

Проверочный лист для включения планов обеспечения прозрачности контрактов в планы работы

Введение

Стандарт ИПДО 2019 года требует от стран:

- Раскрывать любые контракты и лицензии, предоставленные, заключенные или измененные после 1 января 2021 года.
- Документировать политику правительства по раскрытию контрактов и лицензий, регулирующих разведку и разработку нефти, газа и минеральных ресурсов. Это включает:
 - описание того, требует ли законодательство или государственная политика раскрытия контрактов и лицензий или запрещает их
 - объяснение отклонения от политики, если таковое имеется
 - объяснение того, где воплощена государственная политика
 - документация обсуждения многосторонней группой заинтересованных сторон того, что составляет государственную политику в отношении раскрытия информации о контрактах
 - реформы, имеющие отношение к раскрытию контрактов и лицензий, запланированных или осуществляемых
 - список всех действующих контрактов и лицензий с указанием того, какие из них общедоступны, а какие нет
 - для всех опубликованных контрактов и лицензий должны быть включены упоминание или ссылка на источники публикации контракта или лицензии
 - если контракт или лицензия не опубликованы, правовые или практические барьеры должны быть задокументированы и объяснены
 - объяснение правовых или практических барьеров, когда контракты не могут быть опубликованы.

- В Стандарте ИПДО 2019 года страны также поощряются к раскрытию полного текста любых соглашений на добычу нефти, газа и/или полезных ископаемых, выданных, заключенных или измененных до 1 января 2021 года, а также любые приложения или дополнения к соглашениям (Требование 2.4а).
- Ожидается, что многосторонняя группа заинтересованных сторон согласует и опубликует план раскрытия контрактов с четкими временными рамками для реализации и устранения любых препятствий для всестороннего раскрытия. **Этот план будет включен в планы работы на период с 2020 года и далее.**

Как определено в Стандарте ИПДО 2019 года, термины «контракт» и «лицензия» относятся к следующему:

- i. Полный текст любого контракта, концессии, соглашения о разделе продукции или другого соглашения, предоставленного или заключенного правительством, который предоставляет условия, связанные с добычей нефти, газа и минеральных ресурсов.
- ii. Полный текст любого приложения, дополнения или документа, в котором изложена подробная информация, относящаяся к правам на добычу.
- iii. Полный текст любого изменения или дополнения к документам

Ниже приведен проверочный лист предлагаемых шагов и мер, которые МГЗС могут пожелать рассмотреть при разработке своих планов раскрытия информации о контрактах, которые, как ожидается, будут включены в их рабочий план ИПДО. Эти шаги не носят предписывающего характера и не обязаны предприниматься в порядке, представленном ниже. Некоторые меры могут выполняться одновременно в зависимости от предпочтений МГЗС и предыдущей работы по раскрытию информации о контрактах. Следует понимать, что термин «контракт» в этом проверочном листе также подразумевает лицензии или любую другую форму соглашения, которое предоставляет право на разведку и добычу нефти, газа и минеральных ресурсов, как это определено в Требовании ИПДО 2.4.d и e.

10 шагов при планировании обеспечения прозрачности контрактов

1. Обсуждение целей раскрытия контрактов

Важно, чтобы все заинтересованные стороны в МГЗС понимали, как раскрытие контрактов может принести пользу их соответствующим электоратам. Примеры целей могут включать:

- Понимание финансовых условий каждого соглашения и как они могут способствовать улучшению прогнозов в отношении сроков и объемов доходов на уровне национальных и субнациональных правительств
- Предоставление гражданам и государственным надзорным органам возможности контролировать соблюдение правовых обязательств в контрактах
- Обеспечение для граждан и государственных надзорных органов возможности понимания юридических прав, обязательств и ограничений государства в контрактах, в том числе понимания сроков и прав в отношении проведения аудиторских проверок расходов, оговорок о стабилизации и их объема, а также требований, предъявляемых к распределению доходов правительствам на местном уровне или местным сообществам
- Устранение репутационных рисков для компаний
- Предоставление правительству возможности договариваться о сделках с лучшими условиями
- Понимание того, как условия контракта влияют на более широкие стратегические цели
- Обеспечение реалистичных ожиданий общественности и ведомств в отношении сроков и объемов доходов правительства от ключевых проектов

Возможные меры:

- МГЗС обсуждает текущие вопросы или проблемы в добывающем секторе своей страны, в решении которых может помочь прозрачность контрактов.
- МГЗС согласовывает четкий набор целей раскрытия контрактов.

