



global witness

Январь, 2012г.

**«Положения о гражданском контроле»¹ для
предотвращения коррупции в процессе присуждения прав
на разработку нефти, газа и полезных ископаемых**

Необходимо, чтобы граждане и гражданские организации, которые они представляют, могли привлекать к ответственности правительственные органы в процессе выдачи лицензий и контрактов на разработку месторождений полезных ископаемых.

Основываясь на результаты исследования и консультаций с представителями гражданского общества, промышленности и академических кругов и других лиц, заинтересованных в борьбе с коррупцией, организация Global Witness составила документ «Положения о гражданском контроле», где содержатся рекомендации по контролю за правительственными организациями в процессе переговоров добывающих компаний о получении прав на разработку месторождений полезных ископаемых.

Данный документ является проектным подходом для правительств в ходе разработки нормативной базы в странах богатых природными ископаемыми и международных финансовых организаций, которые предоставляют им финансовую помощь и технические наработки. Данный документ также содержит ряд положений, которые могут быть использованы представителями и организациями гражданского общества для оценки эффективности соблюдения ими правил прозрачности в процессе выдачи лицензий на разработку природных ресурсов.

Основное внимание в данном документе уделено необходимости существования четких правил и действенных институтов, полного и прозрачного предоставления информации о наделении правами на разработку природных ресурсов, а также постоянного надзора, осуществляемого независимыми наблюдателями. Целью излагаемых инициатив является установление контроля за тем, чтобы процесс получения компаниями прав на разработку природных ресурсов был прозрачным и справедливым. Данные компании должны быть компетентными, не представлять интересы коррумпированных чиновников и действительно следовать положениям

¹ Целью данного документа является внедрение лучших международных практик и применение принципов, обозначенных в Уставе по использованию природных ресурсов. Кодекс был создан рядом международных экспертов и является руководством для правительств и компаний в использовании природных ресурсов на благо своих граждан.

полученных лицензий на разработку, а не бездельно выжидать удобного момента, чтобы продать полученные права с целью быстрой наживы.

Мы рекомендуем гражданам Анголы, Нигерии и Демократической Республики Конго следовать принципам «Положения о гражданском контроле» с целью продвижения идеи о раскрытии имен конечных бенефициаров компаний. Мы также призываем правительства принимать законы, гарантирующие прозрачность в процессе присуждения лицензий на разработку месторождений.

Положения о гражданском контроле

Рекомендации для процесса, предшествующего присуждению прав компаниям на разработку нефтяных месторождений и/или месторождений полезных ископаемых.

1. Государство должно разработать долгосрочную стратегию по управлению базы природных ресурсов страны с целью получения максимальной выгоды для всего населения, а не следовать пути бессистемной выдачи лицензий на разработку месторождений для решения краткосрочных политических задач. Для получения поддержки со стороны гражданского общества такая стратегия должна быть разработана в результате открытого и консультативного процесса.

Задачей такой стратегии должно быть достижение следующих целей:

- а. получение по возможности самой полной информации о базе природных ресурсов страны для предоставления возможности государству вести переговоры с компаниями, обладая данной информацией;
- б. оценка сообразности и временных рамок для разработки потенциала страны и имеющейся ресурсной базы; разработка стратегий для становления добывающего сектора в качестве катализатора для экономики страны и становления, к примеру, внутренней переработки и услуг в соответствующих секторах природных ресурсов;
- в. увеличение до максимума долгосрочной выгоды и прибыли для государства и его граждан, не отдавая предпочтение преследованию краткосрочных финансовых целей путем получения платежей предоплаты от компаний в виде, например, подписных бонусов, которые чаще всего являются лишь небольшой частью полной стоимости нефтяного месторождения или месторождения полезных ископаемых.
- г. применение самых строгих стандартов в области защиты социальных прав, прав человека, а также защиты окружающей среды, и определение регионов и территорий, где добыча природных ресурсов не должна проводиться с целью сведения к минимуму ущерба окружающей среде и местному населению в результате такой добычи.

