

# Прозрачность в сфере управления природными ресурсами

Андрей Макарычев



## Описание проблемного поля

Идея прозрачности продолжает победное шествие по всему спектру общественных отношений. Наша жизнь объективно становится все более прозрачной: при желании буквально каждый шаг современного человека — звонки по телефону, электронные сообщения, посещение Интернет-сайтов, покупки в магазинах по банковским карточкам, нахождение в публичных местах, оборудованных камерами наружного наблюдения, оплата штрафов — может быть зафиксирован и занесен в соответствующие реестры. Мы все более прозрачны в самых разных ситуациях — от приема у врача до пересечения государственной границы.

Этот тренд фиксируется, пусть в специфической форме, и культурологически: прозрачность становится одним из популярнейших медиа-жанров. В век глобальных коммуникаций истории о том, как знаменитые люди влюбляются, рожают детей,

болеют и умирают, в каких отношениях состоят друг с другом, какое белье носят, хорошо продаются и покупаются на рынке шоу-бизнеса. Телевидение готово показать зрителям буквально все — от операций на теле до антитеррористических операций. На прозрачности построены многие стратегии рекламного бизнеса: попробуйте кусочек бесплатно, посмотрите, как мы производим наш товар.

Прозрачность можно рассматривать и как один из трендов в моде: здесь она означает культ человеческого тела. Открытость, минимализм в одежде, допустимость и даже ожидаемость публичной демонстрации некогда интимных деталей белья — все это делает тело человека объектом всевозможных манипуляций. За деньги вы можете не столько что-то скрыть за одеждой, сколько убрать все лишнее от публичного взгляда.

Прозрачность артикулируется — правда, весьма противоречиво — и как политическая категория. Прозрачным обществом

легче управлять (ведь власти знают о гражданах все — от их налогооблагаемой базы до состояния здоровья), но на него и легче влиять извне. Государству, в свою очередь, уже не имеет смысла скрывать информацию от общества, поэтому политическая борьба переносится из сферы обладания информацией в сферу ее интерпретации, преподнесения публике в соответствующем ракурсе.

Впрочем, раздаются и голоса критиков. Например, в одной из статей на эту тему читаем: «Прозрачность похожа на своего рода аспирина: в чем бы ни состояла проблема, небольшая доза открытости рассматривается как способ ее решения... От [многих международных] фондов требуют, чтобы они предоставляли больше информации о том, как они оценивают свои ресурсы, какие риски они готовы взять на себя, и каким стратегиям они будут следовать ... в инвестиционной политике. Но [все это] равнозначно тому, чтобы попросить “Кока-Колу” разгласить свой рецепт, или потребовать от “Майкрософта” сделать доступным все его коды» [Lynn 2007: 16]. Иными словами, закрытость и конфиденциальность вполне могут быть эффективными принципами выживания в условиях высокой рыночной конкуренции.

Внимательное рассмотрение некоторых аспектов международной жизни позволяет сделать вывод: многие ее коллизии упираются в категорию прозрачности. Это и понятно. Любой субъект социальных или экономических отношений стремится как можно больше узнать о внутренней жизни и устройстве других субъектов, с которыми ему приходится вступать в коммуникацию. При более детальном анализе можно предположить, что дискуссии вокруг степени, масштаба и формата прозрачности часто лежат в основе политики как таковой. Эти

дискуссии возвращаются не только вокруг проведения разграничительных линий (границ) между «своим» и «чужим», что традиционно лежало в основе отношений между государствами, но и вокруг формирования некоего общего пространства публичного взаимодействия, в рамках которого можно было бы пользоваться общими информационными ресурсами, обмениваться данными и т.п. Конструирование такого коллективного, совместного (двух- или многостороннего) пространства — одна из наиболее трудных задач для современной мировой политики. Об этом свидетельствуют конфликты, которые часто сопровождают попытки проведения инспекций (включая миссии военных наблюдателей, международные группы по наблюдению за ходом выборов или прием экспертов, оценивающих качество той или иной продукции, предназначенной для экспорта). Не менее сложно обстоят дела с межгосударственным информационным обменом. Так, приостановка участия России в ДОВСЕ означает прекращение раскрытия информации о дислокации вооруженных сил по территории нашей страны. В Европе не прекращаются дискуссии о том, в каких случаях и какого рода информацию о гражданах можно передавать в компетентные органы других стран-членов Евросоюза. Аналогичные дебаты разворачиваются между США и ЕС [«The Wall Street Journal» 05.11.2007: 10]. Очевидно, что борьбу с международным терроризмом многие государства видят на пути создания такой модели управления обществом, которая базировалась бы именно на принципах прозрачности. Существование этих линий напряжения в значительной степени объясняется тем, что за последние годы в понятие «базы данных» в его юридическом смысле стали включать и комплексы биометрических данных, результатов генетических тестов

и т.д., которые очень сложно регулировать технологически и с правовой точки зрения [«European Voice» 18–24.10.2007: 15]. Таким образом, прозрачность и гражданские свободы вполне могут войти в конфликт.

