



Extractive Industries
Transparency Initiative

ПРОГРАММНЫЙ ДОКУМЕНТ

ДОВОДЫ В ПОЛЬЗУ
ПРОЗРАЧНОСТИ
КОНТРАКТОВ

АЗИЯ



Содержание

Почему прозрачность контрактов важна	4
Преимущества прозрачности контрактов	5
Распространенные мифы о прозрачности контрактов	6
Прозрачность контрактов как международная норма	7
Требования Стандарта ИПДО	8
Законодательные рамки раскрытия условий контрактов в различных странах	9
Прозрачность контрактов на практике	10
Публикация и использование контрактов	12

Этот документ подготовлен:

Международным Секретариатом ИПДО
Rådhusgata 26, 0151 Oslo, Norway (Норвегия)
+47 222 00 800
secretariat@eiti.org

Последнее обновление: февраль 2021 г.

Почему прозрачность контрактов важна

Контракты, лицензии и связанные с ними соглашения являются важными элементами правовой базы страны. В них разъясняются права и обязанности всех сторон, участвующих в разведке и добыче нефти, газа и других полезных ископаемых.

Прозрачность контрактов обеспечивает ясность касательно правил и условий, регулирующих проекты добычи, и тем самым способствует сдерживанию коррупции и предоставляет гражданам возможность оценивать справедливость сделок в области добычи ресурсов. Опубликование контрактов обеспечивает ясность касательно объема потоков ожидаемых доходов центрального правительства и органов власти на субнациональном уровне. Эта информация может иметь решающее значение в условиях, где на уровень доходов сильно влияют волатильность рынка и формирующаяся политика энергетического перехода.

Стандарт ИПДО содержит требование к внедряющим ИПДО странам о раскрытии всех контрактов и лицензий, заключенных, выданных или претерпевших изменения начиная с 1 января 2021 года. Это новое требование отражает постепенное становление международной нормы в отношении прозрачности контрактов в добывающем секторе в последние годы.

Когда страны ИПДО принимают обязательство обеспечить прозрачность контрактов, они выражают готовность публиковать в открытом доступе полный текст любого контракта, лицензии, концессионного договора или другого соглашения, регулирующего разработку нефтегазовых и минеральных ресурсов.

30+

*стран ИПДО
частично или
полностью
раскрыли
контракты на
добычу горных
пород и минералов,
нефти и газа*



ВЛАДЕЛЕЦ ФОТО: DOMINIK VANYI

Преимущества прозрачности контрактов

16

компаний
публично
приняли
обязательство
обеспечивать
прозрачность
контрактов



Преимущества для граждан

Прозрачность контрактов может стать **мощным средством борьбы с коррупцией** в богатых ресурсами странах.

- Прозрачность контрактов позволяет **всем сторонам понять условия**, на которых осуществляется добыча нефти, газа и других полезных ископаемых.
- Местное население в районах добычи полезных ископаемых получает возможность узнать, **какие доходы ожидаются от деятельности добывающих компаний**.
- Местному населению также становится понятно, какие **субсидии и налоговые льготы** получают компании.
- Граждане получают представление о возложенных на компании обязательствах по защите местных общин и **окружающей среды, выплатам на социальные нужды и обеспечению занятости местного населения**. Эта информация позволяет гражданам следить за тем, выполняют ли добывающие компании свои обязательства.



Преимущества для компаний

Публикация положений и условий реализации добывающих проектов **способствует ответственному инвестированию**.

- Раскрытие контрактов помогает компаниям **продемонстрировать соблюдение** своих финансовых и социальных обязательств, способствуя снижению репутационных рисков.
- Раскрытие условий контрактов стимулирует открытый, подкрепленный фактами диалог, который **способствует выстраиванию доверия, сглаживанию конфликтов и укреплению социальной лицензии компании** (общественного согласия) на ведение деятельности.



Преимущества для правительств стран

Публикация условий контрактов на добычу полезных ископаемых помогает **правительству максимально увеличить доход** от добывающего сектора для покрытия нужд на развитие.

