



## Два года кампании #DisclosetheDeal «Публикуй, что платишь»

### Обмен опытом и извлеченными уроками

В конце 2020 года движение «Публикуй, что платишь» запустило глобальную кампанию за прозрачность контрактов в нефтегазовой и горнодобывающей отраслях - [#DiscloseTheDeal](#). С тех пор **28 коалиций** приняли участие в кампании с различными задачами по улучшению раскрытия информации о контрактах в добывающих отраслях на национальном уровне. Через два года после начала глобальной кампании, «Публикуй, что платишь» организовала **коллективный обучающий семинар**, опираясь на многочисленные достижения и агитационные усилия, направленные на требование по публикации контрактов по добыче полезных ископаемых. Семинар состоялся во время Глобальной Конференции ИПДО в Дакаре, Сенегал, в июне 2023 года.

Семинар был направлен на **обмен успешными стратегиями**, разработанными некоторыми коалициями, чтобы **помочь** другим найти решения аналогичных проблем. В дискуссии приняли участие представители из **Украины, Мексики, Индонезии и Мали**. Перед семинаром также изучался опыт **Монголии и Туниса**.

Данная информация обобщает основные выводы из каждого выступления и является попыткой в извлечении некоторых уроков. **Общие тенденции** также представлены на страницах 11 и 12 настоящего документа.

# УКРАИНА

## Чего они достигли

**16 декабря 2021 года украинским парламентом был принят один из самых прогрессивных в мире законов в области прозрачности нефтегазовой и горнодобывающей отрасли, который включал обязательство публиковать все контракты на добычу полезных ископаемых.**

## Как это им удалось

- Гражданское общество разработало законопроект, к которому оно стремилось, а затем подтолкнуло членов парламента принять его.
- Гражданское общество само активно предлагало текст, а не реагировало на существующее предложение. Напротив, компаниям и другим противникам текста пришлось реагировать. Коалиция смогла сделать это, заручившись поддержкой Фонда Открытого Общества и его местного подразделения – Международного Фонда «Відродження», что позволило им нанять юриста, который разработал весь законопроект.
- ИПДО являлась важной площадкой для получения поддержки этому закону от других групп. Однако низкая вовлеченность компаний и постоянная смена правительств и министров создавали трудности.
- Гражданское общество должно было проявлять творческий подход, чтобы завоевать доверие и поддерживать участие компаний. Например, они поддержали группу компаний в многосторонней группе заинтересованных сторон (МГЗС) ИПДО, чтобы добиться упрощения и цифровизации своих обязательств по отчетности.
- Тогда как лица, ответственные за принятие решений от правительства постоянно менялись, гражданское общество должно было стать «институциональной памятью» процесса ИПДО.
- Гражданское общество также заручилось поддержкой закона о прозрачности со стороны Европейской Комиссии и других международных партнеров Украины, что оказалось очень ценным.

## Чему они научились

- *Установление доверия* между другими участниками и лицами, ответственными за принятие решений, является ключевым моментом, но это не мгновенный процесс. В этой перспективе важно присутствовать и активно участвовать в форумах с участием многосторонних заинтересованных групп,

таких как ИПДО. Потребовалось почти 10 лет, чтобы завоевать такое доверие среди заинтересованных сторон ИПДО.

- В этом смысле, очень важно найти в реализации ИПДО элементы, которые не только поддержат местные сообщества, но и облегчат жизнь компаниям.
- Данному виду информационно-агитационной деятельности требуется *время*: на принятие этого закона ушло 4 года.
- В идеале, гражданское общество должно проявлять активность с самого начала разработки закона, по возможности, принимать участие в разработке закона или представляя текст, который может быть принят в существующем виде. Это заставляет потенциальных оппонентов реагировать и предлагать изменения в то, что вы уже выложили на стол.
- Если невозможно принять целый закон сразу, то надо двигаться вперёд шаг за шагом или, как говорится «есть слона по кусочкам»! Работайте последовательно над принятием основных мер.
- Ознакомьтесь с брошюрами коалиции по их [Рекомендациям для новых членов ИПДО относительно раскрытия контрактов](#) и [Как гражданское общество может привести к переменам](#), чтобы получить более подробную информацию об уроках, которые они извлекли на этом пути.