Проблематика прозрачности хорошо монтируется в различные международные форматы, включая «Большую восьмерку», ВТО, Четыре общих пространства в отношениях Россия–ЕС и др. Однако содержание этого термина трактуется по-разному. Например, в борьбе с инфекционными болезнями прозрачность предстает как обмен информацией о распространении вирусов и система раннего оповещения об угрозах здоровью населения. В случае с энергетической безопасностью прозрачность означает разработку единых стандартов отчетности о запасах нефти и прогнозов спроса на нее, устранение административных барьеров, исполнение контрактных обязательств и т.д. Для бизнеса прозрачность выступает инструментом конкурентной борьбы, для правительственных органов — способом наполнения бюджета, для международных организаций — важным фактором снижения транзакционных издержек, связанных с коррупцией, а для центров публичной политики — средством укрепления гражданского общества.

Есть еще одна сложность в использовании концепта прозрачности: один и тот же актор, находясь в разных коммуникационных режимах, может придерживаться различных моделей прозрачности, базирующихся как на разном объеме открываемой информации, так и на разном ее преподнесении и истолковании. Иными словами, прозрачность предполагает, помимо обнародования определенных сведений, еще и такие параметры, как понятность и доступность, а, следовательно, — нахождение оптимального языка («словаря»)

публичной коммуникации. Допустим, тот «словарь прозрачности», который компания использует во взаимоотношениях с правительством, может не подходить для выстраивания системы коммуникаций с журналистским сообществом или международными организациями.

В настоящей статье мы рассмотрим возможности применения категории прозрачности в сфере управления природными ресурсами, которая по понятным причинам находится не только в центре экономической жизни многих стран мира, но и в фокусе общественного внимания. Нас будут интересовать не столько экономические аспекты этого термина, сколько масштаб и формат его использования в качестве «фигуры речи» в международно-политическом дискурсе. Более конкретно, мы построим наш анализ на основе рассмотрения Инициативы прозрачности добывающей промышленности (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI), которая представляет собой интересный, но, к сожалению, пока малоизвестный в России пример инновационных подходов в интересующей нас сфере.

### **Рамки прозрачности в добывающей промышленности**

Термин «прозрачность» постепенно становится доминирующим, начинает определять суть перемен в сфере управления природными ресурсами во многих регионах планеты, в том числе и в странах СНГ. В значительной мере это происходит благодаря внедрению международной программы, известной как Инициатива прозрачности добывающей промышленности (ИПДП). Программа была объявлена в 2002 г. тогдашним британским премьером Т. Блэром и активно поддержана Фондом Дж. Сороса через такие международные организации,

как «Наблюдение за доходами» («*Revenue Watch*»), «Публикуй, что платишь» («*Publish What You Pay*»), Институт «Открытое общество» и др. В 2007 г. ИПДП институционально оформилась и получила свой собственный секретариат со штаб-квартирой в Осло. Инициатива стала настолько популярной, что в ее рамках уже предусмотрен процесс «валидации», то есть подтверждения того, что поддержавшие ее на словах страны реально предпринимают меры по обеспечению прозрачного функционирования их добывающих отраслей. Другими словами, ИПДП — это раскручиваемый международный бренд, под который можно получить неплохие ресурсы — от репутационных до инвестиционных (достаточно сказать, что Трастовый фонд Инициативы сформирован и контролируется Всемирным банком).

ИПДП — своего рода «слепок» с системы международных отношений начала XXI в.: в нем государства важны, но не самодостаточны; в нем многое основано на принципе добровольности, и — что особенно важно — есть разные «языки» общения, которые делают любые иерархии подвижными, а представления об успехе — изменчивыми. В этом мире много комплиментарных, «параллельных» друг другу пространств, каждое из которых курируется разными структурами или коалициями структур. Попробуем более внимательно рассмотреть эту ситуацию.

### Сигнал сверху, ответ снизу?

Суть ИПДП изначально сводилась к тому, чтобы побудить гражданские и обще-

ственные организации в странах, богатых минеральными и углеводородными ресурсами, контролировать при поддержке международного сообщества доходы от добычи, транспортировки и переработки этих ресурсов. По замыслу инициаторов, этот процесс должен был сделать взаимоотношения государства и бизнеса — при посредничестве некоммерческого сектора — более прозрачными и предсказуемыми. Описывая его в категориях немецкого социолога Н. Лумана, можно сказать, что речь шла о стимуляции «структурных сопряжений» по трем линиям: государство — бизнес, государство — гражданское общество и бизнес — гражданское общество [Луман 2006: 214].

У каждого участника этой системы взаимоотношений сформировались свои роли: политическая элита пустила своего рода «пробный шар», международные грантодатели (особенно Институт «Открытое общество») выделили немалые средства на продвижение идеи, к которой быстро подключились транснациональные сетевые коалиции, прежде всего «Публикуй, что платишь» (PWYP\*). В результате в рамках международного сообщества появилась «технология прозрачности». Суть ее заключается в плавном, но стратегически выверенном переносе акцента с борьбы против нарушения законов при помощи репрессий и силовых методов на формирование одной из ключевых *норм* глобального масштаба. Иными словами, на место исключительно юридической квалификации коррупционных практик приходит более сложная социальная технология формирования об-

\* «Publish What You Pay» (PWYP) — коалиция НПО из нескольких десятков стран, которые в большинстве своем получают доходы от эксплуатации минеральных и сырьевых ресурсов. Занимается разработкой стандартов гласности и открытости информации в отношении работы крупнейших транснациональных корпораций. — *Прим. авт.*

щего коммуникационного пространства, построенного на противопоставлении не «законного» и «незаконного», а «нормы» и «девиации». У пространства прозрачности есть своя семантика. Его выражением стал слоган из видеоролика, показанного на открытии конференции ИПДП в Осло в январе 2007 г.: «Знание — добросовестное правление — отчетность»; соответственно, контрпространство семантически маркируется противоположным образом: «Бедность — коррупция — конфликты».