2. Законодательство и общественные институты, призванные регулировать, управлять и осуществлять надзор за сектором природных ресурсов должны

существовать до того, как компаниям предоставляется право доступа к данному сектору. Эти институты должны быть сильными и независимыми для того, чтобы противостоять коррупции и защищать интересы общественности, а поэтому они должны:

- а. пользоваться поддержкой со стороны политических сил для соблюдения законности;
- б. обладать четкими функциями, определенными в законодательстве;
- в. обладать достаточными финансовыми средствами, опытом и нормативными полномочиями для того, чтобы исполнять свои функции, а также;
- г. соответствовать требованиям прозрачности в области управления и независимого аудита.

3. Законодательные акты, призванные регулировать данные общественные институты, должны преследовать цель предотвращения конфликтов интересов и коррупции. Подконтрольные государству добывающие компании не должны выступать в роли органа по контролю и надзору добывающего сектора, поскольку такое сосредоточение власти является источником конфликтов интересов и коррупции.

4. Стратегия, законодательство, общественные институты и политика управления добывающим сектором должны вырабатываться в ходе открытого обсуждения, включая рассмотрение и одобрение законодательным органом государства. Соответствующая законодательная база должна содействовать усилению атмосферы открытости и ограничивать возможности для утаивания информации. Документы должны быть открытыми для доступа общественности. Данное условие не только позволит снизить риск коррупции при заключении коммерческих договоренностей, но и поможет правительствам не обмануть ожиданий общественности при оценке имеющихся запасов нефти и полезных ископаемых, которая зачастую является завышенной.

5. Законы должны иметь определенный уклон в сторону пропагандирования открытости, предотвращения деятельности чиновников, направленной на создание благоприятной среды для компаний, где они, их родственники или доверенные лица могут иметь финансовую заинтересованность, а также против секретности и скрытности.

Рекомендации для процесса присуждения прав компаниям на разработку нефтяных месторождений и/или месторождений полезных ископаемых:

6. Проведение открытых тендеров на конкурсной основе, обеспечивающих равное отношение ко всем участникам, должно быть стандартом для процесса присвоения прав на разработку нефти, газа и полезных ископаемых. Этот стандарт должен также применяться в случаях, когда участники тендера предлагают в качестве составной их предложения осуществление инвестиций в перерабатывающую промышленность или сектор коммунальной инфраструктуры. В отношении контрактов для единственного

подрядчика должно существовать разрешение отступить от правил по юридически обоснованным ранее оговоренным причинам, включая собственные компетенции. Следует отметить, что конкурсные торги могут не сработать для разработки месторождений полезных ископаемых в ограниченных масштабах или кустарным способом.

7. В тех исключительных случаях, касающихся разработки месторождений полезных ископаемых в ограниченных масштабах или кустарным способом, когда проведение открытого тендера невозможно, применяемое законодательство должно обязать государственную инстанцию, ответственную за присуждение прав, дать объяснения законодательному органу государства и общественности о наличии подобных исключений.

8. Государства должны предоставлять компаниям-участницам тендера информацию о результатах геологических исследований в областях нефти, газа, а также о правах на разработку месторождений.

9. Единые условия должны применяться ко всем компаниям-участницам тендера. Никто из участников тендера на получение определенной лицензии не должен пользоваться преимущественными правами, включая право доступа к информации и иные права.

10. Условия должны быть как можно более ясными и четкими, а также отраженными в применяемом законодательстве или нормативных правилах, насколько это возможно, поскольку более сложные контракты являются менее доступными для контроля и надзора. Например, при распределении прав на разработку участникам тендера могут пользоваться типовыми договорами, прошедшие юридическую экспертизу.

11. В тех случаях, когда разрешается проведение переговоров по поводу определенных условий контракта, необходимо заведомо опубликовать информацию касательно обсуждаемых условий.

12. Государственная инстанция, ответственная за присуждение прав на разработку нефти, газа и полезных ископаемых, не должна допускать компанию к участию в конкурсе на получение таких прав, в качестве единого оператора или участника консорциума, прежде чем будет установлено, что данная компания:

а. опубликовала информацию о конечных владельцах-бенефициарах компании, а также отчетность компании, заверенную независимым аудитором;

б. продемонстрировала наличие технического опыта и финансовых возможностей для выполнения условий контракта;

в. доказала, что может получить доступ к финансовым средствам, полученным законным путем и достаточным для выполнения условий контракта;

- г. ранее не была уличена в коррупции, нарушениях прав человека или нанесении ущерба окружающей среде;
- д. определила, кто из ее сотрудников займет ключевые позиции по проведению работ по контракту, а также
- е. определила условия для переговоров по поводу любого необходимого предвидимого субподряда.

