Пример представления отчетности по каждой отдельной компании в рамках Инициативы прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)

Сефтон Дарби

2009

Содержание

Благодарность **2**

Краткий обзор **3**

1. **Введение** **7**

2. **Предыстория** **9**

3. **Реакция на доводы в отношении агрегированного раскрытия данных** **20**

4. **Преимущества представления отчетности по каждой отдельной компании** **39**

5. **Выводы и рекомендации** **41**

Благодарность

Настоящий отчет подготовлен Сефтоном Дарби (компания «S.E.B. Strategy Ltd»[1]) при участии Кристиана Лемпы и Анны Тэйлор. Подробные и чрезвычайно полезные комментарии по отчету были предоставлены Аланом Детериджем, Майклом Левитски и Алледином Твебти. Отчет был изучен рядом работников и представителей руководства Института мониторинга доходов (Revenue Watch Institute). Автор искренне благодарит многочисленных представителей компаний добывающего сектора, инвесторов и общественных организаций, которые согласились дать интервью в рамках настоящего отчета.

[1] S.E.B. Strategy Ltd – компания, предоставляющая услуги по вопросам государственной политики и международного развития. Сефтон Дарби является директором компании «S.E.B. Strategy Ltd». Он работает по программам ИПДО во многих странах с 2003 года. Более подробную информацию можно найти на сайте www.sebstrategy.com или получить по электронной почте, обратившись по следующему адресу: sebd@sebstrategy.com.

Краткий обзор

В настоящем отчете рассматривается вопрос целесообразности применения странами, внедряющими Инициативу прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО), метода агрегации либо дезагрегации (по каждой отдельной компании) для раскрытия данных. Этот вопрос остается насущным с самого основания ИПДО в обсуждениях и на международном уровне, а также на уровне стран, внедряющих Инициативу. В отчете дается анализ слабых сторон доводов в поддержку агрегированного стандарта отчетности и приводятся более сильные доводы в помощь общественным организациям по представлению метода дезагрегации как преимущественной альтернативы при обсуждении ими этого вопроса с официальными лицами, представляющими государство и отрасль.

Сторонники представления отчетности по агрегированному методу приводили различные доводы о том, что ИПДО акцентирует свое внимание на поступлениях в бюджет государства, а не на платежах, осуществляемых компаниями. Они также приводили доводы в отношении того, что граждане никогда не будут удовлетворены и не смогут понять информацию, которая представляется в рамках дезагрегированных отчетов, что раскрытие данных о платежах компаний не поможет выявить коррупцию или бороться с ней и что метод дезагрегации нанесет урон конфиденциальности в отношении компаний и их конкурентоспособности, а также о том, что использование такого метода приводит к возникновению политических и коммерческих рисков в руках несведущей общественности или инвесторов. Автор отчета, Сефтон Дарби, рассматривает каждый довод в отдельности и дает убедительные ответы по каждому из них, тем самым сторонники прозрачности получают обоснованные знания, необходимые им в вопросах поддержки представления отчетности методом дезагрегации.

В отчете раскрывается следующий факт: многие доводы в поддержку представления отчетности по платежам компаний в пользу государства методом агрегации недостаточно обоснованы, а использование метода дезагрегации несет в себе определенные преимущества для заинтересованных сторон ИПДО.

Представление отчетности методом дезагрегации обеспечивает б*о*льшую степень прозрачности в отношении платежей компаний и поступлений в бюджет государства; снижает существенные риски в отношении компаний, которые без раскрытия данных методом дезагрегации зачастую неверно воспринимаются как «непрозрачные» и/или замешанные в коррупционной деятельности; приводит к более высокому уровню информированности на рынке, где все стороны в более адекватной мере могут добиться заключения договоров по добыче природных ресурсов на справедливых условиях.

Представление отчетности методом дезагрегации становится нормой в странах, внедряющих ИПДО. Почти половина стран, подготавливающих отчеты по ИПДО, применяют метод дезагрегации. Компании, осуществляющие свою деятельность в таких странах, сохраняют нейтралитет в отношении этого метода. Лишь незначительное число компаний активно выступают в поддержку агрегированного метода раскрытия данных, и даже такие компании приняли метод дезагрегации для раскрытия данных в представлении отчетности в странах, правительствами которых было принято решение использовать указанный метод.

Автор настоящего отчета согласен с тем, что раскрытие данных методом дезагрегации в отношении платежей компаний в пользу государства не обеспечивает достаточную информацию для общественности при определении справедливости условий лицензий и концессий, которыми располагают компании. В то время как с помощью ИПДО можно обеспечить процессы, которые проводят анализ качества сделок в области добычи природных ресурсов, а Инициатива может быть использована в целях обеспечения более глубокого понимания со стороны общественности присущих этому вопросу факторов, представление отчетности по ИПДО методом дезагрегации не решает всех вопросов, возникающих у заинтересованных сторон.

Тем не менее в отчете отмечается, что доводы, представленные некоторыми компаниями, о том, что представление отчетности методом дезагрегации приведет к раскрытию информации, представляющей коммерческую тайну, большей частью необоснованны. Нет никаких фактов, свидетельствующих о том, что какая-либо компания, осуществляющая свою деятельность в той или иной стране, где применяются дезагрегированные стандарты представления отчетности, пострадала в результате применения таких стандартов. При условии, что все компании, осуществляющие свою деятельность в какой-либо стране, обязаны представлять отчетность по своим платежам в рамках процесса ИПДО, дезагрегация по существу обеспечивает равное положение для всех компаний. В некоторых случаях с ее помощью можно даже по-иному представить информационные монополии, используемые имеющими преимущественное положение компаниями для заключения неконкурентоспособных сделок.

Большинство компаний выступили против представления отчетности методом дезагрегации, поскольку они считают, что такой процесс приведет к возникновению у них краткосрочных политических рисков. Их позиция основывается на неверном мнении о том, будто наилучший путь снижения рисков – не обнародовать информацию. Вместо этого, придерживаясь данного довода, некоторые компании фактически вызывают ненужные подозрения и враждебность в отношении выполняемых ими производственных операций, что создает серьезный долгосрочный риск.

Аналогичным образом некоторые компании считают, что инвесторы и финансовые аналитики, информирующие своих инвесторов, не имеют представления о том, как работает отрасль, и/или практически ничего не делают для того, чтобы признать долгосрочные преимущества снижения рисков путем предоставления отчетности методом дезагрегации. В связи с этим некоторые компании не хотят использовать раскрытие данных методом дезагрегации. При том, что остается под вопросом подход «снижаем риск путем незнания», стало ясно, что можно приложить больше усилий, чтобы призвать инвесторов вознаградить компании за предпринимаемые ими усилия по снижению долгосрочных рисков.

Рекомендации

1. Общественные организации, занимающиеся лоббированием метода дезагрегации для раскрытия данных, должны сконцентрировать б*о*льшую часть своих усилий на правительствах, а не на отдельных компаниях. Многие компании занимают нейтральную позицию в отношении дезагрегации, однако считают невозможным взять на себя инициативу в этом отношении. Если убедить государственные органы обязать все компании раскрывать данные, то создастся однородная конкурентная среда для всех компаний, осуществляющих деятельность в стране.

2. Представление отчетности методом дезагрегации может стать основным стандартом ИПДО, только если большинство внедряющих ИПДО стран согласятся на предоставление отчетности по каждой отдельной компании, тем самым обеспечивая этому виду отчетности статус стандарта де-факто. Такая цель не будет достигнута путем попыток изменить политику ИПДО, установленную Правлением ИПДО, в то время как некоторые страны и компании не поддерживают такой подход. Общественные организации, участвующие в проведении кампании по данному вопросу, должны сменить фокус их информационно-агитационной работы в соответствующем направлении. Дезагрегация станет стандартом только в том случае, если сначала она станет нормой на уровне страны.

3. Требуется дополнительное обучение общественных организаций в развивающихся и развитых странах для того, чтобы они имели представление о различных факторах, определяющих уровень платежей, осуществляемых компаниями в пользу государства.

4. Требуется уделять больше внимания другим важным факторам в части составления отчетов по ИПДО. Например, вопросы в отношении того, каким образом участвуют в процессе государственные компании или как именно осуществляется ими отчетность по доходам государства от деятельности в рамках соглашений о разделе продукции, *должны* быть разъяснены Международным правлением ИПДО, с тем чтобы обеспечить сохранение ИПДО как процесса, имеющего хорошую репутацию. Международные общественные организации должны выступить в поддержку рассмотрения и решения таких вопросов.

5. Страны, принимающие решение о внедрении представления отчетности методом дезагрегации, должны:

- обеспечить выделение достаточных ресурсов и времени независимому администратору/аудитору, привлеченному для составления отчета по ИПДО;

- предоставить всем компаниям и государственным ведомствам право на объяснение любых расхождений, выявленных в ходе процесса ИПДО, прежде чем будет опубликован отчет в окончательной редакции.

6. Необходимо предпринять больше усилий по обеспечению четкого понимания финансовыми аналитиками и инвесторами преимуществ устранения долгосрочных рисков, что может быть достигнуто благодаря расширенным программам раскрытия данных.

1. Введение

Цель настоящего отчета – разъяснить целесообразность принятия странами, внедряющими Инициативу прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО), стандарта, требующего раскрытия данных по каждой отдельной компании (методом дезагрегации), либо целесообразность публикации такими странами информации о поступлениях в бюджет государства без указания отдельных компаний (методом агрегации). Вопрос об использовании метода агрегации или метода дезагрегации для предоставления отчетности при внедрении ИПДО остается предметом дебатов с момента запуска Инициативы в 2002 году. В настоящем отчете мы намереваемся помочь общественным организациям, государственным органам и компаниям-участницам программы ИПДО более четко понять суть дебатов, а также более эффективно выступать с доводами в поддержку программ ИПДО, которые продвигают раскрытие информации методом дезагрегации.

Хотя программа ИПДО с использованием метода агрегации, конечно, лучше, чем ничего, все же посредством раскрытия данных по методу дезагрегации обеспечиваются:

- бо́льшая степень прозрачности платежей компаний и поступлений в адрес государства;
- снижение существенных рисков в отношении компаний, которые без раскрытия данных методом дезагрегации зачастую неверно воспринимаются как «непрозрачные» и/или замешанные в коррупционной деятельности;
- более высокий уровень информированности на рынке, где все стороны в более адекватной мере способны добиться заключения построенных на справедливых условиях договоров по добыче природных ресурсов.

Информация, использованная в настоящем отчете, была получена в результате частных бесед с представителями нефтегазовых и горнодобывающих компаний, инвесторов и общественных организаций.[2] В настоящем отчете мы не преследовали цель сравнить или оценить выполнение различными компаниями требований в отношении прозрачности доходов – в отчете «*О продвижении прозрачности доходов»* [3], опубликованном компанией «Transparency International» и Институтом мониторинга доходов, уже представлена подробная оценка практики, применяемой компаниями в этой области.

