарта ИПДО. Международное публичное право не наделяет организацию ИПДО полномочиями. Страна, принявшая решение стать участником реализации ИПДО, должна отвечать ряду требований, чтобы считаться соблюдающей принципы ИПДО. Большинство из 49 стран, участвующих в реализации этой инициативы, уже либо приняли законы, обеспечивающие ее реализацию, либо подзаконные нормативно-правовые акты в тех же целях.

ИПДО не является инициативой, делающей ее уникальной из-за большого числа заинтересованных в ее реализации сторон; в 2007 году в своем отчете перед Советом ООН по правам человека Джон Рагги привел ряд документально оформленных данных об «инициативах в новой форме, так называемого мягкого права, с участием в них многих заинтересованных сторон», которые он расценил как нарождающееся явление: «Эти инициативы могут казаться пока еще в основном экспериментальными формами складывающейся в мире практики добровольного административного нормотворчества и правоприменения, которая сложилась в ряде областей, где развитие межправительственной системы не поспевает за стремительными переменами в ожиданиях социума... Нормоустановительная функция мягкого права по-прежнему сохраняет свое важное значение в плане выкристаллизации нарождающихся норм жизни международного сообщества».

Как признавалось с самого начала, реализации одной лишь ИПДО будет недостаточно для проведения необходимых реформ. В последние годы во все большем числе стран принимались нормативные акты, обязывающие котирующиеся на биржах компании из добывающих отраслей промышленности отчитываться о производстве ими платежей государственным ведомствам. Здесь нужно особенно отметить принятый в Соединенных Штатах Закон Додда-Франка «О реформировании Уолл-стрит и защите прав потребителей», который в его 1 504-й поправке содержит положения, обязывающие сообщать о производстве таких платежей компаниями, получившими листинг согласно правилам Комиссии США по ценным бумагам и биржам. Аналогичные

правила были приняты и в других юрисдикциях, в том числе в Европейском союзе и Канаде. Несмотря на то, что данные положения дополняют содержание ИПДО, для получения гражданами страны – производителя этих ресурсов полного представления о получаемых их правительством доходов от добывающей промышленности необходимо обеспечить публикацию надежных сведений об этих доходах. В дополнение к этому ИПДО позволяет через национальные комиссии осуществлять надзор за этим внутри страны. Наличие требований к листингу, например, в Лондоне и Нью-Йорке, не ведет само по себе к обеспечению реальной в практическом плане прозрачности положения вещей для граждан стран, богатых природными ресурсами.

## ЭФФЕКТ ВОЗДЕЙСТВИЯ ИПДО

Каждая из трех групп заинтересованных в реализации ИПДО сторон по-разному оценивает эффект воздействия ИПДО и выгоды от ее реализации. Страны занимаются реализацией ИПДО по целому ряду причин, в том числе для борьбы с коррупцией, привлечения прямых иностранных инвестиций, повышения собираемости налогов и укрепления доверия со стороны их граждан. ИПДО реализовывалось многими путями, выбор которых определяется спецификой положения стран и уровнем их приверженности курсу реформ. Например, в Нигерии ИПДО была задействована в целях установления и взыскания причитающихся для внесения в государственный бюджет, но не дошедших до него платежей на сумму 4 млрд. долл. США. Как подчеркивалось выше, в ряде стран операции ЕБРР реализация ИПДО способствовала проведению реформ в добывающих отраслях, превращению этих традиционно работающих «в тени» отраслей в сектор, действующий открыто и под более строгим контролем.

Предприятия добывающей промышленности, из которых 90 крупнейших нефтяных, газовых и горнорудных компаний выступают за реализацию ИПДО, также имеют для этого целый ряд мотивов. Будучи инвесторами, вкладывающими свой капитал на длительные сроки, они заинтересованы в создании благоприятного для них инвестиционного климата, характеризующегося открытостью. Прозрачность деятельности уменьшает степень риска для бизнеса. Кроме того, как убедились компании, реализация ИПДО способствует укреплению доверия к ним со стороны граждан. Банки и институциональные инвесторы поддерживают ИПДО, поскольку ее реализация позволяет создавать открытые рынки и обеспечивать экономическое развитие. Реализация ИПДО позволяет выявлять финансовые нарушения и случаи нерачительного расходования средств, укреплять системы управления государственными финансами и создавать условия для расширения масштабов проводимых институциональных реформ.

