

Переломный момент? Раскрытие контрактов в рамках ИПДО

Дон Хуберт и Роб Питмен

Когда правительства и компании частного сектора договариваются об использовании находящихся в публичной собственности природных ресурсов, граждане имеют право знать об условиях заключаемых сделок. Эти условия содержатся в лицензиях, контрактах, нормативных и законодательных актах. Нормативные и законодательные акты, как правило, открыты для общественности, чего нельзя сказать о лицензиях и контрактах.

Данный отчет демонстрирует, что среди стран, выполняющих Инициативу прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), раскрытие информации в контрактах и лицензиях, определяющих условия использования природных ресурсов, уже стало нормой. Рассмотрев ситуацию в 51 стране, выполняющей ИПДО, а также в 1 субнациональном регионе, мы обнаружили, что правительства 29 страны-участницы ИПДО (значительно более половины общего количества) уже раскрыли, по крайней мере, некоторые из подобных соглашений, а в еще нескольких странах делаются конкретные шаги в этом направлении. Решение о раскрытии условий контрактов или лицензий демонстрирует растущее понимание среди правительств и компаний того факта, что преимущества прозрачности контрактов перевешивают ограничительные соображения конфиденциальности в вопросах коммерчески важной информации, торговых секретов или интеллектуальной собственности.

В своем отчете «Переломный момент?», выходящем через четыре года после того, как ИПДО начала поддерживать раскрытие контрактов через внедрение соответствующего стандарта, мы оцениваем степень выполнения указанной рекомендации государствами-собственниками недр.¹ Исходя из страновых отчетов ИПДО и предварительных данных опубликованного ИУПР Индекса управления ресурсами за 2017 г., авторы исследования указывают, что Стандарт ИПДО 2013 дал ощутимый дополнительный толчок к решению проблемы раскрытия контрактов. Несмотря на то, что установить причинно-следственную связь между стандартом и изменениями политики сложно, хотим отметить, что, с момента опубликования Стандарта ИПДО 2013 девять новых стран раскрыли контракты, и 9 – ввели в действие законы, требующие такого раскрытия. В Приложении 1 содержатся результаты обзора по каждой стране включая ссылки на источники и основные документы.

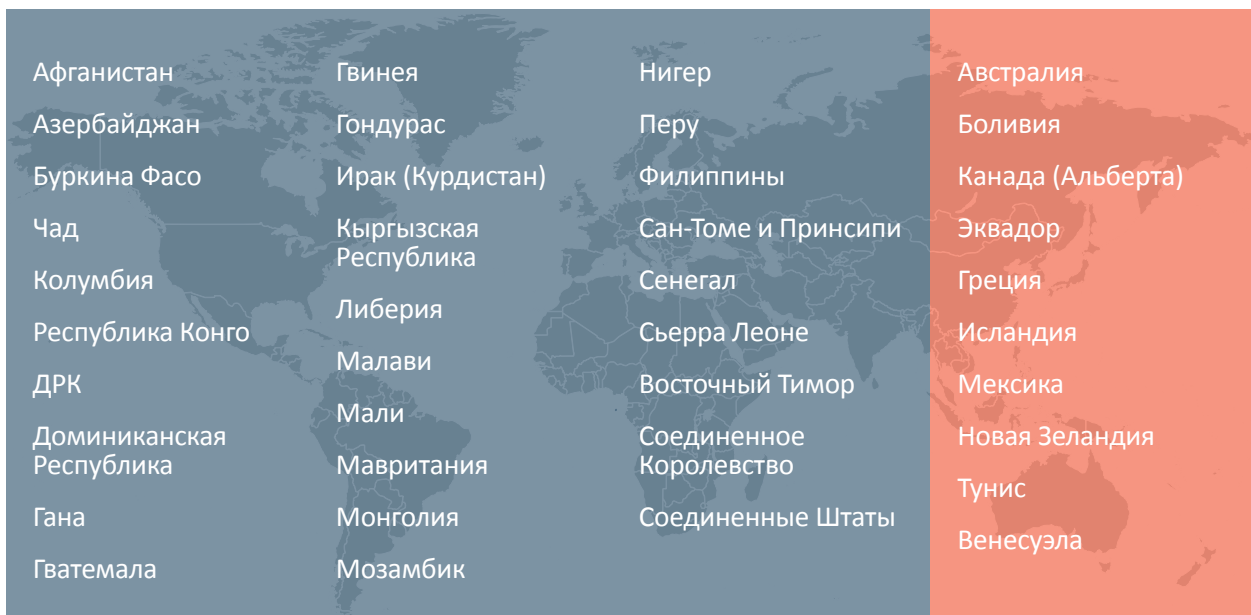
Сегодня ИПДО находится в центре внимания мирового сообщества к вопросам раскрытия контрактов в добывающих отраслях. Частью ИПДО (см. карту) являются три четверти стран, уже опубликовавших контракты или лицензии на добычу полезных ископаемых, равно как и предоставившие информацию компании, а также поборники раскрытия контрактов из числа представителей гражданского общества. Тенденции раскрытия контрактной и лицензионной информации указывают на дальнейшие возможности сообщества ИПДО в сфере глобального улучшения практик управления добывающими отраслями. Несмотря на то, что раскрытие контрактов не является требованием ИПДО, многие страны уже приняли данную практику в результате глобальных и национальных дискуссий на данную тему, проводившихся при поддержке ИПДО. Обеспечив пространство, в котором граждане, компании и правительства могут обмениваться опытом и выводами на будущее, полученными по результатам работы групп основных заинтересованных лиц, а также на национальном уровне, ИПДО помогла указанным участникам более эффективно разрабатывать положительные практики управления.