2. Вовлечение ключевых заинтересованных сторон

Полная прозрачность контрактов требует приверженности ключевых игроков в правительстве и отрасли, а также решительной поддержки со стороны гражданского общества. Для МГЗС было бы полезно разработать план взаимодействия с заинтересованными сторонами для обеспечения поддержки высокопоставленных и технических должностных лиц из правительств и компаний, и того, чтобы это раскрытие информации способствовало достижению их целей. Также важно, чтобы гражданское общество играло активную роль в разъяснении важной роли прозрачности контрактов для своих электоратов, а также для правительства и отрасли. Ожидается, что МГЗС определят проблемы в обеспечении приверженности и примут стратегии для их решения.

Возможные меры:

- Вступить в диалог с соответствующими государственными органами и компаниями
- Выявить лидера в обеспечении прозрачности контрактов как со стороны правительства, так и отрасли
- Разработать ключевые сообщения о важности прозрачности контрактов для различных групп заинтересованных сторон
- Выполнить анализ глобальной нормы раскрытия контрактов, передовой практики правительств и компаний в ИПДО и вспомогательных ресурсов, доступных от компаний, международных финансовых институтов, правительств-доноров, академических и других учреждений
- Провести взаимное обучение со странами, демонстрирующими твердую политическую приверженность обеспечению прозрачности контрактов, в том числе рассмотрев возможность участия в сети обеспечения прозрачности контрактов
- Обратиться к компаниям, выразившим поддержку обеспечению прозрачности контрактов или принявшим политику обеспечения прозрачности, чтобы добиться более широкой поддержки отрасли; попросить компании, открытые для обмена опытом своей работы по поддержке раскрытию контрактов, поделиться своим опытом и дать рекомендации по решению проблем
- Провести опрос членов МГЗС и задокументировать основные проблемы в области раскрытия контрактов, сравнить их с задокументированными общими проблемами в других странах и компаниях и организовать обсуждение общих подходов к решению этих проблем с целью создания доверия и обеспечения коллективной работы по значительному сокращению списка проблем с включением конкретных, зависящих от контекста, мер и планов выявления ресурсов для решения этих проблем

- Провести мероприятия по анализу и открытому обсуждению последних исследований в отношении основных проблем и мер по их решению для укрепления доверия с целью устранения опасений, связанных с неправильным толкованием договорных условий. Привлечь экспертов по вопросам конфиденциальности и коммерческой тайны
- Провести консультации с гражданским обществом и ключевыми группами пользователей для выявления, документирования требований граждан к прозрачности контрактов и сообщения о них

3. Обеспечение или подготовка списка всех действующих контрактов в добывающей отрасли вашей страны, а также потенциальных контрактов, которые будут заключены к 1 января 2021 года

Хотя требование ИПДО о раскрытии контрактов вступит в силу 1 января 2021 года, важно, чтобы МГЗС планировали заранее и вели список всех контрактов, которые должны быть раскрыты¹. МГЗС было бы полезно отслеживать тендерные заявки, которые были объявлены или по которым ведутся прямые переговоры до и после 1 января 2021 года.

Возможные меры:

- Выполнить изучение охвата действующих контрактов в добывающих отраслях страны
- Выявить текущие и будущие тендерные заявки и переговоры по контрактам

4. Понимание текущего состояния практики раскрытия информации о контрактах в вашей стране и выявление легковыполнимых целей

Обсуждение раскрытия контрактов, как правило, затягиваются из-за дискуссий о правовых барьерах и положениях о конфиденциальности. Хотя эти дискуссии важны, для МГЗС было бы полезно сначала рассмотреть вопрос о том, какова текущая практика раскрытия контрактов в их стране, путем изучения того, какие контракты уже раскрыты, а какие могут быть добровольно раскрыты правительством и компаниями. Когда это будет выполнено, МГЗС сможет провести более целенаправленное обсуждение того, существуют ли практические или правовые барьеры, которые необходимо устранить, и способы их устранения. МГЗС должна также рассмотреть вопрос о том, где можно получить доступ к опубликованным контрактам и как МГЗС

¹ Контракты, заключенные до 1 января 2021 года, рекомендуется раскрывать в соответствии со Стандартом ИПДО.