---

[2] Лица, участвовавшие в интервью, не указаны в настоящем отчете, поскольку интервью проводились в форме частных бесед, для того чтобы люди могли говорить свободно и искренне.
[3] См. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/promoting_revenue_transparency

В ходе проведения исследований в рамках настоящего отчета было интересно заметить, что большинство лиц, участвовавших в интервью, рассматривают вопрос об агрегации/дезагрегации либо как чрезвычайно важный, либо как абсолютно несущественный. Какое-либо усредненное отношение к вопросу практически отсутствует. В настоящем отчете данный вопрос рассматривается как важный. Тем не менее, даже будь он не важен, сам факт того, что в отношении него сохраняются противоречивые мнения в течение шести лет внедрения ИПДО, показывает, что он заслуживает более тщательного рассмотрения.

2. Предыстория

Инициатива прозрачности в добывающих отраслях

Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)[4] была запущена в 2002 году с целью повышения степени прозрачности и ответственности в странах, богатых нефтью, газом и минеральными ресурсами. Многочисленные исследования показали, что эти страны более коррумпированы, более подвержены возникновению конфликтов и с большей вероятностью могут пострадать от медленного роста, нежели страны, не располагающие такими ресурсами, – это так называемое «ресурсное проклятие» или «парадокс изобилия». Доходы государства в большинстве этих стран характеризуются весьма существенными платежами, осуществляемыми относительно небольшим числом компаний добывающего сектора, и зачастую имеется очень мало информации для открытого пользования о платежах компаний и поступлениях государства. Основное условие ИПДО заключается в том, что публикация информации о платежах и поступлениях, а также объединение всех заинтересованных сторон (государства, добывающих компаний и общественных организаций) для осуществления управления этим процессом приведут к непосредственному разрешению некоторой напряженности и взаимного подозрения, которые могут только способствовать «ресурсному проклятию».

Наиболее исчерпывающее описание того, что значит «делать ИПДО», можно найти в «Критериях ИПДО», представляющих собой следующее.

1. Регулярная публикация всех существенных платежей, осуществленных нефтегазовыми и горнодобывающими компаниями в пользу государства («платежи»), и всех существенных поступлений, получаемых государством от нефтегазовых и горнодобывающих компаний («поступления»), для широкой аудитории на принципах открытого доступа исчерпывающим и понятным образом.

2. Платежи и поступления, еще не прошедшие достоверную и независимую аудиторскую проверку, подлежат данной проверке с применением международных стандартов её проведения.

3. Сверка платежей и поступлений осуществляется надежным и независимым администратором с применением международных стандартов проведения аудиторских проверок, а публикация платежей и поступлений сопровождается заключением администратора в отношении сверки, включающим любые выявленные расхождения.

[4] Информация по всем аспектам Инициативы размещена на сайте: www.eitransparency.org.

4. Указанный подход распространяется на все компании, в том числе на государственные предприятия.

5. Общественные организации принимают активное участие в разработке, мониторинге и оценке указанного процесса и способствуют проведению общественных дебатов.

6. Для реализации всего вышесказанного правительством принимающей страны при содействии, если необходимо, международных финансовых институтов разрабатывается государственный рабочий план, состоятельный в финансовом отношении; такой план включает в себя измеряемые цели, график реализации и оценку возможной нехватки имеющихся сил и возможностей.

В настоящее время ИПДО является серьезной глобальной инициативой и имеет международное правление, в состав которого входят представители руководства государственных органов, компаний, общественных организаций и инвесторов, а поддержка функций правления осуществляется постоянно действующим секретариатом, который расположен в Осло и в Берлине. На момент подготовки отчета 30 стран Латинской Америки, Африки, Европы и Азии осуществляют внедрение Инициативы, и из них 11 стран опубликовали в определенной форме свои отчеты по ИПДО.

Страны, внедряющие ИПДО		
Албания	Азербайджан**	Буркина-Фасо
Камерун*	Центральная Африканская Республика	Кот-д'Ивуар
Демократическая Республика Конго	Экваториальная Гвинея	Габон*
Гана*	Гвинея*	Казахстан*
Кыргызская Республика*	Либерия*	Мадагаскар
Мали	Мавритания*	Монголия*
Мозамбик	Нигер	Нигерия*
Норвегия	Перу	Республика Конго
Сан-Томе и Принсипи	Сьерра-Леоне	Танзания
Восточный Тимор	Йемен	Замбия

Страны, помеченные звездочкой (*), подготовили один или несколько отчетов по ИПДО.

Страны, помеченные двумя звездочками (**), прошли валидацию и получили статус «Последователь ИПДО».

Что означают агрегация и дезагрегация?

В начале реализации процесса ИПДО стало ясно, что вопрос агрегации/дезагрегации является областью существенного несогласия между некоторыми компаниями и большинством общественных организаций, занимающихся разработкой и согласованием политики ИПДО на международном уровне. Некоторые компании очень четко указали на то, что, если ИПДО будет принят метод дезагрегации для представления отчетности, то они не смогут далее поддерживать Инициативу. В связи с этим было принято решение о том, что международная политика ИПДО будет сохранять нейтралитет в отношении вопроса агрегации/дезагрегации, а решение в отношении принятия определенной модели будет приниматься отдельными странами, внедряющими Инициативу.

Во всех документах, касающихся политики ИПДО[5], имеется только одна четкая ссылка – в *Сборнике материалов по ИПДО* (2005 год) – на вопрос агрегации/дезагрегации.

Важно отметить нейтралитет политики ИПДО в этом вопросе, поскольку имеются примеры ссылок со стороны отдельных организаций на ИПДО как на агрегированный стандарт, а это – неверное понимание.

Заинтересованным сторонам следует договориться, в какой форме будут публично представлены отчеты компаний и правительства принимающих стран – агрегированной или дезагрегированной. Окончательное решение будет принято правительством принимающей стороны.

При раскрытии данных методом агрегации будет указываться отдельная цифра по каждому потоку поступлений. В таком случае особенное внимание требуется уделить обеспечению восприятия процесса агрегации как достоверного.

При представлении данных методом дезагрегации общая цифра разбивается на отдельные цифры по компаниям и (или) лицензиям. В этом конкретном случае требуется особое внимание для

[5] «Политика ИПДО» принята повсеместно как совокупность *Принципов ИПДО* (2003 год), *Критериев ИПДО* (2005 год), *Сборника материалов по ИПДО* (2005 год), *Руководства по проведению Валидации ИПДО* (2006 год), а также ряда *Замечаний по политике ИПДО,* согласованных Правлением ИПДО, начиная с 2007 года и далее. Все указанные документы можно найти на сайте: http://www.eitransparency.org/document; они были объединены в *Свод правил по ИПДО* (2009 год), который можно найти на сайте: http://www.eitransparency.org/document/rules.

обеспечения сопоставимости и показательности цифр, представленных методом дезагрегации.

Принцип ИПДО заключается в признании факта того, что достижение большей степени прозрачности должно обеспечиваться в контексте уважения существующих контрактов и действующего законодательства. Следует с особенной осторожностью уравновешивать презумпцию раскрытия данных в рамках ИПДО и опасения компаний в отношении конфиденциальности коммерческой информации.[6]

На практике имеется *два вида агрегации/дезагрегации:*

- *по компаниям*: в отчете по ИПДО указываются либо средства, перечисляемые отдельными компаниями, либо агрегированная информация в целях недопущения определения размера средств, перечисленных какой-либо конкретной компанией;
- *по потокам поступлений*: либо в отчете по ИПДО приведены детали по отдельным потокам поступлений (например, уплата налогов, роялти, бонусов и пр.), либо вся информация агрегируется в одну цифру).

На основании двух указанных переменных возникло четыре варианта публикации данных по ИПДО, которые представлены в таблице ниже.

Дезагрегация по компаниям	**Компания А осуществила платеж в пользу государства на общую сумму $X; компания В осуществила платеж на сумму $Y … и т.д.**	**Компания А уплатила $X налогов, $Y роялти, $Z бонусов; компания Б уплатила… и т.д.**
Агрегация по всем компаниям	**Все компании осуществили платежи на общую сумму $XXX миллионов**	**Все компании в совокупности уплатили $X налогов, $Y роялти и $Z бонусов**
	Агрегация по потокам поступлений	**Дезагрегация по потокам поступлений**

[6] *Справочник материалов по ИПДО,* стр. 34. В настоящем отчете мы придерживаемся такого мнения: доводы против раскрытия данных методом дезагрегации, связанные с конфиденциальностью коммерческой информацией, не имеют особых оснований.

Следует отметить, что агрегация/дезагрегация относится к способу, по которому, в конечном итоге, публикуется отчет по ИПДО, а не к фактическому раскрытию данных этих компаний и государственных ведомств независимому администратору или аудитору для сверки таких данных. Администратор может выполнить свою работу, только если ему предоставлены полные дезагрегированные отчеты от всех отчитывающихся субъектов. Если отчет будет опубликован методом агрегации, то администратору/аудитору будет предъявлено требование о соблюдении конфиденциальности в отношении отчетов отдельных компаний и государственных ведомств. Это – важное замечание, поскольку подготовка отчета методом дезагрегации не требует более существенных затрат времени или более существенных исходных данных со стороны отчитывающихся субъектов.

Виды раскрытия данных, принятые разными странами

Из 30 стран, внедряющих ИПДО, 11 стран подготовили отчеты по ИПДО. В ходе выполнения работ раскрытие данных было осуществлено по двум из четырех указанных выше вариантов. См. таблицу ниже:

Дезагрегация по компаниям		**Гана** **Гвинея** **Либерия** **Монголия** **Нигерия**
Агрегация по всем компаниям		**Азербайджан** **Камерун** **Габон** **Казахстан** **Кыргызская Республика** **Мавритания**
	Агрегация по потокам поступлений	**Дезагрегация по потокам поступлений**

В отчетах по ИПДО, опубликованных в Гане, Гвинее, Либерии, Монголии и Нигерии, указана доля платежей каждой компании в каждом потоке поступлений. В Азербайджане, Камеруне, Габоне, Казахстане, Кыргызской Республике и Мавритании в отчетах по ИПДО указаны отдельные потоки поступлений, но они не разбиты по отдельным компаниям.

Применение каждым государством, внедряющим ИПДО, метода дезагрегации в представлении отчетности по потокам поступлений демонстрирует некоторую презумпцию в пользу раскрытия данных. Более того, тот факт, что пять из одиннадцати стран, которые подготовили отчеты по ИПДО, выполнили их в такой форме, что цифры по компаниям представлены по методу дезагрегации, также указывает на то, что государство может договориться с компаниями в отношении применения более высокого стандарта дезагрегации в раскрытии данных.

Сведения в отношении применяемой странами практики агрегации/ дезагрегации зачастую представляются неверно, а некоторые организации утверждают, что только одна страна (Нигерия) применяет метод дезагрегации. В действительности же почти половина (пять) стран, подготовивших отчеты по ИПДО, применяют метод дезагрегации.

Какова политика добывающих компаний по данному вопросу?