- Раскрытие контрактов побуждает правительственных чиновников заключать **справедливые контракты с заслуживающими доверия компаниями**, составленные в соответствии с законодательством страны.
- Прозрачность контрактов удерживает чиновников от заключения **невыгодных** или ориентированных на личную выгоду контрактов.
- Публикация условий контрактов позволяет **проводить их сравнение**, что способствует созданию однородной конкурентной среды.
- Контракты, опубликованные в открытом доступе, **проще приводить в исполнение**. Все государственные ведомства и министерства располагают информацией об условиях контрактов и получают возможность эффективно сотрудничать в целях контроля их соблюдения. С большей вероятностью будут четко применяться правила налогообложения, что будет способствовать мобилизации внутренних ресурсов.

Распространенные мифы о прозрачности контрактов

Миф	Реальность
Контракты слишком специализированы и сложны для понимания широкой общественностью.	Хотя контракты в добывающем секторе не всегда просто толковать, организации гражданского общества, инициативы по обеспечению подотчетности и СМИ могут взять на себя роль посредников в их изучении и объяснении.
Контракты не подлежат раскрытию, поскольку они содержат конфиденциальную коммерческую информацию, которая может негативно сказаться на конкуренции.	Исследования показывают, что контракты редко содержат конфиденциальную коммерческую информацию. Более того, нет единого мнения о том, что считать конфиденциальной коммерческой информацией. Такие компании, как Rio Tinto ¹ и Total ² , заняли позицию, согласно которой при принятии правительствами стран, в которых осуществляется добыча ресурсов, решения о публикации контрактов обеспечивается устранение юридических и коммерческих препятствий.
Прозрачность контрактов сужает возможности правительства по заключению выгодных сделок.	Надзор со стороны общественности и компаний является стимулом для сторон заключать рациональные сделки, которые обусловят формирование более стабильной деловой среды. Правительства находятся в лучшем положении для заключения выгодных сделок, если имеют возможности изучать условия контрактов, помимо своих собственных. Публикация контрактов способствует снижению риска заключения контрактов на условиях, которые отступают от правовых и налоговых норм.
Контракты содержат положения о конфиденциальности, которые являются непреодолимыми препятствием, соответственно, его невозможно преодолеть.	Согласно отчету за 2009 год о контрактах на добычу нефти, газа и других полезных ископаемых, большинство положений о конфиденциальности не относятся к контрактам. ³ Одним из возможных решений является обращение к сторонам контракта с запросом подписать документ об отказе от конфиденциальности.
В лицензионных режимах раскрытие контрактов не является обязательным.	Отдельные лицензии могут содержать условия, регулирующие конкретный проект, отличающиеся от условий других контрактов. Стандарт ИПДО применяется к лицензионным режимам в равной степени. Ответственность за обоснование любого заявления об отсутствии отступлений от стандартных условий лежит на стране.

Прозрачность контрактов как международная норма

Более половины внедряющих ИПДО стран опубликовали контракты в добывающем секторе, однако уровень раскрытия этой информации различается. Международные учреждения, такие как Международный валютный фонд (МВФ) и ОЭСР, поддерживают принцип обеспечения прозрачности контрактов и признают его преимущества.

Кроме того, однозначную поддержку выразили ассоциации и объединения частных компаний, такие как Международный совет по горному делу и металлам (ICMM) и The B Team, а также ведущие финансовые организации в области развития и международные организации по вопросам эффективного управления, такие как ООН и Международная финансовая корпорация (МФК).

Кроме того, все больше и больше нефтегазовых и горнодобывающих компаний утверждают применение принципа прозрачности контрактов.⁴ Многие поддерживающие ИПДО компании приняли меры по обеспечению прозрачности контрактов либо посредством существующих практик раскрытия информации и политики, либо посредством заявлений о поддержке. К таким компаниям относятся BHP, BP, Equinor, Freeport-McMoRan, Kosmos, Newmont Rio Tinto, Shell, Total и Tullow.