Организации гражданского общества, которые зачастую объединяются под эгидой головной организации «Публикуй, что платишь», требуют обеспечить прозрачность как средство, обязывающее государственные ведомства отчитываться перед

обществом. Обеспечение прозрачности и участие в реализации ИПДО становится средством достижения конечной цели – получения обществом повышенного эффекта от освоения природных ресурсов.

Каждая из организаций, участвующая в реализации ИПДО, имеет своего представителя в ее правлении и выступает в поддержку стратегического развития и роста масштабов деятельности ИПДО как организации. Кроме того, ИПДО получает поддержку со стороны крупных международных финансовых организаций, являющихся главными источниками оказания технической и финансовой помощи многим странам, участвующим в реализации ИПДО. Например, вот уже в течение ряда лет ЕБРР оказывает политическую, финансовую и техническую поддержку в реализации ИПДО. В вопросах реализации этой Инициативы ЕБРР оказал помощь ряду стран. Например, техническая и финансовая поддержка со стороны ЕБРР позволила Монголии укрепить статус ИПДО в результате инкорпорирования ИПДО в законодательство страны. Кроме того, ЕБРР оказал поддержку в разработке систем онлайн-отчетности, расширив таким образом каналы доступа общественности к данным и внедрив механизмы обеспечения прозрачности в системы государственного управления. В более широком плане ЕБРР оказал поддержку в развитии добывающих отраслей промышленности Монголии в форме прямых капиталовложений и кредитов. Это имеет особое значение в условиях падения цен на товары сырьевой группы. Приверженность Монголии целям ИПДО и обеспечения прозрачности позволило привлечь инвестиционные средства от горнорудных предприятий.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ИПДО НУЖНА, НО ЕЕ НЕДОСТАТОЧНО**

Реализация ИПДО идет всего лишь чуть больше десяти лет, но достигнуто уже немало: в системах управления данным сектором произошли улучшения. Достижением стало то, что за общий стол переговоров удалось усадить самые разные заинтересованные стороны; успехом увенчалась разработка Стандарта ИПДО, который сегодня применяется в 49 странах. Прозрачность в данном секторе все больше становится

реальностью. Все заинтересованные стороны сегодня должны объединить свои усилия для обеспечения использования каналов доступа к информации, а также для того, чтобы прозрачность вела к установлению отношений подотчетности. Информация о законах, контрактах, налоговых и лицензионных платежах должна лечь в основу дискуссий по вопросам дальнейшего проведения реформ и достижения улучшений. ИПДО должна перейти от составления отчетности к получению результатов. Еще одной задачей является инкорпорирование ИПДО в государственное законодательство и системы.

В последние годы в рамках реализации ИПДО и принятия иных мер стал возрастать интерес к сведениям о фактических собственниках действующих компаний. Эти сведения недоступны в слишком большом числе стран. В ряде стран, реализующих ИПДО, в том числе на Украине, начались эксперименты с составлением отчетности о правах собственности. В своем эпохальном решении от 2015 года правление ИПДО постановило, что сведения о выгодоприобретающих собственниках компаний теперь подлежат раскрытию в обязательном порядке. Вместе с тем выполнение требования о своевременном раскрытии сведений о выгодоприобретающих собственниках также проблематично. Для этого потребуются внести изменения в законодательства многих стран, наладить взаимодействие между множеством государственных ведомств. Некоторые из стран в настоящее время уделяют особое внимание положению дел в добывающих отраслях, в то время как другие рассматривают возможность внесения более широких изменений в законы о компаниях с охватом всех отраслей.

На фоне недавних колебаний в ценах на товары сырьевой группы и неопределенности перспектив в областях инвестиций, занятости и государственных доходов обеспечение прозрачности в добывающих отраслях становится еще более актуальной задачей, чем когда-либо ранее, с тем чтобы правительства и граждане стран могли компетентным образом принимать решения о выборе путей развития этих отраслей.

1 См. по адресу: [www.eiti.org](http://www.eiti.org)