### Идея — норма — институт

Процесс развития ИПДП может служить хорошей иллюстрацией трансформации прозрачности из идеи в норму и далее в институт.

Начальная стадия этого процесса связана с пониманием прозрачности как *идеи*. Здесь уместно сослаться на мнение одного из наиболее влиятельных представителей «английской школы» Х. Булла, считавшего любые правила интеллектуальными конструктами [Bull 2002: 54].

Прозрачность как идея представлена в дискурсе множеством публикаций как в академических изданиях, так и в средствах массовой информации. Именно здесь озвучиваются основные аргументы «за» и «против», уточняются концепты и, в конечном итоге, формируется «словарь» публичной коммуникации в этой проблемной сфере. Данный дискурс опирается на относительно сформировавшуюся институциональную инфраструктуру, включающую, в частности, антикоррупционные конвенции ООН, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и других международных организаций. Он постоянно нацелен на саморасширение и самовоспроизводство, вовлекая в свою орбиту самые разные профессиональные группы — аудиторов,

юристов, экономистов, журналистов, государственных служащих.

Дискурс прозрачности содержит сильный идеологический компонент. Как известно, наиболее серьезная критика данного концепта традиционно исходила из неомарксистско-антиглобалистских кругов. Ж. Бодрийяр, М. Сюриса и другие французские интеллектуалы приписывали «прозрачность» либеральному «политическому словарю» и, соответственно, возлагали на эту категорию ответственность за неолиберальную экономическую политику современного глобального капитала. После того, как заработал механизм «Публикуй, что платишь»—ИПДП (PWYP—EITI), ситуация выглядит несколько иначе: именно всемирный неолиберализм, воплощенный в структурах, поддерживаемых Дж. Соросом, начал, по сути, осуществлять политическую «повестку дня» «новых левых» (борьба с бедностью в развивающихся странах, контроль над ТНК и международными финансовыми организациями и пр.) как раз с помощью инструментария прозрачности.

Вторая стадия интересующего нас процесса связана с *трансформацией идеи в норму*, которая формулируется, интерпретируется определенным образом и встраивается в различные контексты. Скажем, такое происходит, когда на основе концептуально проработанных концептов составляются документы типа Новой энергетической политики Европейского банка реконструкции и развития или «Зеленый доклад» («Green Paper») Евросоюза по энергетической безопасности. На этом этапе в ход идут понятия «ответственное финансирование» (термин, применяемый в качестве этического стандарта для оценки политики предоставления кредитов богатым сырьевыми ресурсами странам) или «проектно-ориентированные лоббистские коалиции» (одна из организа-

ционных форм существования групп, выступающих в поддержку мер по достижению прозрачности).

Норма — это то, что выходит за пределы юридически фиксируемого (и требуемого правом) минимума раскрытия информации. Не случайно ИПДП основывается на принципе *добровольного* присоединения новых стран к усилиям, предприняемым для разглашения общественно значимых сведений (например, в отношении финансирования программ социального развития из «нефтяных», «газовых» или «алмазных» денег). В этом смысле норма способствует большей *симметрии* в коммуникации: все участники «пространства прозрачности» знают, кто, сколько, кому и за что платит, что резко снижает вероятность эксклюзивных (льготных) сделок. И, наоборот, непрозрачность (в том числе в виде конфиденциальности) всегда потворствует *асимметрии*, базирующейся на политических предпочтениях.

Именно в этом смысле ИПДП представляет собой *деполитизированный ход* глобального масштаба. Примечательно, что в список соседних с Россией стран, реализующих ИПДП, входят Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Монголия и Грузия. Это и государства со стабильными политическими режимами, и государства, прошедшие через революционные перемены. Но и в тех, и в других внедрение норм прозрачности происходит приблизительно по одному и тому же сценарию.

Наконец, норма плавно перетекает в *институт*, базирующийся на определенном организационном фундаменте. К примеру, такой переход наблюдается, когда коалиция «Публикуй, что платишь» инициирует диалог с международными банками, требуя от них внедрения более жестких стандартов финансовой прозрачности. В своем пределе

институционализация ведет к легализации: субъекты принимают на себя юридически точные обязательства и делегируют некой инстанции право контроля над исполнением этих обязательств.

