

«Публикуем то, что мы
узнали»

Оценка коалиции «Публикуй, что
платишь»

Мейбел ван Оранье и Генри Пархем

Copyright © 2009 Мейбел ван Оранье и Генри Пархем
Все права защищены.

Более подробную информацию о коалиции «Публикуй, что платишь» можно найти
здесь:
www.publishwhatyoupay.org

С авторами можно связаться по адресу электронной почты:
henry.parham@gmail.com

Макетирование и печать: Judit Kovacs | Createch Ltd.

Сводная информация

Поступления от нефтегазовой и горнодобывающей отраслей являются важным источником доходов для правительств более чем 50 стран во всем мире. Парадоксально, но несмотря на то, что многие из этих стран являются богатыми, преобладающая часть их населения живет за чертой бедности. Отсутствие прозрачности при получении правительствами этих стран платежей за освоение природных ресурсов способствует развитию коррупции и недобросовестного управления со стороны государственных служащих. В то же время, обладая информацией о размерах средств, получаемых правительством от добывающих компаний, гражданам страны намного проще осуществлять контроль за их распределением. Эти средства могут быть направлены на цели экономического роста и развития, а также на реализацию программ снижения уровня бедности.

Коалиция «Публикуй, что платишь» («Publish What You Pay») была создана в 2002 году небольшой группой представителей расположенных в Лондоне неправительственных организаций (НПО) с целью противодействия «ресурсному проклятию» через повышение прозрачности и подотчетности в процессе управления доходами от нефтегазовой и горнодобывающей отраслей. За шесть лет коалиция «Публикуй, что платишь» выросла в глобальную сеть, в состав которой входят более 350 общественных организаций, международных НПО и религиозных групп, а также более 25 национальных коалиций гражданского общества, которые сообща работают над достижением единой цели.

Идея проекта «Публикуем то, что мы узнали» (с англ. «*Publishing What We Learned*») появилась в ходе переговоров с активистами гражданского общества и другими лицами, которые желали больше узнать о том, как создавалась коалиция «Публикуй, что платишь» и о том, какую роль она сыграла в привлечении международного внимания к вопросу прозрачности доходов от добывающих отраслей (нефтегазовой и горнодобывающей). В отчете рассматриваются история создания и структура коалиции «Публикуй, что платишь» оценивается эффективность проводимой коалицией деятельности в области защиты общественных интересов и разработки политических рекомендаций, оцениваются действия коалиции в международном масштабе. В этом смысле данный отчет является не просто изложением истории «Публикуй, что платишь», но и практическим описанием того, как коалиции «Публикуй, что платишь» удалось

достигнуть такого успеха и преодолеть стоявшие перед нею трудности в период с 2002 по 2007 годы. Кроме того, в отчете рассматриваются различные вопросы, которые коалиции «Публикуй, что платишь» предстоит решить с тем, чтобы добиться положительных результатов в будущем.

Усилия коалиции «Публикуй, что платишь» привели к значительным улучшениям в политике и практике правительств и компаний относительно раскрытия информации о платежах и доходах от нефтегазовой и горнодобывающей отраслей. За счет усилий коалиции граждане развивающихся стран, обладающих природными ресурсами, смогли получить более широкий доступ к информации, необходимой для осуществления контроля за расходами своего правительства.

Коалиция «Публикуй, что платишь» привлекла внимание правительств, компаний, инвесторов, донорских агентств и международных организаций рассмотрение к вопросу прозрачности доходов от ресурсов. В ответ на деятельность «Публикуй, что платишь» были начаты как добровольные, так и обязывающие инициативы по повышению прозрачности доходов. Члены коалиции способствовали формированию Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) – международного процесса, объединяющего многих заинтересованных лиц и направленного на проверку и публикацию корпоративных платежей и доходов правительства от нефтегазовой и горнодобывающей отраслей. Коалиция «Публикуй, что платишь» также сыграла важную роль в развитии и расширении ИПДО после начала ее реализации. Члены коалиции оказали содействие в обеспечении поддержки ИПДО со стороны большего количества правительств, компаний и других групп гражданского общества. Коалиция «Публикуй, что платишь» сыграла ключевую роль в обеспечении ответственности заинтересованных лиц ИПДО за исполнение принятых ими обязательств по повышению уровня прозрачности платежей и доходов.

Успеху «Публикуй, что платишь» способствовали несколько факторов. Во-первых, основная миссия «Публикуй, что платишь» проста и убедительна: граждане стран, которые обладают богатыми природными ресурсами, не должны быть бедными. Кампания была начата, потому что граждане имеют право знать, какие доходы приносит добыча природных ресурсов. Коалиция добилась значительного успеха в привлечении внимания к данному вопросу в политических и деловых кругах, так как ее задачи являются абсолютно четкими и неоспоримыми: для того чтобы усовершенствовать механизм управления, снизить уровень коррупции и сократить количество бедных людей в богатых ресурсами развивающихся странах, правительства должны нести ответственность и

отчитываться за управление доходами от добычи нефти, газа и минералов. Основным предусловием реализации таких задач является прозрачность платежей и доходов.