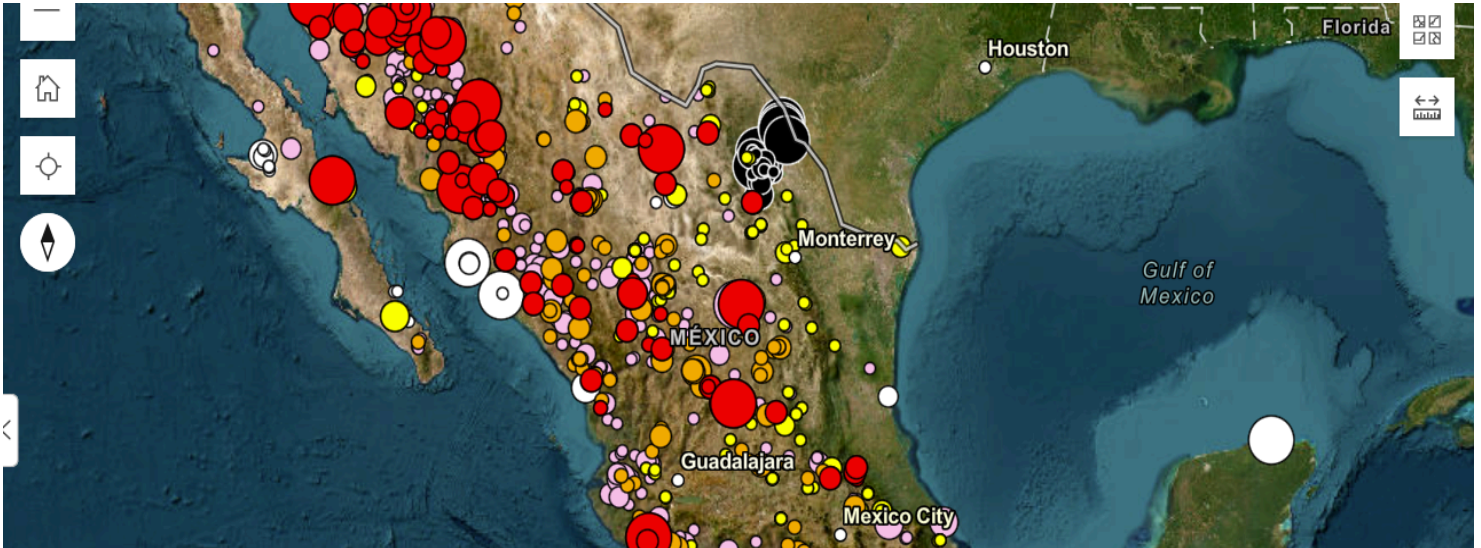
## МЕКСИКА

### Чего они достигли

**CartoCritica создала [онлайн-карту](#), которая включает в себя общедоступную информацию о шахтах в Мексике на уровне проектов.**

- Это первая карта и база данных проектного уровня в Мексике, где существующие государственные базы данных содержат информацию на уровне концессии или лицензии. На самом же деле частью одного проекта может быть несколько концессий. В результате, несмотря на то, что эта информация технически доступна в Интернете, она не позволяет отслеживать проекты по горной добыче и отвечать на простые вопросы, такие как: Где находятся шахты? Кто ими управляет? Активны ли они? Данные также были разбросаны по различным базам данных и под разными названиями компаний и проектов.
- Эта карта уже позволила провести более компетентные и основанные на данных дискуссии с политиками в области окружающей среды и послужила справочной информацией для продвижения недавних реформ в отношении законов в области горной добычи, водных ресурсов, окружающей среде и отходов.