«Мы считаем, что единственный способ создания однородной конкурентной среды заключается в обязательном (и систематическом) раскрытии правительствами условий заключаемых контрактов — либо посредством с выполнения требования ИПДО, либо посредством соответствующего правительственного постановления».

**ТОМ БАТЛЕР,
ГЕНЕРАЛЬНЫЙ
ДИРЕКТОР,
МЕЖДУНАРОДНЫЙ
СОВЕТ ПО ГОРНОМУ
ДЕЛУ И МЕТАЛЛАМ**



ВЛАДЕЛЕЦ ФОТО: TULLOW OIL PLC

Требования Стандарта ИПДО

Прозрачность контрактов в Стандарте ИПДО означает раскрытие полного текста любого контракта, лицензии концессионного договора, соглашения о разделе продукции или любого другого соглашения, предоставленного или заключенного правительством и регулирующего условия добычи нефти, газа и других полезных ископаемых.⁵

В раскрываемую информацию включается полный текст любого приложения, дополнения или дополнительного положения, в котором излагается подробная информация касательно прав на разработку полезных ископаемых или реализацию этих прав, а также полный текст любых изменений и поправок к такого рода документам.⁶

В соответствии с требованием 2.4 Стандарта ИПДО внедряющие ИПДО страны обязаны:

- Раскрывать положения любых контрактов и лицензий, предоставленных, заключенных или претерпевших изменения начиная с 1 января 2021 года.
- Документально отражать политику правительства в области раскрытия условий контрактов и лицензий, регулирующих разведку и разработку нефти, газа и других полезных ископаемых. Сюда относится следующая информация:
 - наличие в законодательстве или политике правительства положений, обязывающих или запрещающих раскрытие контрактов и лицензий;
 - пояснения в случае отступлений от политики, если таковые имеются;
 - пояснения касательно осуществления политики правительства;
 - документальное отражение дискуссии многосторонней группы заинтересованных сторон по вопросу содержания политики правительства в отношении раскрытия условий контрактов;
 - реформы в отношении раскрытия условий контрактов и лицензий, которые планируются или уже проводятся;
 - обзор контрактов и лицензий, опубликованных в открытом доступе, включая список всех действующих контрактов и лицензий с соответствующими ссылками;
 - пояснение правовых или практических препятствий в случае невозможности публикации контрактов.

Внедряющие страны поощряются к публикации в открытом доступе любых контрактов и лицензий, регулирующих условия разработки нефти, газа и других полезных ископаемых (заключенных до 2021 года).

Ожидается, что многосторонняя группа заинтересованных сторон согласует и опубликует план раскрытия условий контрактов с указанием четких сроков его реализации и мер, направленных на устранение препятствий к полному раскрытию информации. Этот план будет интегрирован в рабочие планы на 2020 и последующие годы.

Правовая основа раскрытия контрактов в странах

Процессы ИПДО способствуют прогрессу в раскрытии информации о контрактах в странах во многих отношениях, в том числе законодательным путем. За последние десять лет число стран, принявших законы, благоприятствующие раскрытию информации, значительно возросло, что демонстрирует становление прозрачности контрактов как общепринятой нормы.

АФГАНИСТАН. Нефтяные контракты содержат следующее положение: «Министерство имеет право сохранить копию настоящего Контракта в Реестре углеводородных ресурсов, а также публиковать и хранить в открытом доступе и передавать в региональные ведомства сведения и отчеты о Контракте, связанных документах и Подрядчике в соответствии с требованием Закона о углеводородных ресурсах...» Эти контракты были опубликованы правительством.

ДОМИНИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА. Доминиканская Республика приняла законодательство, требующее публиковать в открытом доступе информацию обо всех действиях и деятельности «государственной администрации». Сюда относятся контракты на добычу полезных ископаемых.

МЕКСИКА. В Мексике действует специализированное законодательство, регулирующее раскрытие условий переуступки прав на разработку нефтегазовых месторождений государственной компании Ретех, а также заключения контрактов с частными инвесторами в секторе добычи углеводородов.