Сфера применения программ ИПДО очень различается в зависимости от конкретной страны, причем политика ИПДО выступает в качестве основы, определяющей минимальный стандарт в отношении раскрытия данных, а решение по существенному числу вопросов каждая страна должна принять самостоятельно. В связи с этим не столь важно, поддерживает ли нефтяная или горнодобывающая компания агрегацию или дезагрегацию, поскольку решение по данному вопросу будет приниматься руководящей группой заинтересованных сторон в каждой стране, а в случае, если группой не будет достигнута договоренность по данному вопросу, решение принимается государством.[7] Полезно, однако, коротко рассмотреть различные подходы, используемые компаниями, поскольку они по-разному влияют на дебаты. Можно выделить пять различных подходов к вопросу об агрегации/дезагрегации.

- *В поддержку агрегации.* Некоторые компании активно и целенаправленно лоббировали во всех странах, где они осуществляют свою деятельность и где внедряются программы ИПДО, применение только метода агрегации. Показательным примером является подход компании «ЭксонМобил».[8]

---

[7] В некоторых случаях может потребоваться, чтобы правительство внесло изменения нормативного или законодательного характера для реализации решений, принятых группой заинтересованных сторон. Например, в некоторых странах, согласно налоговому кодексу, запрещается раскрытие третьей стороне налоговой информации отдельной компании (независимо от формы опубликования – методом агрегации или методом дезагрегации).

[8] См. http://www.exxonmobil.com/Corporate/community_local_transparency.aspx; однако нужно отметить, что компания «ЭксонМобил» действительно представляет дезагрегированные данные в странах, где применяется указанный метод (например, Нигерия) или где раскрытие данных является требованием для получения финансирования от инвесторов, таких как Международная финансовая корпорация (как, например, в Чаде).

Разные компании добывающего сектора применяют различную политику в отношении приемлемого для них уровня раскрытия данных в рамках ИПДО. Различные подходы отражают расхождение мнений среди компаний в отношении того, какой подход является наилучшим для управления политическими рисками в странах, где они осуществляют свою деятельность.

- *Тенденция в сторону агрегации*. Во многих компаниях применяется политика, основанная на том, что согласовано группой заинтересованных сторон или государством, однако, если применить определенное давление, они выступят в поддержку раскрытия данных методом агрегации.

- *Различные подходы для различных стран.* Некоторые компании определяют свою политику в зависимости от конкретной страны. Например, компания «Бритиш Петролеум» не имеет определенной политики по данному вопросу; однако компанией было принято решение о раскрытии отдельных, подготовленных ею, отчетов по ИПДО в Азербайджане,[9] хотя основные отчеты по ИПДО в этой стране опубликованы в агрегированной форме. Компания «Англо-Американ» раскрывает данные по своим платежам в пользу государства, осуществленным в 12 странах, где указанная компания проводит свои самые крупные производственные операции.[10]

- *Тенденция в сторону дезагрегации.* Компании данной категории применяют политику соблюдения того, что согласовано группой заинтересованных сторон или государством, однако выступают в поддержку раскрытия данных методом дезагрегации. Политика компании «Шелл» в отношении раскрытия данных в рамках ИПДО является хорошим примером компании, придерживающейся следующей позиции.

> *Мы считаем, что правительства принимающих стран должны решить, каким образом будут раскрываться данные о платежах компаний – каждый в отдельности или методом агрегации. Однако, отметив это, мы исходим из позиции о том, что данные по отдельным платежам компаний*

[9] См. стр. 50 и 59 отчета компании «Бритиш Петролеум» по устойчивому развитию в Азербайджане на сайте: http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/bp_caspian/bp_caspian_en/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/s/BP_in_Azerbaijan_Sustainability_Report_2007_en_final.pdf.

[10] См. стр. 20 Отчета перед обществом , подготовленного компанией «Англо-Американ» на сайте: http://www.investis.com/aa/docs/gr_2008_04_15.pdf.

следует раскрывать в каждой стране, внедряющей ИПДО, если нет каких-либо достойных и обоснованных причин не раскрывать такие данные.[11]

- *В поддержку дезагрегации.* Незначительное число компаний, таких как «Статойл-Хайдро» и «Талисман Энерджи», с упреждением раскрывают данные обо всех платежах в пользу государства во всех странах, где они осуществляют свою деятельность, хотя информация не разбита по потокам поступлений.[12]

Важно, чтобы заинтересованные стороны, участвующие в процессе ИПДО, понимали, что существует широкое разнообразие мнений среди компаний по данному вопросу. Необходимо также понимать, что в предыдущем разделе были представлены позиции, которых придерживаются некоторые крупные мультинациональные добывающие компании, но все большее значение (а в некоторых случаях высочайшее) приобретают позиции крупных государственных компаний, которые в настоящее время осуществляют инвестиции в производственные операции по всему миру, а также позиции местных государственных компаний в какой-либо отдельной стране (если таковая имеется). Общественным организациям, выступающим за применение раскрытия данных методом дезагрегации, необходимо:

- публично высоко оценить компании, которые предпринимают инициативный подход в отношении раскрытия данных, и отметить, что поддержка дезагрегации не отразилась негативно на таких компаниях. Необходимо отдельно отметить

---

[11] Политика компании «Шелл» размещена на сайте: http://www.shell.com/home/content/responsible_energy/society/using_influence_responsibly/payments_to_governments/our_approach/our_approach_ptg.html

[12] Политика компании «Статойл» размещена на сайте: http://www.statoilhydro.com/en/EnvironmentSociety/Sustainability/2007/Society/Pages/TransparencyAntiCorruption.aspx, а подробные сведения о платежах компании в пользу правительства – на сайте: http://www.statoilhydro.com/en/EnvironmentSociety/Sustainability/2007/Pages/Statistics.aspx. Политика компании «Талисман» в отношении ИПДО размещена на сайте: http://www.talisman-energy.com/responsibility/transparency/?disclaimer=1, а подробные сведения о платежах в пользу правительства – на стр. 34 Отчета о корпоративной социальной ответственности компании на сайте: http://www.talisman-energy.com/upload/important_links/16/06/2007crreport-final.pdf. Некоторые лица, участвовавшие в интервью для настоящего отчета, отметили, что указанные компании применяют такой подход только потому, что каждая из них имела опыт публично неловкого положения, когда было установлено, что либо компания платила взятки (компания «Статойл» в Иране), либо имелась критика того, каким образом правительство принимающей страны расходовало поступления, полученные от производственных операций (компания «Талисман» от своих бывших – в настоящее время изъятых – инвестиций в Судане). Интересно отметить, что обе компании рассматривают представление отчетности методом дезагрегации как способ защиты против обвинений в коррупции и (или) как способ обеспечения того, что основное внимание в ходе тщательной проверки расходования поступлений от нефтяной отрасли будет сосредоточено на правительстве, а не на компаниях.

компании, применяющие такой подход, а общественные организации могут участвовать в публичном признании усилий, предпринятых такими компаниями;[13]

- всегда спрашивать у каждой компании в каждой стране, какова её позиция по данному вопросу. Поскольку некоторые крупные компании оставляют за главой их представительства в определенных странах принятие решения об управлении политическими и социальными рисками, вполне возможно, что *внутри* какой-либо определенной компании будут люди, которые выступают как за, так и против метода дезагрегации;
- объединяться с теми компаниями, которые поддерживают раскрытие данных методом дезагрегации, для того чтобы призвать другие компании принять более открытую позицию по данному вопросу.

Прочие важные вопросы представления отчетности

Два других вопроса в отношении составления отчетов по ИПДО, хотя они непосредственно не связаны с вопросом агрегации или дезагрегации, также будет полезно рассмотреть вкратце: (i) роль государственных компаний в процессе представления отчетности; (ii) способ, которым представляется отчетность по размеру доли государства в разделе продукции.

Роль государственных компаний в процессе ИПДО

Поскольку требования по представлению отчетности государственными ведомствами и компаниями, участвующими в процессе ИПДО, достаточно четко изложены, необходимо уделить особое внимание роли государственных компаний, участвующих в ИПДО. Такие компании присутствуют в основном в нефтегазовом секторе, хотя в некоторых богатых минеральными ресурсами странах государство все еще напрямую участвует в секторе через государственные компании. Причина необходимости уделять особое внимание таким компаниям заключается в том, что они представляют смесь часто конфликтующих ролей, функции и мотивы частного сектора и государственного сектора. Вопросы, которые обычно отделяют такие компании от их конкурентов в частном секторе и которые относятся к процессу ИПДО, представлены следующим.

- Во многих ситуациях компания осуществляет платежи в пользу государства обычным путем (например, посредством уплаты налогов и роялти), *а также*

[13] Одним из примеров того, каким образом это можно сделать, будет обеспечение того, что маркетинг и информационно-агитационная деятельность, вытекающие из совместного проекта компании «Transparency International» и Института мониторинга доходов «*Продвижение прозрачности доходов»,* будут высоко отмечать компании, идущие впереди, а не отстающие компании.

выступая отдельно *в качестве ведомства по доходам* (например, посредством сбора поступлений от других компаний).

- В некоторых странах государственная компания имеет нефинансовые регулятивные обязанности в отношении управления сектором. И даже в тех случаях, когда государственная компания не имеет непосредственной регулятивной роли, она все же зачастую очень существенно влияет на политику в секторе.
- Даже если государственная компания не является оператором месторождения, зачастую такая компания имеет долевое участие во многих или во всех производственных операциях добывающего сектора в стране.
- В случае с нефтедобывающими странами государственная компания часто занимается маркетингом доли государства в прибыли от добытой нефти в рамках соглашений о разделе продукции.
- Государственные компании нередко имеют непроизводственные подразделения или дочерние предприятия, которые создаются в ответ на требования правительства либо для выполнения какой-либо некоммерческой роли (например, предоставление услуг общего пользования, таких как образование, здравоохранение и инфраструктура в районах, где ведется добыча).

В силу этих причин важно, чтобы те, кто участвует в разработке и осуществлении программ ИПДО, рассмотрели уникальные требования по представлению отчетности государственными компаниями, для того чтобы в процессе ИПДО не упустить какие-либо существенные потоки поступлений. Настоящим отчетом рекомендованы более глубокое рассмотрение данного вопроса Международным правлением ИПДО и Международным секретариатом ИПДО, а также разработка дополнительных инструкций в отношении включения указанных компаний в процесс ИПДО по представлению отчетности. **В странах, где государственная компания является оператором, необходимо, чтобы минимальный стандарт включал требование о том, что в отчете по ИПДО должны быть четко разграничены поступления, средства на которые получены государственной компанией как оператором, поступления, средства на которые получены компанией от видов деятельности, не связанных с добычей, а также поступления, собранные компанией от имени государства**.

Представление отчетности в отношении доли в разделе продукции

В стране, где осуществляется добыча нефти и газа в рамках соглашений о разделе продукции, государство зачастую получает определенный объем нефти и газа «в

натуральной форме» от оператора месторождения. Иногда такая доля продукции продается компанией-оператором от имени государства, иногда – государственной нефтяной компанией; в других странах государственным агентствам по маркетингу нефти и газа все еще вменена обязанность по переводу доли государства в деньги. Нет однородной практики представления отчетности о размере доли в разделе продукции в рамках ИПДО. В некоторых странах, например в Азербайджане, в отчеты по ИПДО просто включаются сведения о физической доле в разделе продукции, переданной государству (которая измеряется в миллионах баррелей нефти и тысячах кубических метров газа). В других отчетах, таких как отчеты, подготовленные Габоном или Мавританией, указаны сведения об окончательной денежной стоимости проданных объемов нефти и газа, которые были переданы государству.