### Как они этого добились



- Несмотря на активность гражданского общества и получение обязательств посредством различных инициатив многих заинтересованных сторон, включая ИПДО и Партнёрства «Открытое Правительство», фактический прогресс был очень разочаровывающим. Кроме того, оба направления закрылись, когда Мексика была отстранена от участия в ИПДО в 2022 году, а гражданское общество вышло из Партнёрства «Открытое Правительство».<sup>1</sup>
- Поэтому CartoCritica решила создать собственное пространство для возможностей и агитации, показав, что то, о чём они так долго просили, выполнимо и необходимо.
- Стратегия CartoCritica заключалась в том, чтобы препятствовать аргументам, выдвигаемым правительством и компаниями: «у нас нет информации», «она не может быть опубликована по соображениям национальной безопасности», «это секретная коммерческая информация», «у нас нет ресурсов» и т. д.
- Несмотря на ограниченный бюджет, команда очистила и проанализировала более 100.000 записей из 11 правительственных источников (а также академических источников и их данных), кроме того, вручную обнаружила 857 действующих шахт. Относительно 249 металлических месторождений, карта включает данные об экологических требованиях, например, имеется ли доступная оценка воздействия, запросила ли компания разрешение на использование воды, информация о зафиксированных случаях загрязнения и т. д.
- Некоторая часть работы была облегчена с помощью алгоритма, помогающего идентифицировать места добычи, хотя он не был надёжным на 100%.

<sup>1</sup> Обе неудачи были связаны с отсутствием прогресса в управлении сектором и атаками на гражданское общество в стране.

- Карта теперь поддерживает информационно-агитационную деятельность CartoCritica, в частности, выделяя проблемные области, такие как экологически чувствительные регионы или сообщества, на которые влияет горная добыча. Таким образом легче понять, что рассматривать и какие проекты заслуживают особого внимания.

- Например, они отметили, что компания Grupo México за 17 лет не заявила ни об одном случае загрязнения воды, тогда как в 2014 году она разлила в реки 40 миллионов литров медного купороса, загрязнив местную воду, тем самым вызвав болезни. Фактически, 55% металлических рудников в стране не заявляли о каком-либо загрязнении в течение 17 лет, что неправдоподобно.

- Можно также задаться вопросом, почему так много шахт работает и использует воду в местах, где водоносный горизонт уже чрезмерно эксплуатируется.

### Чему они научились

- Всегда необходимо наличие плана «Б» и плана «В»! Вам нужно распознать, когда пространство закрылось или зашло в тупик, и найти творческие способы продолжать продвигать свои требования.

- В рамках этой кампании первоначальный план CartoCritica заключался в продвижении единого портала открытых файлов для проектов добывающих отраслей и проектов по производству электроэнергии. Они изменили свой подход, поскольку варианты ИПДО и Партнёрства «Открытое Правительство» не приводили к какому-либо прогрессу, и считали, что их ресурсы лучше использовать, работая над данными самостоятельно.

- Информационно-агитационная деятельность сильнее, когда она основана на конкретных данных, поэтому нам нужно, чтобы они были общедоступными!

## ИНДОНЕЗИЯ

### Что они делают

**«Публикуй, что платишь» Индонезия требует раскрытия информации, связанной с контрактами на добычу полезных ископаемых и лицензионными документами, посредством запросов в рамках закона о Свободе Информации.**

- «Публикуй, что платишь» Индонезия нацелена на документацию по горной добыче и информацию, связанную с лицензиями, особенно на информацию, которая актуальна для сообществ, живущих вблизи этих участков (например, сроки действия разрешений, границы территорий, экологические и социальные обязательства, профили компаний и владельцев и т. д.).

- Закон об общественной информации гласит, что этот тип информации должен быть доступен гражданам. Однако существуют разногласия по поводу

толкования этого положения, поэтому гражданское общество использует запросы о свободе информации и вынуждено рассматривать дела в различных органах, в том числе иногда в судебной системе.

- В 2022 году два судебных процесса были выиграны гражданами или организациями (при поддержке «Публикуй, что платишь» Индонезия), которые подали запрос по свободе информации на доступ к контрактам по добыче полезных ископаемых. Это означает, что государство признало необходимость раскрытия запрашиваемых лицензий и информации.

### Как они это делают

- «Публикуй, что платишь» Индонезия использует несколько подходов для обеспечения прозрачности контрактов: (1) посредством ИПДО, (2) запросов о свободе информации и (3) Партнёрства «Открытое Правительство».

- В ИПДО прогресс движется очень медленно, но «Публикуй, что платишь» Индонезия настаивает на поэтапной стратегии:

- В 2018 году по запросу МГЗС (и коалиции) Правительство провело исследование по оценке последствий публикации конкретных документов. С тех пор «Публикуй, что платишь» Индонезия оспорила результаты этого теста и организовала для МГЗС семинары, на которых статья за статьей были обсуждены в контексте причин, по которым контракты и лицензии не могут быть опубликованы.