Этот долгий и трудный процесс осложняется тем, что ключевые игроки на этом поле — МВФ, Совет по международным стандартам финансовой отчетности (*International Accounting Standards Board, IASB*) и др. — не могут заставить страны взять на вооружение передовые методы прозрачности: у них просто нет на это соответствующих полномочий. Любые договоренности могут достигаться только в процессе длительных переговоров. Характерный пример — многочисленные попытки коалиции «Публикуй, что платишь» добиться от Совета по международным стандартам финансовой отчетности изменения этих стандартов в сторону большей открытости информации.

Институциональный потенциал прозрачности состоит из символического капитала, материальных ресурсов и контрактных обязательств присоединившихся стран. Трастовый фонд ИПДП покрывает расходы на содержание небольшого управленческого аппарата Инициативы и его текущую работу. Коалиция «Публикуй, что платишь» учредила фонд для юридической защиты своих сотрудников от преследований в странах, сопротивляющихся внедрению более жестких стандартов прозрачности в добывающих отраслях.

Все элементы описанной нами трехступенчатой схемы взаимосвязаны и взаимообусловлены: институционализация прозрачности очевидным образом ведет к изменению дискурса и т.д. Кроме того, внутри этой схемы выделяются так называемые транзитные ситуации. Так, переход от прозрачности-как-дискурса к прозрачности-как-норме требует усилий акторов,



работающих в формате центров публичной политики, то есть сочетающих гражданскую активность с наличием определенных экспертно-аналитических возможностей. Переход же от нормы к институту требует организационных и материальных обязательств со стороны государства, которые в своей совокупности, если следовать норвежской терминологии, создадут почву для «petroleum governance» — публичного управления нефтяными отношениями.

В настоящее время примерный спектр проблем, которые можно решить в рамках ИПДП, только определяется. Это, во-первых, создание относительно равных условий для работы всех компаний, связанных с добывающей промышленностью, во-вторых, распространение большого объема информации, предназначенной для отдельных представителей гражданского общества (журналистов, экспертов, НКО). Решает ли это все проблемы? Очевидно, что нет. В этом смысле лозунг «Публикуй, что платишь» — лишь первое звено в сложной цепочке коллективных действий, состоящей из нескольких этапов и относящейся в основном к государству: «Публикуй, что получаешь!», «Публикуй, как тратишь!» и «Объясняй, почему тратишь так, а не иначе!».

### **Механизмы прозрачности: государство — бизнес — гражданское общество**

Механизм ИПДП, как уже отмечалось, базируется на тесном взаимодействии трех «игроков» — государства, бизнеса и гражданского общества. Если хотя бы один из них откажется от участия, вся конструкция разрушится. В связи с этим возникает вопрос: какие стимулы в плане присоединения к Инициативе существуют внутри каждого из этих трех сегментов?

Начнем с *государства*. Во-первых, любое правительство, приверженное принципам прозрачности финансовой информации, получает дополнительные ресурсы в виде публичной поддержки и доверия. Трансляции в прямом эфире заседаний правительства, публикация материалов слушаний в законодательных органах власти дают возможность продемонстрировать избирателям, как в действительности обсуждаются управленческие вопросы и принимаются важные для общества решения. Во-вторых, правительственные чиновники нуждаются в прозрачности для контроля за наиболее прибыльными отраслями добывающей промышленности в целом и более полного сбора налогов в частности. В-третьих, крупнейшие государства взяли на себя обязательства в рамках договоренностей «Большой восьмерки» о поддержке прозрачности в различных ее измерениях. В-четвертых, большая прозрачность могла бы своевременно предотвратить некоторые конфликты (подобные тому, что в последнее время развернулся вокруг проекта «Сахалин-2»). В одном из информационных документов коалиции «Публикуй, что платишь», в частности, говорится: «Правительственные чиновники и Европейский банк реконструкции и развития объявили Соглашение о разделе продукции (PSA) главным достижением, но отказались раскрыть этот документ. Копия этого документа в конечном счете просочилась в неправительственные организации, которые в 2004 г. начали проводить экспертизу. По ее итогам был сделан вывод, что заключенное по проекту PSA соглашение было чрезвычайно неблагоприятным для российского правительства... Если бы PSA был раскрыт и публично обсуждался, возможно, гражданское общество и ответственные правительственные чиновники успешно провели бы кампанию за лучшие

условия. Вместо этого более чем десятилетие спустя Россия начала международное разбирательство, хотя и законно, но с опозданием опротестовав PSA» [Complaint to the UK National Contact Point 2007].

Свои потенциальные стимулы есть и у *бизнеса*. Как показывает практика, прозрачность в качестве рационального маркетингового решения обеспечивает дополнительные инвестиции и приносит дивиденды. Приведем простые примеры из нашей повседневной жизни. Во многих супермаркетах нарезка продуктов и изготовление полуфабрикатов производятся либо за стеклянными дверями, либо прямо за прилавком, то есть на глазах покупателей. В некоторых пивных ресторанах посетители могут непосредственно наблюдать за тем, как в специальных емкостях протекает процесс приготовления напитка. Многие рестораны обслуживают клиентов не только внутри помещения, но и за столиками на улице — прохожие могут видеть, как происходит обслуживание и как выглядит пища. Все эти примеры подтверждают, что элементы прозрачности могут играть важную роль в продвижении товара/услуги на рынке и в его популяризации. При этом речь идет не только о прозрачности в узком смысле слова, но и об особой организации профессионального пространства, стирающей грань между «внешним» («открытым») и «внутренним» («закрытым») или делающей ее менее выраженной. Таким образом, прозрачность превращается в рекламно-маркетинговый ход, дающий преимущество на рынке тем, кто ее практикует.