Во-вторых, организационная структура «Публикуй, что платишь» позволяет коалиции получать конкретные результаты и возлагать широкие полномочия на ее членов. Коалиция установила различные, и в тоже время взаимодополняющие, роли ее членов и использует это разнообразие для достижения своих целей и задач, как в стратегическом, так и операционном контексте. Таким образом, члены коалиции могут опираться на достижения других членов а, в случае необходимости, открыто признавать свои слабые стороны.

В-третьих, уровень бюрократии в «Публикуй, что платишь» минимальный. Более формальные процедуры управления процессами стратегического планирования и защиты общественных интересов вводятся только в случае необходимости в ответ на масштабное расширение коалиции во всем мире. На международном уровне наблюдаются лишь незначительные трения или конкуренция между членами коалиции. Отчасти это можно объяснить тем, что среди членов коалиции поощряется использование собственных ресурсов, как человеческих, так и финансовых, для поддержки мероприятий «Публикуй, что платишь» по защите общественных интересов. Централизованного бюджета на финансирование всех видов деятельности «Публикуй, что платишь» никогда не было. Поэтому среди членов коалиции практически не было борьбы за распределение средств. В результате, члены коалиции имеют возможность сосредоточиться на защите общественных интересов и реализации политических целей, пользоваться преимуществами партнерских организаций, работающих над выполнением тех же задач, и ощущать большую причастность к кампании.

В ходе подготовки публикации почти во всех интервью упоминался общий фактор успеха «Публикуй, что платишь»: все в руках людей. В момент создания «Публикуй, что платишь» в 2002 году важную роль сыграли люди, готовые взять на себя риск. Они были готовы сотрудничать с другими вопреки расхождениям во мнениях, поскольку самоотверженно достигают одной общей цели. Никто из участвующих людей или групп не искал для себя славы или вознаграждений: это была коллективная работа, и успех был следствием усилий всех и каждого. Более широкое движение за прозрачность доходов невозможно было бы реализовать без участия нескольких энтузиастов в добывающей отрасли, правительстве и международных институтах. Усилия конкретных лиц, страстно веривших в свое

дело и требующих политической поддержки внутри страны, помогли прочно зафиксировать вопрос прозрачности доходов в международной повестке дня.

Одним из ключевых факторов, позволивших расширить коалицию «Публикуй, что платишь» было наличие у нее мощной основополагающей миссии, дополняющей существующие местные приоритеты активистов гражданского общества, которые выступают за добросовестное управление и корпоративную ответственность. Рост коалиции «Публикуй, что платишь» был плановым: в течение первых нескольких лет произошло расширение связей расположенных в Лондоне организаций-учредителей инициативы с другими группами гражданского общества, что с тех пор является неизменным приоритетом. Международные НПО и донорские агентства все чаще мобилизуют ресурсы в поддержку местных групп гражданского общества в рамках программ укрепления потенциала и технической помощи. Ряд механизмов обмена информацией используется местными группами для взаимодействия с другими активистами, получения их опыта и координации мероприятий по защите общественных интересов.

Тем не менее, с операционной точки зрения у коалиции появилось несколько сложных задач. Эффективному участию всех членов препятствовали языковой барьер, географическая изоляция, ограниченный доступ к технологиям, нехватка финансирования, отсутствие ресурсов и недостаточные технические возможности. В связи с выполняемой ими работой несколько активистов стали объектами преследования, запугивания и даже были заключены в тюрьму. Внутри национальных коалиций имеются разногласия из-за плохого управления и, в некоторых случаях, борьбы за власть. В некоторых странах группы гражданского общества критиковали «Публикуй, что платишь» за ее элитарность, участие избранных (зачастую более заметных и обеспеченных ресурсами НПО) и отстранение от участия широких масс. Свободная и неформальная структура, а также методы работы «Публикуй, что платишь», в течение нескольких лет ограничивали возможности участия многих членов, особенно в развивающихся странах, от участия в процессах принятия решений и стратегического планирования. Возможно, коалиция упустила возможность в достижении успеха, связанного с требованием обязательного раскрытия информации нефтегазовыми компаниями, поскольку она вложила столько усилий и времени в ИПДО, которая предусматривала добровольную отчетность. Не было четкого международного плана действий по активной координации мер по защите общественных интересов. В данном отчете кратко изложены выводы, сделанные на основе этого опыта.

Запуску «Публикуй, что платишь» способствовал благоприятный момент. В начале 21-го века многие международные институты начали называть прозрачность и добросовестное управление в числе своих приоритетов. Научные исследования и исследования НПО, свидетельствующие о серьезности коррупции, недобросовестном управлении и человеческих страданиях в богатых природными ресурсами странах, придали весомость требованиям «Публикуй, что платишь». Основы, необходимые для воплощения ИПДО в жизнь, были заложены несколькими международными инициативами: Обзор добывающих отраслей, Процесс Кимберли и Добровольные принципы безопасности и прав человека. Последствия принятого компанией «BP» в 2001 году решения опубликовать суммы, уплаченные ею правительству Анголы, привлекли внимание мировых СМИ к периферийному тогда вопросу прозрачности доходов и вызвали взрывную волну во всей горнодобывающей отрасли.