Любые компании, действующие в сговоре с должностными лицами с целью получения лицензий, должны быть лишены права участия в тендере.

13. Единые условия должны применяться ко всем компаниям, которые претендуют на получение прав на разработку нефти, газа или полезных ископаемых, включая местные компании, которые принимают участие в тендерном конкурсе согласно правил «местного содержания».

14. Государственное учреждение, отвечающее за распределение прав на разработку нефти, газа и полезных ископаемых, должно информировать компании о физических средствах охраны на лицензионном участке.

15. Право на разработку полезных ископаемых после проведения разведки должно зависеть от проведения и результатов оценки социального и экологического воздействия квалифицированной и независимой третьей стороной.

16. От компаний, которые приобретают права на разработку нефти, газа или полезных ископаемых, уже полученных иными компаниями, например, путем получения доли участия («farm-in») или корпоративного слияния, должно требоваться предоставление информации, указанной в пункте 12 а-е выше.

17. Результаты предварительного квалификационного отбора участников должны быть проверены независимой третьей стороной для подтверждения полного выполнения требования, изложенного выше.

18. Тендерный конкурс должен проводиться согласно оговоренного расписания, доступного общественности. При этом попытки участия в конкурсе вне данного расписания должны пресекаться. В случаях, когда непредвиденные внешние обстоятельства означают, что отсрочка необходима, правительство должно проинформировать общественность и объяснить причину отсрочки.

19. Как можно более полная информация о проведении тендера должна быть опубликована в средствах массовой информации и открытых источниках, включая:

- а. тендерную документацию;
- б. список компаний, прошедших предварительный квалификационный отбор, и информацию, подтверждающую выполнение ими требований, изложенных в пункте 12 а выше;
- в. предложения участников тендера, которые победили и проиграли;

г. контракты, субконтракты, прочие соглашения, заключенные с добывающими компаниями, сопроводительные данные, а также

д. подтверждение государственной инстанции, осуществляющей надзор над процессом присвоения прав на разработку (см. раздел «Постоянный надзор»), того, что все правила были соблюдены.

20. Компании должны предоставить общественности полную информацию об осуществленных ими платежах в государственный бюджет за права на разведку, разработку, добычу, перевозку, переработку или маркетинг нефти, газа и полезных ископаемых. Проект определяется как возникающий на уровне лицензии, соглашения о разделе продукции, договора об аренде и других подобных договоров. Платежи, происходящие на уровне государства или субъекта, такие как налог на доходы юридических лиц, должны быть опубликованы на соответственном уровне.

21. Платежи за права на добычу нефти и полезных ископаемых должны осуществляться компаниями только путем перечислений на действительные банковские счета соответствующего правительства, связанные с национальным бюджетом страны.

22. Документальное подтверждение получения таких платежей соответствующим правительством должно пройти независимый аудит и быть доступным общественности в полной форме, например, через Инициативу прозрачности добывающих отраслей (ИПДО).

23. С целью снижения риска выплаты взяток участниками тендера коррумпированным чиновникам через посредников, от компаний необходимо требовать предоставить информацию о связях с любыми консультантами, местными деловыми партнерами и иными третьими лицами, которые осуществляют поддержку данных компаний с целью получения прав на разработку нефти или полезных ископаемых. Такая информация включает в себя такие данные:

а. конечные владельцы-бенефициары данного третьего лица и подтверждение его профессиональной компетентности;

б. причины, по которым компания решила сотрудничать с данным третьим лицом, и данные о помощи или услугах, которые данное третье лицо оказывает компании, а также

в. полная информация о всех платежах или услугах, осуществленных и предоставленных компанией данному третьему лицу.

24. Контракты, лицензии и другие договоренности, достигнутые между соответствующей компанией и правительством, должны быть опубликованы в полной форме, чтобы общественность могла убедиться в том, что данные договоренности являются честными и справедливыми. Редакция данных должна быть разрешена только в отношении определенной информации и только на определенное время в тех случаях, если соответствующая компания и правительство

могут предъявить общественности доказательства того, что необходимость сохранения конфиденциальности действительно превышает интерес общественности в получении доступа к данной информации.

