

Инициатива по прозрачности в добывающих отраслях

От декларации к организации

Варвара Блищенко

В этом году исполнилось 10 лет с момента официального возникновения Инициативы по прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)*. Состоявшаяся в Лондоне первая конференция ИПДО (июнь 2003 г.) с участием представителей правительств развитых и развивающихся стран, крупнейших нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний, инвестиционных фондов и других институциональных инвесторов, международных и национальных неправительственных организаций (в том числе международных борцов с коррупцией) явила всему миру Принципы ИПДО, преследующие благородную цель – помочь народам развивающихся стран – обладателей богатых запасов нефтяных и газовых ресурсов, минерального сырья добиться справедливости в использовании этих минеральных ресурсов и доходов от их добычи и экспорта.

Отцами-основателями Инициативы стали тогдашний премьер-министр лейбористского правительства Великобритании Тони Блэр (1997–2007 гг.)** и крупнейший финансовый спекулянт, спонсор так называемого открытого общества и «цветных революций» в странах Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР миллиардер Джордж Сорос.

БЛИЩЕНКО Варвара Игоревна – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов. *E-mail:* varan04@narod.ru

Ключевые слова: Инициатива по прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО), международное право, международные организации.

* Первая конференция ИПДО (*Extractive Industries Transparency Initiative*) состоялась в 2003 г. в Лондоне по приглашению британского правительства под руководством Тони Блэра.

** Тони Блэр запустил Инициативу в международный оборот в 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге. Те же самые идеи одновременно сформировались в недрах «общественных» неправительственных организаций Дж. Сороса (*Publish What You Pay* и *Global Witness*).

Неудивительно, что ИПДО с самых первых своих шагов получила поддержку Всемирного банка (МВФ, МБРР и МАР) и «благословление свыше» в виде одобрительных резолюций в итоговых коммюнике нескольких ежегодных саммитов «Большой восьмерки»*.

К настоящему времени «частная инициатива» Т.Блэра и Дж.Сороса не только материализовалась в межправительственную инициативу, но и приняла почти глобальный характер.

В настоящее время в ней официально участвуют 39 правительств, в том числе 23 африканских¹, 95 крупнейших международных институциональных инвесторов, более 80 ведущих мировых добывающих компаний.

Инициатива фактически трансформировалась в новую международную организацию со своим секретариатом и правлением с семью комитетами².

Принципы ИПДО трансформировались в Стандарт ИПДО. Продолжается процесс вербовки новых участников. Появились даже первые «изгои» из числа государств-участников, которые, по мнению ИПДО, недостаточно трепетно относятся к ее стандартам, скрывают свои доходы от «широкой общественности» и поэтому подлежат суровому наказанию в виде временного исключения из круга «достойных» со всеми вытекающими последствиями (вскоре дело, возможно, дойдет до пере-

крытия международной помощи и снижения суверенных рейтингов).

Заинтересовалась участием в ИПДО и Россия – как на государственном уровне, так и на уровне крупнейших отечественных компаний, стремящихся к приобретению концессий на разработку сырьевых ресурсов в странах Азии, Африки и Латинской Америки. А это уже серьезно. Очевидно, что вопрос участия России и российских компаний в этой Инициативе (по сути – в новой международной организации) требует ее всесторонней оценки с точки зрения интересов национальной безопасности и внешней политики страны, а также с точки зрения международно-правовых последствий такого участия, точного понимания прав и обязанностей, возникающих в связи с участием в ИПДО.

Не претендуя на всесторонний анализ этой проблемы, хочу поделиться некоторыми соображениями, которые представляются весьма актуальными в контексте изучения этого вопроса российскими заинтересованными сторонами (*stakeholders*).

Цели ИПДО

Формально эти цели, отраженные в Принципах ИПДО³, а затем и в новом Стандарте ИПДО⁴, выглядят вполне солидно и благородно:

- помощь развитию;
- борьба с коррупцией и коррумпированием правительств принимающих стран со стороны добывающих корпораций;

* На саммите «Группы восьми» в Лох-Эрне под председательством британского премьера Д.Кэмерона тема транспарентности государственных доходов была включена в основную повестку дня.

– «общественный контроль» над финансовыми потоками (платежи корпораций – доходы принимающих стран – использование для целей развита).

Однако, вероятно, имеется и еще одна цель, о которой не говорится в Принципах и Стандарте ИПДО.