Впрочем, до совершенства еще далеко: на момент написания отчета 20 стран-участниц ИПДО не раскрыли контракты либо лицензии и не приняли законодательства относительно такого раскрытия, а 11 стран не смогли

¹ Полный текст отчета доступен по адресу: www.resourcegovernance.org.

обеспечить раскрытие указанной информации в пределах, требуемых национальным законодательством.² Даже в странах, где раскрытие контрактов является уже устоявшейся практикой, гражданам все еще непросто определить, какие из контрактов или лицензий действующие. Плохо работающие веб-сайты, применение несоответствующих форматов файлов препятствуют доступу и делают анализ практически невозможным. Несмотря на то, что требования ИПДО к отчетности, регулирующие обнародование государственной политики в сфере раскрытия условий контрактов и информирования о любых планируемых реформах, дают важную возможность начать обсуждение вопросов раскрытия информации по контрактам, большинство стран-участниц не соответствуют этим требованиям.

Правительства, раскрывшие данные, по крайней мере, некоторых лицензий или контрактов в сфере добычи полезных ископаемых



Члены ИПДО

Не-члены ИПДО

РЕКОМЕНДАЦИИ

Все основные заинтересованные лица-участники ИПДО как на национальном, так и на международном уровне, должны приложить больше усилий к увеличению объема и качества раскрытия контрактов и лицензий. Для это предлагаем следующие 12 шагов.

Раскрытие информации. Увеличение количества контрактов в открытом доступе.

1. Делать акцент на странах, в которых наличие законов не связано с их соблюдением.

11 стран не смогли раскрыть информацию по всем контрактам, которые должны стать публичными согласно требованиям национального законодательства. В этих странах многосторонние группы заинтересованных сторон (МГЗС) должны подчеркивать несоответствия между провозглашенной политикой и практикой, а также работать в направлении сокращения дистанции между требованиями закона и практикой их соблюдения.

2 Не раскрывают полную информацию по контрактам, вопреки требованиям национального законодательства правительства следующих стран: Буркина Фасо, Республики Конго, ДРК, Ганы, Нигера, Филиппин, Сан-Томе и Принсипи. Не раскрывают какую-либо контрактную информацию вопреки требованиям национального законодательства правительства следующих стран: Центрально-Африканской Республики, Кот д'Ивуар, Сьерра Леоне, Танзании.

2. Выносить вопрос прозрачности контрактных условий на повестку дня там, где это игнорируют.

Из 20 стран-участниц, не показавших успеха в раскрытии информации по контрактам, лишь 2 включили мероприятия по раскрытию контрактов в свои планы работы на 2016 г. По крайней мере, МГЗС в этих странах стоило бы начать обсуждение текущей государственной политики относительно прозрачности контрактов, а также оценить целесообразность внесения изменений в такую политику.

3. Содействовать обмену знаниями внутри сообщества ИПДО.

Национальные процессы ИПДО по-разному повлияли на раскрытие контрактной информации: так, они способствовали обсуждению вопроса на государственном уровне, содействовали законодательным реформам, поддерживали распространение соглашений и вели образовательную деятельность с целью улучшения понимания контрактов. Международный секретариат ИПДО и поддерживающие инициативу организации должны работать над повышением возможностей стран по обмену опытом в сфере раскрытия контрактов и взаимному обучению.