Многие сферы бизнеса — аудит, страхование рисков и пр. — могут существовать только в условиях нацеленности крупнейших операторов рынка на формирование прозрачной, с точки зрения правил ведения бизнеса, экономической среды. На

прозрачность ориентированы и многие сегменты рекламного бизнеса. Созданию благоприятного корпоративного имиджа способствуют такие характеристики, как доверие, предсказуемость и надежность. Так, в рекламе нефтяных компаний, как правило, обыгрываются социальные мотивы, связанные с созданием рабочих мест, выделением средств на экологические цели и т.д.

Корпорации могут как усугублять непозрачность и коррупцию в странах своего базирования, так и содействовать выработке стандартов прозрачного поведения на рынке. Бизнес должен иметь публичное измерение, быть открытым, а значит — регулироваться неким сводом правил. Прозрачность, таким образом, становится одной из наиболее эффективных управленческих технологий, ее капитализация напрямую связана с репутацией компаний, их имиджем и системой связей с общественностью.

Что касается добывающей промышленности, то, во-первых, требования прозрачности бизнес той или иной страны может выдвинуть в тех случаях, когда выступает в роли инвестора и сталкивается с закрытой (в информационном и политическом плане) средой, чреватой дискриминацией в отношении отечественных предпринимателей. Препятствия такого рода для российского бизнеса периодически возникают в государствах Балтии и Восточной Европы. Во-вторых, российский бизнес может быть заинтересован в регулярном раскрытии информации о своем ежегодном вкладе в бюджеты стран, в которых работает. В-третьих, обращение бизнеса к стандартам прозрачности возможно в конкурентной борьбе на зарубежных рынках с крупнейшими иностранными компаниями, взявшими на себя обязательства по разглашению информации (например, «Бритиш Петролиум», «Эксон Мобил», «Статойл», «Хидра» и



др.). В-четвертых, реализовать ту или иную модель прозрачности можно лишь в форме договора между двумя или более «игроками». Ведь прозрачность может быть только взаимной — двух- или многосторонней. Компания, работающая в том или ином регионе и приверженная принципам прозрачности, вправе ожидать соблюдения этих принципов и со стороны органов власти, с которыми она вступает в контакт или заключает соглашение о взаимодействии. Складывается своего рода «цепочка прозрачности»: открытость, практикуемая той или иной структурой, предполагает обязательные ответные жесты со стороны ее партнеров.

Наконец, о *гражданском обществе*. В случаях, когда государства не могут своими силами добиться от добывающих компаний требуемого уровня информационной открытости, они вербуют себе в союзники НКО, действующие, как правило, по принципу «сетевых коалиций». Наиболее эффективной представляется «технология» создания «*параллельного пространства*». У «нефтяного» сектора появляется своего рода «двойник» в сфере публичной политики, вовлекающий в свою орбиту тех, кто в той или иной степени готов участвовать в контроле или надзоре над природными ресурсами. Причем он действительно может составить серьезную конкуренцию пресс-службам и отделам по связям с общественностью тех компаний, которые сознательно скрывают или утаивают социально значимую информацию.

Стратегии НКО вырабатываются в зависимости от поведения остальных акторов. В одних случаях государство готово присоединиться к ИПДП, а бизнес — нет, в других, наоборот, готовность проявляет бизнес, но не государство (эта схема упрощает ситуацию, так как бизнес не является единым «коллективным игроком»).

В связи с этим возникает несколько концептуальных проблем, имеющих организационное измерение в рамках формирующихся структур ИПДП. Первая касается равного представительства НКО и правительств в административных органах ИПДП, например, в секретариате. Возможен ли паритет между некоммерческим сектором и государством в «пространстве прозрачности»? Одна часть некоммерческого сектора поддерживает идею паритета, другая же считает, что осуществление принципа равенства в долгосрочном плане приведет к снижению интереса к ИПДП со стороны государства.

Другая проблема связана с характером представительства: должны ли НКО, участвующие в реализации ИПДП, представлять свою страну или же возможны иные варианты представительства, не ограниченные национальными рамками? Сама постановка этого вопроса как нельзя лучше отражает борьбу двух тенденций, характерных для современной мировой политики, — государствоцентричной и регионоцентричной.

В рамках описанного механизма возможны разные шаги по уточнению функций формирующих его структур. Многие правительства — участники Инициативы «расширяют саму концепцию гражданского общества с тем, чтобы включить представителей промышленных ассоциаций, политических партий и парламентов» [В центре внимания — EITI 2006: 16]. Предметом обсуждения становится и роль государства: с одной стороны, утверждают, что получаемая гражданским обществом поддержка не должна зависеть от правительственных организаций, с другой стороны, правительствам рекомендуется выделять из государственного бюджета средства, достаточные для покрытия расходов по ИПДП.