Коалиция «Публикуй, что платишь» успешно и быстро привлекла внимание к своим требованиям на международной арене. Важность прозрачности доходов была признана многими международными организациями, включая «Большую восьмерку», ЕС, Всемирный банк, МВФ и Совет по международным стандартам бухгалтерского учета. Этот вопрос привлек внимание, в частности, премьер-министра Великобритании Тони Блэра. Прозрачность доходов интересовала Блэра не только потому, что речь шла о снижении уровня бедности, обеспечении корпоративной ответственности и добросовестного управления, но и потому что затрагивались вопросы энергетической безопасности. Давление, оказываемое «Публикуй, что платишь» на правительство Великобритании и добывающие компании, увенчалось в 2003 году успехом: была создана ИПДО. Коалиции «Публикуй, что платишь» удалось добиться участия гражданского общества в качестве основного компонента ИПДО.

Хотя за небольшой промежуток времени коалиция «Публикуй, что платишь» достигла хороших результатов, впереди еще много работы. Возможно, и существует почти всеобщая поддержка политики повышения прозрачности платежей и доходов, но ее реализация компаниями, правительствами стран регистрации материнских компаний и стран, являющихся собственниками недр,* оставляет желать лучшего. Всегда существует опасность того, что вопросы прозрачности уступят приоритет политическим и деловым вопросам. Активисты гражданского общества во многих странах остаются объектами угроз. Значимое участие гражданского общества, когда оно является равноправным партнером

вместе с компаниями и другими заинтересованными лицами, также поставлено под угрозу во многих странах, где правительство менее открыто к такому участию.

Основным вызовом для «Публикуй, что платишь» остается преодоление недостатка заинтересованности в прозрачности среди правительств и компаний. Даже когда на уровне страны достигнуты успехи в области прозрачности, для «Публикуй, что платишь» остается сложной задачей обеспечение общественного доступа к информации о выплатах отдельных компаний. Контроль над реализацией ИПДО будет оставаться высокоприоритетной задачей для «Публикуй, что платишь», но коалиции также придется впредь требовать более значительного раскрытия информации со стороны компаний и правительств. Это предполагает интенсификацию усилий, связанных с общими мероприятиями коалиции по защите общественных интересов, направленных на регулирование деятельности компаний (правила котировок на фондовых биржах), стандарты бухгалтерского учета и требования к заимствованиям, установленные агентствами кредитования экспорта, банками частного сектора, инвестиционными институтами, региональными банками развития и международными финансовыми институтами. Важным испытанием для коалиции будет также требование повышения прозрачности лицензий и договоров на недропользование, учитывая, что в настоящее время существует очень мало международных механизмов в этой сфере.

С организационной точки зрения, было предпринято немало, чтобы внедрить «Публикуй, что платишь» в развивающихся странах путем оказания поддержки развитию независимых национальных коалиций гражданского общества. У коалиции остается сложная задача – впредь передавать полномочия работающим на местах группам, в то же время продолжая (в случае необходимости) сотрудничать на международном уровне для координации совместных усилий по защите общественных интересов и усилению потенциала. Повышение потенциала гражданского общества очень важно для обеспечения долгосрочной эффективности «Публикуй, что платишь». Без достаточной квалификации и широких знаний, необходимых для анализа и проверки информации о платежах компаний, договорах и бюджетах, граждане будут ограничены в своей способности требовать подотчетности от правительства. Не менее важным фактором является защита активистов гражданского общества, чтобы группы могли свободно и открыто работать и добиваться реальных перемен.

Коалиция «Публикуй, что платишь» достигла значительных успехов и очень разрослась всего за шесть лет. С одной стороны, многие внешние факторы, прямо не подконтрольные коалиции, помогли поднять вопрос прозрачности доходов до

глобального уровня, и в тоже время, организационные структуры коалиции, этика самоотверженной работы отдельных сотрудников и важнейшая миссия, лежащая в сердце кампании, обеспечили реализацию этих возможностей. Члены коалиции успешно позиционировали себя в качестве весьма влиятельного и равноправного партнера перед правительствами, компаниями, международными институтами и донорскими агентствами, добиваясь реальных перемен в принципах ведения хозяйственной деятельности добывающими отраслями и правительствами богатых ресурсами стран.

** Под “страной регистрации компании” понимают страну, часто (хотя и не обязательно) являющуюся членом Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), в которой располагается штаб-квартира компании или же в которой компания зарегистрирована, либо ценные бумаги данной компании торгуются на бирже в этой стране. Выражение “страна-собственник недр”, как следует из названия, относится к стране, где осуществляется добыча природных ресурсов.*