Поскольку существуют различные сорта нефти и газа[14], а также в силу различия транспортных затрат невозможно определить стоимость физической продукции просто на основании широко распространенных цен на нефть (обычно это нефть «Брент» или нефть «Западно-техасская промежуточная»). При этом перевод доли государства в деньги – такой процесс, в котором при наличии адекватных механизмов контроля очень легко может развиться коррупционная деятельность. Поскольку цены на сырьевые товары и курсы обмена валют часто колеблются, а также в силу относительно больших объемов нефти, которую можно продать в рамках одной сделки, какому-либо лицу очень легко воспользоваться частью прибыли, просто отчитавшись о том, что продажа была осуществлена в дату, немного отличающуюся от фактической даты осуществления продажи (и, таким образом, осуществлена при другой цене на сырьевой товар или другом курсе обмена валют**). Более подробное рассмотрение этого необходимо для того, чтобы выработать рекомендации по поводу учета данного вопроса в отчетах по ИПДО, хотя на некоторое время настоящим отчетом рекомендовано включение в отчеты по ИПДО сведений о (i) физическом объеме доли в разделе продукции, полученной государством; (ii) средних ценах продажи нефти и газа, действовавших на отчетный период; (iii) общей сумме денег (либо в долларах США, либо в национальной валюте), полученной государством от реализации нефти и газа.**

[14] В некоторых странах зачастую имеются существенные различия в качестве нефти, извлекаемой на различных месторождениях в стране. Нефть различного качества может экспортироваться либо самостоятельно, либо в смеси с другими сортами нефти.

3. Реакция на доводы в отношении раскрытия данных методом агрегации

Правительства и компании приводят многочисленные доводы в пользу агрегированного подхода и на международном уровне, и на уровне стран, внедряющих ИПДО. В этом разделе отчета приведены некоторые из данных доводов и мнений со стороны интервьюируемых.

Довод 1. ИПДО не концентрирует свое внимание на платежах компаний. Инициатива должна направлять свои усилия на обеспечение прозрачности поступлений в бюджет государства.

Многие лица, участвовавшие в интервью для данного отчета, отметили, что основным возражением в отношении представления отчетности методом дезагрегации является то, что, по их мнению, вследствие использования такого метода акцент был перенесен с ответственности и прозрачности поступлений в бюджет государства (и, в конечном счете, расходов) на проверку отдельных компаний и на то, платят ли они «суммы, которые должны платить». Как сказал один из опрошенных: «Я могу привести только одну причину, по которой НПО желают получить дезагрегированную информацию о платежах: благодаря данному методу они надеются получить информацию, которую можно использовать для нападок на отдельные компании».

Данные дебаты частично касаются истории ИПДО и того, что должно быть основным центром ее внимания: правительства или обеспечение прозрачности и ответственности, как со стороны правительств, так и со стороны компаний. В заявлении о политике ИПДО, согласованном на самом раннем этапе, – «Принципы ИПДО» (2003 год) – сделан серьезный акцент на ответственности государства.

> *Мы подтверждаем, что управление природными богатствами на благо граждан страны есть сфера компетенции суверенного государства и должно осуществляться в интересах национального развития.*
>
> *Мы признаем, что информированность общественности о доходах и расходах государства в течение определенного времени может способствовать широкому обсуждению этих вопросов и обоснованному выбору целесообразных и реалистичных моделей устойчивого развития.*

Однако следует признать, что с самого начала было четкое намерение того, что инициатива должна сосредоточить свое внимание как на государствах, так и на компаниях. В *Принципах ИПДО* также говорится:

Мы подчеркиваем важность обеспечения правительствами ***и добывающими компаниями*** *прозрачности, а также необходимость совершенствования управления государственными финансами и повышения ответственности.*

Мы выражаем твердую решимость содействовать внедрению высоких стандартов прозрачности и ответственности в сфере общественной жизни, в деятельности государственных органов и ***в предпринимательской деятельности*** *(Выделено автором).*

Двойная направленность ИПДО – на правительства и компании – является преднамеренной: следует надеяться, что, проверяя обе стороны сделки, процессы ИПДО смогут раскрыть информацию, которая будет более надежной и не позволит другой стороне (правительству или компании) умышленно её исказить. Тем не менее важно отметить, что усилия по продвижению раскрытия данных методом дезагрегации должны быть направлены на группу заинтересованных лиц, наблюдающих за процессом ИПДО, а также на государство. В некоторых странах сторонники метода дезагрегации сосредоточивают свои усилия на компаниях, несмотря на то, что в конечном итоге решение о том, какая информация подлежит раскрытию, принимает государство. Большинство компаний не желают брать на себя инициативу в таких вопросах, как дезагрегация: они не желают выделяться, требуя более высоких или низких стандартов, чем другие компании. Почти все компании, опрошенные для данного отчета, заявили о том, что их больше устраивает, чтобы решение о дезагрегации данных было принято государством, которое заставит все компании, осуществляющие деятельность в стране, раскрывать информацию.

Организациям, занимающимся лоббированием раскрытия данных методом дезагрегации, следует сконцентрировать большую часть своих усилий на государстве, а не на отдельных компаниях, которые, даже поддерживая дезагрегацию, считают невозможным взять на себя инициативу в отношении этого вопроса.

Хотя различные заинтересованные стороны имеют разные взгляды на то, на чем должна концентрировать свое внимание ИПДО, – на государствах или компаниях, важное значение ИПДО заключается в том, что привлечение заинтересованных сторон и международные стандарты позволяют всем заинтересованным сторонам решать вопросы, которые они не были в состоянии решить самостоятельно. Правительства стран не считают, что они смогут совершить односторонний положительный шаг из-за подозрения, которое испытывают граждане ко многим правительствам. Аналогично этому, как было отмечено выше, отдельные компании могут не желать брать на себя инициативу и проявлять активность в отношении раскрытия данных по платежам. Если будут привлечены все заинтересованные стороны и все осуществляющие деятельность в той или иной стране компании, будут обязаны участвовать в процессе, ИПДО станет тем самым

форумом, на котором заинтересованные стороны смогут решать такие щепетильные вопросы, как раскрытие данных методом дезагрегации.

Довод 2. Раскрытие данных методом дезагрегации не предоставляет населению информацию, которую они хотят получить.

Общий довод против дезагрегации был выдвинут теми, кто считает, что раскрытие данных методом дезагрегации на самом деле не предоставит заинтересованным сторонам информацию, которую они хотят получить: а именно, данные, которые позволят им определить, какие компании платят в процентном соотношении больше или меньше, чем другие компании. Такие дебаты частично основываются на том факте, что различные страны приняли разные программы ИПДО. Страной могут быть применены следующие три уровня проверки.

- *Вариант 1. Сколько было оплачено?* В этом варианте независимый администратор (как правило, аудиторская компания) назначается для сбора данных компаний и государственных ведомств с целью проведения сверки (но не аудиторской проверки) этих данных, поиска разъяснений в отношении каких-либо расхождений, предоставления отчета об общих суммах произведенных платежей, заявленных компаниями, и общих суммах поступлений, заявленных государством. Предполагается, что вся информация, предоставляемая администратору, является верной. Данный подход принят большинством стран, представивших отчет ИПДО.
- *Вариант 2. Было ли фактически оплачено то, что подлежало оплате?* В этом варианте независимый администратор не только сверяет платежи компаний и данные о поступлениях в бюджет государства, но также проводит проверку правильности данных. Такие проверки могут быть простыми, как, например, рассмотрение последовательности использования цены на сырьевые товары при расчете суммы налогов на добычу, и налогов, связанных с добычей, таких как роялти. Этот вопрос рассматривался, например, в отчетах Ганы по ИПДО. Может также потребоваться привлечение аудитора для проверки счетов компаний и государственных органов для того, чтобы определить, правильно ли компании рассчитывают размеры платежей, которые они должны произвести, и (или) правильно ли государственные органы начисляют налоги компаниям. Такой подход был применен в отчетах Нигерии по ИПДО. Этот вариант не касается вопроса о том, уплачивает ли компания «справедливую» сумму налогов, но, скорее всего, позволяет определить правильность начисления государственными органами (либо компаниями самостоятельно) размеров причитающихся платежей.
- *Вариант 3. Платят ли компании «справедливые» суммы налогов?* Вследствие недавнего значительного роста цен на сырьевые товары многие люди задаются

вопросом, получают ли они «справедливые» суммы поступлений от добывающих отраслей. В ответах должны учитываться все условия существующего контракта, рыночные условия, затраты на добычу и т.д. На сегодняшний день ни одна страна, внедряющая ИПДО, не включила вышеперечисленные вопросы в объем своей программы ИПДО, хотя некоторые из них проводят проверки контрактов за рамками процесса ИПДО.

Обеспокоенность многих стран, участвующих в процессе ИПДО, вызывает тот факт, что сторонники публикации данных о платежах компании методом дезагрегации надеются использовать полученную информацию для достижения или лоббирования третьего варианта проверки, описанного выше. Действительно, чрезвычайно трудно определить справедливость[15] контракта только посредством изучения размеров платежей, осуществляемых компанией. Это обусловливается широким кругом факторов, которые влияют на суммы платежей, производимых компанией в бюджет государства. Обзор данных факторов приведен в таблице ниже.

Факторы, влияющие на размеры поступлений от нефтяной или горнодобывающей промышленности

Преимущество «первопроходца» / Принятие существенного политического риска. В странах, где разведка и добыча практически не осуществлялись (либо вообще не осуществлялись), компания несет бо́льший риск при вложении инвестиций, если имеются незначительные геологические данные о регионе и небольшой опыт взаимодействия между государственными органами и крупными иностранными инвесторами. Больший риск принесет большую прибыль компании. Предоставление льготных условий для «первопроходца» может иногда быть выгодным для страны, поскольку она должна доказать другим потенциальным инвесторам, что она сама может привлекать инвесторов и поддерживать отношения с ними.

Сроки проекта в цикле цен на сырьевые товары. В результате реализации проектов различные размеры прибыли будут получены компаниями и государством в зависимости от ожидаемой цены на сырьевые товары в течение срока реализации проекта. Во многих контрактах, заключенных в конце 1990-х гг., предусматривались, например, сравнительно низкие цены на сырьевые товары и, следовательно, сравнительно низкие размеры налогов.

[15] Рискованно давать определение термина «справедливость», поскольку различные заинтересованные стороны по-разному смотрят на этот вопрос. Обоснованное и непротиворечивое определение состоит в следующем: «справедливым» контрактом называется контракт, который надлежащим образом балансирует между опасениями и выгодами государства, местности, в которой осуществляется деятельность, и опасениями и выгодами оператора и инвесторов.

