

**Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): расширение границ
информационной прозрачности добывающих отраслей**
**Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): Expanding the Boundaries
of Informational Openness of Companies**

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики” (Россия,
Москва)

Доктор экономических наук, профессор В.Л.Уланов

E-mail: VULANOV@HSE.RU .

National Research University Higher School of Economics (Russia, Moscow)

Dsc (economics), Professor Vladimir Leonidovich Ulanov

E-mail: VULANOV@HSE.RU .

Аннотация

Растущие доходы от добычи природных ресурсов и проблемы бедности послужили основой предложений по расширению границ прозрачности. Этому может содействовать так называемая инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО).

Для развивающихся экономик проработка инициативы носит пока перспективный характер. Отсутствие развитых институтов не позволит контролировать достоверность преобразований, а расширение границ информационной прозрачности натолкнется на нежелательные международно-правовые последствия участия в ИПДО.

Summary

Growing revenues from the extraction of natural resources and problems of poverty formed the basis of the proposals for the expansion of the borders of transparency. This will facilitate the implementation of the so-called extractive industries transparency initiative (EITI).

For developing economies, the nurturing of the initiative for now is more of a prospect. The lack of developed institutions will not allow controlling the credibility of the changes, and the expansion of the boundaries of information transparency will come across the undesirable international legal consequences of participation in the EITI.

Ключевые слова

Добывающие компании. Границы открытости. Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО). Борьба за ресурсы. Инвестиционная привлекательность.

Keywords

Mining companies. Boundaries of openness. The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Struggle for resources. Investment attractiveness.

Введение

Информационное обеспечение является важной составляющей управленческой деятельности: данные о бизнесе формируются в соответствии с требованиями национальных или международных стандартов, за образец принимается полнота раскрытия информации конкурентами.

Осознание наличия неравной степени осведомленности о состоянии экономики привело к появлению инициатив и рейтингов прозрачности. В 1993 г. было основано движение Transparency International, цель которого – борьба с коррупцией по всему миру. Не менее известно и движение Publish What You Pay, участники которого публикуют информацию о своих затратах и доходах. На сайте Natural Resource Charter даются рекомендации правительственным органам по распределению доходов от полезных ископаемых. Существуют и другие инициативы. Например, директива ЕС по бухгалтерскому учету обязывает компании раскрывать информацию по платежам правительствам стран, в которых они работают. Считается, что это может помочь людям из бедных стран и способствует росту инвестиционной привлекательности.

В мировом сообществе стандартами раскрытия информации признаются такие как глобальная инициатива по отчетности (GRI) и международная платформа <IR>, разрабатываются системы показателей об интеллектуальном капитале компаний с учетом отраслевой специфики (World Intellectual Capital Initiative, WICI). В 2002 г. была запущена инициатива прозрачности в добывающих отраслях (Executive Industry Transparency Initiative, EITI). Ее цель - достижение большей прозрачности за счет публикации отчетов компаний о размере уплаченных налогов и информации от правительств о полученных платежах, а также анализа данных независимыми экспертами.

Для российской экономики, основная часть доходов которой концентрируется в сырьевом секторе и в торговле, подобные инициативы важны и поддерживаются. В 2017 г. в России утверждена концепция развития публичной нефинансовой отчетности. Для ее реализации приступили к разработке закона, регулирующего раскрытие информации о деятельности и результатах компаний в области социальной ответственности и устойчивого развития. Международные рейтинги показывают, что прозрачность в сырьевом секторе РФ постепенно увеличивается, и это вызвано выходом российских компаний на зарубежные рынки. Рейтинговое агентство Standard&Poor's совместно с ММВБ опубликовало индекс информационной прозрачности российских компаний с указанием положительного влияния информационной прозрачности на стоимость компании. Агентство политических и экономических коммуникаций

(АПЭК) разрабатывает ежемесячный рейтинг открытости российских энергетических компаний. Он строится на основе экспертных оценок: подсчитываются средние арифметические значения рейтингов 25 аналитиков, которые выставляют оценку от 1 до 10. По данным АПЭК, в 2016 г. наиболее высокий уровень открытости проявила компания Газпром, а Роснефть, которая оказалась наилучшей по версии S&P, заняла пятую позицию. Подготовка рейтингов информационной открытости демонстрирует интерес к инициативам прозрачности среди российских компаний. Но каковы риски их внедрения для бизнеса? Большая часть реформ не достигает на практике поставленных целей или завершается с неадекватными издержками, часто внедрение передовых инструментов не удовлетворяет технологическим, ресурсным, культурным, политическим или институциональным ограничениям. Опыт показывает, что при реализации предложений следует учитывать риски их воплощения.