- Подход Закона о Доступе к Общественной Информации является взаимодополняющим: успехи, достигнутые посредством запросов о свободе информации, усиливают поддержку коалиции в ИПДО, поскольку они подтверждают, что закон уже предусматривает раскрытие этих документов.

- Кроме того, закон о свободе информации является важным инструментом, поскольку он имеет четкий механизм, позволяющий каждому подавать запрос, включая сообщества (чего нет в случае с ИПДО). Однако проблема заключается в том, что истцам может потребоваться поддержка для аргументации дела, если оно дойдет до оспаривания, особенно когда речь идет о компаниях и их ресурсах.

- «Публикуй, что платишь» Индонезия поддерживает истцов, предоставляя свидетелей-экспертов, разрабатывая оффлайн и онлайн кампании солидарности и организуя семинары по контрактным и лицензионным документам.

- Одновременно, коалиции и её партнёрам удалось включить прозрачность контрактов в последний план действий Партнёрства «Открытое Правительство».

### Чему они научились

- Это достаточно длительный процесс, требующий большого терпения. Несмотря на то, что документы не всегда публикуются, даже если в разбирательствах одержана победа, тем не менее ситуация постепенно

меняется. Например, правительство разработало платформы для предоставления доступа к некоторым данным ([Minerba One Data Indonesia](#) или [ESDM Geoportal](#)) в ответ на требование по прозрачности.

- Необходимо лично объяснить лицам, принимающим решения, какая информация необходима и почему. В МГЗС происходит большой оборот представителей правительства, а это означает, что существует постоянная необходимость возвращаться к объяснениям.
- Важны альянсы с организациями, имеющими различные специализации. Например, коалиция работает с организациями, специализирующимися на запросах о свободе информации.

## МАЛИ

### Чего они достигли

**В 2022 году было опубликовано около 130 контрактов по добыче, охватывающих большую долю проектов в данной области.**



«Публикуй, что платишь» Мали теперь пытается извлечь выгоду из этого достижения. Например, коалиция публично призывает правительство выполнить свои обещания и опубликовать отчёты об аудите золотых рудников, введённых в эксплуатацию в начале 2023 года.

## Как они это сделали

- «Публикуй, что платишь» Мали разработала долгосрочную информационно-агитационную программу правительства, в том числе через ИПДО.
- Агитационная деятельность началась в 2015 году, когда коалиция опубликовала отчет, показывающий, что государство не получает той выгоды, которую могло бы получить от существующих контрактов. Однако коалиция подверглась нападкам и была изображена как идущая вразрез с интересами государства. Коалиция решила сосредоточиться на том, чтобы убедить лиц, принимающих решения, в том, что прозрачность контрактов может привести к улучшению условий контрактов, *увеличению выгод для сообществ и снижению риска конфликтов с компаниями.*
- Коалиции пришлось проявлять чрезвычайную активность по отношению к нескольким правительственным ведомствам, чтобы объяснить, что контракты на публикацию принесут пользу государству.
- Коалиция также работала с членами парламента, что было особенно важно, когда в 2019 году пересмотрен кодекс по горнорудной добыче. После того, как гражданское общество указало на отсутствие основных мер (включая прозрачность контрактов) в первой версии, парламент отклонил его. Затем кодекс был пересмотрен, и в него было включено обязательство публиковать контракты на добычу полезных ископаемых. Хотя это не было немедленно реализовано, это была важная победа.
- Чтобы создать широкую базу поддержки своих требований и помочь различным заинтересованным сторонам определить общие выгоды, которые могут быть получены от прозрачности контрактов, коалиция установила контакты с различными игроками, такими как ассоциация налоговых экспертов, средства массовой информации, общины, другие ОГО, и т. д.
- «Публикуй, что платишь» Мали решила также сосредоточиться на некоторых конкретных контрактах, в частности на шахте, которую правительство планировало вновь открыть, несмотря на обеспокоенность гражданского общества по поводу последствий ее деятельности на местном уровне. Коалиция показала, что публикация контракта может помочь снизить социальную напряженность вокруг этого проекта, что стало мощным аргументом для правительства.
- Постепенно коалиции удалось убедить лиц, ответственных за принятия решений, и таким образом идея обнародования контрактов на добычу полезных ископаемых была политически принята. В декабре 2021 года МГЗС ИПДО обязалась опубликовать все контракты на добычу полезных ископаемых (на тот момент их было всего 13).