25. Необходимо обеспечить наличие и регулярное уточнение полного списка компаний и принадлежащих им прав на разработку в данной стране, при этом данный список должен быть доступен широкой общественности. В данном списке должны указываться все компании и организации, являющиеся партнерами по лицензии, а также все изменения в долях участия таких партнеров.

Постоянный надзор

26. Необходимо осуществление постоянного надзора со стороны независимой государственной инстанции за процессом присуждения прав на разработку и выполнения условий контрактов компаниями. Это необходимо для обеспечения открытого и справедливого конкурса, а также выполнения компаниями всех взятых на себя обязательств. Данная инстанция должна располагать достаточными полномочиями, ресурсами и опытом с целью выполнения указанных задач, включая периодическую и своевременную публикацию отчетов для общественности.

27. Независимые организации и группы гражданского общества должны принимать активное участие в процессе контроля за нефтегазовым и добывающим сектором, например, путем сотрудничества с государственными инстанциями по надзору или участия в работе таких многосторонних организаций как «Инициатива прозрачности добывающих отраслей» (ИПДО - EITI).

28. Государства – либо через местное правительство, добывающие компании или местные НКО – должны способствовать развитию независимых гражданских групп, предлагая им обучение и семинары.

29. Государства богатые нефтегазовыми ресурсами и полезными ископаемыми должны внедрять положения ИПДО в области присуждения прав на разработку и добычу, следуя примеру Нигерии и Либерии.

30. Законодательный орган государства, а также его правоохранительные органы и инстанции по надзору должны пользоваться правом доступа ко всей информации о присуждении прав на разработку нефти, газа и полезных ископаемых, необходимой для их работы.

31. Имеющие под собой почву подозрения в коррупции должны быть прямым сигналом к проведению независимого расследования. Доказанные факты коррупции должны подлежать наказанию путем наложения значительных штрафов на компанию, сотрудников компании и правительственных чиновников, которые были уличены. Данные штрафы должны включать в себя отзыв контракта и публикацию результатов расследования. Если местные законы разрешают правительственному чиновнику владеть компанией, участвующей в конкурсе на распределение лицензий на добычу нефти, газа или полезных ископаемых, то каждый правительственный чиновник, являющийся конечным бенефициарным владельцем такой компании, должен предоставить доказательство того, что он или она не используют свое

положение с целью получения выгоды по результатам распределения таких лицензий.

32. Все контракты и другие договоренности, регулирующие процесс присвоения прав на разработку в нефтегазовом и добывающем секторе, должны недвусмысленно препятствовать актам коррупции в соответствии с их определением согласно национального и международного законодательства.

33. Акционеры транснациональных добывающих корпораций должны настаивать на применении данными компаниями, их подразделениями и местными деловыми партнерами в странах, богатых минеральными ресурсами, самых строгих этических стандартов во время их участия в тендерных конкурсах на получение прав на разработку месторождений нефти, газа и полезных ископаемых.

Действия для правительств государств, где расположены и зарегистрированы добывающие компании:

34. Правительства государств, где расположены и зарегистрированы транснациональные корпорации, которые стремятся получить права на разработку нефти, газа и полезных ископаемых, должны способствовать борьбе с коррупцией путем:

а. использования их полномочий финансового и законодательного регулирования с целью получения согласия таких корпораций на раскрытие информации о платежах в государственный бюджет по каждому проекту и в каждой из стран, где такие корпорации ведут свою деятельность;

б. последовательного и активного применения своих собственных законов по борьбе со взяточничеством: передача взятки другому лицу или компании, получение взятки, передача взятки официальному лицу за рубежом и бездействие в предотвращении взяточничества;

в. последовательного и активного применения законов по борьбе отмыванием средств, полученных в результате актов коррупции за рубежом;

г. введения законов по защите информаторов;

д. сотрудничества с международным сообществом с целью положить конец атмосфере секретности, окружающей информацию о конечных собственниках-бенефициарах добывающих компаний, особенно в оффшорных юрисдикциях, с целью предотвращения использования подставных компаний коррумпированными чиновниками;

