



В центре ВНИМАНИЯ - ЕІТІ

**КОНЦЕПЦИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ ОТКРЫТОГО ОБЩЕСТВА ПО
Инициативе прозрачности добывающих отраслей
промышленности**

В центре ВНИМАНИЯ - ЕІТІ

*концепция и рекомендации открытого общества по
Инициативе прозрачности добывающих отраслей
промышленности*

Октябрь 2006 года

Копирайт © 2006 Института «Наблюдение за доходами». Все права защищены.

Данная публикация не может быть воспроизведена, скопирована в базу данных, или передана, полностью или частично, любым способом и в любом формате без предварительного разрешения издателя.

Публикация

«Публикуй, что платишь»
c/o Open Society Foundation—London
4th Floor, Cambridge House
100 Cambridge Grove
London W6 0LE
United Kingdom
Tel: +44 (0) 20 7031 0204
Fax: +44 (0) 20 7031 0201
E-mail: coordinator@publishwhatyoupay.org

«Институт «Наблюдение за доходами»
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
Tel: 212 548 0600
Fax: 212 548 4607
www.revenuewatch.org

Дизайн Jeanne Criscola, Criscola Design
Напечатано в Венгрии, Createch, Ltd.
Фотографию обложки сделал Robert Lisak

ТЕЗИСЫ

За последнее десятилетие возросло понимание того, что улучшение прозрачности и отчетности в сфере огромных доходов, получаемых от нефте-, газо- и других добывающих отраслей промышленности, является существенным фактором, который помогает избежать «проклятие ресурсов» и улучшить их использование для снижения уровня нищеты и стимулирования экономического роста. С момента своего развертывания в сентябре 2002 года, Инициатива прозрачности в добывающих отраслях промышленности (далее в тексте ЕІТІ) отражает эту коллективную точку зрения. ЕІТІ - первая в мире в своем роде инициатива, - где правительства, гражданское общество, компании и инвесторы, все вместе напрямую участвуют в развитии и управлении, полагаясь на техническую и финансовую помощь международных финансовых организаций (МФО).

Publish What You Pay (в русском переводе «Публикуй, что платишь», «Нефтяные доходы - под контроль общества», альянс «За широкое раскрытие данных о платежах», далее в тексте РWУР) - это глобальная коалиция организаций гражданского общества, объединяющая в своих рядах свыше 300 организаций из более чем 30 стран мира, которые работают над продвижением прозрачности и отчетности в управлении доходами от природных ресурсов. В данном отчете представлена точка зрения этих организаций на истинную картину хода реализации ЕІТІ в конкретных странах и рекомендации того, что должно быть сделано для обеспечения успеха в этом деле.

За четыре года своего существования, на счету ЕІТІ ряд достижений. Двадцать одно правительство богатых природными ресурсами стран в Африке, Азии, Латинской Америке и Средней Азии поддержали инициативу и Международной консультативной группой ЕІТІ были разработаны многие необходимые руководящие принципы, критерии и структуры управления. Однако проведенный коалицией РWУР анализ успехов, достигнутых Инициативой, показывает, что еще многое следует улучшить. Из 21 поддерживающих инициативу стран:

- **только две опубликовали полностью выверенные и согласованные отчеты ЕІТІ;**
- **восьми еще только предстоит предпринять шаги для назначения лица, ответственного за руководство процессом ЕІТІ;**
- **десять еще не сформировали необходимый комитет многостороннего партнерства;**
- **одиннадцать пока не разработали и не утвердили план работы.**

Для достижения дальнейшего продвижения в улучшении финансовой прозрачности в добывающих отраслях и обеспечения ее перехода в усовершенствование отчетности и использования доходов, РВУР призывает всех заинтересованных в успехе ЕІТІ лиц:

1. Поддерживать авторитет ЕІТІ через осуществление конкретных шагов в реальные сроки в соответствии с риторическими обещаниями.
2. Назначить в каждой стране руководителя, имеющего специально отведенное время, административные умения и политическое влияние для продвижения реализации ЕІТІ.
3. Признать, что истинное участие гражданского общества - это требование ЕІТІ, и поддерживать его активное участие на всех критических этапах процесса осуществления ЕІТІ.
4. Гарантировать всем участвующим в кампании представителям гражданского общества отсутствие притеснений или утрашений в связи с их работой над продвижением прозрачности.
5. Обеспечивать участие истинных представителей гражданского общества, а не представителей групп, выражающих другие интересы, например, политических партий или компаний.
6. Увеличивать финансовую и техническую поддержку для расширения потенциала участия гражданского общества в ЕІТІ.
7. Направлять из годового бюджета достаточные средства на покрытие связанных с ЕІТІ затрат и обеспечивать их своевременное выделение на поддержку запланированных видов деятельности.
8. Предоставлять адекватную техническую и, при необходимости, финансовую помощь правительствам, реализующим ЕІТІ.
9. В выверенных отчетах по платежам компаний и поступлениям правительствам разукрупнить данные по отдельным компаниям и видам платежей/доходов.
10. Институционализировать ЕІТІ, придав ей законный статус, чтобы помочь обеспечить последовательность и долговременную устойчивость.
11. Поддерживать активизацию целей и задач ЕІТІ через другие механизмы, которые будут повышать и укреплять финансовую прозрачность в деятельности правительств и компаний.
12. Поддерживать прозрачность в контрактах как важный шаг на пути к достижению прозрачности доходов и отчетности.
13. В наступающем году разработать принципы отчетности на суб-национальном уровне.
14. Поощрять и поддерживать те реализующие ЕІТІ правительства, которые учреждают механизмы для продвижения прозрачности и отчетности в управлении расходами.

ВВЕДЕНИЕ

За последнее десятилетие возросло понимание того, что улучшение прозрачности и отчетности в сфере доходов от добычи нефти, газа и других добывающих отраслей является существенным фактором, который помогает улучшить их использование для снижения уровня нищеты и стимулирования экономического роста. С момента своего развертывания в сентябре 2002 года, Инициатива прозрачности добывающих отраслей промышленности (далее в тексте ЕІТІ) отражает эту коллективную точку зрения. ЕІТІ - первая в мире в своем роде инициатива, - где правительства, гражданское общество, компании и инвесторы, все вместе напрямую участвуют в развитии и управлении, полагаясь на техническую и финансовую помощь международных финансовых организаций.

Publish What You Pay (в русском переводе «Публикуй, что платишь» или «Нефтяные доходы - под контроль общества», далее в тексте РWУР) - это глобальная коалиция организаций гражданского общества, которая стремится к продвижению прозрачности и отчетности в управлении доходами от природных ресурсов. РWУР взяла на себя роль лидера в координации участия гражданского общества в ЕІТІ. В состав РWУР входят 300 организаций из более чем 30 стран мира, и эта коалиция представляет собой громадную сеть активистов гражданского общества, которые работают в странах с зависящей от ресурсов экономикой и в международных союзниках этих стран. Данный отчет представляет собой попытку зафиксировать их точку зрения на истинное положение вещей с реализацией ЕІТІ во всем мире и на то, что должно быть сделано для обеспечения успеха.

За четыре года своего существования на счету ЕІТІ определенные значительные достижения. Двадцать одно правительство богатых ресурсами стран Африки, Азии, Латинской Америки и Средней Азии поддержали инициативу, а многие страны предприняли конкретные шаги для начала ее реализации. Международная консультативная группа ЕІТІ (далее ІAG) и Секретариат в настоящее время разрабатывают существенно важные для инициативы руководящие принципы, критерии и структуры управления

Такой прогресс является подтверждением готовности правительств-участников и компаний открыто принять на себя обязательство вводить большую прозрачность в управление природными ресурсами, приверженности организаций гражданского общества, кропотливой и последовательной работы ІAG и финансовой и технической помощи правительств-доноров и международных финансовых организаций. В этом отчете сделана попытка описать некоторые положительные примеры такой проделанной работы и уроки, извлеченные из нее.

о практического опыта РWУР хотела бы поделиться тревогой по поводу некоторых проблем, представляющих собой фундаментальную трудность на пути реализации ЕІТІ, а также описать сложности в достижении конечной цели полной прозрачности доходов как ключевого компонента добросовестного управления и развития в богатых ресурсами странах. Среди этих проблем можно выделить такие, как, отсутствие у некоторых поддерживающих инициативу правительств понимания центральной роли организаций гражданского общества, устрашение

и маргинализация активистов гражданского общества, несоответствие между риторическими обещаниями и конкретными действиями по реализации ЕІТІ, слабое политическое руководство и неадекватное участие компаний на уровне стран, недостаточная техническая и политическая поддержка реализующих инициативу правительств и гражданского общества, и ограниченное продвижение в области переноса требований прозрачности в стандартные финансовые механизмы.