## Чему они научились

- Достижение фактического раскрытия информации о контрактах в добывающей отрасли - очень длительный процесс, в котором коалиция должна была играть ведущую роль с самого начала.
- ИПДО может быть задействована для усиления таких требований:
  - Включение прозрачности контрактов в Стандарт 2019 года усилило поддержку коалиции, подтвердив, что это было разумное требование, а не нечто такое, что малийское гражданское общество использовало для ослабления правительства.
  - В некоторой степени перспектива Валидации ИПДО 2022 года помогла добиться результатов, хотя агитация началась намного раньше.
- Поддержка *партнеров* важна: собственные партнеры коалиции позволили работать в долгосрочной перспективе и строить альянсы с другими игроками. Некоторые финансовые и технические партнёры Мали сыграли свою роль. Например, Всемирный Банк время от времени поддерживал логистику получения контрактов онлайн.
- Наконец, коалиция посчитала, что переходное правительство, действующее с 2020 года, восприняло их послание более позитивно, поскольку оно отдало приоритет горнодобывающему сектору и защите интересов Мали.

# МОНГОЛИЯ

## Что они делают?

**Коалиция работает над тем, чтобы добиться выполнения существующих обязательств по правовой прозрачности и принятия закона, который объединит и подкрепит все эти требования.**

- В период с 2019 по 2021 год более 900 соглашений в горнодобывающем секторе (включая соглашения о водных ресурсах и землепользовании, соглашения с местными органами власти) были опубликованы в государственной [базе данных](#), что стало результатом совместных усилий Фонда Открытое Общество (члена «Публикуй, что платишь» Монголия), ИПДО и министерства горнорудной промышленности.
- В мае 2021 года был принят закон о прозрачности общественной информации, предусматривающий, что все соглашения с органами местного самоуправления являются публичными. Сейчас цель состоит в том, чтобы принять сильный закон, который защитит и улучшит существующие положения об участии местных органов власти и консультациях с местными сообществами

при выдаче лицензий. В октябре 2022 года премьер-министр Монголии пообещал принять закон.

### Их стратегия

- Коалиция провела широкие консультации по содержанию двух законопроектов и добилась того, чтобы двое ее членов вошли в *рабочую группу по разработке закона о прозрачности*.
- Коалиция также работает с субнациональными советами ИПДО для мониторинга соглашений о сотрудничестве между горнодобывающими предприятиями и местными властями, а также оценки воздействия горной добычи. Они готовят отчёты о мониторинге и документируют пробелы в плане прозрачности, осведомленности и участия местных сообществ.
- Нарращивание потенциала и опыт рассмотрения стратегических судебных дел были переданы членам коалиции, которые обнаружили, что даже в случае проигрыша дел они полезны для определения необходимых изменений.

### Чему они научились

- Несмотря на высокую текучесть кадров в министерствах, необходимо постоянно пытаться убеждать отдельных ответственных за принятие решений лиц, поскольку у каждого из них может быть разное восприятие. Кроме того, учреждения могут иметь разные подходы: министерство горнорудной промышленности изначально было ответственно за закон, но мало что сделало. Прогресс начался тогда, когда министерство юстиции получив контроль, стало проявлять большую заинтересованность к работе с гражданским обществом.
- Привлечение различных участников, таких как иностранные дипломатические миссии, международные организации гражданского общества, типа GIZ или штаб-квартира Transparency International, оказалось очень полезным для оказания влияния на премьер-министра.
- Необходимо активизировать работу с сообществами и субнациональными советами ИПДО, чтобы помочь им использовать публикуемую информацию. Они планируют обучить их мониторингу местных соглашений.

## ТУНИС

### Что они делают

**«Публикуй, что платишь»** Тунис выступает за пересмотр Закона об Углеводородах, включив в него публикацию контрактов. Они также анализируют имеющиеся контракты для выявления проблем с соблюдением требований и недостающей информации.