е. воздержания от действий, которые могут нанести ущерб интересам прозрачности, например, осуществления влияния на государство с богатыми природными ресурсами с целью получения «своей» компанией неподобающих преимущественных прав или сопротивления пересмотру контрактов, которые, согласно имеющимся доказательствам, не соответствовали местному

законодательству, были получены в результате коррупции или включали чрезмерно низкие цены;

ж. предоставления гражданскому обществу официального форума, где его представители могут поделиться результатами собственных исследований, проблемами и рекомендациями, относящимися к добывающему сектору; а также

з. поддержки и реализации ИПДО, а также поддержки расширения мандата ИПДО на распределение прав на нефть, газ и разработку полезных ископаемых.

Меры международного значения по борьбе с коррупцией:

35. Международные финансовые доноры как из государственного, так и частного сектора должны проводить совместную оценку того, является ли все еще необходимой поддержка устойчивого развития, и на какой срок, в свете результатов исследований, упомянутых в пункте 1а.

36. Международные финансовые организации и страны/организации, предоставляющие финансовую помощь на двусторонней основе, которые сотрудничают с государствами с богатыми природными ресурсами, должны использовать предоставляемую ими помощь, займы и техническую поддержку для осуществления влияния на то, чтобы рекомендации, перечисленные в данном документе, были внедрены, прежде чем эти государства предоставят права доступа к их нефти, газу и месторождениям полезных ископаемых.

Дополнительные заметки:

Нефтегазовая промышленность и добывающий сектор являются комплексными структурами, в деятельности которых принимают участие тысячи компаний, включая как гигантские транснациональные корпорации, так и небольшие местные фирмы. Важные различия существуют в области присвоения лицензий на разработку и контрактов не только между нефтяной, газовой и добывающей промышленностью, но и в каждом из этих секторов. Кроме того, данные различия существуют между системами, применяемыми тем или иным государством, а также в зависимости от того, когда именно тот или иной контракт был заключен, если речь идет об одном и том же государстве. В то же время, информация о том, каким образом права на разработку природных ресурсов были присуждены и как будет распределяться соответствующая прибыль, практически недоступна для широкой общественности.

Поскольку нефтегазовая промышленность и добывающий сектор являются комплексными структурами, предлагаемые принципы являются общими, в связи с чем может возникнуть необходимость адаптации выводов данного документа в зависимости от конкретных обстоятельств. Например, зачастую лицензии на проведение разведки нефти и газа, которые затем могут превратиться в права на добычу, присваиваются в результате тендерных конкурсов. А в добывающем секторе чаще применяется принцип «живой очереди». Операции по поиску полезных ископаемых зачастую проводятся на огромных территориях, где вероятность открытия коммерчески выгодных месторождений может быть небольшой. По этой

причине проведение тендерных конкурсов на присуждение прав на разработку полезных ископаемых с участием нескольких претендентов на данные права может быть труднодостижимым. Однако проведение конкурса необходимо в случае присуждения прав на разработку уже существующего коммерческого месторождения полезных ископаемых. Поэтому важно принимать во внимание то, что механизм распределения лицензий может различаться в зависимости от типа полезных ископаемых и геологических условий.

Рекомендации данного документа могут быть адаптированы в отношении договоренностей, заключаемых по принципу получения прав на разработку ресурсов в обмен на инвестиции в проекты инфраструктуры. Например, перед началом конкурса правительство могло бы представить вниманию претендентов список необходимых проектов коммунальной инфраструктуры вместе с оценкой их стоимости, осуществленной независимыми экспертами. После этого претенденты могли бы представить свои предложения относительно проектов, которые они согласны осуществить в обмен на получение прав на разведку и добычу нефти или иных минеральных ресурсов. Для того, чтобы граждане могли убедиться в том, что заключенные договоренности являются справедливыми, необходима публикация информации как об объемах нефти и минералов, которые могут быть экспортированы победителями конкурса, так и о базовых ценах на данную нефть и минералы. Важно, чтобы права на разработку были присуждены в результате прозрачного процесса, соответствующего всем применяемым нормам, в присутствии независимых наблюдателей.