Цель данного отчета - представить взгляд РWYP на данном этапе реализации ЕІТІ на уровне стран. Таким образом, он отражает коллективное мнение нашей коалиции. Отчет основан на собеседованиях с членами гражданского общества и коалиции РWYP в шестнадцати из двадцати одной поддерживающих инициативу стран.¹ Здесь приводятся четырнадцать рекомендаций, которые, по мнению коалиции, необходимы разным заинтересованным участникам для эффективной реализации ЕІТІ и достижения ее конечных целей.

РWYP призывает все заинтересованные стороны к совместной работе с новым Правлением и Секретариатом ЕІТІ для рассмотрения поднятых в данном отчете вопросов и реализации представленных ниже рекомендаций. Мы полагаем, что эти меры необходимы для обеспечения того, чтобы доходы добывающих отраслей стали источником развития и процветания для всех граждан каждой богатой ресурсами страны.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Поддерживать авторитет ЕІТІ через осуществление конкретных шагов в реальные сроки в соответствии с риторическими обещаниями.

Приблизительно в половине поддерживающих инициативу стран (21 страна) правительства медленно принимают конкретные меры для осуществления данных обещаний по реализации ЕІТІ. Неспособность уменьшить разрыв между риторикой и реальностью усиливает видимость того, что правительства только на словах и для достижения других экономических и политических целей признают принципы прозрачности, воплощенные в ЕІТІ. Если не обращать внимания на этот разрыв, то будет подорвано и доверие к ЕІТІ, и готовность гражданского общества участвовать в процессе, тем самым, будут снижаться шансы успешной реализации инициативы в будущем.

Прогресс, достигнутый каждой из поддерживающих инициативу стран в завершении некоторых существенно важных шагов по реализации ЕІТІ по состоянию на август 2006 года, представлен в Таблице 1.2 Этот анализ, сделанный членами РWYР, показывает, что из 21 поддерживающих ЕІТІ стран:

- **два правительства - Азербайджана и Нигерии - предприняли большинство существенных для ЕІТІ шагов (учредили комитеты многостороннего партнерства, определили конкретного человека в составе правительства для руководства процессом, разработали проекты национальных планов работы, выбрали аудиторов) и опубликовали полностью выверенные и согласованные отчеты ЕІТІ;**
- **восьми еще только предстоит предпринять шаги для назначения лица, ответственного за руководство процессом ЕІТІ;**
- **десять не сформировали необходимый комитет многостороннего партнерства;**
- **одиннадцать пока не разработали и не утвердили план работы.**

Там, где наблюдается разрыв между поддержкой и продвижением реализации, упускается шанс использования энергии толчка, национальное движение затухает и вызывает законную тревогу местных активистов гражданского общества. По словам одного участника

коалиции РWYP в Камеруне: «Существует видимость того, что правительство использует ЕІТІ для получения статуса НІРС (Инициатива сокращения бремени долга), но на самом деле не собирается заниматься реализацией». Другой представитель НПО из Монголии сказал об этом так: «Многие в правительстве видят преимущества ЕІТІ. Но когда дело доходит до реализации, возникает большая проблема. Процесс идет очень медленно. Правительство рассматривает этот

процесса как просто еще одну возможность оказать поддержку политически правильной акции».

«Основная проблема заключается в том, что правительство подписалось, но ничего пока не сделало. Нет ни плана работы, ни структуры, и даже не понятно, кто руководит процессом»,

- член Национальной коалиции адвокации в добывающих отраслях (National Advocacy Coalition of Extractives, NACE), Сьерра-Леоне.

Международная консультативная группа ЕІТІ разработала методологию оценки работы поддерживающих инициативу стран. Подход этой методологии будет представлен на одобрение в ходе Конференции в Осло в октябре 2006 года. Эта методология «подтверждения достоверности» будет использована для оценки продвижения стран от «поддерживающих» к «кандидатам», то есть, к полному «выполнению» ЕІТІ. Процесс «подтверждения достоверности» покажет, в каких странах процесс протекает неадекватно.

РWYP призывает ключевых участников поддерживать авторитет ЕІТІ, обеспечивая соответствие риторических обещаний конкретным действиям в реальные сроки. В частности:

- поддерживающие инициативу правительства должны обеспечить, чтобы рабочие планы включали основные шаги по реализации ЕІТІ и чтобы процесс подтверждения достоверности использовался для гарантии адекватного прогресса;
- поддерживающие инициативу правительства должны проявить политическую волю для обеспечения своевременной реализации этих рабочих планов;
- правление ЕІТІ должно углублять и защищать авторитет инициативы, признавая страны, в которых проводятся в жизнь существенные усовершенствования и исключая из списка «стран ЕІТІ» те страны, в которых они не проводятся адекватно.

Таблица 1: прогресс ключевых шагов ЕІТІ

Страна	Назначили руководителя	Учредили комитет многостороннего партнерства	Разработали и утвердили план работы	Опубликовали выверенные и согласованные отчет/ы ЕІТІ
1. Азербайджан	Да	Да, но не постоянный комитет	Да	Да
2. Боливия				
3. Камерун	Да	Да	Да	
4. Чад				
5. Конго-Браззавиль	Да			
6. Демократическая Республика Конго	Да	Да		
7. Экваториальная Гвинея				
8. Габон	Да			
9. Гана	Да	Да	Да	
10. Гвинея-Конакри	Да	Да	Да	
11. Казахстан	Да	Да	Да	
12. Республика Киргизия	Да	Да	Да	
13. Мавритания	Да	Да	Да	
14. Монголия	Да	Да	Да	
15. Нигер				
16. Нигерия	Да	Да	Да	Да
17. Перу	Да	Да	Да	
18. Сьерра-Леоне				
19. Сан-Томе и Принсипи				
20. Тимор-Лесте				
21. Тринидад и Тобаго				
Всего из 21 поддерживающей страны	13	11	10	2

Источники: ЕІТІ веб-сайт; собеседования с членами РWУР на местах

2. Назначить в каждой стране руководителя, имеющего специально отведенное время, административные умения и политическое влияние для продвижения реализации ЕІТІ.

Раскрытие финансовой информации, которая раньше была окутана секретностью, может оказаться трудным и вызывающим споры процессом. Опыт подсказывает, что только опытные лидеры, стоящие во главе такого процесса, могут побудить правительства мобилизовать политические, финансовые и технические ресурсы, необходимые для проведения реформ, которые требуются для реализации ЕІТІ.

В двух странах, где уже опубликованы согласованные отчеты - Азербайджане и Нигерии - в правительстве были назначены занимающие высокие посты официальные лица для руководства процессом ЕІТІ, и члены коалиции РWУР в обеих странах воспринимают этих руководителей как людей, имеющих необходимое для эффективной работы влияние. В Нигерии, члены коалиции говорят о председателе ЕІТІ в Нигерии, Обиаджели Эзеквесили (Obiageli Ezekwesili), как о человеке, имеющем тесные рабочие отношения с Президентом Олусегуном Обасанью, и этот фактор является критически важным в мобилизации внутренних движущих сил для реализации ЕІТІ. В Азербайджане, члены РWУР также рассматривают первого председателя Государственной комиссии по реализации ЕІТІ - Самира Шерифова (Samir Sherifov) - как руководителя, обладающего опытом лавирования между политическими и бюрократическими препятствиями. Члены коалиции РWУР также отметили, что решение, принятое Президентом о наделении господина Шерифова исполнительными полномочиями, дает последнему возможность принимать связанные с ЕІТІ решения и усиливает способность правительства реализовывать ЕІТІ. Эти положительные примеры следует не только поощрять, но и подражать им.

«Руководить процессом ЕІТІ должен министр энергетики. Но он очень занятой человек. Для него это будет всего лишь одна из многих стоящих перед ним задач, и он, по всей видимости, не вовлечен в процесс до такой степени. А отдельного человека, обладающего достаточным авторитетом и имеющего время и желание, - нет, и это является огромной проблемой», - член коалиции РWУР, Казахстан.

Однако похоже, что слабое руководство на национальном уровне угрожает способности некоторых правительств успешно реализовывать ЕІТІ. В Казахстане, например, член коалиции отметил, что отсутствие руководителя, имеющего время и авторитет для того, чтобы руководить процессом, замедлило получение результата от приложенных для реализации усилий. Члены коалиции в Мавритании отметили, что на скорую руку организованные заседания национального комитета в их стране и связанный с этим дефицит времени для подготовки к ним, частично объясняется тем, что руководители инициативы постоянно вынуждены отрываться для работы над другими приоритетами. Один член коалиции в Камеруне сказал: «С точки зрения руководства ЕІТІ, важные функции были отданы политикам, которые и без

того перегружены работой. В частности, министру финансов. Это может служить объяснением отсутствия связи внутри комитета ЕІТІ».

Коалиция РWУР призывает все правительства поддерживающих инициативу стран назначить для руководства процессом ЕІТІ таких официальных лиц, которые обладают соответствующими способностями и возможностями. В частности, они должны:

- **чтобы быть эффективными, иметь специально отведенное для этой работы время, административные умения и политическое влияние;**
- **пробыть на этой должности достаточное время и достаточно умело управлять передвижением кадров для того, чтобы обеспечить преемственность в реализации ЕІТІ.**

3. Признать, что истинное участие гражданского общества - это требование ЕІТІ, и поддерживать его активное участие на всех критических этапах процесса осуществления ЕІТІ.