Они также выступают за публикацию других документов, которые позволили бы осуществлять настоящий надзор за сектором, в частности исследований по экологическим и социальным воздействиям, а также полных протоколов консультативного комитета по углеводородам (чтобы обеспечить прозрачность процесса лицензирования).

### Их стратегия

- С 2016 года было опубликовано некоторое количество контрактов, но для этого не существует юридических обязательств. Коалиция выступает за включение этого вопроса в закон об углеводородах.
- Они организуют встречи с медиа и гражданским обществом, чтобы предоставить им возможность понять и следить за выполнением договорных обязательств. В 2019 году коалиция опубликовала [отчёт](#), в котором анализируется то, что находится в открытом доступе, полнота публикаций, а также соответствие разрешений и контрактов закону.
- Коалиция утверждает, что прозрачность платежей необходима для мониторинга проектов и их воздействия, и в этом контексте ожидает, чтобы страна завершила процесс присоединения к ИПДО.

### Чему они научились

- Главной заботой граждан является не прозрачность (большинство из них даже не слышали о прозрачности контрактов), а то, как извлечь выгоду из доходов от природных ресурсов и ограничить нежелательные последствия.
- Обеспечение выполнения обязательств компаний также требует публикации финансовых данных и о том, в какой степени выполняются обязательства.
- ОГО необходимо продолжать наращивать свой потенциал и работать нейтрально и профессионально. Задача состоит в том, чтобы сделать прозрачность контрактов инструментом реформ и способом борьбы с коррупцией.

# КАКИЕ ТЕНДЕНЦИИ МЫ НАБЛЮДАЕМ?

1. Это очень продолжительный процесс. Отстаивание интересов и раскрытие информации о контрактах и документах в сфере добычи полезных ископаемых - это марафон, который требует способности поддерживать усилия в информационно-агитационной деятельности в течение длительного периода времени, постоянно взаимодействуя с властями и объясняя, почему это необходимо и возможно. Текучесть кадров в министерствах (общая проблема почти для всех стран) может приводить к необходимости часто повторять эти усилия, но примеры Мали и Украины также показывают, что политическая ситуация может развиваться и создавать условия, при которых эти усилия окупятся.

2. Весьма весомым и аргументом представляется необходимость постоянно объяснять, что публикация документов отвечает интересам правительства и страны и не представляет никакой угрозы. Будь то убеждение лиц, принимающих решения, или завоевание доверия и поддержки других заинтересованных сторон (например, компаний), важно найти аргументы соответствующие пониманию наших собеседников и их собственным интересам.

3. Есть много возможных способов: через ИПДО, Партнёрство «Открытое Правительство», законы о свободе информации, напрямую посредством министерств, вовлекая общественное мнение. Кажется, стоит использовать несколько подходов одновременно. Это позволяет использовать различные аргументы и иметь запасной план на случай, если некоторые попытки не увенчаются успехом. Кроме того, важно признавать, когда один из вариантов закрылся или необходимо создавать новый.

4. Наличие законов - необходимость, но это не является решением всех проблем. Даже в странах, где раскрытие информации о контрактах требуется по закону, документы не обязательно публикуются. Однако это не означает, что стремление к ясным и строгим законам не является ключевым (и, возможно, необходимым шагом). Поскольку пробел в реализации постоянно является проблемой в управлении добывающим сектором, принятие закона может не обеспечить автоматическую доступность документов. Кроме того, то, как и какие документы публикуются, фундаментально важно для обеспечения использования информации, в чём и заключается весь смысл.

5. #DisclosetheDeal («Раскрытие сделки») в разных странах может означать разные вещи. В системах, основанных на контрактах, большинство информации о соглашении включается в сам контракт (включая его приложения), в то время как в лицензионной системе она, вероятно, разбросана по нескольким документам. Это значит, что типы документов, которые следует публиковать в целях прозрачности и подотчетности, сильно различаются от страны к стране. Более того, разные игроки будут искать разные типы информации: в то время как некоторые хотят понять налоговую сделку и то, как стоимость распределяется между компанией и различными уровнями правительства, другие ищут информацию о экологических или социальных обязательствах компании.