Об этой цели заявила (или проговорила?) действующий председатель правления ИПДО Клэр Шорт в предисловии к Стандарту ИПДО: «Важнее всего то, что нам необходимо перейти от процесса выполнения отдельных требований к процессу более качественного общего управления добывающим сектором в каждой из наших стран-членов»⁵.

Сказано однозначно, со всей англосаксонской прямолинейностью.

ИПДО претендует на «общее управление» не более и не менее чем «добывающим сектором» во всех странах-членах. А это – страны с на-

селением в 3,5 млрд чел. и природными ресурсами, цена которых не поддается исчислению!

Это же прообраз сырьевого МВФ, «мирового управляющего» добычей сырья! И второе – любая страна – участник ИПДО автоматически становится объектом такого «общего управления» со стороны ИПДО со всеми вытекающими последствиями для своего государственного суверенитета. При этом совсем не факт, что страна-участник сможет как-то влиять на политику этого «коллективного управленца» или использовать его возможности для продвижения своих интересов в добывающем секторе третьих стран.

Нужно ли это России? Или мы опять, как в случае с ВТО, согласимся на членство в этой новой организации, не просчитав всесторонне его последствия?

ИПДО – инструмент глобальной конкурентной борьбы

Создатели ИПДО, очевидно, преследуют и еще одну, совсем не афишируемую цель – использовать Инициативу как инструмент глобальной конкурентной борьбы за ресурсы.

В качестве примера можно привести Гвинею, которая является одной из беднейших африканских стран, а с другой стороны – обладает крупнейшими по мировым масштабам запасами железной руды, бокситов и золота.

При прямом участии Джорджа Сороса и его «финансовых консультантов» правительство этой страны во главе с президентом Альфа Конде в спешном порядке разработало и приняло новую редакцию Горного кодекса и приступило к фундамен-

тальной ревизии действующих и разрабатываемых соглашений с ведущими горными компаниями.

Эта ревизия сопровождается:

– обвинениями в коррупции, адресованными прежним правительствам и действующим инвесторам;

– предъявлением компаниям многомиллиардных исков за якобы нанесенный ущерб населению Гвинеи – подлинному обладателю минеральных богатств;

– попытками аннулировать действующие концессионные соглашения или радикально изменить их условия в пользу нынешних гвинейских властей.

В результате попытки добиться «транспарентности» с антикоррупционным уклоном большинство

международных горных компаний были вынуждены приостановить свои проекты в Гвинее. Некоторые из них и вовсе ушли из страны. Правительство потеряло многомиллионные поступления в виде рентных платежей и налогов, само стало ответчиком по многомиллиардным искам в международных судах.

А что же «финансовые консультанты»? Они не несут никакой ответственности перед гвинейским народом за свои «бесплатные» советы. Да это и не предполагалось изначально. Зато их цель достигнута: «поляна» зачищена для других, которые, очевидно, будут более приемлемы для адвокатов ИПДО.

В случае с Гвинеей ИПДО выступает не только как новый инструмент конкурентной борьбы, но и как своего рода «фомка», с помощью которой относительно новые игроки глобального рынка минерального сырья пытаются «взломать» действующую систему международного права, регулирующую отношения между инвесторами и правительствами так называемых принимающих государств.

Эта система основана на долгосрочных концессионных соглашениях на разработку полезных ископаемых между международными компаниями (нефтяными, газовыми и горными), национальном праве (горные кодексы, законы о недрах и т.п.) и международно-правовых инструментах, регулирующих возможные конфликты между компаниями и правительствами.

К числу этих инструментов относятся прежде всего Нью-Йоркская конвенция ООН 1958 г. о признании и приведении в исполнение иностранных судебных решений и Вашингтонская конвенция 1965 г. о порядке разре-

шения инвестиционных споров между государствами и иностранными лицами.

Это основополагающие международно-правовые акты, обеспечивающие защиту долгосрочных интересов инвесторов от противоправных действий принимающих государств. Данные институты современного международного права жизненно необходимы для притока долгосрочных (а не спекулятивных) финансовых ресурсов в добывающие сектора экономики развивающихся стран, поскольку они обеспечивают долгосрочную защиту инвестированных средств, незыблемость инвестиционных соглашений (к числу которых относятся и концессионные соглашения на добычу полезных ископаемых), в том числе и от частой смены политических режимов в развивающихся странах.