Сложность геологического строения месторождения. Месторождения минеральных ресурсов и нефтегазовые месторождения существенно различаются по форме и геологическому строению. Некоторые месторождения имеют легко извлекаемые ресурсы, тогда как добыча на других месторождениях (например, глубоководные морские нефтяные месторождения) может потребовать вложения очень серьезных технологических инвестиций. В зависимости от цены на сырьевые товары осуществление добычи на различных участках месторождения может быть рентабельной и нерентабельной. После начала добычи геологический риск может сохраняться. Нередко в ходе добычи, по мере того как компания получает более четкое представление о геологической структуре, меняются предположительные объемы добычи на месторождении.

Качество месторождений. Качество нефти и газа существенно различается от месторождения к месторождению, и поэтому окончательная цена реализации крайне изменчива: легкая малосернистая нефть (т.е. нефть, которая легко перерабатывается в другие продукты) реализуется по более высокой цене, чем тяжелая высокосернистая нефть (требующая переработки и не подходящая для использования в определенных отраслях). Аналогично этому сильные различия между месторождениями металлов обусловливаются концентрацией металлов в месторождении. Различие в качестве месторождений и, следовательно, стоимости нефти, газа, минеральных ресурсов или металла также зависит от близости других объектов инфраструктуры, таких как металлургические комбинаты и перерабатывающие заводы.

Близость рынков. Если некоторые добываемые продукты с высокой стоимостью (например, золото, алмазы и нефть) могут перевозиться без существенных затрат по всему миру, стоимость некоторых продуктов сильно различается в зависимости от близости рынков. Например, для утилизации газа требуются либо очень дорогие танкеры для перевозки газа, либо трубопровод для поставки продукта на местные объекты энергоснабжения или к потребителям. В некоторых случаях отсутствие местного рынка для попутного газа, получаемого в ходе добыче нефти, ведет к выпуску или факельному сжиганию газа вместо его коммерческого использования. Аналогично этому некоторые минеральные ресурсы (например, песок, гранит) могут иметь низкую стоимость по сравнению с транспортными затратами, поэтому только реализация продукта на местном рынке, но не на международном рынке, будет экономически целесообразной.

Инфраструктура и капитальные затраты. Разные проекты требуют различного уровня инвестиций для добычи. Добыча ресурсов, расположенных на суше вблизи от существующей инфраструктуры (например, дорог, железных дорог, портов, трубопроводов), может обойтись относительно низкими капитальными затратами. Для освоения других ресурсов может потребоваться строительство значительных новых объектов и инфраструктуры для добычи и транспортировки сырьевых товаров. Цены на

приобретение основных фондов (например, сталь для строительства) иногда крайне изменчивы.

Эксплуатационные затраты. Разные месторождения имеют различные размеры текущих эксплуатационных затрат в зависимости от стадии добычи, мировых цен на материалы и затрат на оплату труда (которые могут с течением времени сильно различаться), а также эффективности производства. Более высокие эксплуатационные затраты снизят налоги, связанные с доходами.

Финансовые договоренности. На потоки доходов проекта будет влиять то, как проект финансируется оператором. Компании, финансирующие свои проекты при наличии высокой суммы задолженности по отношению к собственному капиталу, очевидно, будут нести более высокие проектные затраты (выплаты процентов), что в свою очередь снижает поступления в бюджет государства. Если оператору требуется «нести» затраты в связи с участием государства в проекте (т.е. когда государство получает процентную долю в проекте, но не оплачивает свою часть расходов), стоимость такой доли будет также удержана оператором.

Стадия проекта. Платежи в бюджет государства существенно различаются в зависимости от текущей стадии проекта. Компании осуществляют небольшие суммы платежей на этапе развития проекта, несмотря на то, что компания может в то время вести активную деятельность (строительство). Даже после начала производства компания все еще будет покрывать затраты, понесенные в связи с развитием проекта. Нередко только через несколько лет после начала производства компания начинает осуществлять значительные платежи в бюджет государства.

Различные финансовые условия контракта. Структура некоторых контрактов может быть выстроена таким образом, что платежи производятся на ранней стадии проекта (иногда в виде подписных или производственных бонусов), однако такие платежи компенсируются более низкими поступлениями в бюджет государства в ходе эксплуатации месторождения.

Непредвиденные обстоятельства. В ходе реализации проектов нередко происходят неожиданные задержки в производстве вследствие несчастных случаев, экологических факторов безопасности и конфликтных ситуаций, стихийных бедствий и т.д. В некоторых случаях это может повлечь лишь временную остановку добычи, в других случаях это может принципиально повлиять на общую прибыльность проекта.

Заинтересованным сторонам, участвующим в процессах ИПДО, важно понимать все эти факторы, чтобы люди не думали, будто справедливость контракта можно определить

лишь на основании размеров платежей в бюджет государства. Однако, если заинтересованные стороны будут обучены пониманию таких переменных факторов и если раскрытие данных будет продолжаться в течение нескольких лет (чтобы люди могли видеть размеры платежей на разных этапах проекта в разных рыночных условиях), заинтересованные стороны смогут получить более четкое представление о проектах добывающих отраслей.

При этом компаниям важно на раннем этапе проекта понять, каким образом они смогут активно решить проблему непонимания общественностью финансового режима, применяемого к их производственной деятельности. Заявление о том, что общественность совершенно несведуща в данном вопросе, абсолютно не является стратегией решения данного непонимания. Повышение общественного сознания и понимания ***достигается*** нелегко, однако именно таким способом, а не игнорированием этих вопросов, можно с большей вероятностью преодолеть непонимание и риски, возникающие вследствие отсутствия знаний.

Довод 3. Раскрытие данных о платежах отдельных компаний не предоставляет информацию, которая может быть использована для выявления коррупции.

Во всех странах, внедряющих ИПДО, существует убеждение в том, что деятельность ИПДО прямо направлена на борьбу с коррупцией и что коррупция не может быть выявлена, если не будут опубликованы данные по отдельным компаниям. Во многих кругах остается спорным вопрос о борьбе с коррупцией как цели ИПДО. В большинстве стран процесс ИПДО не предусматривает проведение повторной проверки данных компаний и государственных органов, и поэтому во многих случаях в процессе ИПДО будет трудно выявить отдельные коррупционные платежи. Поэтому некоторые компании считают, что продвижение представления отчетности методом дезагрегации вызовет неправильные и нереалистичные ожидания того, что должен дать процесс ИПДО.

ИПДО ***не является*** судебной инициативой по борьбе с коррупцией – в рамках ИПДО не проводится расследование в отношении каждого платежа, произведенного каждой компанией каждому государственному ведомству или физическому лицу в стране. Так же как и в любой форме финансовой отчетности, в отчетах по ИПДО объединяются многочисленные сделки для предоставления общей картины всех платежей, произведенных компанией (или компаниями) в бюджет государства. Если заинтересованные стороны, участвующие в процессе ИПДО, хотят, чтобы ИПДО была публичным судебным процессом по борьбе с коррупцией, в ходе которого осуществляется сбор доказательств ежедневной коррупции, то основные вопросы, которые им следует согласовать, лежат в иной области, нежели решение вопроса о том, каким методом –

агрегации или дезагрегации – должен быть подготовлен итоговый отчет. В таком случае они должны акцентировать свое внимание на том, чтобы в техническом задании администратора ИПДО было предусмотрено, что компания проводит полную финансовую аудиторскую проверку данных компаний и государственных органов, и на том, чтобы в объем аудиторской проверки было включено установление соответствия уплачиваемых в бюджет налогов и роялти с фактической производительностью компании (т.е. фактически добытых объемов нефти, газа, металлов или минеральных ресурсов). Полезно также обратить пристальное внимание на затраты компании и сравнить её эксплуатационные затраты с эксплуатационными затратами других компаний, осуществляющих деятельность по аналогичным проектам по всему миру. ИПДО ***не*** требует такой степени проверки независимым администратором, хотя в некоторых странах (как, например, Нигерия) проводится полная аудиторская в рамках процесса ИПДО[16].

Тем не менее данные об общей сумме платежей, произведенных компанией в бюджет государства, могут быть использованы для выявления коррупции на макроуровне на основании метода раскрытия данных по каждой отдельной компании. Несмотря на то, что в Доводе 2 (см. выше) отмечалось, что переменные факторы будут влиять на финансовую прибыль от нефтяного месторождения или месторождения минеральных ресурсов, эксперты, которые понимают данные факторы, смогут эффективно использовать дезагрегированные данные для получения общего представления о том, существуют ли значительные отклонения между суммами, уплачиваемыми различными компаниями, и, соответственно, для определения вероятности того, что компания не вносит причитающиеся платежи, что государство неправильно начисляет налоги и роялти в отношении компании, либо что были установлены слишком выгодные условия лицензии. Более того, при наличии государственной компании, ответственной за сборы поступлений других компаний, представление отчетности методом дезагрегации может помочь в установлении того, передает ли государственная компания всю сумму собранных поступлений в бюджет.

Компании и государственные органы, которые приводят довод о том, что ИПДО не сможет помочь выявить отдельные случаи коррупции, правы в одном: необходимо тщательно управлять степенью ожиданий общественности от результатов ИПДО. Со временем ИПДО может стать эффективным инструментом *борьбы с коррупцией*, поскольку она формирует культуру, в которой раскрытие данных и общественный

---

[16] Дополнительную информацию о степени проверки, требуемой от администратора ИПДО, можно найти в *Сборнике материалов по ИПДО* и *Руководстве ИПДО по проведению валидации*. Минимальный объем обязанностей аудиторской компании, назначенной администратором ИПДО, включает проведение сверки данных компаний и государственных органов, аудиторская проверка которых уже была проведена в соответствии с международными стандартами. Администратору не требуется проводить повторную аудиторскую проверку предоставляемых данных (и во многих странах, внедряющих ИПДО, она не проводится).

контроль платежей компаний и поступлений в бюджет государства считается нормой; но, как было отмечено выше, раскрытие данных методом дезагрегации, по сути, не позволяет выявить отдельные коррупционные платежи. Однако отказ от раскрытия данных методом дезагрегации ***вызывает*** необоснованные подозрения со стороны общественности в отношении компаний и государственных ведомств, выступающих против такой степени раскрытия данных. Такие подозрения могут быть связаны с восприятием относительной справедливости различных контрактов компании (см. выше).

Тем не менее политические риски существуют независимо от того, являются ли причины обоснованными или рациональными. Таким образом, компании и государства улучшат свои позиции путем снижения рисков, а не посредством участия в спорах об интеллектуальных достоинствах тех, чьи подозрения в отношении компаний и государственных ведомств способствуют повышению данных рисков. Независимо от того, могут ли дезагрегированные данные использоваться для установления относительной справедливости различной деятельности добывающих отраслей либо как инструмент борьбы с коррупцией, раскрытие данных методом агрегации создает общественное мнение о непрозрачности компаний и государства и возможной коррупции. Раскрытие данных методом дезагрегации не всегда может решить конкретные спорные вопросы, но, безусловно, устраняет причину излишних подозрений в отношении компаний и государственных ведомств.

Довод 4. Раскрытие данных по отдельным платежам компаний в бюджет государства нарушит условия конфиденциальности контрактов / будет коммерчески невыгодным для компаний.