Основная часть

Неполнота информации обобщающих критериев заставляет продвигаться к большей открытости, инвесторов подстегивает к поиску дополнительных данных: расширение границ прозрачности снижает информационную асимметрию [1]. Для компаний повышение информационной открытости связано с уязвимостью и определенными проблемами на рынке, так как компании-конкуренты могут использовать открытые данные в своих интересах. На практике российские компании («Газпром», «Лукойл», «Норильский никель» и др.) заключают конфиденциальные соглашения, предусматривающие раскрытие дополнительной информации инвестору.

До недавнего времени формирование данных основывалось преимущественно на требованиях национальных или международных стандартов финансовой отчетности. Сейчас за образец для подражания признается полнота раскрытия информации конкурентами [2], [3]. С этой целью в компаниях разрабатывается большое количество финансовых и хозяйственных моделей. Способность собрать, обработать и раскрыть информацию становится важнейшим фактором в конкурентной борьбе, примеры лучшей практики незамедлительно берутся на вооружение всеми. Многие мировые сырьевые компании информируют общественность по вопросам экологии, здравоохранения и безопасности труда. Например, большинство канадских и австралийских компаний публиковали отдельные отчеты по социальной ответственности, включали подтверждение достоверности информации внешними аудиторами. В качестве примеров можно рассмотреть отчеты о социальной ответственности и устойчивом развитии на сайтах компаний: Rio Tinto (www.riotinto.com); Inco (www.inco.com); WMC Ltd. (www.wmc.com); Falconbridge Ltd. (www.falconbridge.com). Сравнение информации, раскрываемой австралийско-британским

концерном Rio Tinto и российской компанией «Норильский никель» показывает, что они раскрывают информацию в соответствии с различными регламентами. Согласно законодательству РФ о ценных бумагах, «Норильский никель» предоставляет инвесторам финансовую отчетность, ежеквартальный отчет, сообщения о существенных фактах, списки аффилированных лиц, внутренние и эмиссионные документы. Подобные документы можно найти и на сайте Rio Tinto. Обе компании, следуя принципу корпоративной социальной ответственности, публикуют отчеты о расходах на охрану окружающей среды, смертности на производстве и др. Rio Tinto раскрывает информацию о налоговых платежах и премиях высшему руководству. «Норильский никель» публикует информацию о платежах в бюджет и внебюджетные фонды в менее подробной форме, чем это делает Rio Tinto.

Причиной роста открытости, выхода за пределы предписаний законов является возросшая роль информационной прозрачности в качестве конкурентного преимущества. Демонстрируя открытость, можно рассчитывать на больший интерес инвесторов, что не могло не затронуть и российские сырьевые компании, как крупных игроков данного рынка. На территории России выявлены и разведаны тысячи месторождений, включающие в себя практически все виды полезных ископаемых. Это уголь, нефть, природный газ, уран, железные руды, медь, свинец, цинк, никель, олово, вольфрам, молибден, сурьма, ртуть, титан, цирконий, стронций, апатиты, фосфориты, плавленый шпат, тальк, магний, графит, барит, пьезооптическое сырье и т.п. Доля экспорта энергоресурсов, металлов постоянно и существенно выше половины всего объема российского экспорта, что подразумевает высокую зависимость формирования федерального и региональных бюджетов, решения социальных вопросов от внешнеэкономической конъюнктуры. С подобными проблемами сталкиваются большинство развивающихся стран с экспортно-ориентированной моделью развития [4], [5].

Минерально-сырьевые ресурсы относятся к невозпроизводимым ресурсам, поэтому возникает проблема распоряжения данным потенциалом для удовлетворения потребностей общества не только «сейчас». В мировом сообществе считается, что добыча природных ресурсов должна способствовать улучшению социального положения всего населения [6], [7]. Нельзя не согласиться, что для использования доходов от природных ресурсов всем обществом нужно обеспечить достаточный уровень открытости: рост прозрачности взаимодействия государства и сырьевых компаний может содействовать уменьшения бедности и системной коррупции [8].

Движение по большей информационной открытости в добывающих отраслях (инициатива прозрачности в добывающих отраслях – ИПДО) начато в Йоханнесбурге. ИПДО была зарегистрирована на территории Норвегии как некоммерческая организация [9], [10]. При

функционировании добывающих отраслей в соответствии с принципами ИПДО выгоды должны получить все участники (табл. 1).