Это имеет принципиально важное значение и для зарубежной инвестиционной деятельности российских добывающих компаний, которые должны быть кровно заинтересованы в сохранении существующего международно-правового механизма защиты прав промышленных инвесторов, недопущении попыток ломки этого механизма с помощью ИПДО или других подобных инициатив, попытки одностороннего пересмотра действующих концессионных соглашений, от кого бы они ни исходили – от «финансовых консультантов» Дж. Сороса и Т. Блэра, организаций «открытого общества» или псевдопатриотических правительств стран третьего мира, будь то боливарианская Венесуэла, Гвинея, Ангола или Нигерия. Принципом горных компаний должен стать короткий лозунг: «Нет международно-правовых гарантий – нет инвестиций».

В этой связи нельзя не привести еще два примера использования ИПДО в политических целях, только в данном случае не для борьбы с конкурентами, а для защиты своих. Речь идет о Сьерра-Леоне и Нигерии.

Первая из этих стран в 2012 г. была неожиданно исключена из числа стран – участниц ИПДО под формальным предлогом: мол, власти не сумели подготовить и направить ежегодный доклад о своих доходах от деятельности горных компаний. «Широкая общественность» и сторонники «открытого общества» из числа инициаторов ИПДО воровато отвели глаза и промолчали.

Между тем в Сьерра-Леоне огромными темпами развивают добычу железной руды на крупнейших мировых месторождениях две британские компании *African Minerals* и *London Mining*. Эти компании недавно привел в эту нищую африканскую страну сам инициатор ИПДО Т.Блэр, главный «миротворец» в многолетней войне за «кровавые алмазы», «великий вождь» всех племен и народов, населяющих это маленькое государство, постоянный почетный член сьерра-леонского парламента и прочая, и прочая... Видимо, ему очень не хотелось, чтобы «общественности» в лице ИПДО стало известно, почему обошлось столь непринужденное вхождение британских компаний в эту страну.

«Участники-субъекты» и «участники-объекты»

Весьма интересно посмотреть на состав участников ИПДО. Их очень много. Глаза рябят. Тут и беднейшие страны Азии, Африки и Латинской Америки – очевидные объекты «управленческих усилий» ИПДО.

Боже упаси меня от того, чтобы даже намекало на то, что здесь имела место коррупция. Отец-основатель ИПДО должен быть выше всяких грязных подозрений. Как и правительство Сьерра-Леоне, члены которого проводят в Лондоне больше времени, чем в богом забытом Фритауне, имеют там дома, обучают своих детей...

На этом фоне как анекдот выглядит Нигерия, которая по итогам деятельности была отнесена ИПДО к числу наиболее исправно выполняющих свои обязательства в рамках Инициативы. Наверное, потому, что она сумела резко увеличить «транспарентность» своих доходов от наркотрафика, захвата заложников, «отжима» денег от иностранных нефтяных, газовых и других добывающих компаний?

Лаконичное заявление органов ИПДО, расположенных в далеком от Нигерии Осло, к сожалению, не дает ответа на вопрос о его мотивах.

Кто следующий? Может быть, страна – кандидат в члены ИПДО с 2013 г. Таджикистан, государственные предприятия которого умудрились вывести из страны в виде «недополученных доходов» и «неуплаченных налогов» до 700 млн долл. США (в этом таджикские власти уличила постоянная миссия МВФ в своем докладе о выполнении Таджикистаном условий предоставления ему финансовой помощи МВФ в рамках так называемого *Extended Credit Facility*)?

Тут и постсоветские государства (Азербайджан, Киргизия, Казахстан, Украина). Из «развитых» стран – только Норвегия⁶.

Ни одна из развитых стран Запада, включая Великобританию – ини-

циатора всего процесса, в числе полных и неправных суверенных участников ИПДО пока не значит.

Все они входят в отдельную группу «стран, поддерживающих ИПДО» (*EITI Supporting Countries*), являясь суверенными донорами органов ИПДО. Пока они ограничиваются лишь обтекаемыми обещаниями присоединиться к Инициативе в будущем, да декларациями в поддержку ИПДО на регулярных саммитах G8. Китай – стратегический партнер и конкурент России в освоении природных ресурсов стран третьего мира – Инициативу полностью игнорирует.

Транспарентность в ИПДО

К стати, на тему «кто платит». Конечно, пока вся инициатива стоит не дорого, а наоборот, очень даже дешево. Содержание секретариата из 18 чел. и его деятельность, по данным самого секретариата, обходится в сущие пустяки – 3 млн долл. в год. Из них 56% расходуется на зарплату (получается в среднем 89 тыс. долл. в год на одного сотрудника; очень даже ничего по международным стандартам).