Пятый критерий ЕІТІ требует, чтобы «гражданское общество было активно вовлечено в качестве участника в планирование, мониторинг и оценку этого процесса и вносило свой вклад в публичное обсуждение». В ходе дискуссий ІАG по процессу «подтверждения достоверности» было достигнуто соглашение, что хотя страна и «подписалась» под ЕІТІ при ограниченном привлечении гражданского общества, она не может стать «кандидатом», либо «реализующей инициативу», без истинного участия гражданского общества на всех критических стадиях процесса, в частности, разработки планов работы и форм отчетности, и выбора аудиторов.³

Есть несколько примеров, когда гражданскому обществу были предоставлены истинные возможности внести вклад в процесс ЕІТІ, и это привело к более эффективной и целенаправленной реализации. Например, член коалиции и представитель гражданского общества в комитете многостороннего партнерства в Гане сказал, что ему были предоставлены реальные возможности внести свой вклад в разработку форм отчетности, и гражданское общество отстояло опубликование отчета о выплатах федерального правительства советам провинций - первого и единственного шага к расширению ЕІТІ на внутринациональном уровне - и опубликование информации о конкретных правительственных расходах. Оба эти предложения были, как было сообщено, включены в формы отчетности в Гане - результат, исключительно полезный для реализации ЕІТІ. Представитель гражданского общества в Перу, принимавший участие в неофициальной рабочей группе, сказал, что представители гражданского общества в этой группе лоббировали предложение о принятии более активной стратегии для распространения информации об ЕІТІ в добывающих регионах, и это предложение было впоследствии включено в план работы.

Однако в некоторых случаях члены гражданского общества сообщают о том, что вынуждены стоять на обочине во время существенных стадий процесса ЕІТІ. В отдельных странах вовлечение гражданского общества ограничено, так как заседания комитета многостороннего

партнерства проводились редко. По словам члена консорциума НПО и консультативного совета заинтересованных сторон ЕІТІ в Республике Киргизия, хотя заседания должны быть проводиться каждые три месяца, комитет за последние два года собирался всего два раза. Член РWYP в Нигерии сказал, что Комитет многостороннего партнерства в их стране, страновая национальная рабочая группа заинтересованных сторон NSWG, не собирался ни разу за последние шесть месяцев, что способствует ощущению маргинализации гражданского общества в разворачивании процесса ЕІТІ.

Члены РWYP в других странах сообщали о том, что зачастую заседания организуются в последнюю минуту, что не дает возможности представителям гражданского общества, в частности, тем, кто проживает не в столичном городе, присутствовать. Член коалиции в Камеруне сказал, что организованные на скорую руку заседания комитета осложняют участие гражданского общества. Более того, когда представители гражданского общества попросили секретариат ЕІТІ в Камеруне раздать протоколы заседаний тем представителям, которые не сумели на них присутствовать, то они получили ответ, что «такая процедура не практикуется в администрации Камеруна». Член коалиции в Казахстане сказал, что о заседаниях комитета часто сообщают накануне их проведения, тем самым, лишая возможности присутствовать на них тех представителей, которые живут в регионах и должны приехать в Астану, столицу государства.

В некоторых странах участие гражданского общества ограничено в связи с тем, что правительственные чиновники не распространяют важные документы перед заседаниями комитета, даже если эти документы должны быть рассмотрены и одобрены на этих заседаниях. Члены коалиций РWYP как в Камеруне, так и в Мавритании сообщают, что планы работы были розданы на том же самом заседании, на котором они должны были быть утверждены. В результате этого, представители гражданского общества не могли должным образом подготовиться к тому, чтобы внести существенный вклад в предложенный документ.

«Гражданскому обществу не была предоставлена возможность внести свой вклад в план работы. Правительство представило документы на заседании и прямо на заседании обнародовало их... У них не было времени подготовиться, потому что не было возможности ознакомиться с документами до заседания. В результате, у гражданского общества не было информации для того, чтобы принять обоснованное решение», - член коалиции РWYP, Камерун.

Эти ситуации, вызванные то ли умышленно, то ли в силу бюрократической неэффективности, способствуют распространению мнения о том, что основные лица, занимающиеся процессом реализации ЕІТІ, не проявляют искренней заинтересованности в постоянном участии гражданского общества. Член коалиции РWYP в Республике Киргизия сказал об этом так: «Правительство, некоторые компании и некоторые национальные эксперты считают, что НПО должны играть исключительно пассивную роль. Они думают, что НПО должны просто информировать нас, и все. Они не заинтересованы обсуждать проблемы с нами. Представитель Всемирного банка как-то

сказал мне, что гражданское общество не должно быть так серьезно привлечено, что ЕІТІ не для гражданского общества».

PWYP призывает поддерживающие инициативу правительства и международные финансовые организации признать, что истинное участие гражданского общества является требованием ЕІТІ. Правительства и МФО должны поддержать активное вовлечение гражданского общества на каждом критическом этапе процесса реализации ЕІТІ. В частности, реализация ЕІТІ будет более качественной, если эти участвующие стороны будут:

- уделять внимание механизмам поддержки участия гражданского общества с самых ранних этапов выполнения ознакомления и выполнения ЕІТІ;
- поощрять активное участие гражданского общества на каждой существенно важной стадии ЕІТІ, включая решения о структурах национального управления для ЕІТІ, составления проектов планов работы, разработки форм отчетности, выбор аудиторов и анализ представленных аудиторами результатов и т.п.;
- предоставлять относительное равенство всем основным заинтересованным сторонам в комитете многостороннего партнерства;
- заранее предоставлять участникам комитета многостороннего партнерства - включая гражданское общество - уведомление о предстоящих заседаниях и распространять материалы заседаний для того, чтобы у членов комитета было достаточно времени просмотреть их до заседания;
- раздавать протоколы заседаний комитета многостороннего партнерства всем участникам комитета.

4. Гарантировать всем участвующим в кампании представителям гражданского общества отсутствие притеснений или утрашений в связи с их работой над продвижением прозрачности.

Правительства, которые преследуют активистов гражданского общества за их работу над продвижением прозрачности, не только нарушают фундаментальные права человека, но еще и сводят к нулю основные цели, критерии и принципы ЕІТІ. Хотя некоторые поддерживающие ЕІТІ правительства, как правило, проявляют уважение к гражданским и политическим свободам граждан, отдельные правительства проводят политику утрашений в отношении активистов гражданского общества, работающих над продвижением прозрачности и отчетности в управление доходами от природных ресурсов.

Примером серьезности такой проблемы может служить арест и судебный процесс над Кристианом Маунзео (Christian Maunzeo) и Брайсом Маккоссо (Brice Mackosso), двумя координаторами коалиции PWYP в Конго-Браззавиле. Суд над Маккоссо и Маунзео является

примером постоянного желания и способности неустойчивых демократических режимов преследовать активистов гражданского общества, которые борются против коррупции. И, действительно, заявления, сделанные прокурором Пойнт-Нуар во время ареста, содержание учиненных полицейскими допросов и конфискация документов, имеющих отношение к их деятельности во время проводимой кампании (а не заявленные обвинения), наводят на мысль о том, что этот процесс может быть политически мотивированной попыткой заглушить призывы к более ответственному управлению нефтяными богатствами Конго-Браззавиля.⁴

Однако в других странах, где у власти стоят авторитарные режимы, но правительства поддержали ЕІТІ, ситуация с положением гражданского общества еще хуже. Правительство Президента Теодора Обианга Нгуема поддержало ЕІТІ в 005 году. Но, учитывая постоянную критику режима, как правительственными, так и неправительственными организациями за систематические ограничения основных гражданских и политических прав, в частности, свободы слова, можно сказать, что у гражданского общества нет никакой возможности действовать против коррупции и за прозрачность.⁵

PWYP призывает сторонников гарантировать всем участвующим в кампании представителям гражданского общества отсутствие притеснений или утрашений в связи с работой над продвижением прозрачности. В частности, для реализации ЕІТІ требуется, чтобы:

- **поддерживающие правительства защищали права всех своих граждан, включая участвующих в кампании ЕІТІ представителей гражданского общества;**
- **Правление ЕІТІ расследовало все случаи заявленных притеснений в странах, поддерживающих ЕІТІ;**
- **все заинтересованные участники ЕІТІ пользовались всеми доступными дипломатическими и иными средствами для защиты прав человека проводящих кампанию прозрачности граждан, когда в их адрес поступают угрозы.**

PWYP также призывает власти Конго немедленно снять все обвинения против Кристиана Маунзео и Брайса Маккоса.

5. Обеспечить участие истинных представителей гражданского общества, а не представителей групп, выражающих другие интересы, например, политических партий или компаний.