МОНГОЛИЯ. В пункте 15.21 контракта на разработку самого важного в стране месторождения — медного рудника Оюу-Толгой — говорится о том, что «настоящее соглашение должно быть опубликовано в открытом доступе». Правительство опубликовало как первоначальный контракт от 2009 года, так и поправку к нему от 2015 года.

УКРАИНА. Был разработан законопроект в целях привести законодательство Украины в соответствие со Стандартом ИПДО и Директивой ЕС об учете и отчетности. Законопроект № 2545-VIII предусматривает раскрытие информации о платежах на уровне проектов, конечных бенефициарных владельцах компаний и «существенных» элементах контрактов, имеющих отношение к добывающим отраслям, таких как социальные обязательства, строительство инфраструктуры и бартерные соглашения.

Основные
компоненты
законодательства,
регулирующего
раскрытие
контрактов:



Подлежащие
раскрытию
контракты/
лицензии



Сроки раскрытия



Формат раскрытия
контрактов



Средства
публикации
контрактов



Прозрачность контрактов на практике

Условные обозначения

Нефтегазовые контракты

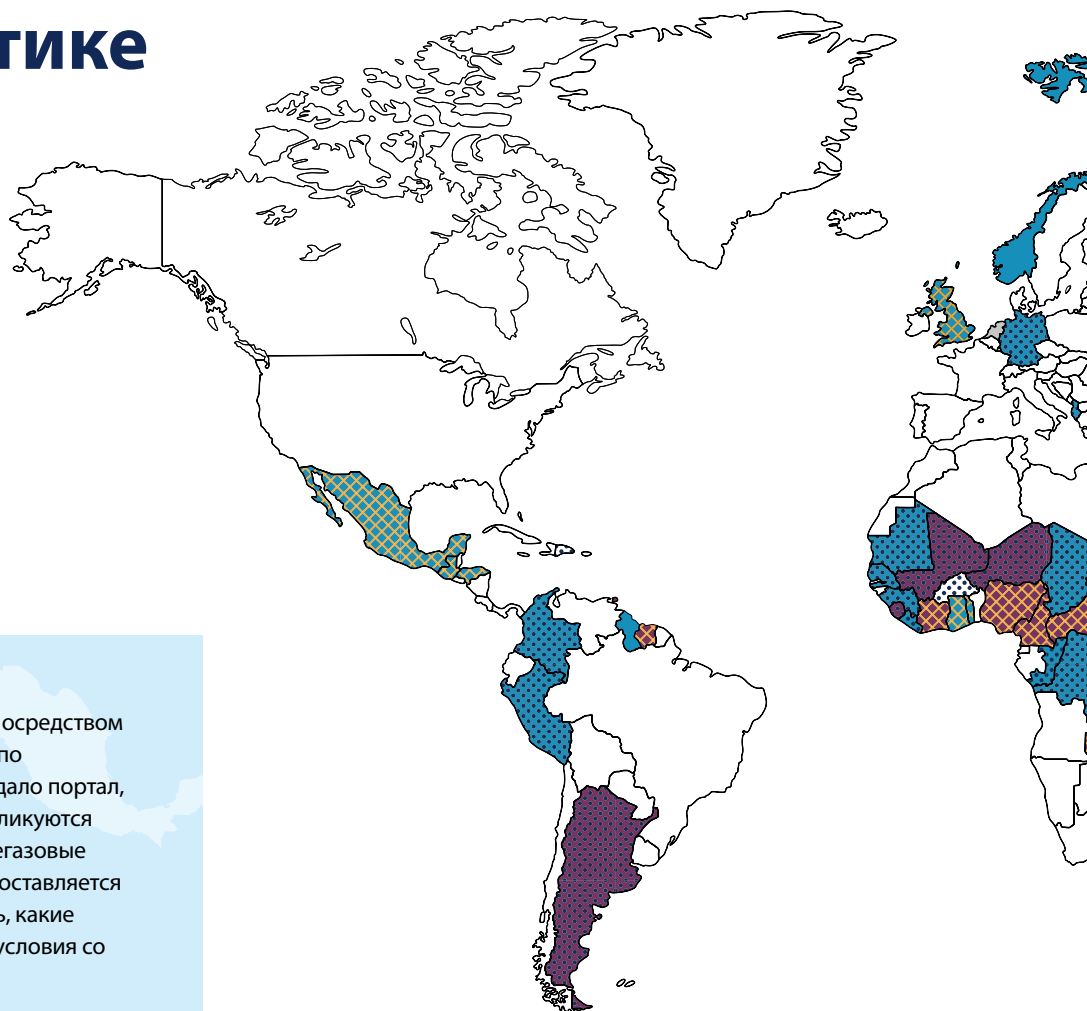
Отдельные/все

Отсутствуют

Горнодобывающие контракты

Отдельные/все

Отсутствуют



МЕКСИКА

Правительство Мексики посредством Национальной комиссии по углеводородам (СНН) создало портал, на котором не только публикуются в открытом доступе нефтегазовые контракты, но также предоставляется возможность отслеживать, какие изменения вносятся в их условия со временем.

> rondasmexico.gob.mx

ПЕРУ

Перу публикует контракты в нефтегазовом секторе на онлайн-портале, открытом для общественности.

> perupetro.com.pe

УКРАИНА

Государственная служба геологии и недр Украины публикует в открытом доступе контракты на недропользование, заключенные с 2016 года.