Некоторые компании и государства, участвующие в ИПДО, приводят доводы о том, что публикация дезагрегированной информации нарушит условия конфиденциальности контрактов, заключенных между компаниями и государственными органами, и (или) предоставит конкурентам компании полезную информацию. Ниже приводится описание того, что представляет собой собственная информация компании. В ходе исследования для подготовки данного отчета почти все опрошенные, в том числе представители компаний – противников метода дезагрегации, заявили о том, что на самом деле опасения в отношении коммерческой конфиденциальности слишком незначительны либо вообще не существуют.

Действительно, многие контракты, заключенные между государственными органами и компаниями, содержат положения о конфиденциальности. В большинстве стран, внедряющих ИПДО, независимо от того, публикуют они отчеты методом агрегации или дезагрегации, все стороны согласились отказаться от данных положений, чтобы позволить всем сторонам раскрывать данные независимому администратору или аудитору,

назначенному для проведения сверки данных. До тех пор, пока обе стороны согласны отказаться от данных договоренностей, не существует другой причины, по которой нельзя от них отказаться. На самом деле государство не может участвовать в ИПДО без обеспечения добровольного или юридического механизма, позволяющего государственным ведомствам и компаниям раскрывать данные третьим лицам.

Что такое собственная информация?

Необходимость не раскрывать «собственную информацию» часто используется государственными ведомствами и компаниями, не желающими публиковать дезагрегированные данные о платежах, или нередко компаниями, не желающими раскрывать информацию о контрактах, заключенных с государственными органами на добычу ресурсов, находящихся в государственной собственности. Собственной информацией в самой простой ее форме можно назвать информацию, принадлежащую компании и не являющуюся собственностью широкой общественности или других конкурентов. Это, в частности, касается товарных знаков и интеллектуальной собственности компании, т.е. бренда или конкретного продукта, в который компания вложила инвестиции с целью позиционирования себя отдельно от конкурентов (в случае товарных знаков) или с целью развития предпринимательской деятельности по реализации продукта или услуги, являющейся уникальной для компании. В случае интеллектуальной собственности компания приводит доводы о том, что для защиты своих инвестиций, вложенных в развитие продукта, она должна сохранять конфиденциальность ключевой информации о продукте или услуге, чтобы помешать конкурентам (которые не несли затрат на разработку) копировать ее продукт или услугу. Такой подход поддерживается многими странами (и такими крупнейшими организациями, как Всемирная торговая организация) применением законодательства, которое защищает компании от незаконного использования собственной информации, предусматривает наказание для фальсификаторов и (или) гарантирует компании ограниченную по срокам монополию на производство и продажу продукта.

В контексте добывающих отраслей собственная информация может включать следующее.

Геологические данные о месторождения нефти, газа или минеральных ресурсов. Компании часто инвестируют значительные суммы денег в определение размеров, строения месторождения и экономичного способа добычи. В странах, где имеется мало общедоступных геологических данных, такая информация предоставляет компании преимущество над другими компаниями, желающими осуществлять деятельность в соседних районах.

Данные, связанные с затратами на добычу и прибыльность. Конкурентное преимущество любой компании заключается в возможности осуществлять минимальные инвестиции в сырье и добывать/перерабатывать/перевозить свои продукты по низкой стоимости и

максимально эффективным способом. Поэтому компании иногда очень щепетильно относятся к тому, какой объем данных касательно эксплуатационных затрат будет раскрыт, сколько они платят за право добычи (т.е. какие суммы бонусов, налогов, роялти, долей в разделе продукции и т.д. они уплачивают), и к тому, какие данные касательно рентабельности отдельных проектов будут раскрыты. В таких условиях может существовать конфликт между желанием компании скрыть как можно больше информации о своей производственной деятельности и необходимости нести ответственность перед общественностью о способе добычи общественных ресурсов.[17]

Некоторые компании утверждают, что степень проверки и требований прозрачности, применяемая к добывающим отраслям, не пропорциональна по сравнению с другими отраслями. Большая степень проверки данных отраслей обусловливается следующим.

- На них возложена ответственность за эффективное извлечение ресурсов, **находящихся в государственной собственности**.
- Они извлекают невозобновляемые ресурсы. Большая степень прозрачности и проверки необходима, поскольку страна вряд ли получит дополнительную возможность надлежащего использования своих ресурсов.
- Размеры платежей часто бывают чрезвычайно крупными и «концентрированными» (т.е. небольшое число компаний может обеспечить большинство поступлений в бюджет государства).

Многие опрошенные отметили, что довод о том, будто процесс ИПДО раскрывает конфиденциальную информацию, практически безоснователен в силу того, что:

- невозможно определить ключевую коммерческую информацию (как, например, прибыльность) лишь на основании размера платежей в бюджет государства. Существует много других важных факторов (как отмечено в текстовой врезке на стр. 23-25), в силу которых будет крайне тяжело собрать коммерчески полезную информацию лишь на основании данных по платежам в бюджет государства;
- значительные объемы информации о контрактах между государственными органами и компаниями, совместных предприятиях или коэффициентах коммерческой окупаемости по месторождениям нефти могут быть получены у таких компаний, как «Вуд-Макензи»;

[17] В некоторых обстоятельствах государства убеждены, что обеспечение конфиденциальности собственной информации выгодно для государства. Если компания может привести доводы в пользу того, что нераскрытие данных позволит максимально увеличить ее доходы и государство впоследствии сможет начислить налоги на данные доходы, в таком случае государство можно убедить в том, что нераскрытие данных позволит максимально увеличить поступления в бюджет. Данный довод становится еще более сложным, если государству принадлежит доля в деятельности добывающей отрасли, где другие партнеры не желают раскрывать данные, которые, на их взгляд, являются конфиденциальными. В таких обстоятельствах возникают противоречия между ролью государства в качестве партнера в инвестициях и его ответственностью за обеспечение прозрачности и подотчетности в проектах, в рамках которых осуществляется освоение ресурсов, являющихся собственностью государства.

- ИПДО не требует раскрытия собственной информации, такой как геологические данные или эксплуатационные затраты и рентабельность отдельных операций. На самом деле в странах, где компания осуществляет деятельность на нескольких рудниках или месторождениях нефти/газа, любая попытка получить эти данные из отчетов по ИПДО станет невозможной в силу того, что даже дезагрегированные отчеты по ИПДО объединяют платежи, произведенные компанией за все свои производственные операции.

Единственным вопросом, по которому опрошенные достигли консенсуса в отношении того, что раскрытие данных может выявить коммерчески конфиденциальную информацию, были «страны, которые только начинают разработку своих месторождений». В таких странах первые инвесторы, вложив инвестиции, в любом случае приняли на себя значительные риски; они инвестировали значительные средства в разведку и, следовательно, могли добиться заключения преимущественной сделки с целью компенсации своего риска. В отличие от стран с более развитыми отраслями, в таких странах имеется фактически совсем мало информации, и раскрытие даже небольшой части последней представляет угрозу для самых первых инвесторов. Раскрытие данных о финансовом режиме, примененном к раннему проекту, может тоже негативно повлиять на возможность государства вести переговоры о более выгодных условиях с последующими инвесторами. При этом необходимость привлечения и защиты самых первых инвесторов, а также позиция государства по переговорному процессу должны быть сопоставимы с политическим риском отказа от раскрытия данных. Важно отметить, что в настоящее время большинство стран, внедряющих ИПДО, не относится к категории «страны, которые только начинают разработку своих месторождений».

Даже при наличии риска того, что раскрытие данных о платежах в бюджет государства может представлять конкурентный риск, ИПДО, обязав все компании, осуществляющие деятельность в стране, участвовать в процессе, подвергает все эти компании такому риску. В результате участия в данном процессе компании становятся уязвимыми. Так, некоторые компании могут быть подвергнуты риску, а другие извлекут выгоду от увеличения количества информации на рынке.

Большинство (и, конечно, во всех странах ОЭСР) компаний должны подготовить местные годовые отчеты, которые следует представить в государственное ведомство, отвечающее за хранение информации о регистрации и деятельности компаний (как правило, Бюро регистрации компаний или Регистрационная палата). Отчеты, представляемые компаниями, обычно считаются публичными документами и теоретически должны быть доступны общественности. Если компании допущены к торгам на фондовой бирже страны, они обязаны регулярно представлять информацию о своем финансовом состоянии. Однако на практике во многих развивающихся странах доступ к таким отчетам

Если компании считают, что данные по их платежам в бюджет государства являются конфиденциальными и, следовательно, требуют агрегированного подхода в процессе ИПДО, соответственно, следует предположить, что они также выступают за запрет публичного доступа к годовым отчетам компаний. Поэтому существует риск того, что государства и компании, поддерживающие представление отчетности методом агрегации, поддержат процесс, в котором будет раскрываться меньше информации, чем предоставляется сейчас общественности.

затруднен, и довольно часто требуется внести плату для получения доступа к годовым отчетам компаний. Возможны различия между тем, как представлена финансовая информация в данных отчетах и отчетах по ИПДО. Платежи государственным ведомствам могут быть объединены в одну цифру (т.е. показатель, который не будет раскрывать отдельные потоки доходов), и, как правило, отчеты будут составляться нарастающим итогом, а не кассовым методом. Но, несмотря на такие различия, основным моментом остается следующее: если компании считают, что данные по их платежам в бюджет государства являются конфиденциальными и, следовательно, требуют агрегированного подхода в процессе ИПДО, соответственно, следует предположить, что они выступают также за запрет публичного доступа к годовым отчетам компаний, – довод, который противоречит главной тенденции ответственности компаний и раскрытия данных по всему миру. На самом деле существует определенный риск того, что государства и компании, поддерживающие агрегированный стандарт, внесут предложение о том, чтобы отчеты ИПДО содержали ***меньше*** информации, чем предоставляется сейчас общественности (хотя и рассредоточенной по многочисленным отчетам компании).

Некоторые опрошенные высказали предположения о том, что основной причиной того, что небольшое число компаний поддерживают метод агрегации, ссылаясь на соблюдение коммерческой тайны, является то, что данные компании обладают сейчас большим количеством информации о месторождениях минеральных ресурсов и поэтому находятся в лучшем положении при ведении переговоров по договорам, являющимся для них особенно выгодными. Благодаря такой форме контроля рынка раскрытие данных методом дезагрегации позволит рынку более эффективно функционировать, решив частично вопрос «информационных монополий». Любой рынок, в котором одна сторона имеет значительно больше информации, чем другая сторона, неизменно приведет к попыткам извлечь сверхприбыль. Если крупные многонациональные компании со значительными ресурсами и опытом ведения переговоров по договорам противопоставлены правительствам развивающихся стран, имеющим небольшие ресурсы и слабые навыки ведения переговоров, такая информационная асимметрия подвергает большой угрозе навыки ведения переговоров

государства.[18] Раскрытие данных о размерах платежей государству приведет к увеличению количества конкурсных заявок на пользование ресурсами, а также защитит от непрозрачных сделок. Исключением к данному аргументу может быть раскрытие данных о платежах в бюджет «стран, которые только начинают разработку своих месторождений» (см. выше). Важно также отметить, что компании справедливо считают, что конфиденциальность собственной геологической информации должна соблюдаться, поскольку компания вложила значительные средства в приобретение такой информации (но в любом случае ИПДО не требует раскрытия таких данных).