может проверить, являются ли опубликованные контракты фактическими исполненными.

Возможные меры:

- Выполнить изучение охвата на веб-сайтах правительства и компаний, возможно, силами нанятого на короткий срок консультанта или национального секретариата
- Взаимодействовать с компаниями по возможности добровольного согласия на раскрытие контрактов

5. Проведение юридической проверки и согласование рекомендаций по устранению правовых барьеров

МГЗС было бы полезно понять контрактный режим в своей стране, включая возможные правовые барьеры на пути к обеспечению прозрачности договоров. Тем не менее, следует отметить, что правовые проверки не должны затягивать возможные раскрытия информации, как обсуждалось выше. Если МГЗС считает, что правовая проверка необходима, поскольку барьеры существуют, в ходе правовой проверки необходимо рассмотреть следующее: описание того, требует ли законодательство или государственная политика раскрытия контрактов и лицензий или запрещает их; объяснение отклонения от политики, если таковое имеется; объяснение того, где воплощена государственная политика и документирование обсуждения многосторонней группы заинтересованных сторон того, что представляет собой государственная политика в отношении раскрытия информации о контрактах. Следующие вопросы могут помочь МГЗС в проведении юридической проверки:

- Каков контрактный режим в стране? Какие типы соглашений существуют? Каковы различия между этими соглашениями? Какие приложения и вспомогательные документы следует считать частью контракта в добывающей отрасли?
- Какой государственный орган отвечает за хранение и контроль этих контрактов?
- Существуют ли правовые барьеры для раскрытия?
 - Какова политика правительства по раскрытию контрактов? Где отражена эта политика? Как это реализовано на практике?
 - Существуют ли положения о конфиденциальности в действующих контрактах/лицензиях или типовых соглашениях? Как эти положения о конфиденциальности применяются на практике? Какова область

действия оговорки о конфиденциальности (например, охватывает ли она весь договор или конкретные условия?) Каковы аргументы в пользу наличия этих положений о конфиденциальности? Оправданы ли эти аргументы?

- Будут ли эти пункты все еще включены в контракты, которые будут заключены после 1 января 2021 года? Если да, как МГЗС может обеспечить, чтобы эти положения больше не включались в контракты, которые будут заключены после 1 января 2021 года?
 - Каковы возможности для обеспечения того, чтобы эти положения о конфиденциальности больше не включались в будущие контракты?
 - Существуют ли законы, запрещающие раскрытие контрактов? Есть ли возможность изменить эти законы? Каковы предлагаемые поправки к этим законам?
 - Могут ли новые этапы лицензирования включать новые типовые контракты, обеспечивающие возможность публичного раскрытия?
 - Существуют ли законы о прозрачности, которые могут быть использованы для поддержки раскрытия контрактов?
- Какие реформы проводятся в отношении раскрытия контрактов?

Возможные меры:

- Провести юридический анализ или анализ типовых соглашений для выявления правовых барьеров или положений, облегчающих раскрытие контрактов
- Изучить уже раскрытые соглашения и то, как осуществлялось их раскрытие, опросив компании и сотрудников государственных надзорных органов с целью сбора соответствующей информации
- Привлечь парламентариев
- Вступить в диалог с компаниями и министерствами
- Провести мероприятия по наращиванию потенциала МГЗС в области анализа тенденций подготовки контрактов, способствующих обеспечению прозрачности, и рассмотрения потенциальных аргументов против прозрачности контрактов

6. Согласование способов раскрытия

В разных странах существуют разные способы публикации контрактов в добывающих отраслях. Некоторые страны используют для этого специальные платформы, такие как resourcecontracts.org (Сьерра-Леоне, Филиппины). Другие раскрывают информацию