> geo.gov.ua

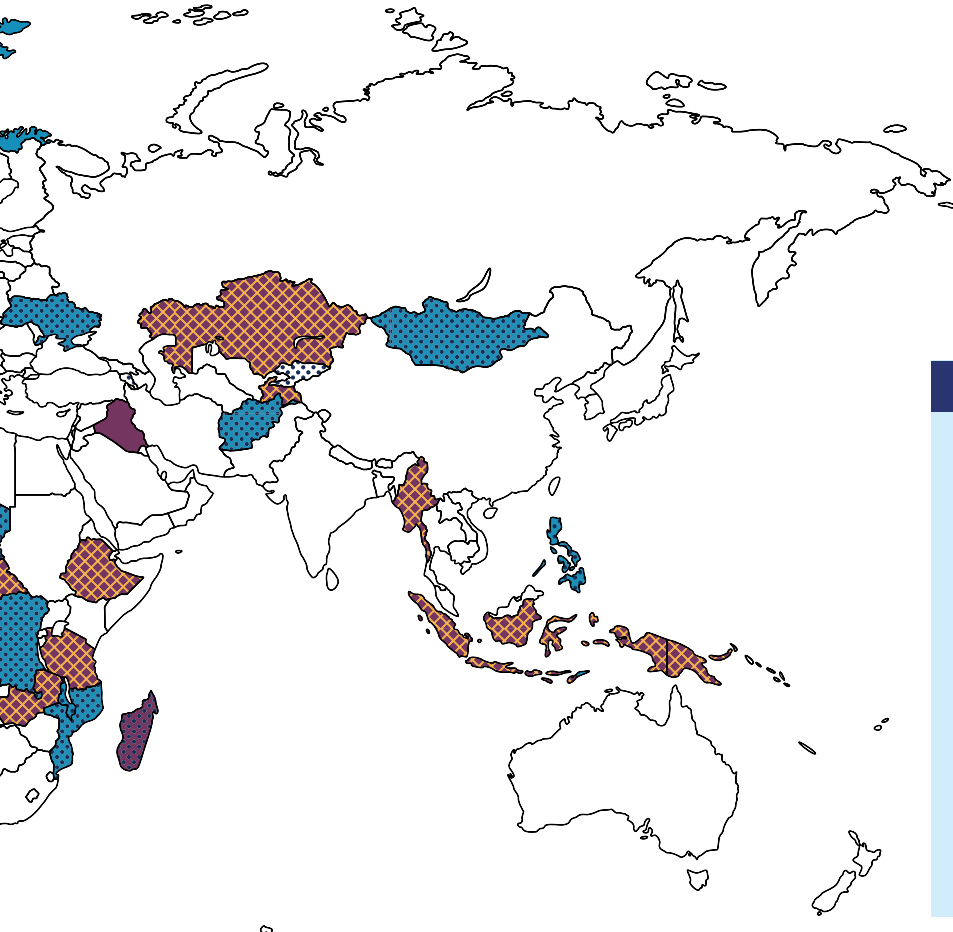
ГАНА

Путь Ганы к раскрытию контрактов начался благодаря совместным усилиям правительства, компаний и гражданского общества. В феврале 2018 года правительство учредило общедоступный онлайн-реестр, где были опубликованы 18 крупных нефтяных контрактов, что стало ответом на растущий спрос на прозрачность контрактов.

> ghanapetroleumregister.com

900+

контрактов на добычу нефти и других полезных ископаемых опубликованы внедряющими ИПДО странами



АРМЕНИЯ

В 2017 году Армения внесла поправки в свой Кодекс о недрах, добавив в него требования к министерствам о публикации контрактов на добычу полезных ископаемых — эта реформа получила широкую поддержку Многосторонней группы заинтересованных сторон ИПДО Армении. В настоящее время все контракты публикуются на сайте Министерства инфраструктуры и природных ресурсов.

> minenergy.am

ФИЛИППИНЫ

На Филиппинах организация гражданского общества Bantay Kita, входящая в состав многосторонней группы заинтересованных сторон, помогла местным общинам и коренным народам получить представление об условиях и стоимости контрактов на добычу полезных ископаемых. Это позволило заинтересованным сторонам в районах осуществления горной добычи проконтролировать соблюдение компаниями контрактных обязательств и стимулировало обоснованные дискуссии о реализации проектов в области развития на местном уровне.

> contracts-eiti.dof.gov.ph

ЧАД

Будучи нестабильным государством, Чад не располагает ресурсами для систематической публикации условий контрактов и лицензий в Интернете. Однако взятые правительством обязательства наряду с инновационным и ориентированным на решения подходом национального секретариата проложили путь к обеспечению прозрачности контрактов. В соответствии с указом, изданным в ноябре 2019 года, все действующие контракты были размещены ИПДО Чада в формате открытых данных в Интернете.

> itie-tchad.org/mini-cadastre