## Прозрачность, конфликтность и права человека

Одно из наиболее актуальных направлений развития норм прозрачности связано с их использованием в качестве технологии разрешения конфликтов. По сути, глобализация представляет собой особый набор норм, имеющих своих «авторов», — ими могут быть структуры ООН, НКО или международные программы типа ИПДП. В сфере соотношения бизнеса и прав человека эти нормы пока представлены лишь несколькими инициативами. Четыре из них можно выделить в качестве основных:

- «Добровольные принципы безопасности и прав человека», принятые Советом Безопасности ООН, к которым присоединились несколько крупных добывающих компаний, НПО, а также правительства Нидерландов, Норвегии, США и Великобритании (организационную сторону данной инициативы взяли на себя две некоммерческие организации — «Бизнес за социальную ответственность» и Международный форум бизнес-лидеров);
- «Инструмент по информированию о рисках для мультинациональных корпораций в зонах слабого управления» («*Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*»), разработанный ОЭСР;
- «Глобальный Договор» («*UN Global Compact*») ООН (1999 г.) — свод базовых принципов для корпораций, готовых участвовать в решении глобальных проблем цивилизации;
- «Глобальная инициатива по отчетности» («*Global Reporting Initiative*») — принципы и стандарты социальной и экологической отчетности.

Эти источники нормативности оказывают влияние на деятельность ряда международных финансовых институтов. Так, Международная финансовая корпорация (МФК) включила в список критериев отбора проектов для финансирования некоторые из «Добровольных принципов», касающиеся прозрачности в корпоративном секторе. Однако, по мнению организации «Глобальный свидетель», все четыре документа фиксируют лишь общие, рамочные принципы, сформулированные в виде пожеланий (не давать взяток, уважать право, не нарушать права человека). Кроме того, в тех же «Добровольных принципах» есть положения, противоречащие прозрачности, например, о конфиденциальности документации, ведущейся в рамках этой международной инициативы. Очевидно, что на практике степень прозрачности зависит не от документально зафиксированных обязательств, а от политики компании.

Другая серьезная проблема — декларативное следование принципам прозрачности (так называемый феномен «безбилетников»). Многие компании присоединяются к Инициативе ради собственной выгоды, но ничего не делают для реализации норм прозрачности. При этом они уверены, что их отказ от словесных обязательств не повлечет за собой никаких последствий. Но не следует забывать, что крупные корпорации соглашаются брать на себя серьезные обязательства только при условии, что все остальные участники рынка сделают то же самое [Oil and Mining in Violent Places 2007]. Следовательно, заключает «Глобальный свидетель», мы находимся в самом начале пути превращения нормы в реально действующий институт, базирующийся на своде обязательных для всех правил.

В самом начале своего развития находится и соответствующая терминологи-

гия. «Глобальный свидетель» предложил ввести в международный оборот понятие «ресурсы конфликтов», понимая под этим термином природные ресурсы, эксплуатация и систематическая продажа которых в рамках конфликта способствуют или провоцируют серьезные нарушения прав человека и международного гуманитарного права. ОЭСР выступила с предложением определить «зону слабого управления» как инвестиционное пространство, в котором правительства не способны или не желают брать на себя и исполнять обязательства. «...В результате эти провалы в управлении приводят к сбоям в работе политических, экономических и гражданских институтов, что, в свою очередь, создает условия для масштабного насилия, коррупции и преступности и блокирует социально-экономическое развитие» [OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones 2006: 9].

Таким образом, логическая связка между ресурсами и конфликтами становится решающей. Любой природный ресурс — от какао в Кот-д'Ивуаре до редких видов грибов в Непале, от пальмового масла в Либерии до орехов в Сенегале — может спровоцировать внутренний конфликт, включая гражданскую войну. По оценкам некоторых исследователей, вероятность гражданской войны в странах, не экспортирующих природные ресурсы, в период с 1960-х по 1990-е годы составляла 0,5%, в странах же, пополняющих свой бюджет экспортом природных ресурсов в объеме 26% и более, — 23% [Le nerf de la guerre 2006]. Получается, война — это продолжение экономики другими средствами? Но нельзя же запретить торговать на международных рынках теми ресурсами, которые могут спровоцировать внутренние восстания или военные перевороты. Ведь тогда мы вообще

останемся без рынков нефти, алмазов, леса и т.д. К тому же богатство, конечно, может служить «яблоком раздора», но является ли бедность панацеей от конфликтов?

Решающая роль в минимизации рисков, обусловленных повышенной конфликтностью, в сокращении масштабов конфликтов или, по крайней мере, в предотвращении массовых нарушений прав человека в нестабильных зонах отводится правительствам стран, которым «принадлежат» компании, ведущие бизнес в «горячих» точках. Условия прозрачности здесь имеют особое значение: минимальное требование, предъявляемое к таким компаниям, — регулярное обнародование сведений о выплатах в пользу местных структур. Эта мера позволяет иностранным корпорациям избежать подозрений в косвенном финансировании вооруженных действий или участия в коррупционных схемах [Hot Chocolate 2007].