Гражданское общество традиционно называют «третьим сектором», таким образом, отделяя его от участников, чей мандат - представление интересов правительства/политиков или частных компаний. В гражданское общество входят, например, такие организации, как: общественные организации/массовые организации, национальные НПО, международные НПО, ассоциации работников СМИ, профсоюзы, научные и исследовательские заведения, религиозные организации, зарегистрированные благотворительные организации. Их мандат и независимый статус позволяет им призывать представителей двух других секторов к ответственности за их

влияние на интересы общества в целом. Чтобы поддерживать обоснованное и результативное участие гражданского общества в ЕІТІ необходимо, чтобы представители гражданского общества были независимы, как от интересов и влияния компаний, так и правительства.

Однако в некоторых странах, по утверждениям членов коалиции, независимость гражданского общества и участие в ЕІТІ были подорваны в связи с тем, что гражданскому обществу не было разрешено выдвигать своих собственных представителей в комитеты многостороннего партнерства. В Казахстане, Камеруне, Мавритании и Монголии члены коалиции говорили о том, что правительство с самого начала оказывало влияние на гражданское общество, или собственноручно выбирало представителей в комитеты многостороннего партнерства.⁶

«Было очевидно, что некоторые представители гражданского общества в Национальном совете заинтересованных лиц были выбраны министром энергетики... Отсутствовал ясный и прозрачный способ выдвижения и выбора представителей. Некоторые выбранные в группе имеют слабое представление о том, что такое ЕІТІ, и, похоже, не очень заинтересованы, так как не появляются на многих заседаниях ... Это значительно замедляет процесс». - член коалиции PWYP, Казахстан

Член коалиции в Перу выразил озабоченность тем, каким образом гражданское общество привлекали к участию в ЕІТІ. До мая 2006 года правительство учредило неформальную многостороннюю рабочую группу ЕІТІ, а не официальный комитет многостороннего партнерства, в которую вошли представители гражданского общества. Однако, по словам этого члена коалиции: «Всемирный банк, по сути дела, собственноручно выбрал нескольких представителей гражданского общества для участия в группе. У меня было такое ощущение, что группа была навязана Всемирным банком, несмотря на то, что все мы разделяем одни и те же цели и философию». В мае 2006 года, пытаясь, как мы надеемся, ликвидировать эту проблему, в правительстве Перу был принято верховное постановление, которое утверждало план работы ЕІТІ и учреждало комитет многостороннего партнерства. В соответствии с этим постановлением

организациям гражданского общества разрешается избирать в комитет своих собственных представителей.

Даже в такой стране, как Нигерия, где был достигнут значительный прогресс в реализации ключевых этапов процесса ЕІТІ, на пути утверждения независимости и качества участия в ЕІТІ гражданского общества изначально были препятствия из-за вмешательства правительства в выборы представителей гражданского общества в Национальную рабочую группу заинтересованных сторон (NSWG). Член коалиции PWYP в Нигерии сказал, что в 2004 году Президент Обасанью пригласил трех представителей гражданского общества участвовать в работе NSWG в составе двадцати восьми человек. По словам этого представителя: «участие гражданского общества было скомпрометировано тем, как президент выбрал представителей гражданского общества в NSWG. Не было выработано механизма отчетности представителей перед гражданским обществом. Это послужило причиной ряда проблем в реализации ЕІТІ. В ходе создания плана работы и форм отчетности не проводились достаточные консультации с

гражданским обществом». Для расширения участия гражданского общества в июне 2005 года была учреждена другая группа, Организационный комитет гражданского общества, которая состояла из десяти представителей гражданского общества, избранных широкой коалицией. В феврале 2006 года NSWG и представители организационного комитета гражданского общества подписали меморандум взаимопонимания, и члены коалиции надеются, что это послужит основой для институционализации процесса, что приведет к расширению вовлечения гражданского общества в процесс ЕИТІ.

«В Национальном совете в настоящее время нет ни одного члена из гражданского общества, по крайней мере, в том понимании, в каком мы представляем гражданское общество. Сейчас представители, которые якобы представляют гражданское общество, на самом деле являются представителями промышленных ассоциаций. В этом вся проблема»,
- представитель НПО, Монголия.

Проблема с тем, чтобы разрешить правительствам выбирать представителей гражданского общества в комитеты многостороннего партнерства заключается в том, что они часто расширяют саму концепцию гражданского общества с тем, чтобы включить представителей промышленных ассоциаций, политических партий и парламентов. По словам члена коалиции в Монголии, участие правительства в выборе представителей гражданского общества привело к назначению лиц, которые представляли интересы промышленных компаний. Члены коалиции в Мавритании говорили, что правительство выбрало членов политических партий для участия в делегации гражданского общества в Национальный комитет, избранный в январе 2006 года комитет многостороннего партнерства. Члены коалиции PWYP в Камеруне

сказали, что когда правительство изначально выбирало представителей в комитет многостороннего партнерства, то туда, в составе делегации гражданского общества, вошли члены парламента.

Коалиция PWYP призывает все заинтересованные стороны обеспечить, чтобы представители гражданского общества были именно из этого сектора. В частности, они должны:

- **позволить гражданскому обществу самому избирать своих собственных представителей в комитеты многостороннего партнерства;**
- **избегать расширения понятия «участие гражданского общества», которое бы включило в себя промышленные ассоциации, представителей политических партий и парламентариев.**

6. Увеличить финансовую и техническую поддержку для расширения потенциала участия гражданского общества в ЕІТІ.

Ограниченный потенциал гражданского общества, как с точки зрения финансовых ресурсов, так и технического опыта, ставит под угрозу успех ЕІТІ. Связано это с тем, что одним из ключевых механизмов, который может привести к увеличению прозрачности в управлении доходами, является улучшение отчетности правительства местному гражданскому обществу (как представителям более широких кругов населения). Население и правительство должны иметь подобный уровень понимания. Создание базы знаний, умений и укрепление понимания финансовых вопросов требуют времени. Задержка в построении потенциала гражданского общества может подорвать цель ЕІТІ достижения улучшения отчетности.

«Самой большой проблемой гражданского общества является отсутствие опыта и отсутствие способности проанализировать данные отчетов ЕІТІ. Опыт имеется только у небольшого процента участников коалиции. Во время встреч комитетов многостороннего партнерства с нефтяными компаниями и правительством гражданское общество зачастую не обладает знаниями и подготовкой для того, чтобы быть на равных во время обсуждения технических вопросов», - член коалиции РWYР, Азербайджан.

Кроме потребности в технической поддержке, организации гражданского общества часто сталкиваются с проблемой поиска финансирования, необходимого им для участия в процессе ЕІТІ. Члены коалиции в Демократической Республике Конго и Казахстане указывали на тот факт, что ограниченные средства затрудняют возможности проживающих в регионах членов коалиции приезжать в столицу, соответственно в Киншасу и Астану, для участия в имеющихся отношении к ЕІТІ заседаниях и встречах. По словам члена коалиции из Демократической Республики Конго «отсутствие финансовых ресурсов представляет собой одну из основных проблем, мешающих группам гражданского общества эффективно работать. Проживающие в Лумбубаши (на востоке ДРК) члены коалиции испытывают трудности при необходимости поехать в Киншасу, где проводится большинство заседаний. Именно люди непосредственно на местах, которые обладают большим знанием своих проблем, пропускают заседания и не могут принимать участие в обсуждении подробностей связанных с ЕІТІ вопросов». Член коалиции из Ганы сказал о том, что их организация разработала план по стратегиям распространения информации средствами массовой информации и добывающими регионами, но не может его реализовать из-за отсутствия финансовой поддержки.

Получаемая гражданским обществом поддержка не должна зависеть от национальных правительственных организаций, вне зависимости от того, оказывают ее непосредственно местным группам или через международные НПО, которые могут перераспределять фонды на местах. В Гане, например, член коалиции РWYР говорил о том, что возможности Министерства международного развития Великобритании оказывать поддержку участвующим в ЕІТІ группам гражданского общества, были скомпрометированы недавно принятым требованием направлять все выделенные для гражданского общества средства через правительство. Группы гражданского

«Самой большой проблемой гражданского общества является отсутствие опыта и отсутствие способности проанализировать данные отчетов ЕІТІ. Опыт имеется только у небольшого процента участников коалиции. Во время встреч комитетов многостороннего партнерства с нефтяными компаниями и правительством гражданское общество зачастую не обладает знаниями и подготовкой для того, чтобы быть на равных во время обсуждения технических вопросов», - член коалиции РWУР, Азербайджан.

общества отказались от этого, так как считают, что это требование негативно повлияет на восприятие их как независимых групп.