Таблица 1

Выгоды для участников ИПДО

Для отдельных стран	Для компаний	Для гражданского общества
Улучшение инвестиционного климата	Снижении политических рисков	Наличие достоверной информации о поступлениях, которыми управляют государственные структуры от имени граждан, тем самым повышается ответственность со стороны государства
Обеспечение большей экономической и политической стабильности	Уменьшение рисков для репутации	

Количество стран, придерживающихся принципов ИПДО постоянно увеличивается [11], [12], [13]: официально участвуют десятки правительств, крупных добывающих компаний, международных институциональных инвесторов. Инициатива трансформировалась в новую международную организацию со своим секретариатом и правлением, а принципы - в стандарт ИПДО. В настоящее время опубликованы более ста отчетов, охватывающих доходы на сотни млрд долларов США [14], [15]. Появились страны-участники, которые не соответствуют стандартам ИПДО, скрывают доходы от добычи полезных ископаемых и подлежат временному исключению. ИПДО предполагает уменьшение коррупции, но запаздывает, так как коррупция проявляется уже на стадиях объявления конкурсов и тендеров, заключения контрактов.

Следует отметить организационную слабость инициативы - участие в ней осуществляется на добровольных началах, нормы принуждения и наказания слабы. Ответственностью для страны, переставшей следовать стандартам ИПДО, является лишение ее статуса. Препятствием продвижения инициативы является сопротивление акционеров компаний раскрытию информации, а также отсутствие сильного гражданского общества (табл. 2).

Таблица 2

Преимущества и недостатки ИПДО

Преимущества ИПДО	Критика ИПДО
1. Улучшение имиджа компании или страны	1. Фокусирование только на финансовых потоках между государством и добывающей отраслью
2. Снижение затрат на страхование рисков	2. Недостаток полномочий

3. Увеличение притока прямых иностранных инвестиций	3. Необходимость наличия развитых социальных институтов для эффективной работы
4. Улучшение инвестиционного климата	4. Соккрытие информации о нарушении экологических требований и нанесении вреда окружающей среде
	5. Проблема соблюдения баланса преимуществ ИПДО и недостатков открытой отчетности

ИПДО способствует устойчивому спросу на институциональные преобразования, что повышает инвестиционную привлекательность добывающих отраслей и национальной экономики в целом (табл. 3).

Таблица 3

ИПДО и повышение эффективности управления

Назначение природных ресурсов	Управление ресурсами
Природные ресурсы страны, такие как нефть, газ, металлы и минералы, принадлежат не государству, а его гражданам	Информацию отчетов ИПДО помогает правительствам и гражданам контролировать и прогнозировать доходы от добывающего сектора
Добыча этих ресурсов способствует экономическому росту и социальному развитию	Предлагается вывести отчеты ИПДО на новый уровень: указывать информацию о том, как доходы распределяются на национальном уровне, в том числе в бюджеты и фонды национального благосостояния
Неэффективное управление природными ресурсами приводит к коррупции и конфликтам	Отчеты ИПДО являются инструментом выделения слабых мест в государственных системах, нацелены на улучшение управления сектором, который вносит важный вклад в развитие экономик добывающих стран
Для того чтобы природные ресурсы использовались на общее благо, необходимо обеспечить достаточный уровень прозрачности добывающих отраслей	

Заключение

Непростая ситуация с прозрачностью в сырьевом секторе подтверждается оценками различных аналитиков. Базирующийся в Нью-Йорке Институт наблюдения за доходами (Revenue Watch Institute) публикует индекс управления природными ресурсами (The Resource Governance Index) по четырем параметрам: институциональные условия и законодательная база, открытость и практика публичных отчетов, безопасность и контроль качества, влияние на экологию. Только каждая пятая страна названа экономикой с приемлемым уровнем управления природными ресурсами.

ИПДО возможно рассматривать как фактор экономического поведения, влияния через информационную открытость на стоимость бизнеса, инвестиционную привлекательность. При этом информация должна быть скорректирована на базе признанного в мировом бизнес-сообществе методического аппарата, например, привлекательность российских сырьевых активов на мировом рынке повышается при оценке запасов и ресурсов по международным стандартам [16].