Нормы могут быть поощрительными и запретительными. В последнее время одной из наиболее обсуждаемых в рамках группы специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросам бизнеса и прав человека Дж. Рагги стала концепция «красных флажков». Речь идет о системе индикаторов раннего предупреждения, которые могут использоваться корпорациями для диагностики зон нестабильности и нарушений прав человека. Получаемые сигналы показывают, что продолжать экономические операции пусть и выгодно, но неприемлемо. Например, «красные флажки» могут появиться в случае обнаружения таких фактов, как насильственное перемещение местного населения, подневольный труд, наличие материальных ресурсов сомнительного происхождения, экспроприация собственности, использование угроз для решения экономических вопросов, незаконные выплаты местным военизированным

формированиям, в том числе повстанческим и сепаратистским движениям [Ruggie 2007]. Соответственно, с помощью «красных флажков» можно обозначить так называемые запретные зоны («no-go-zones»), в которых невозможно эффективно заниматься бизнесом без нарушения принципов свободной рыночной экономики. Правда, исключительно запретительными мерами проблему коррупции и непрозрачности в глобальном масштабе решить сложно: всегда найдутся нарушители санкций, которые будут придерживаться более прагматических принципов ведения бизнеса и, соответственно, будут менее чувствительны как к нормам, так и к их нарушениям.

Для стран Запада эти вопросы стоят наиболее остро в сфере энергетики. Раздражающих факторов здесь много, достаточно упомянуть «энергетический национализм» президента Венесуэлы У. Чавеса [Rosenberg 2007: 14]. Симптоматично, что в ходе одной из «деловых игр», проводившихся недавно под эгидой американской администрации, моделировались конфликты, связанные с дальнейшим ростом мировых цен на нефть. По прогнозам экспертов, он может повлечь за собой массу негативных социальных последствий, включая возобновление всеобщей воинской обязанности в США, нормирование использования бензина для личных нужд и т.д. [«International Herald Tribune» 03–04.11.2007: 16].

### **Отношение к Инициативе прозрачности в России и соседних странах**

В соседних с Россией странах ситуация с внедрением норм прозрачности выглядит по-разному.

Лидером на постсоветском пространстве является, пожалуй, Азербайджан, получив-

ший много дивидендов (моральных и символических) от своего статуса «пионера», или «чемпиона» прозрачности нефтяной промышленности. За последние годы правительство этой страны подготовило пять отчетов о соблюдении стандартов ИПДП, в том числе принципа открытости всех заключаемых контрактов. Аудиторские компании, занимающиеся проверкой отчетов, выбираются на альтернативной основе.

Правительство Казахстана также присоединилось к ИПДП и уже внесло в законодательство ряд поправок, согласно которым соблюдение компаниями принципов Инициативы прозрачности — обязательное условие всех контрактов на разработку месторождений природных ресурсов. Но первый же годовой отчет о выполнении стандартов ИПДП привел к конфликту между правительством и аудиторской компанией и до сих пор не опубликован.

Кыргызстан присоединился к ИПДП, однако правительство относится к Инициативе достаточно прохладно и не желает выделять средства на ее реализацию.

Руководство Грузии на уровне деклараций проявило интерес к ИПДП, но не предприняло конкретных шагов для ее воплощения в жизнь. В настоящее время наибольшую активность в этом направлении проявляет Коалиция неправительственных организаций Грузии в поддержку прозрачности добывающей промышленности.

Монголия приняла решение об участии в ИПДП, учредив соответствующий орган и закрепив в законе обязанность компаний разглашать все свои платежи. Разработаны формы отчетности как основа для будущей деятельности в рамках Инициативы.

Что касается России, то, будучи членом «Большой восьмерки», она на словах поддержала ИПДП, но не предприняла никаких дальнейших действий. Есть лишь некоторые

признаки активности в экспертном сообществе, в средствах массовой информации и среди неправительственных организаций, занимающихся вопросами антикоррупционной политики, открытости, гласности и прав граждан на информацию.

Дискурс прозрачности еще только начинает складываться в профессиональных кругах России. Пока это отдельные «островки» в «океане безмолвия». Перспективы включения нашей страны в процесс формирования новых режимов прозрачности в добывающих отраслях весьма противоречивы. С одной стороны, концепции «суверенной демократии» и «энергетической сверхдержавы» оставляют мало места для реакции на существующую в мире озабоченность по поводу прозрачности. С другой стороны, есть, по крайней мере, два важнейших вектора международной деятельности России, которые предполагают обязательное встраивание в них проблематики прозрачности. Речь идет о предстоящем вступлении нашей страны в ВТО и о дискуссиях относительно нового формата договора между Россией и ЕС взамен нынешнего Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Кроме того, некоторые элементы ИПДП могут привлечь российское руководство с точки зрения внутренней экономической политики, например, стратегия ИПДП в отношении коммерческих банков. Она предполагает репатриацию активов, полученных незаконным путем, разработку «белого списка» банков, придерживающихся принципов информационной открытости, принятие более эффективного законодательства о предотвращении отмывания денег, пересмотр принципа конфиденциальности банковской информации.