4. Увеличивать объем раскрываемой информации.

Из 29 стран, открывших доступ к контрактам, лишь 16 открыли доступ к практически всем контрактам в, по крайней мере, одной отрасли. Причины неполного раскрытия информации отличаются в зависимости от страны; в одних они более значимы (напр., некоторые контракты не охвачены законодательством), чем в других (к примеру, контракт не был раскрыт, потому что был лишь недавно подписан). Там, где есть пробелы в раскрытии, МГЗС должны пытаться выяснить причины и настойчиво добиваться полного раскрытия.

5. Подтвердить количество контрактов или лицензий, действующих в отрасли.

Гражданам нередко трудно бывает определить, раскрытия данных по каким контрактам стоит ожидать, потому что у них нет информации даже о том, какие контракты существуют. Мы рекомендуем, всем странам, внедряющим ИПДО, опубликовать и обновлять полный список всех действующих контрактов, приложений и дополнений к ним, а также других связанных с ними документов, даже если текст самого контракта не раскрывается. Последний вариант такого списка должен включаться в отчетность ИПДО в рамках соблюдения требования ИПДО 2.1 относительно раскрытия информации о национальной законодательной базе и режиме налогообложения.

6. Поощрять компании к применению раскрытия информации.

Хотя компании могут сами заниматься раскрытием информации, многие из них предпочитают этого не делать. Некоторые компании раскрыли информацию о своих контрактах в странах, где это не является общим требованием: сюда относятся такие поддерживающие ИПДО компании, как ВР в Азербайджане, «Космос» в некоторых странах Африки, а также «Рио Тинто» в Монголии. Компаниям стоит перенять раскрытие контрактов в качестве предпочтительной практики и заниматься этим настолько широко, насколько это возможно. Они также должны активно стремиться к соблюдению существующих правил раскрытия, не ожидая, пока их вынудят пойти на это.

Доступ. Сделать так, чтобы контракты было просто искать, просматривать и использовать.

7. Использовать эффективные каналы публикации.

В данном исследовании наиболее эффективные страны, дабы повысить доступность информации для населения, не имеющих интернет-доступа, публиковали, параллельно с электронными копиями контрактов или лицензий онлайн, также бумажные копии. Однако, слишком часто плохо работающие веб-сайты делают документы отнюдь не легкодоступными. Следовательно, мы рекомендуем, чтобы страны-участницы обеспечили соответствующую ресурсную поддержку национальных веб-сайтов. Мы также рекомендуем размещать хостинг контрактов или лицензий на нескольких веб-сайтах, в т. ч., на национальных веб-сайтах ИПДО.

8. Тщательно отслеживать публикации в официальных изданиях.

Несмотря на то, что в некоторых странах требуется, чтобы информация о контрактах или лицензиях в добывающей отрасли публиковалась в официальном издании (уведомляющем о деятельности и решениях органов власти), нам удалось подтвердить публикацию контрактов в официальном издании лишь в двух странах. Если в стране действует требование о публикации контракта в официальном издании, МГЗС должны тщательно

отслеживать факты публикации контрактов в нем. В случаях, когда выпуски такого издания не выкладываются онлайн, или если навигация по ним затруднена, страны-участницы должны перепечатывать разделы официального издания с информацией о контракте на веб-сайте правительства или национальной ИПДО.

9. Использовать открытые форматы.

В настоящий момент многие страны публикуют контракты или лицензии в формате файлов изображений. Такие форматы могут усложнять пользование содержащимися в контрактах сведениями, поскольку они не обеспечивают возможностей поиска и представляют сложности при копировании. Страны-участницы должны публиковать контракты в файлах открытых форматов. Помочь им в этом могут такие платформы, как resourcecontracts.org. Такие документы должны публиковаться на условиях открытой лицензии с тем, чтобы граждане могли без ограничений пользоваться ими.

10. Публиковать метаданные.