Довод 5. Информация в руках несведущей общественности представляет серьезный политический риск.

Если некоторые заинтересованные стороны были убеждены в том, что раскрытие данных методом дезагрегации не должно применяться, поскольку изначально ИПДО не была направлена на обеспечение прозрачности деятельности компаний либо поскольку необходимо соблюдать коммерческую тайну, большинство доводов, приведенных опрошенными лицами в пользу метода агрегации, основывается на обеспокоенности, связанной с политическим риском.

Если отсутствие общедоступных сведений и понимания общественностью проектов добывающих отраслей представляет риск, в этом случае более надежным способом управления данным риском являются согласованные усилия по повышению осведомленности общественности, а не отказ от предоставления информации.

Надо признать, что, по мнению общественности, справедливость контрактов добывающих отраслей всякий раз может быть определена лишь на основании размера платежей в бюджет государства. Вследствие приведенных ранее переменных факторов просто невозможно сравнить относительные преимущества проектов добывающих отраслей лишь на основании размеров платежей в бюджет государства. Зрелое нефтяное месторождение, расположенное на суше, в стране с хорошо отлаженной инфраструктурой, будет неизменно обеспечивать получение большей прибыли государством; совершенно новое морское нефтяное месторождение в стране с неразвитой инфраструктурой принесет гораздо меньше прибыли.

Многие компании, опрошенные для данного исследования, тем не менее полагают, что дезагрегированная информация в руках общественности, не сведущей в этих вопросах, приведет к

[18] Компания будет иметь возможность пользоваться информацией по сделкам, заключенным с государствами по всему миру, тогда как отдельное государство может иметь информацию только по сделкам, заключенным в самом государстве.

необоснованной критике компаний и может повлечь предъявление требований о проведении новых переговоров по контрактам или национализации данного производства. **Данный довод служит основной причиной практически всех опасений, имеющихся у компаний, участвующих в ИПДО, в связи с представлением отчетности методом дезагрегации.**

Компании правы в том, что во многих странах общественное понимание данных вопросов находится на довольно низком уровне. Однако их реакция на обеспокоенность, видимо, основывается на чрезвычайно краткосрочном видении политического риска. Если отсутствие общедоступных сведений и понимания общественности представляет риск для производственной деятельности, то в таком случае более надежным способом управления политическим риском являются согласованные усилия по повышению осведомленности общественности, а не отказ от предоставления информации, которая в конечном итоге станет известной в любом случае. Смена правительства или изменения в государственной политике часто могут приводить к раскрытию информации ранее заключенных конфиденциальных контрактов; поэтому, если только компании не уверены в том, что это никогда не произойдет, им лучше устранить политический и социальный риски, содействуя раскрытию данных и большему пониманию общественностью сделок, заключенных с государствами.

Если страна, внедряющая ИПДО, решит применять метод дезагрегации, она возлагает значительную ответственность на компании, правительство и особенно на общественные организации, которые должны обеспечить развитие программ по наращиванию потенциала с целью повышения понимания общественностью информации, которая будет представлена.

Интересный факт: представляется, что опыт раскрытия данных методом дезагрегации, имеющийся на сегодняшний день в странах-последователях ИПДО, показывает, что такая интерпретация политического риска не обязательно является правильной. Ни у одной компании, участвующей в процессе раскрытия данных о платежах методом дезагрегации, не был впоследствии отменен или пересмотрен контракт. Во время выпуска первого отчета по ИПДО в Нигерии были выдвинуты некоторые обвинения против компаний на основании предоставления неполной информации. Большинство расхождений, выявленных в более ранних версиях отчета, было сверено после того, как аудиторская компания, составлявшая отчет, смогла получить дополнительную информацию от компаний и от государственных ведомств. Таким образом, если государство решит применять метод дезагрегации для представления отчетности, тогда справедливым требованием будет, чтобы:

- соответствующее финансирование было предоставлено администратору/аудитору, составляющему отчет по ИПДО, с тем чтобы они могли получить доступ к информации от компаний и государственных агентств, а это позволит им

надлежащим образом исследовать любые расхождения, имеющиеся между размером платежей компаний и поступлений в бюджет;

- компаниям и государственным ведомствам было предоставлено достаточное время для ответов на вопросы в связи с предварительными результатами отчета по ИПДО;

- отчеты не публиковались в черновом варианте; они должны публиковаться только после того, как все стороны имели возможность урегулировать какие-либо разногласия. Группа заинтересованных сторон, контролирующая процесс ИПДО, должна заранее договориться и сообщить, сколько времени будет между составлением проекта отчета и публикацией отчета в окончательной редакции. Компании и государственные ведомства вправе предоставлять ответы на вопросы, но в то же время сроки на предоставление ответов не должны быть бесконечными.

Подход к управлению рисками, основанный на ограничении информации вместо повышения осведомленности заинтересованных сторон, крайне неоднозначен. Обычно при отсутствии дезагрегированной информации общественные организации и широкая общественность склонны предполагать худшее: «Если государство и компании не хотят говорить нам, кто что и кому платит, это происходит потому, что они что-то от нас скрывают». Такое предположение ведет к медленному, но неуклонному росту негодования и недоверия к государственным органам и компаниям, что представляет существенный долгосрочный риск для обеих групп.

Ни у одной компании, участвующей в процессе раскрытия данных о платежах методом дезагрегации, не был впоследствии отменен или пересмотрен контракт.

Некоторые опрошенные предположили, что дезагрегация, вероятно, приведет к краткосрочной нестабильности, после которой последует долгосрочная стабильность, когда будет установлен более высокий уровень доверия общественности к государственным органам и компаниям. На самом деле ряд опрошенных отметили, что компании – сторонники раскрытия данных только методом агрегации – фактически навлекли на себя немилость общественности: не раскрыв данные об отдельной компании, они вызывают подозрения общественных организаций, которые концентрируют свое внимание на отказе компаний раскрывать данные, а не на том, что правительства делают с деньгами. Предоставив дезагрегированную информацию и тем самым опровергнув это подозрение, данные компании переводят риски, связанные с отслеживанием расходования, с компаний на государственные органы.

При отсутствии дезагрегированной информации общественные организации и широкая общественность склонны предполагать худшее.

Довод 6. Информация в руках несведущих инвесторов представляет прямой коммерческий риск.

Ещё один часто цитируемый довод в защиту метода агрегации состоит в том, что информация будет использоваться, прежде всего, инвесторами и финансовыми аналитиками для более точной оценки прибыльности добывающих компаний. Некоторые из опрошенных компаний считают, что так же, как общественные организации и более широкие круги общественности, инвесторы не всегда понимают, что платежи в бюджет государства являются лишь небольшим элементом при определении фактической прибыльности производственной деятельности. Одна из компаний отметила следующее.

> *Если мы раскроем данные о «небольших» суммах платежей, общественные организации обвинят нас в том, что мы мало платим; если мы раскроем данные о «больших» суммах платежей, инвесторы заявят о том, что они заключили невыгодную сделку, и продадут акции компании.*

В ходе интервью постоянно задавались вопросы о том, будут ли инвесторы учитывать усилия компаний по снижению долгосрочного политического риска. Если компания раскроет данные о платежах в бюджет государств с целью снижения долгосрочного политического риска, будет ли она вознаграждена на рынке за свои усилия? Ответ многих опрошенных, в том числе инвесторов, был следующим: вероятнее всего, они не будут принимать во внимание такие действия, несмотря на то, что, в конечном счете, некоторые инвесторы будут учитывать данный фактор. Между видением инвесторов и добывающих компаний существует неустранимый разрыв. Инвесторы склонны рассчитывать на трех-пятилетний срок в отношении получения прибыли, а в отношении оценки политического риска они предусматривают еще меньший срок. С другой стороны, деятельность добывающих отраслей, как правило, требует вложения инвестиций в течение 20 или более лет, что требует управления рисками в долгосрочной перспективе.

Данный довод, однако, основан на том же самом предположении: лучший способ избежать риска – не предоставлять информацию. Как отметили несколько опрошенных, если компания полагает, что раскрытие данных фактически снижает политический риск и тем самым повышает эффективность деятельности компании, она должна разъяснить это инвесторам. Инвесторы активно вовлекаются в процесс ИПДО, и в *Заявлении инвесторов об обеспечении прозрачности в добывающих отраслях*, согласованном между инвесторами, управляющими активами на сумму 12,3 триллиона долларов, четко отражено понимание ими данного вопроса.

> *Компании, которые осуществляют законные, но не обнародованные платежи в пользу государств, могут быть обвинены в пособничестве созданию условий для процветания коррупции. Это серьезный риск для ведения бизнеса. Такой риск может нанести компаниям вред, открыв двери для обвинений в поощрении коррумпированного поведения; поставить под угрозу «лицензию на эксплуатацию» на местном и международном уровнях; сделать компании уязвимыми и незащищенными в ходе местных конфликтов; даже поставить под сомнение возможность долговременных коммерческих перспектив на этих рынках.*[19]

Уже некоторое время ведется естественная борьба между компаниями и их инвесторами в отношении того, какой объем информации об их деятельности может быть представлен на рынке. Некоторые компании четко видят, что ИПДО и раскрытие данных методом дезагрегации являются следующим этапом в их борьбе. Компании законно обеспокоены стоимостью постоянного предоставления информации, но существует очевидный контраргумент: хороший информированный рынок сможет – если только инвесторы не являются безнадежно необразованными – принять безошибочные решения в отношении прибыльности производственной деятельности компании. Несмотря на то, что публикация дезагрегированной информации о платежах не позволит инвесторам сразу же определить перспективы прибыльности, она будет способствовать лучшему информированию инвесторов. Важно отметить, что ИПДО, несмотря на то, что она пользуется поддержкой инвесторов, никогда не преследовала цель стать инструментом обеспечения инвесторов лучшей рыночной информацией; ее главной целью было и должно оставаться обеспечение большей степени прозрачности и ответственности перед гражданами в развивающихся странах, где добывающие отрасли характеризуются значительными объемами производства.

Довод 7. Содействие дезагрегированному подходу сделает компании более уязвимыми в конкуренции с менее добросовестными операторами.

Небольшое число опрошенных заявили: одной из причин, вызывающих их обеспокоенность в отношении представления отчетности методом дезагрегации, является то, что в результате они будут более уязвимыми в сравнении с менее добросовестными операторами, в частности государственными компаниями стран со средним уровнем доходов (Китая, России, Индии, Бразилии, Малайзии и др.), которые постепенно увеличивают инвестиции за пределами своих стран. Обеспокоенность данных опрошенных заключалась в следующем: если компания поддерживает представление отчетности методом дезагрегации, коррумпированная местная элита предпочтет вести

[19] См. http://www.eitransparency.org/supporters/investors

дела с компаниями, у которых нет необходимости обеспечивать прозрачность своей деятельности.