РWУР призывает все заинтересованные в инициативе стороны увеличить оказание прямой финансовой и технической поддержки группам гражданского общества в реализующих инициативу странах. В частности:

- планирование, выделение бюджета и реализация усилий по расширению потенциала и финансовой поддержки гражданского общества должны осуществляться одновременно с поддержкой других секторов, в частности, правительственного. Это должно быть отражено в страновом плане работы;
- подобно тому, как они оказывают поддержку реализующим инициативу правительствам, доноры и МФО должны оказывать поддержку участвующему в ЕІТІ гражданскому обществу, как через вклад в Тростовый фонд ЕІТІ, так и через программы двусторонней помощи. Особенную значимость при оказании помощи местному гражданскому обществу приобретает способность быть гибкими в ответ на непредсказуемые и небольшие по своим масштабам потребности;

- где это возможно, компании также должны оказывать техническую и финансовую поддержку;
- Секретариат ЕІТІ должен иметь соответствующий штат работников и иные ресурсы для координации технической и финансовой помощи гражданскому обществу.

7. Направлять из годового бюджета достаточные средства на оплату связанных с ЕІТІ затрат и обеспечивать их своевременное выделение на поддержку запланированных видов деятельности.

Выделение средств на реализацию ЕІТІ существенно необходимо для того, чтобы обеспечить проведение всех мероприятий без ненужных задержек и неопределенности, а также для того, чтобы продемонстрировать преданность ЕІТІ, как поддерживающих правительств, так и промышленных компаний.

«Ежегодно возникает проблема с вопросами финансирования аудита. Большинство компаний отказываются вносить в это свой вклад, так как эти издержки не включены в их бюджет текущей работы», - член коалиции НПО, Азербайджан.

В нескольких странах члены коалиции говорили о том, что реализация ЕІТІ задерживается в связи с отдельными привлеченными условиями финансирования. В Азербайджане, например, члены местной коалиции НПО утверждали, что отдельные условия финансирования работы по ЕІТІ, в частности, на проведение аудиторских проверок, не были оговорены в подписанном в ноябре 2004 года меморандуме взаимопонимания, и затраты на работу по реализации ЕІТІ не были включены в бюджет правительства. Они считают, что нечеткость

и неопределенность в отношении условий финансирования затянули процесс реализации ЕІТІ.

Член коалиции из Ганы сказал, что в ходе реализации ЕІТІ была задержка, связанная с тем, что правительство не включило связанные с ЕІТІ издержки в ежегодный бюджет. В Монголии, представитель НПО выразил мнение, что правительство не подготовлено поддерживать ЕІТІ, если для этого нужно нести финансовые затраты, и это нежелание выделять фонды подрывает заявленную приверженность ЕІТІ. Вот что сказал этот представитель: «Пока Всемирный банк выделяет средства, они не возражают. Однако если самому правительству нужно будет вложить деньги, у меня нет уверенности в их поддержке». Член коалиции НПО в Перу сказал, что нежелание правительства выделить ресурсы на реализацию ЕІТІ свидетельствует об отсутствии у него политической воли. По словам этого же представителя «еще одна проблема заключается в том, что правительство не вкладывает денег. Всемирный банк должен платить потому, что правительство не хочет платить. Это говорит об отсутствии политической воли».

Коалиция РWУР призывает поддерживающие инициативу правительства выделять из годового бюджета достаточные государственные средства на покрытие расходов по ЕІТІ и обеспечивать, чтобы они своевременно распределялись. В частности, это может означать следующие меры:

- **разработка четкого и адекватного бюджета одновременно с планом работы;**
- **высвобождение или передачу фондов под контроль рабочих групп ЕІТІ в начале финансового года или до начала выполнения запланированных мероприятий.**

8. Предоставлять адекватную техническую и, по мере необходимости, финансовую помощь правительствам, реализующим ЕІТІ.

Хотя некоторые западные правительства и международные финансовые организации сыграли критическую роль в запуске процесса ЕІТІ, многое еще предстоит сделать, чтобы помочь обеспечить успешную реализацию инициативы в самих странах. Правительства-доноры и МФО могут оказать дальнейшую поддержку ЕІТІ через предоставление обучения всесторонним навыкам, техническую поддержку и, в определенных «трудных» ситуациях, финансовую помощь реализующим инициативу правительствам. В связи с тем, что во многих поддержавших ЕІТІ странах системы государственного управления достаточно слабы или вовсе разрушены, необходима активная международная поддержка, чтобы помочь этим государствам в реализации инициативы.

Финансовая помощь может быть предоставлена через взносы в управляемый Всемирным банком⁷ Многосторонний трастовый фонд, или напрямую через программы двусторонней помощи. Последние особенно полезны, так как они обладают большей гибкостью и относительно более коротким временем для подготовки к проведению, чем учрежденные Всемирным банком критерии.

Правительства-доноры и МФО оказали существенную помощь в поддержке усилия реализующих инициативу правительств, предоставляя им техническую и финансовую помощь. В соответствии с размещенной на официальном веб-сайте ЕІТІ информацией, правительства Норвегии, Великобритании, Нидерландов и Германии уже внесли или дали обещание внести свой вклад в Многосторонний трастовый фонд, где самым крупным донором является Великобритания. Кроме того, правительство Норвегии учредило программу «Нефть для развития» (Oil for Development), в рамках которой предоставляется техническая и финансовая поддержка правительствам развивающихся и зависящих от доходов от природных ресурсов стран, которые стремятся увеличить прозрачность и ответственное государственное управление. И, последнее, в ходе серии проведенных в 2005 - 2006 г.г. встреч, Международная консультативная группа поддержала предложение учредить Секретариат ЕІТІ с надлежащим числом штатных работников и другими ресурсами для оказания помощи в координации технической и финансовой поддержки реализующим инициативу странам.

Несмотря на эти положительные изменения, члены коалиции РWУР некоторых стран полагают, что реализации ЕІТІ, на данный момент, мешает отсутствие технического опыта и, периодически, финансовых ресурсов. Кроме описанных выше проблем в Сьерра-Леоне (см. текст в рамке), член коалиции сказал, что отсутствие у правительства Мавритании своих кадров побудило представителя Всемирного банка действовать в роли de facto секретаря в процессе реализации ЕІТІ. Член коалиции заявил: «Отсутствие у правительства своих возможностей - одна из самых больших проблем ЕІТІ. Нам нужно начать серию программ подготовки для всех, кто задействован в процессе. В противном случае, при отсутствии понимания и участия правительственных чиновников, только Всемирный банк будет подталкивать процесс».

«Я думаю, что правительство подписывается под большим количеством инициатив, но не имеет достаточно кадров и финансовых ресурсов выполнять их. Мне кажется, что проблема именно в этом. Думаю, что одна из наиболее важных ролей Всемирного банка как раз и заключается в том, чтобы помочь ввести в строй структуры и механизмы для реализации, однако пока этого не произошло», - член Национальной коалиции адвокации в добывающих отраслях (National Advocacy Coalition of Extractives, NACE), Сьерра-Леоне.

Член коалиции в Демократической Республике Конго сказал, что, по его мнению, зачастую на заседаниях комитета многостороннего партнерства ЕІТІ правительственные чиновники отстают в понимании концепции ЕІТІ, что приводит к снижению продуктивности этих заседаний. Точка зрения, выраженная членами коалиции РWYР, отражает подготовленный недавно по заказу Секретариата ЕІТІ отчет о ходе реализации инициативы в добывающем секторе. В отчете говорится: «Чтобы быть эффективными, процессы реализации ЕІТІ на уровне стран нуждаются в более последовательной поддержке. Это мнение повторяется правительствами, добывающими компаниями и представителями гражданского общества, участвующими в процессе ЕІТІ на национальном уровне».⁸

РWYР призывает к оказанию большей технической, а в некоторых ситуациях и финансовой, поддержки реализующим инициативу правительствам. В частности:

- доноры и МФО должны оказывать техническую, а в некоторых ситуациях и финансовую помощь, либо через взносы в Трассовый фонд ЕІТІ, либо - программы двусторонней помощи и содействия. Последние должны сохранять гибкость для того, чтобы реагировать на непредсказуемые и не очень большие по объему нужды;
- промышленные компании и организации гражданского общества также должны оказывать техническую и финансовую поддержку там, где это уместно;
- все заинтересованные в ЕІТІ стороны должны поддерживать идею учреждения активно действующего Секретариата ЕІТІ, имеющего необходимый штат и другие ресурсы для координации технической и финансовой помощи реализующим инициативу правительствам.

9. В выверенных отчетах по платежам компаний и поступлениям правительствам разукрупнить данные по отдельным компаниям и видам платежей/доходов.

Если там, где раньше добывающие отрасли полностью скрывали финансовые потоки от контроля общественности, правительства начинают публиковать выверенные совокупные

данные об общих платежах компаний в сравнении с общими доходами государства, то это уже большой шаг вперед. Однако «совокупные» показатели создают ряд проблем для граждан страны, гражданского общества, промышленных компаний и правительств. Знание об индивидуальных вкладах компаний в экономику своей страны не является только правом граждан этих стран, но и необходимостью. Без знания того, какие именно выплаты получены и от каких именно компаний, гражданское общество не сможет выявить источники утечки средств и предпринять шаги для решения проблемы. Кроме того, совокупные данные скрывают показатели отдельной компании и, тем самым, страдает репутация всех других компаний в случаях, когда одна компания делает незначительный вклад в национальную экономику. И, последнее, если невозможно проверить общие данные индивидуальных выплат в сравнении с полученными доходами, то падает доверие общественности ко всему процессу, вопреки тому, что установление такого доверия между правительствами и гражданами существенно важно для политической стабильности.