Публикация и использование контрактов

Публичные контракты можно считать действительно публичными только если их можно легко найти, просмотреть, найти в них нужную информацию и использовать ее. Если правительства не будут стремиться улучшить доступность контрактов с учетом этих критериев, то увеличение объема раскрытия контрактов может не достичь желаемых результатов.

Требование ИПДО о публикации контрактов дает возможность перейти от политики к практике.⁷ Публикация контрактов не является трудоемким или сложным с технической точки зрения процессом. В некоторых странах ИПДО, например в Армении и Мексике, контракты в добывающем секторе публикуются на правительственных платформах. В других, например в Гане и на Филиппинах, контракты публикуются на специальном портале контрактов. Некоторые компании также публикуют контракты на своих веб-сайтах, в том числе Kosmos, Rio Tinto и Tullow.

Использование контрактов для информационной поддержки публичных дискуссий и повышения подотчетности

Контракты предоставляют ценную информацию местному населению, которое хочет знать, как доходы от принадлежащих им ресурсов поступают региональным или местным органам власти. Контракты можно анализировать, а полученную в результате информацию использовать для повышения уровня понимания и контроля выполнения гражданами обязательств, возложенных на компании, включая меры по защите местных общин и окружающей среды, выплаты на социальные нужды, обеспечение занятости местного населения и закупки у местных поставщиков.

ГАЙАНЕ. Организации гражданского общества в Гайане проанализировали опубликованные в открытом доступе соглашения о разделе продукции, чтобы поднять волнующие общественность вопросы касательно освобождения от налога на прирост капитала.

МАЛАВИ. В Малави в докладе организаций гражданского общества за 2017 год проанализированы условия опубликованных соглашений о разделе продукции и [отступления от типового соглашения о разделе продукции \(СРП\)](#).