через правительственные веб-сайты (Гана, Мексика, Восточный Тимор) или веб-сайты компаний. В ИПДО нет предписанного способа раскрытия информации; требуется только наличие открытого доступа в открытых форматах. При принятии решения о способах раскрытия МГЗС может пожелать рассмотреть следующие вопросы:

- Есть ли возможности систематически публиковать контракты через правительственные сайты?
- Каковы основные характеристики функциональности, возникшие в результате консультаций с заинтересованными сторонами, обеспечивающие возможность использовать контракты, например, связь с кадастровыми системами?
- Какие технические, финансовые и административные ресурсы необходимы для систематического раскрытия этих контрактов?
- Какие технические, финансовые и административные ресурсы необходимы для обеспечения актуальности этих данных?
- Каким должен быть механизм, обеспечивающий полное раскрытие информации, например, раскрытие полного текста, приложений и поправок? Как МГЗС может обеспечить отражение самых последних поправок?
- Могут ли контракты быть связаны с другой, уже раскрытой, информацией на уровне контрактов? Например, с информацией о платежах или добыче? Могут ли контракты быть нанесены на карту или внесены в онлайн-кадастр?

Возможные меры:

- Выполнить исследование текущей практики раскрытия контрактов и доступных порталов
- Выявить пробелы, которые необходимо устранить в существующих способах раскрытия информации
- Определить эффективные и действенные способы раскрытия контрактов на основе существующих систем
- Определить ресурсы, необходимые для создания и поддержки систем раскрытия контрактов.

7. Проведение мероприятий по наращиванию потенциала

Прозрачность контрактов не должна быть самоцелью, а должна способствовать лучшему управлению добывающим сектором. Ключевым условием этого является то, что заинтересованные стороны должны понимать контракты и развивать навыки анализа контрактных условий. МГЗС могли бы также рассмотреть вопрос о том, как

контролировать соблюдение договорных обязательств.

Возможные меры:

- Семинары по анализу контрактов
- Взаимное обучение с другими странами
- Тренинги по таким вопросам, как увязывание использования контрактов с другими инструментами информирования о политике, такими как финансовое моделирование, прогнозирование доходов и т. д.

8. Фактическое раскрытие

Работая над полным раскрытием контрактов к 1 января 2021 года, МГЗС должна рассмотреть возможность принятия мер для обеспечения полноты раскрытия информации. Для этого необходимо включить полный текст всех действующих контрактов и полный текст любого приложения, дополнения или документа, в котором изложена подробная информация, относящаяся к правам на добычу и разведку. Внедряющие страны должны предоставить список всех действующих контрактов и лицензий с указанием того, какие из них являются общедоступными, а какие нет. Для всех опубликованных контрактов и лицензий должны быть включены упоминание или ссылка на источники публикации контракта или лицензии. Если контракт или лицензия не опубликованы, правовые или практические барьеры должны быть задокументированы и объяснены.

Возможные меры:

- Провести исследование охвата действующих контрактов в добывающей отрасли страны и составить общедоступный список всех контрактов.
- Привлечь соответствующие министерства, которые потенциально могут разместить сайт для раскрытия контрактов
- Понять, как контракты выполняются и изменяются
- Выявить ведомство и лицо в этом ведомстве, ответственное за публикацию контрактов
- Подумать, требуются ли внутренние правила или другие правовые инструменты от этого агентства
- Проводить мероприятия по взаимному обучению с другими странами, которые внедрились прозрачность контрактов или сталкиваются с аналогичными проблемами при внедрении

9. Выявление ресурсов

Стандарт ИПДО требует, чтобы по всем планам работ были полностью рассчитаны расходы. Таким образом, ожидается, что при включении мероприятий по обеспечению прозрачности контрактов МГЗС включают в свой план работы персонал и финансовые ресурсы, необходимые для выполнения этих мероприятий, а также планы по восполнению пробелов в финансировании.

10. Определение возможных сроков выполнения всех мер

Ожидается, что при выполнении этих мероприятий МГЗС определяют измеримые цели для достижения в течение определенного периода времени.