Значительно более полезен процесс детализации, или «разукрупнения», при котором выплаты и поступления представлены более подробно, т.е., разбиты на выплаты/поступления по отдельным компаниям и потокам дохода. Раскрытие таких детализированных данных предоставляет именно ту информацию о доходах добывающих отраслей, которые нужны местным лидерам, чтобы сравнить выплаты и поступления и призвать правительства и компании к ответу за эти потоки доходов.

Из двух стран, которые опубликовали выверенные отчеты после аудита, Нигерия опубликовала разукрупненные данные. По словам членов коалиции

PWYP Нигерии, раскрытие детализированных (разукрупненных) данных в выверенных и опубликованных в апреле 2006 года отчетах является критически важным шагом, который дает им возможность проанализировать и начать говорить об обнаруженных расхождениях между выплатами и поступлениями. Кроме Нигерии, Гана тоже объявила о своем намерении опубликовать информацию, разбитую по таким графам, как, компания, вид добываемого сырья, поток доходов.

«Публикация разукрупненных данных - одно из основных достижений коалиции гражданского общества Нигерии. NSWG утвердила такую форму отчетности, принятую в аудиторском отчете компании «Hart Group», и это значительно способствовало нашему пониманию того, какие организации и сколько отчисляют правительству», - член коалиции PWYP, Нигерия.

И, в противоположность им, раскрытая в четырех выверенных отчетах в Азербайджане информация, не была детализирована по компаниям. По словам члена коалиции PWYP Азербайджана, отсутствие разукрупненных данных помешало им проанализировать расхождения и внести улучшения. Член коалиции PWYP в Азербайджане сказал: «Так как каждая нефтяная компания в Азербайджане работает на условиях СРП (соглашений о разделе продукции), то раскрытие информации об отдельных компаниях позволило бы проанализировать платежи каждой компании в сравнении данными в СРП обещаниями. Когда есть расхождения в цифрах, предоставленных государством со сводными показателями, предоставленными нефтяными

компаниями, отсутствие раскрытых детальных данных не позволяет провести глубокий анализ и расследование причин расхождений».

Некоторые компании отмечали озабоченность тем фактом, что раскрытие разукрупненной информации по компаниям и выплатам нанесет ущерб их коммерческой конкурентоспособности. Однако в Нигерии, где опубликованный в апреле 2006 года выверенный отчет предоставил детальные данные по каждой компании, ни одна из включенных в отчет компаний, а среди них такие, как «Шелл», «Эксон», «Шеврон», не сообщала о негативных коммерческих последствиях. Две норвежские нефтяные компании - «Статойл» и «Гидро» - недавно заявили, что планируют в своих ежегодных отчетах публиковать информацию о большинстве своих материальных выплат правительствам всех стран, где работают.⁹ Канадская компания «Талисман» уже публикует в своих ежегодных отчетах информацию о выплатах роялти правительствам. «Шелл» считает, что в странах, где реализуется ЕІТІ, выплаты индивидуальных компаний должны быть раскрыты, хотя окончательное решение должно выноситься правительством страны-собственника недр.¹⁰

PWYP призывает все заинтересованные стороны, особенно правительства реализующих инициативу стран и компании, поддержать публикацию детальных разбитых по компаниям и выплатам/доходам данных.

10. Институционализировать ЕІТІ, придав ей законный статус, чтобы помочь обеспечить последовательность и долговременную устойчивость.

Во многих странах, даже в тех, где достигнут значительный прогресс в реализации ЕІТІ, не ясно, насколько в будущем правительство будет поддерживать инициативу, хотя бы по простой возможности смены режима. Вероятность последовательной поддержки ЕІТІ правительством будет возрастать, если инициатива будет включена в законодательные акты, а не просто утверждена указами исполнительной власти.

Лишь в нескольких странах были предприняты попытки институционализировать ЕІТІ, приняв соответствующий закон. Например, в Нигерии исполнительной властью был составлен проект закона Нигерийской инициативы прозрачности в добывающих отраслях промышленности (NEITI), который в настоящее время рассматривается законодателями. Если он будет принят, то на законных основаниях будут учреждены и кодифицированы функции NEITI.¹¹ Это особенно важно в Нигерии, где предстоящие в 2007 году выборы президента и представителей в органы законодательной власти вызывают озабоченность тем, что новый президент может не проявлять тот же уровень приверженности реализации ЕІТІ. Член коалиции в Гане сказал, что правительство приняло предложение гражданского общества законодательной власти представить на рассмотрение парламента проект, который бы институционализировал ЕІТІ.

Во многих странах, которые поддержали ЕІТІ, правительство сделало правомочной

реализацию ЕІТІ через указ исполнительной власти. Например, в Мавритании¹² января 2006 года, премьер-министр подписал указ, по которому был создан национальный комитет для реализации ЕІТІ.¹² По словам члена коалиции, в мае 2006 года, исполнительная власть правительства Перу приняла Верховный указ, который официально придал правомочный статус реализации ЕІТІ, принял план работы и учредил комитет многостороннего партнерства. В таких случаях, последовательность в будущем можно укрепить еще больше, отразив такую приверженность в имеющем обязательную силу законодательстве.

PWYP призывает поддерживающие инициативу правительства институционализировать ЕІТІ, придав ей законный статус.

11. Поддерживать активизацию целей и задач ЕІТІ через другие механизмы, которые будут повышать и укреплять финансовую прозрачность в деятельности правительств и компаний.

Участие в ЕІТІ зависящих от своих недр правительств осуществляется добровольно и зависит от политической воли. В настоящее время отчетность компаний полагается на лидерство зависящих от своих недр правительств, в том смысле, что отчетность подчинена тому, где и как долго правительства требуют ее предоставления.

Признавая необходимость более систематической и последовательной устойчивости, Международный консультативный совет проводил обсуждения, в результате которых были предложены рекомендации о том, что цели и задачи ЕІТІ должны быть активизированы через другие механизмы, которые влияют на раскрытие финансовой информации в деятельности правительства и компаний. Среди таких механизмов можно отметить следующие: требования МФО при предоставлении ссуд, требования при страховании экспортных кредитов, стандарты

предоставления отчетности, требования регистрации компаний на бирже. Члены коалиции PWYP считают, что именно эти механизмы требуют наиболее пристального внимания.

Некоторые МФО уже дали обещания и предприняли соответствующие шаги с точки зрения активизации требований для систематической прозрачности. В частности, и Международная финансовая корпорация (МФК) и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) включили в свои требования при предоставлении ссуд на проекты добывающих отраслей условие о раскрытии информации. Это относится, как к правительствам богатых природными ресурсами стран, так и к добывающим компаниям.¹³

«Очень важно, чтобы закон NEITI был принят. Новое правительство может принять решение не продолжать ЕІТІ, а закон - это гарантия того, что процесс будет продолжаться. Кроме того, это придаст ЕІТІ легитимность среди законодателей, а это очень важно», - член коалиции PWYP, Нигерия.

Что касается биржи, Альтернативный инвестиционный рынок Лондонской фондовой биржи в настоящее время для регистрации нефте-, газо- и других добывающих компаний включает требование о раскрытии информации по странам в каждом конкретном случае. В руководящих принципах сказано, что компания должна раскрыть «любые выплаты в размере свыше 10 000 фунтов стерлингов, сделанные любому правительству или органу власти, или подобной этому организации, заявителем или от имени заявителя в отношении приобретения или эксплуатации их активов».

Шаги в отношении соединения Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО) и Общепринятых принципов бухгалтерского учета предлагают возможность интеграции требований к отчетности в соответствии с принципами улучшения прозрачности. Основным интересом предоставляют собой МСФО IAS¹⁴ («операционные сегменты») и стандарты, касающиеся, в частности, добывающих отраслей, которые в данное время находятся в стадии обсуждения.

Члены коалиции РВУР в странах, которые, фактически, достигли стадии опубликования выверенных отчетов, говорят, что полученный на сегодняшний день опыт предполагает, что такие виды механизмов могут быть необходимы для гарантии активного и своевременного участия компаний в ЕІТІ. Член коалиции в Азербайджане сказал, что задержка представления данных меньшими по размеру нефтяными компаниями привела к нарушению сроков и задержала выпуск аудиторского отчета. Этот представитель также утверждал, что механизмы, требующие от компаний предоставления точной и своевременной информации, могут помочь снять эту проблему. Подобная ситуация сложилась и в Нигерии, где некоторые компании крайне медленно предоставляли свою информацию организации, которая публиковала выверенный отчет, несмотря на прямые указания правительства Нигерии и открытое объявление о том, что правительство отказывается от всех условий конфиденциальности.