Рассмотренная инициатива прозрачности вводится в бизнес-практику как международный стандарт открытости в вопросах управления доходами от природных ресурсов. Ключевыми для участников стали два механизма. Первый – регулярная публикация отчетов с независимой оценкой платежей сырьевых компаний в государственный бюджет и раскрытие правительственными органами данных о поступлениях от добывающих компаний. Второй механизм – система контроля за соблюдением принципов ИПДО и стимулирования дискуссий по направлениям расходования доходов от разработки месторождений. Провозглашенные цели ИПДО – это цели развития, борьбы с коррупцией, помощи общественному контролю над финансовыми потоками и т.п. И они привлекают все большее число сторонников. Но компании при реализации ИПДО на практике сталкиваются с препятствиями. Слабыми сторонами организации являются:

- отсутствие на начальных этапах внедрения ИПДО консенсуса заинтересованных сторон: различаются уровни осведомленности в многоходовых сделках в добывающих отраслях;
- фокусирование на узком секторе финансовых потоков от добывающих компаний;
- формирование организации на добровольных началах и отсутствие действенных рычагов воздействия на нарушителей;
- отсутствие в стране сильных социальных институтов для обеспечения эффективной работы в стадии формирования.

Реализация инициативы по расширению границ открытости в России больше связана с долгосрочной перспективой: организационная неподготовленность, отсутствие развитых социальных институтов не позволит проверить достоверность институциональных

преобразований, а расширение границ информационной прозрачности натолкнется на нежелательные международно-правовые последствия участия в ИПДО, положительные результаты участия в условиях антироссийских санкций будут отложены.

Акцент на сильные социальные институты диктует необходимость учета международно-правовых последствий участия в ИПДО. Опыт ряда стран по привлечению инвесторов в экономику и удешевлению кредитов указывает и на другие возможности повышения информационной прозрачности. Оценки результатов вхождения в ИПДО, а также их вычленение из общих итогов развития требуют больших усилий, и порой этот процесс дает возможность по-разному трактовать полученные результаты.

Признавая важность действовать и соответствовать общим принципам хозяйствования, присущим институтам рынка, присоединение добывающих компаний к ИПДО требует всестороннего анализа всех рисков.

Литература

1. Международный валютный фонд, Resource Revenue Transparency Guide (Руководство по прозрачности ресурсных поступлений), Вашингтон, 2009. – 102 с.
2. Кондрат Е.Н. Международная финансовая безопасность в условиях глобализации. Основные направления правоохранительного сотрудничества государств. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИД «ФОРУМ», 2013. – 512 с.
3. Уланов В. Л. О достижении отраслями ТЭК новых рубежей //Нефтяное хозяйство. 2015. № 11. С. 76-77.
4. Hilson G. Corporate Social Responsibility in the extractive industries: Experiences from developing countries. Reading. Resources Policy. 2012. P. 131-137.
5. Kolstad Ivar. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? Bergen. World Development. 2009. P. 521-532.
6. Kasekende E. Extractive industries and corruption: Investigating the effectiveness of EITI as a scrutiny mechanism. Cape Town. Resources Policy. 2016. P. 117-128.
7. Халилова Т.В., Леонтьева Л.С., Гайнуллина Л.Ф. Коррупционированность отношений в сфере природопользования, или «Проклятие природных ресурсов»//Актуальные проблемы экономики и права. 2016. № 1. С. 26–34.
8. Уланов В.Л. Инициатива прозрачности в добывающих отраслях и расширение границ информационной открытости компаний// Международная экономика. - 2017. - № 1. - С. 44-52.
9. Стандарт ИПДО 2016. Международный секретариат ИПДО, Осло, 2016. - 62 с.
10. Устав организации (Statement of Principles and Agreed Actions, EITI). UK Web Archive. UK Government. 2014. - 5 с.
11. Achievements and Strategic Options Evaluation of the Extractive Industries Transparency Initiative Final Report Oslo, 2011. – 229 p.
12. EITI Report 2011 Azerbaijan, 2012. – 56 p.
13. Sovacool В.К. Does transparency matter? Evaluating the governance impacts of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Azerbaijan and Liberia. UK. Resources Policy. 2015. P. 183-192.
14. EITI Business Guide How companies can support implementation, 2016. - 37 p. EITI Glossary English – Russian, 2015. - 24 p.

15. Gamu J. Extractive industries and poverty: A review of recent findings and linkage mechanisms. Vancouver. The Extractive Industries and Society. 2015. P. 162-176.
16. Требования фондовых бирж Лондона и Торонто к техническим отчетам по месторождениям твердых полезных ископаемых. Полный перевод. Rules of Reporting Mineral Resources and Mineral Reserves at London and Toronto Stock Exchanges/ Fully translated into Russian. СПб.-М.: ООО ТОМС инжиниринг, НП НАЭН. 2012. - 304 с.