МОЗАМБИКЕ. В 2019 году гражданское общество в Мозамбике на основе информации из раскрытых концессионных договоров о разведке и добыче за 2006 год, относящихся к бассейну Ровума, подготовило [независимый прогноз государственных доходов](#).⁸

ТАНЗАНИИ. PanAfrican Energy в Танзании на основе информации из своих [раскрытых СРП](#) пояснила контрактные условия и их последствия для широкой общественности в формате [вопросов и ответов](#). В Танзании принят закон о раскрытии контрактов.

2400+

контрактов на добычу нефти и других полезных ископаемых, а также связанные с ними документы доступны в базе данных resourcecontracts.org, созданной Институтом управления природными ресурсами (NRGI).

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Филиппины Решение проблем конфиденциальности

Филиппины раньше остальных стран приняли меры в поддержку раскрытия контрактов и еще в 2015 году создали специальный [портал контрактов](#), куда извлекается информация из PDF-файлов для того, чтобы обеспечить ее более интерактивное использование. По данным на январь 2021 года, на портале опубликованы 155 контрактов на добычу полезных ископаемых.

Тем не менее проблема положений о конфиденциальности вызвала споры среди заинтересованных сторон, при этом по мнению некоторых, такие положения создавали препятствия для раскрытия информации. В 2015 году многосторонняя группа заинтересованных сторон на Филиппинах способствовала обсуждениям между правительством, компаниями и гражданским обществом, целью которых являлась выработка общего понимания предполагаемых препятствий к раскрытию нефтяных контрактов, связанных с положениями о конфиденциальности. Этот диалог повлек за собой изучение как законодательства, так и положений контрактов.

Стороны пришли к выводу, что содержащиеся в этих контрактах положения о конфиденциальности применяются не к контракту в целом, а только к определенной финансовой информации, технологиям и процедурам ведения переговоров. Было решено, что даже при наличии таких положений о конфиденциальности раскрытие условий не может толковаться как необоснованное разглашение коммерческой тайны и служебной информации, которое может повлиять на конкурентоспособность нефтяной отрасли Филиппин. Группа юристов консорциума подтвердила, что раскрытие контрактов не нанесет ущерб и по сути согласуется с Конституцией Филиппин от 1987 года с точки зрения недопущения коррупции и заключения несправедливых соглашений.

150+

контрактов на добычу полезных ископаемых раскрыты на портале контрактов Филиппин

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Практический пример: Монголия От общественного спроса до общественного надзора