Коалиция РВУР считает, что механизмы, которые делают обязательным раскрытие информации выплат по странам, укрепляют и поддерживают положительное продвижение, достигнутое ЕІТІ на сегодняшний день, и помогут гарантировать полную интеграцию прозрачности доходов в добывающих отраслях в национальные и международные нормы и стандарты.

РВУР призывает все заинтересованные стороны поддержать активизацию целей и задач ЕІТІ через активизацию механизмов, которые будут повышать и укреплять финансовую прозрачность в деятельности правительств и компаний. В частности, правительства-собственники недр, компании и Правление ЕІТІ должны поддерживать интеграцию прозрачности в:

- **международные стандарты отчетности;**
- **правила регистрации компаний на бирже;**
- **правила страхования кредитов на экспорт;**
- **правила МФО на выдачу ссуд.**

12. Поддерживать прозрачность в контрактах как важный шаг на пути к достижению прозрачности доходов и отчетности.

Не имея информации, раскрывающей инвестиционные контракты между иностранными компаниями и правительствами-собственниками недр, граждане не могут узнать о том, по какой цене распродаются национальные природные богатства их страны, или судить о том, соответствуют ли выплаты условиям изначально подписанных соглашений. Такие контракты предоставляют условия и формулы, необходимые для определения нужных затрат и для разделения прибылей между компаниями и правительствами-собственниками недр. Для того, чтобы призвать к отчету правительства и компании, общественность должна знать условия соглашений между компанией и правительством-собственником недр.

Хотя правительства и компании зачастую утверждают, что раскрытие условий контракта нанесет ущерб коммерческим интересам и конкурентоспособности, Пособие МВФ по обеспечению прозрачности доходов от разработки природных ресурсов гласит, что «на практике, однако, условия контрактов, скорее всего, широко известны в отрасли сразу же после их подписания. Поэтому, с точки зрения стратегического преимущества, при публикации контрактов потери незначительны».¹⁴ Более того, коммерческие службы часто предоставляют такие контракты за плату.

Члены коалиции РВУР сходятся во мнении, что прозрачность контрактов является важной необходимостью. Так, респонденты из Киргизии и Демократической Республики Конго сказали, что секретность, окружающая многие инвестиционные контракты и концессии, затрудняет реализацию процесса ЕПТ.

Прозрачность контрактов также может помочь предотвратить такие споры, как, например, недавняя ссора между правительством Чада и нефтяными компаниями «Шеврон» и «Петронас». В конце августа 2006 года президент Чада Идрисс Деби выдворил из страны компании «Шеврон» и «Петронас», утверждая, что они недоплатили налоги. Это обвинение обе компании отвергают. Если бы некоторые основные положения коммерческого соглашения между компаниями и правительством были достоянием общественности, и каждая компания обнародовала свои выплаты, то оставалось бы значительно меньше места для подозрений.¹⁵

РВУР призывает все заинтересованные стороны поддержать прозрачность контрактов как важный шаг на пути к достижению прозрачности доходов и отчетности. В частности:

- **Правление ЕПТ должно разработать конкретные рекомендации для включения прозрачности доходов в ЕПТ.**

13. В наступающем году разработать принципы отчетности на суб-национальном уровне.

Во многих зависящих от своих природных ресурсов странах, определенная часть собранных на федеральном уровне доходов затем передается на уровни регионального, штатного и местного органов управления в соответствии с принятыми законодателями схемами. Из материалов недавно опубликованного отчета можно видеть, что 17 из 56 развивающихся и поддерживающих ЕІТІ стран с богатыми сырьевыми запасами природных ресурсов, выработали официальную и законодательно принятую, или явно выраженную и направляемую политикой страны рамку для передачи доходов от добывающих отраслей с национального на суб-национальные уровни управления.¹⁶ В некоторых странах компании делают прямые выплаты в суб-национальные органы управления. В отчете описаны несколько механизмов, благодаря которым бесхозяйственность на суб-национальном уровне ведет к коррупции, нищете и конфликтам, в частности, движимое покровительством внутри-правительственное перераспределение доходов и отсутствие законодательной рамки для финансовой отчетности суб-национальных органов управления.¹⁷

Любые комплексные усилия достижения прозрачности доходов также требуют публичного раскрытия выплат или передачи средств на эти суб-национальные уровни управления. Признавая это, Международная консультативная группа рекомендовала провести в рамках ЕІТІ более внимательную работу по вопросам реализации инициативы на суб-национальном уровне.¹⁸

В некоторых поддерживающих ЕІТІ странах заинтересованные стороны уже начали уделять внимание вопросу отчетности на суб-национальном уровне. По словам члена коалиции РWУР из Ганы, приблизительно пять процентов национальных доходов от добывающих отраслей переводится непосредственно в районные ассамблеи, другие структуры местного управления. Признавая важность раскрытия такой передачи доходов, организации гражданского общества провели успешную кампанию в поддержку опубликования выплат федерального правительства районным ассамблеям, - первое усилие расширить охват ЕІТІ. В Нигерии, в отдельной инициативе, не имеющей отношения к НЕІТІ, правительство начало публиковать передачу средств с национального уровня на уровень органов управления отдельных штатов.

РWУР призывает все заинтересованные стороны поддержать разработку Правлением ЕІТІ конкретных рекомендаций в отношении финансовой прозрачности на суб-национальном уровне и провести их в жизнь в кратчайшие сроки.

14. Поощрять и поддерживать те реализующие ЕІТІ правительства, которые вводят механизмы для продвижения прозрачности и отчетности в управлении расходами.

Хотя основное внимание в рамках ЕІТІ уделяется вопросам публичного раскрытия доходов правительства от добывающих отраслей, достижение основной цели, а именно, лучшего управления богатством сырьевых запасов стран на благо всех их граждан, требует установления механизмов, которые выходят за рамки прозрачности и продвигают более ответственное управление государственными расходами. Прозрачность ради прозрачности является не самоцелью, а средством для улучшения отчетности перед обществом и увеличения возможностей для максимально большего числа людей получить пользу от природных богатств своих стран. Следовательно, важно сосредоточить внимание не только на том, чтобы платежи (от компаний) и поступления (государству) были прозрачны и понятны гражданам, но также и на продвижении принципов отчетности и прозрачности в управлении расходами из правительственных доходов в богатых природными ресурсами странах.

В некоторых поддерживающих ЕІТІ странах, в частности, в Азербайджане, Чаде, Тимор-Лесте, Мавритании и Сан-Томе и Принсипи, больше внимания уделяется управлению расходов в основном за счет создания нефтяных фондов и иногда юридической рамки для управления ими. Нефтяные фонды и/или другие механизмы для управления расходами необходимы, хотя и не достаточны, для гарантии ответственного управления нефтяными доходами.

Члены коалиции из Азербайджана, Конго (Браззавиль), Ганы и Мавритании говорили о том, что для достижения конечной цели одновременно с ЕІТІ должны быть созданы специальные механизмы для управления расходами. По словам члена коалиции РWУР из Ганы, образцы для предоставления отчетов с самого начала включали информацию о правительственных расходах.

РWУР призывает все заинтересованные стороны, в особенности, Правление ЕІТІ, поддержать реализующие инициативу правительства в введении механизмов, которые продвигают принципы отчетности в управлении расходами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За четыре года после начала развертывания ЕПТ был достигнут значительный прогресс. Двадцать одно правительство поддержало инициативу, два правительства опубликовали выверенный аудиторский отчет, несколько других учредили основные институты, что является предпосылкой реализации инициативы. Международная консультативная группа ЕПТ и Секретариат приложили большие усилия к разработке основных принципов, критериев и структур управления, существенно важных для реализации инициативы. Многие нефте-, газовые и добывающие компании заявили в устной форме, а в некоторых случаях и на практике, о своей поддержке процесса. И, последнее, РWYP основала коалиции гражданского общества на местах в тех странах, которые поддержали инициативу, для оказания содействия в ходе реализации инициативы на национальном уровне.

Несмотря на наличие движущей силы объединения разных заинтересованных сторон, некоторые вопросы представляют собой фундаментальное препятствие на пути реализации ЕПТ и ее способности достичь своей конечной цели, а именно: полной прозрачности доходов как ключевой составляющей добросовестного управления и развития в богатых сырьевыми запасами странах. Некоторые проблемы были обсуждены на страницах данного отчета, среди них: отказ нескольких поддерживающих инициативу правительств признать центральную роль организаций гражданского общества; случаи утрашения и маргинализации активных представителей гражданского общества; несоответствие риторических обещаний конкретным шагам для реализации ЕПТ; слабое политическое руководство и неадекватное участие компаний на уровне страны; недостаточная техническая и финансовая поддержка реализующим инициативу правительствам и гражданскому обществу; и недостаточный прогресс в ходе активизации требований прозрачности через стандартные финансовые механизмы.

Гарантии всесторонней и успешной реализации ЕПТ потребуют обновления и усиления приверженности всех заинтересованных в этом процессе сторон. Именно для этого РWYP призывает все заинтересованные стороны сплотиться вокруг нового Правления и Секретариата ЕПТ для проведения в жизнь 14 изложенных в данном отчете рекомендаций. Эти правила и изменения помогут закончить господство в добывающем секторе «проклятия ресурсов» и трансформировать эти отрасли в источник развития и процветания всех граждан богатыми природными ресурсами стран во всем мире.