Если публикуются десятки или сотни контрактов, может возникнуть проблема с их сортировкой. Правительства стран, внедряющих ИПДО, должны публиковать не только сами контракты, но также дополнительные сведения, так называемые метаданные, позволяющие организовывать документы по темам. В базовый набор метаданных входят такие сведения, как название контракта, данные о договаривающихся сторонах, дата подписания и тип добываемого ресурса. Стандартизация метаданных по странам ИПДО позволит пользователям осуществлять поиск по определенным вопросам, а также лучше разобраться в правах и обязанностях компании и правительства как в пределах их страны, так и в мире. Международный секретариат мог бы разработать стандарты данных контрактов и лицензий на основе Стандарта открытых данных о контрактах и метаданных, используемых resourcecontracts.org.

Политика. Установить правила для руководства практики раскрытия.

11. Разрабатывать эффективные законы о раскрытии информации.

Как показывает наше исследование, раскрытие информации является более регулярным в странах, где существуют законодательные требования относительно прозрачности контрактов/лицензий. Страны, стремящиеся повысить прозрачность, должны внедрить политику раскрытия контрактов в формате продуманного правового инструмента, охватывающего все соответствующие добывающие отрасли. Необходимости в усложнении законодательных требований относительно раскрытия контрактов нет, но сами требования должны ясно указывать на: (а) то, что должно раскрываться; (б) конечные сроки раскрытия; (в) формат раскрытия; и (г) то, какие каналы должны использоваться для распространения информации. Все новые контракты должны четко указывать, что контракт является публичным документом и подлежит публикации в открытом доступе.

Отчетность ИПДО. Предоставление актуальных сведений о раскрытии контрактной информации.

12. Обеспечить эффективность отчетности ИПДО относительно политики в, и практики раскрытия контрактной информации.

Раздел 2.4(б) Стандарта ИПДО, обязывающий страны-участницы публиковать государственную политику в области прозрачности контрактов, информацию о контрактах в открытом доступе, а также сведения о любых планируемых реформах, обеспечивает заинтересованным лицам важную возможность открытого обсуждения данного вопроса. При этом из 51 обследованной здесь страны полностью выполнили указанные требования лишь 18. Среди распространенных проблем: не уведомление о реформах, как планируемых, так и осуществляемых, а также непредставление обзора контрактов или лицензий, находящихся в открытом доступе. В целях поддержки более качественной отчетности Секретариат ИПДО должен усовершенствовать свои основные рекомендации на данную тему. Продолжающийся процесс валидации ИПДО создает дополнительные возможности выявления и исправления недостатков отчетности в указанной сфере.

Обзор политики и практики раскрытия контрактной/лицензионной информации в странах-участницах ИПДО

| Раскрытие контрактной/лицензионной информации как требование законодательства (18 стран) | | | |
|--|---|---|--|
| Афганистан Буркина Фасо Колумбия Республика Конго ДРК | Доминиканская Республика Гана Гватемала Гвинея Гондурас | Ирак (Курдистан) Либерия Мозамбик Нигер | Филиппины Сан-Томе и Принсипи Сенегал Восточный Тимор |
| Раскрытие контрактной/лицензионной информации без юридических обязательств (11 стран) | | | |
| Азербайджан Чад Кыргызская Республика | Малави Мали Мавритания | Монголия Перу Сьерра Леоне* | Соединенное Королевство Соединенные Штаты |
| Отсутствие раскрытия контрактной/лицензионной информации несмотря на наличие юридических обязательств (3 страны) | | | |
| Центральноафриканская Республика | Кот д'Ивуар | Танзания | |
| Отсутствие раскрытия контрактной/лицензионной информации при отсутствии юридических обязательств (20 стран) | | | |
| Албания Камерун Эфиопия Ирак (искл. Курдистан) Индонезия | Германия Казахстан Мадагаскар Мьянма Нигерия | Норвегия Папуа-Новая Гвинея Сейшельские о-ва Соломоновы о-ва Того | Таджикистан Тринидад-и-Тобаго Украина Йемен Замбия |

*В Сьерра Леоне существуют законодательные требования о раскрытии условий контрактов на добычу нефти, однако страна раскрыла информацию только по (значительно более крупной) горнодобывающей отрасли, относительно которой законодательно установленных требований не существует.

Институт управления природными ресурсами является независимой некоммерческой организацией, помогающая людям реализовать преимущества и доходы от нефтегазовых и минеральных ресурсов, которыми располагают их страны, при помощи прикладных исследований, а также инновационных подходов к развитию потенциала, предоставлению технической консультативной поддержки и деятельности по защите общественных интересов.

Более подробно об Институте можно узнать на сайте: www.resourcegovernance.org



Oil, gas and mining for development