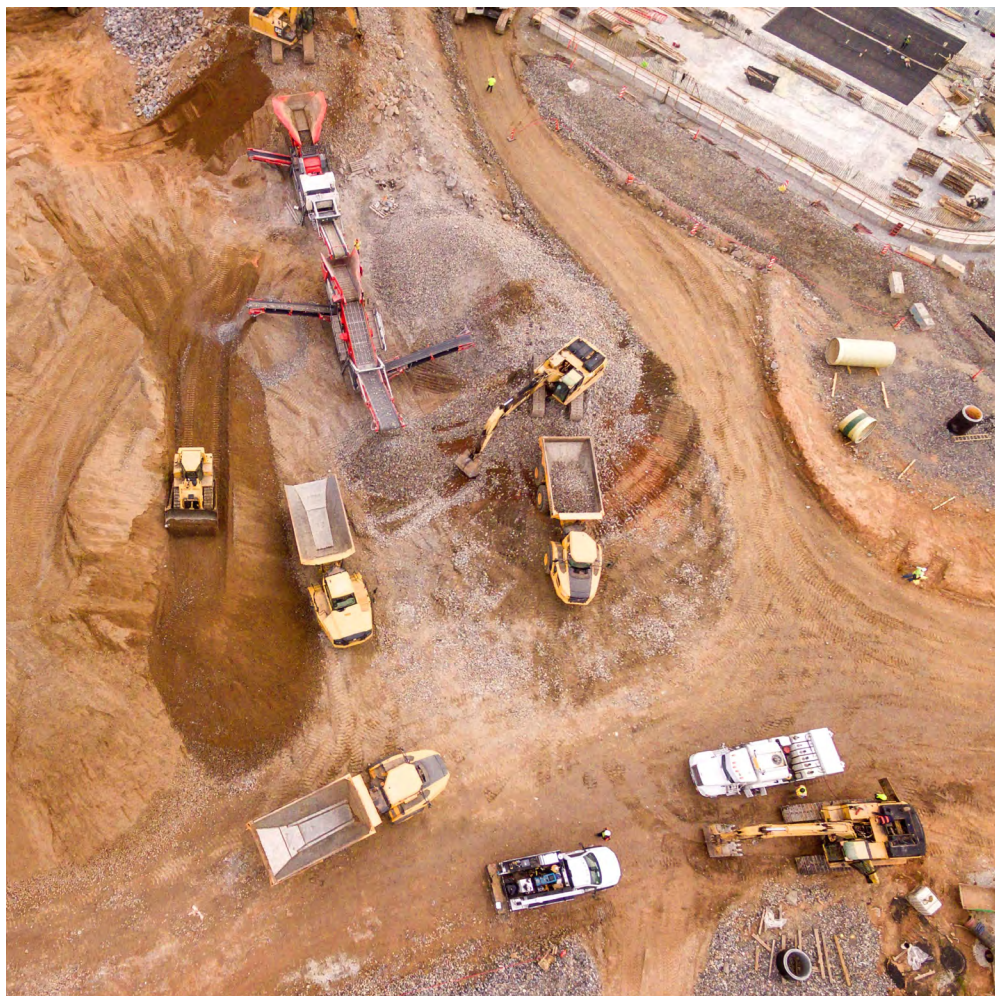
Прозрачность контрактов вызывает общественный интерес в Монголии с 2013 года, в основном по причине интереса гражданского общества к тому, какие выгоды добывающие проекты приносят гражданам и местным общинам.

Организации гражданского общества сыграли ключевую роль в проведении кампании в поддержку Соглашений о развитии местных районов (CDA), которые обсуждаются напрямую с местными администрациями, чтобы обеспечить получение выгоды от инвестиционных проектов местным населением. В результате с 2012 по 2019 годы в Монголии было заключено 88 новых CDA.

Эти соглашения и другие контракты опубликованы в открытом доступе на специальном [портале контрактов](#), который создало правительство в 2017 году после ряда политических разъяснений и реформ. По состоянию на январь 2021 года на портал систематически раскрывается более 800 контрактов. Благодаря общедоступности CDA и контрактов в добывающем секторе монгольские граждане получили возможность контролировать условия и подотчетность компаний и местных органов власти.

Примечания

1. См. «Вопросы и ответы с Rio Tinto», eiti.org/blog/qa-with-rio-tinto
2. См «Вопросы и ответы с Total: крупнейшая компания принимает политику обеспечения прозрачности контрактов», eiti.org/blog/qa-with-total-first-major-to-adopt-contract-transparency-policy
3. Rosenblum and Maples, Контракты засекречено (Contracts Confidential), 23.
4. См. отчет Оxfam «Обзор практики раскрытия контрактов 2018», oxfam.org/en/research/contract-disclosure-survey-2018.
5. См. требование ИПДО 2.4, eiti.org/document/eiti-standard-2019#r2-4.
6. См. решение Правления ИПДО 2020-69/BC-295, eiti.org/board-decision/2020-69.
7. См. методическое руководство ИПДО по выполнению требования 2.4 о раскрытии контрактов: eiti.org/document/guidance-note-7-on-contract-transparency-checklist
8. См. доклад Оxfam «Государственные доходы от Coral Flng» oxfamamerica.org/explore/research-publications/government-revenues-coral-flng/



ВЛАДЕЛЕЦ ФОТО: SHANE MCLENDON





Extractive Industries
Transparency Initiative

Rådhusgata 26
0151 Oslo
Norway (Норвегия)

+47 222 00 800
secretariat@eiti.org
eiti.org