NOTES

- 1 Пять стран, в которых не было возможности провести собеседования: Чад, Экваториальная Гвинея, Габон, Гвинея-Конакри, Нигер.
- 2 Следует отметить, что «завершение» некоторых из этих шагов не является гарантией их качества. Например, члены коалиции в Камеруне и Казахстане критиковали качество планов работы, утверждая, что в этих односторонних документах отсутствуют подробности, которые должны помочь заинтересованным сторонам в реализации этих планов.
- 3 В частности, на семинаре EITI в Бонне, 31го августа - 1го сентября 2006 года.
- 4 6 апреля 2006 года силы безопасности Конга (Браззавиль) арестовали Кристиана Маунзео и Брайса Макоссо, позднее обвинив их в злоупотреблении доверием, соучастии в злоупотреблении доверием и в подделке документов. Эти обвинения были связаны с гражданским иском, в соответствии с которым эти два человека присвоили средства *Rencontre pour la paix et les droits de l'homme* (RPDH) - организации за права человека, основанной господином Маунзео. Несмотря на тот факт, что 2 июня 2006 года, в ходе предварительного следствия, судья не нашел доказательств растраты и оставил в силе только одно обвинение в подделке документов, а именно, добавление подписи под счетом RPDH, по которому поступило опровержение и от RPDH и от банка, в котором у организации был счет, судебный процесс над этими двумя людьми начался 13 июня 2006 года. На момент, когда пишутся эти строки в августе текущего года, процесс продолжается и характеризуется эскалацией нарушений законодательства Конго и документов международных конвенций по правам человека, под которыми стоит подпись Республики Конго. Среди нарушений можно отметить, произвольный арест, незаконные обыски без соответствующего ордера суда, изъятие документов, не имеющих отношения к предъявленным обвинениям, без включения этих документов в материалы следствия, а также поданная в нарушении установленных сроков апелляция государственного прокурора, оспаривающего решение судьи, который в ходе предварительного следствия отклонил обвинение в присвоении средств.
- 5 См., например, Страновые отчеты Госдепартамента США, Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда. *Country Reports on Human Rights Practices: 2005*, March 2006, веб-сайт: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/index.htm>.
- 6 После того, как отделения РВУР в Камеруне и Мавритании заявили протест, оба правительства разрешили гражданскому обществу выдвинуть дополнительных представителей, хотя до сих пор Камерун еще не обновил в официальном порядке состав комитета. Член коалиции из Камеруна сказал, что это создало проблемы, так как этих членов комитета зачастую даже не приглашают на заседания.
- 7 Многосторонний трастовый фонд для Инициативы прозрачности в добывающих отраслях промышленности (EITI) был создан в августе 2004 года с целью представления финансовой поддержки странам, заинтересованным в реализации EITI. Управляет фондом Всемирный банк. Дополнительную информацию можно найти по адресу: <http://www.eitransparency.org/section/abouteiti/mdtf>
- 8 Компания Avanzar LLC, Проект отчета «*EITI and the Mining: Stakeholder Research Report*», стр. 13. С проектом отчета можно ознакомиться в Интернете по адресу: [at www. eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)
- 9 В соответствии с предоставленной на веб-сайте компании «Статойл» информацией, компания планирует опубликовать данные о доходах, налогах и расходах на выплату заработной платы, но не о «прибыльной нефти», так как они связаны условиями конфиденциальности. См. <http://www.statoil.com/INF/SVG03595.NSF/UNID/23AA3BC39F36C3F1C125713E002EABB5?OpenDocument>.
- 10 С позицией «Шелл» вы можете ознакомиться на странице в Интернете по адресу: <http://www.shell>.

com/home/Framework?siteId=envandsocen&FC2=/envandsocen/html/iwgen/key_issues_and_topics/our_contribution/payments_to_governments/zzz_lhn.html&FC3=/envandsocen/html/iwgen/key_issues_and_topics/our_contribution/payments_to_governments/our_approach_to_payments_to_governments_24042006.html

- 11 Проект закона можно найти на странице в Интернете по адресу: www.neiti.org.
- 12 «Указ № 2006, 001, поддерживающий создание, организацию и деятельность ЕІТІ», 12 января 2006 года.
- 13 Например, в правилах МФК об устойчивом развитии окружающей среды и общества «*Policy of Environmental and Social Sustainability (2006)*» говорится, что «МФК требует, чтобы: i) для крупных новых проектов добывающих отраслей клиенты публично раскрыли свои материальные платежи/ выплаты имеющим недра правительствам (в частности, роялти, налоги и участие в прибылях) и важные условия ключевых соглашений, касающиеся интересов общественности (в частности, соглашения с правительствами-собственниками недр и межправительственные соглашения (HGAs и IGAs); и, (ii) кроме того, начиная с 1 января, 2007 года, клиенты всех получающих финансирование МФК проектов добывающих отраслей должны публично раскрыть свои материальные выплаты/ платежи правительству (ам)-собственнику (ам) недр в рамках этих проектов».
- 14 МВФ, *Пособие по обеспечению прозрачности доходов от разработки природных ресурсов*, июнь 2005 года, стр. 21.
- 15 См. статью агентства Рейтерс: Chris Baltimore and Tom Doggett, “More Oil Deal Disclosure Could Diffuse Disputes,” *Reuters*, 29 августа 2006 года.
- 16 Из документа Института международного развития подготовленного для Секретариата ЕІТІ и Министерства международного развития Великобритании «суб-национальную реализацию ЕІТІ», мая 2006 года, стр. vii.
- 17 Там же, стр. viii
- 18 Международная консультативная группа, Проект заключительного отчета Международной консультативной группы ЕІТІ, 14 августа 2006 года, рекомендация 5, стр. 8.

«Публикуй, что платишь»

Коалиция Publish What You Pay (PWYP, «Публикуй, что платишь») агитирует за полную прозрачность платежей и денежных поступлений, и прозрачность в управлении доходами, которые получают правительства богатых природными ресурсами развивающихся стран от нефтяной, газовой и других добывающих отраслей промышленности. Повышение прозрачности - важный первый шаг, который позволит гарантировать то, что доходы от природных ресурсов будут использованы в качестве фундамента для устойчивого развития, экономического роста и снижения нищеты в этих странах, где, зачастую, наблюдаются высокие уровни коррумпированности, конфликты и человеческие страдания. PWYP оказывают поддержку свыше 300 организаций, занимающихся проблемами борьбы с коррупцией, экономического развития, охраны окружающей среды, прав человека, а также религиозные и другие организации гражданского общества из более чем 50 стран мира[0], и от национальных коалиций гражданского общества из стран Африки, Средней Азии и Кавказа, Европы, Латинской Америки, Северной Америки и Юго-Восточной Азии.

www.publishwhatyoupay.org

Институт «Наблюдение за доходами»

Миссия Revenue Watch Institute (RWI, Института «Наблюдение за доходами») - улучшать состояние демократической отчетности в богатых природными ресурсами странах путем оказания их гражданам помощи в получении информации, проведении тренингов, создании сетевых организаций и финансовой помощи, необходимых для того, чтобы более эффективно наблюдать за получаемыми правительством доходами и затратами, связанными с добывающими отраслями промышленности. Огромное количество проведенных исследований показало, что развитие за счет природных ресурсов, зачастую, не только не обеспечивает рост экономики, но ведет к его замедлению, повышая уровень нищеты, снижая темпы развития общества, увеличивая коррупцию и ослабляя государственные институты, а в некоторых случаях, даже способствует росту насилия и возникновению гражданских войн. RWI прилагает усилия к тому, чтобы обеспечить использование полученных от добывающих отраслей доходов для устойчивого развития и борьбы с нищетой через повышение прозрачности в управлении финансами в зависящих от природных ресурсов странах.

www.revenuewatch.org

Развернутая в сентябре 2002 года Extractive Industries Transparency Initiative (EITI, Инициатива прозрачности в добывающих отраслях промышленности,) – это международная инициатива увеличения прозрачности и отчетности в сфере полученных от нефтяной, газовой и других добывающих отраслей доходов с целью повышения эффективности их использования для снижения нищеты и стимулирования экономического развития.

Брошюра «В центре внимания – EITI» подготовлена коалицией «Публикуй, что платишь» и Институтом «Наблюдение за доходами», в ней охарактеризованы успехи и проблемы на пути инициативы. Отчет основан на собеседованиях, проведенных с членами коалиции на местах, и представляет их мнения о процессе реализации EITI в отдельных странах.

Брошюра «В центре внимания – EITI» отвечает на затронутые вопросы в 14 рекомендациях, описывающих те критически важные шаги, которые могут предпринять различные заинтересованные стороны, чтобы обеспечить превращение доходов от добывающего сектора в источник развития и процветания граждан всех богатых природными ресурсами стран мира.