В таких ситуациях программы ИПДО и особенно те программы, которые применяют метод дезагрегации, могут на самом деле защищать интересы более добросовестных инвесторов. Если международные государственные компании фактически подписывают договоры с государственными органами, которые недоплачивают значительные суммы в бюджет государства за использование ресурсов, тогда программа прозрачности, например, ИПДО, в долгосрочной перспективе поможет выявить такие сделки и не позволит, чтобы «хороших» инвесторов «стригли под одну гребенку». В таких ситуациях компании могут не захотеть брать на себя инициативу представлять отчетность методом дезагрегации, но, безусловно, данный метод был бы для них полезным. Следует также отметить, что компании, такие как «Статойл» и «Талисман», раскрывающие данные о платежах в бюджет государства, осуществляют деятельность в многочисленных странах, известных высоким уровнем коррупции. Раскрытие данных, очевидно, не является для таких компаний препятствием при вложении инвестиций в коррумпированные страны. Случай с Анголой показывает, что даже страна, считающаяся наиболее скрытной и отказавшейся присоединиться к ИПДО, была готова опубликовать некоторые дезагрегированные данные о поступлениях. Министерство финансов публикует исчерпывающие данные о том, сколько денег поступает в бюджет государства каждый месяц, с разбивкой поступлений на нефтяной сектор и финансовые статьи (подоходный налог, стоимость реализации продаж доли государства в разделе продукции и т.д.).

4. Преимущества представления отчетности по каждой отдельной компании

В настоящей главе описываются причины, которые свидетельствуют в пользу представления отчетности методом дезагрегации. Некоторые выгоды были уже охарактеризованы в предыдущей главе.

Один из наиболее сильных доводов в пользу раскрытия данных методом дезагрегации заключается в том, что этот метод не позволяет ассоциировать «хорошие» компании с действиями «плохих» компаний. В случае обнаружения существенных расхождений в агрегированном отчете по ИПДО и невозможности предоставления разумных объяснений независимым аудитором, привлеченным для подготовки отчета, каждая отдельная компания, предоставившая данные для отчета, подозревается в том, что она произвела ненадлежащие платежи. Большинство компаний осуществляют деятельность честно и в рамках закона, и такие компании могут быть подвергнуты ненужному риску вследствие представления отчетности методом агрегации.

Раскрытие данных методом дезагрегации может стать превентивной панацеей от растущих требований о «национализации ресурсов», т.е. в государствах, где правительства пытаются национализировать добывающие компании, полагая, что действующие операторы не передают надлежащую часть доходов в бюджет. Публичные акции против компаний (в том числе инициированные государствами) часто происходят при отсутствии достоверной информации. Регулярно публикуя сведения о платежах в бюджет, компании могут защитить себя против обвинений в том, что они не осуществляют надлежащие платежи в бюджет государства. Они могут также защитить себя от неудовлетворенности общественности неэффективным и расточительным расходованием средств государством. В странах, где не публикуется информация о финансовых поступлениях от компаний в бюджет государства и где не предоставляются или предоставляются в небольшом количестве товары и услуги общественного потребления, общественность часто будет считать, будто причина кроется не в растрате средств (что, как правило, происходит), а в недостаточных платежах компаний. В качестве альтернативы они могут потребовать, чтобы вместо государства сама компания предоставляла товары и услуги общественного потребления. Публикация сведений о платежах в пользу государства является одним из наиболее эффективных способов для того, чтобы граждане требовали товары и услуги общественного потребления от своего государства, а не от компаний.

В странах, где действует система перераспределения поступлений добывающих отраслей от национального правительства субнациональным региональным органами и населению (как, например, в Перу), раскрытие данных методом дезагрегации необходимо для правильного применения формулы распределения поступлений. Этот метод также

позволяет компании четко определить размеры средств, выделяемых для районов, в которых она осуществляет свою деятельность.

Как было отмечено в предыдущей главе, компании, которые активно защищают раскрытие данных методом агрегации, не избегнут рисков и станут мишенью подозрения и враждебности. Общественные организации и общественность часто предполагают, что компании выступают против раскрытия данных по каждой отдельной компании, потому что им есть что скрывать – коррупцию. Независимо от того, правильно ли такое предположение (и зачастую не правильно), возникает подозрение, что и представляет существенный риск для компаний. Политический риск по своей природе очень нелогичен, но такие риски не могут быть сняты лишь посредством обсуждения преимуществ – необходимо активно работать по их снижению.

В государствах, где компании уже обязаны раскрывать данные о своем финансовом положении через прохождение листинга на фондовой бирже или представление годовых отчетов компании, раскрытие данных методом дезагрегации не представляет никакой угрозы. В данном случае объединяется разрозненная информация и снижается стоимость общественного доступа к информации, которая уже находится в общественной сфере.

5. Выводы и рекомендации

В совершенном мире не было бы необходимости внедрения Инициативы прозрачности в добывающих отраслях. Функции, выполняемые процессом ИПДО, в идеале должны выполняться авторитетным органом, финансируемым за счет государства. Такой орган должен пользоваться доверием со стороны всех заинтересованных сторон и отчитываться перед всеми гражданами. ИПДО существует, поскольку во многих странах процессы сбора и сравнения информации, проведение аудиторских проверок и публикация информации осуществляются правительствами в недостаточной степени. В некоторых странах правительство действительно осуществляет указанные функции, но не пользуется доверием в отношении того, что оно действительно не скрывает данные или не манипулирует ими в политических целях. В таких странах ИПДО выступает в качестве промежуточного строительного блока, который осуществляет указанную практику и формирует доверие между заинтересованными сторонами, которое необходимо для устойчивого надежного института, в обязанности которого вменены сбор и упорядочение данных, проведение аудиторских проверок при необходимости, а также публикация высококачественных данных о поступлениях в бюджет государства.

В странах, где такие институты либо отсутствуют, либо не пользуются доверием, наблюдается общая тенденция, характеризующаяся тем, что государство выполняет свои функции неадекватно и в других областях. В таких условиях граждане часто обращаются к частным компаниям, чтобы они взяли на себя функции государства. ИПДО (и раскрытие данных методом дезагрегации в рамках ИПДО) является чрезвычайно эффективным подходом, благодаря которому компании могут переложить функцию по обеспечению развития обратно на государство. Обеспечение компаниями товаров и услуг общественного потребления может быть удобным в течение короткого срока, однако в перспективе оно несет в себе определенную опасность. Компании добывающего сектора не являются специалистами в области предоставления товаров и услуг общественного потребления; у них нет никакой гарантии того, что они смогут продолжать обеспечивать соответствующие услуги независимо от рыночных условий; используемый ими метод предоставления таких товаров и услуг не может зависеть от избирательных или политических процессов. Представление отчетности в рамках ИПДО методом дезагрегации позволяет компаниям четко определить стоимость их вклада в государственный бюджет, равно как и обеспечивает ответственность государства перед гражданами в отношении сфер, в которых осуществляют свою деятельность компании добывающего сектора.

В дебатах в отношении представления отчетности в рамках программ ИПДО методом агрегации или дезагрегации фактические причины позиции каждой стороны зачастую не раскрываются. Со стороны компаний и государства эти дебаты представляются как дебаты в отношении опасностей, которые могут явиться следствием разглашения конфиденциальной или служебной информации. В данной ситуации такая постановка вопроса по большому счету неуместна. Аналогично этому общественные организации иногда придерживаются мнения, будто данные, представленные методом дезагрегации, позволят им оценить относительную справедливость подходов, применяемых к различным добывающим компаниям, а также выявить возможные факты коррупции. В данном случае дело вовсе не в этом.

Вопрос целесообразности представления компаниями данных о платежах методом агрегации или дезагрегации заключается в том, каким образом достигается более высокая степень снижения политических рисков и подозрений, которые зачастую сопровождают производственную деятельность компаний добывающего сектора. Автор настоящего отчета считает, что любой довод в отношении обоснованности таких рисков или подозрений по большому счету неуместен – даже если его возникновение не имеет основания, подозрения со стороны общественности действительно существуют. Компании и правительства, являющиеся сторонниками только агрегированного метода раскрытия данных, лишь усиливают подозрения со стороны общественности, в силу которых основной фокус дебатов остается на осуществлении компаниями своей деятельности и их поведении, а не на деятельности государства. Благодаря представлению отчетности методом дезагрегации дебаты продвинутся вперед посредством рассмотрения вопроса о подозрениях как таковых, и, в конечном счете, это позволит всем заинтересованным сторонам сконцентрировать внимание на том, как расходуются средства, поступающие от добывающих компаний. Общественным организациям, выступающим в поддержку дезагрегации, следует тщательно поработать над своими аргументами, изучая позицию отрасли по вопросу дезагрегации и концентрируя свои усилия на местном уровне, для того чтобы добиться предоставления отчетности в отдельных странах, а не на международном уровне.

<u>Рекомендации</u>

1. **Общественные организации, занимающиеся лоббированием метода дезагрегации для раскрытия данных, должны сконцентрировать б*о*льшую часть своих усилий на правительствах, а не на отдельных компаниях. Многие компании не проявляют заинтересованности к дезагрегации, однако считают невозможным взять на себя инициативу в отношении этого вопроса. Если убедить государственные органы обязать все компании раскрывать данные, то создастся однородная конкурентная среда для всех компаний, осуществляющих деятельность в стране.**

2. **Представление отчетности методом дезагрегации может стать основным стандартом ИПДО, только если большинство внедряющих ИПДО стран согласятся на предоставление отчетности по каждой отдельной компании, тем самым обеспечивая этому виду отчетности статус стандарта де-факто. Такая цель не будет достигнута путем попыток изменить политику ИПДО, установленную Правлением ИПДО, в то время как некоторые страны и компании не поддерживают такой подход. Общественные организации, участвующие в проведении кампании по данному вопросу, должны сменить фокус их информационно-агитационной работы в соответствующем направлении. Дезагрегация станет стандартом только в том случае, если сначала она станет нормой на уровне страны.**

3. **Требуется дополнительное обучение общественных организаций в развивающихся и развитых странах, для того чтобы они имели представление о различных факторах, определяющих уровень платежей, осуществляемых компаниями в пользу государства.**

4. **Необходимо уделять больше внимания другим важным факторам в части составления отчетов по ИПДО. Например, вопросы в отношении того, каким образом государственные компании участвуют в процессе, как осуществляется отчетность по доходам государства от деятельности в рамках соглашений о разделе продукции, должны быть разъяснены Международным правлением ИПДО, с тем чтобы обеспечить сохранение ИПДО как процесса, имеющего хорошую репутацию. Международные общественные организации должны выступить в поддержку рассмотрения и решения таких вопросов.**

5. **Страны, принимающие решение о внедрении представления отчетности методом дезагрегации, должны:**

    - **обеспечить выделение достаточных ресурсов и времени независимому администратору/аудитору, привлеченному для составления отчета по ИПДО;**

    - **предоставить всем компаниям и государственным ведомствам право на объяснение любых расхождений, выявленных в ходе процесса ИПДО, прежде чем будет опубликован отчет в окончательной редакции.**

6. **Следует предпринять б*о*льшие усилия по обеспечению четкого понимания финансовыми аналитиками и инвесторами преимуществ устранения долгосрочных рисков: эти приемущества могут быть достигнуты благодаря расширенным программам раскрытия данных.**