Однако официальный сайт Инициативы скромно умалчивает, кто и сколько платит за его борьбу за всеобщую транспарентность в мировой добывающей промышленности. Главные спонсоры – так называемые

Зато среди инициаторов и «спонсоров» ИПДО числятся 95 глобальных инвестиционных фондов^{7, 8} организаций так называемого гражданского общества, прежде всего – созданные *Copocom Open Society Institute*, *Publish What You Pay Coalition*, *Transparency International*⁹, более 80 крупнейших мировых добывающих компаний (они имеют специфический статус «компаний, поддерживающие ИПДО»)⁹. Это, видимо, и есть та «широкая общественность», которая намеревается осуществлять «общее управление добывающим сектором в каждой из стран-членов». Кто платит, тот и заказывает музыку...

Supporting Governments (в их числе 17 стран: Австралия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Италия, Япония, Норвегия, Катар, Испания, Швеция, Швейцария, Нидерланды, Великобритания, США). Сами не участвуют, но спонсируют. Плюс те же НГО, в основном соросовские. На круг получается недорого. Пустячок, но очень показательный...

Кстати, те же самые государственные (суверенные) «спонсоры» финансируют и *Multi-Donor Trust Fund* в размере 65 млн долл., специально созданный для финансирования деятельности ИПДО и формально находящийся под управлением МВФ¹⁰.

Современное международное право и ИПДО

С точки зрения современного международного права, ИПДО представляет весьма интересный «продукт» творческой мысли и практической работы ее инициаторов.

По объекту деятельности добывающая промышленность стран – участниц ИПДО может рассматриваться как некий аналог бреттон-вудских международных финансовых ин-

ституты (МВФ и МБРР), международных регуляторов мировых финансов и потоков финансовой помощи. При этом в качестве конкретных объектов выступают не только государства, богатые минеральными ресурсами, но и крупнейшие мировые добывающие компании.

По составу участников – это своеобразный симбиоз суверенных (государственных) и частных участников (институциональные инвесторы, добывающие компании, «общественные» организации). Практика формирования ИПДО заставляет по-новому взглянуть на проблему правосубъектности в современном международном праве: она, в частности, показывает, что понятие «субъект международного права» уже никак нельзя свести только к государству и международным организациям.

В общем, международный «смотрящий» над мировым добывающим сектором уже почти создан и приступил к работе. В скромной столице Норвегии разместился секретариат ИПДО. Готовятся и распространяются Принципы и Стандарты. Пишутся доклады. Временно приостанавливается членство тех, кто не вписывается в Стандарт ИПДО. ИПДО рапортует

миру о том, что доклады участников «покрывают» финансовые потоки в добывающем секторе развивающихся стран – участник Инициативы с объемом более 1 трлн (sic!) долл.

Россия всерьез размышляет о том, стоит ли присоединяться к этой инициативе, и если да, то как.

А Африка? Ну что Африка? За все 10 лет существования Инициативы никто из ее участников не привел ни одного реального примера, как ее деятельность способствовала транспарентному использованию многомиллионных «входных билетов», которые регулярно оплачивают международные корпорации за получение прав на добычу. Никто из них не говорит о том, как деятельность ИПДО положительно отразилась на борьбе с холерой в Гвинее или улучшении положения обитателей дельты Нигера...

В общем, как говорил незабвенный Остап Бендер, «одни лишь маленькие дети, беспризорные дети, находятся без призора...». И далее, обращаясь к своим соратникам по только что образованному «Союзу меча и орала»: «Лучшие времена скоро наступят. Впрочем, к беспризорным детям, которых я в настоящий момент представляю, это не относится»¹¹.

Примечания

¹ URL: <http://eiti.org/countries>

² URL: <http://eiti.org/eiti/principles//eiti.org/about/board-committees>

³ URL: <http://eiti.org/eiti/principles>

⁴ URL: <http://eiti.org/document/standard>

⁵ Международный стандарт ИПДО. 22 мая 2013 г., С. 5.

⁶ URL: <http://eiti.org/countries>

⁷ URL: <http://eiti.org/supporters/institutionalinvestors>

⁸ URL: <http://eiti.org/supporters/civilsociety>

⁹ URL: <http://eiti.org/supporters/companies?page=1>

¹⁰ URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/EXTTEXTINDTRAINI/0..contentMDK:22268500~menuPK:4973734~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3634715,00.html>

¹¹ Ильф И., Петров Е. Двенадцать стульев. (Цит. по URL: <http://ostap.org.ru/12ch14.php>).