Полноценное участие России в Инициативе, скорее всего, станет возможным только тогда, когда ее партнеры по «Большой восьмерке» присоединятся к ИПДП не

только в качестве спонсоров, но и возьмут на себя те же обязательства, что и добывающие страны-экспортеры природных ресурсов. Пока же и в Европе, и в США проблем с прозрачностью — «воз и маленькая тележка». Например, в феврале 2008 г. организация «Глобальный свидетель» обратилась в правительство Великобритании с жалобой на действия британской компании «Афримекс» в Демократической Республике Конго. По информации обвинения, компания использовала прибыль, полученную от торговли природными ресурсами, для финансирования повстанческих формирований, которые силой принуждали к работе местное население [Complaint to the UK National Contact Point 2007]. Требования изменить политику предоставления займов по линии международных финансовых институтов, которая зачастую не препятствует разворовыванию крупных денежных средств, во многом следует адресовать именно Соединенным Штатам. В докладе, опубликованном под эгидой коалиции «Публикуй, что платишь», в частности, говорилось о существующих в США препятствиях для соблюдения американцами стандартов прозрачности, которые Вашингтон требует от других стран [Bugala 2006]. Некоторые международные НПО (например, «Глобальный свидетель») обращают внимание на присутствие в международных цепочках по сомнительным газовым сделкам между Украиной и Туркменистаном немецкого «Дойче Банка» и бизнесменов-акционеров печально известной компании «Еурал Транс Газ» из Великобритании, Венгрии, Голландии, Дании, Кипра и Австрии [Funny Business in the Turkmen-Ukrainian Gas Trade 2006]. Кроме того, в прессе приводилось множество свидетельств интереса ФБР к связям российской газовой группы «ИТЕРА» с председателем рабочей

группы «Дума—Конгресс» К. Уэлдоном [Москва теряет очередного лоббиста на Капитолийском холме 2006: 7].

В перспективе граница между «хозяевами» Инициативы и теми, кому она адресована, будет постепенно стираться, что вполне соответствует интересам России. Пока же международное сообщество продолжает упрекать нашу страну в том, что отношения в ее энергетическом секторе носят келейный характер и далеки от стандартов прозрачности. В частности, утверждается, что политика Кремля по восстановлению государственного контроля над природными ресурсами страны влечет за собой очевидные преференции в пользу «Роснефти», в руки которой плавно перетекли основные активы разоренного «ЮКОСа» [«International Herald Tribune» 27.03.2007: 1]. А вот что говорится в докладе Рабочей группы Оксфордского университета по энергетической безопасности: «Европа не может полагаться на растущий импорт газа из России для удовлетворения своих растущих потребностей на протяжении следующих двух десятилетий. Существуют сомнения относительно способности России увеличить предложение; эта страна продемонстрировала намерение использовать энергию как политический инструмент; она ужесточает государственный контроль и противодействует рыночной либерализации; и у нее нет склонности подписывать транзитный протокол к Энергетической Хартии. В краткосрочной перспективе для ЕС императивом является выработка в отношении РФ единой и последовательной стратегии, содержащей четкие условия решения вытекающих из сказанного выше проблем ... Европейские компании могут сыграть (если им это позволит сделать правительство России) важную роль в развитии энергетического потенциала РФ. В то же время, российские компании могут работать

на европейском рынке при условии, что они будут делать это на тех же условиях, как и другие внешние для ЕС компании, то есть если будет уверенность в том, что они будут соблюдать правила конкурентного рынка» [«Financial Times» 06.03.2007: 10].

Авторы доклада рассматривают ИПДП в качестве механизма, устанавливающего стандарты верификации и обнародования как выплат компаний, так и доходов правительств. Но даже минимальные стандарты, предлагаемые ИПДП, Россией не реализуются. Впрочем, возможно, российскую «повестку дня» в области прозрачности составят проблемы, не вошедшие в программу ИПДП, но имеющие непосредственное отношение к прозрачности, — например, состояние охраны труда в угольной отрасли, доступность информации о социальных инвестициях добывающих компаний, прозрачность контрактов и процедуры выдачи лицензий на недропользование, рамки экологических требований, предъявляемых государством к частным компаниям, и т.д.

Итак, Россия пока находится в стороне от формирующейся инфраструктуры прозрачности: нет ни заявлений официальных лиц на этот счет, ни национальной коалиции НКО, готовых участвовать в реализации данной инициативы. И это печально. Будучи одной из крупнейших стран — добытчиков и разработчиков природных ресурсов, Россия выпадает — организационно и интеллектуально — из того «пространства прозрачности», которое постепенно создают многие ее партнеры и соседи при поддержке международных финансовых организаций.

### **Предварительные выводы**

Внедрение норм прозрачности в России — составная часть более широкой проблемы, связанной с адаптацией нашей



страны к международным экономическим и информационным стандартам. Россия более или менее комфортно чувствует себя в качестве составной части организаций (например, ООН), в создании которых она принимала непосредственное участие. С прозрачностью дело обстоит сложнее. Пока Россию больше интересует, как она вписывается в общую картину энергетической безопасности, а не прозрачности. В результате она рискует отстать от новых подходов, которые формируются во влиятельных международных кругах, в том числе в правительствах ведущих стран, банковском секторе, корпоративных финансах.

Вряд ли стоит ожидать, что государство возьмет на себя какую-то инициативу. Любые шаги вперед, если они все-таки состоятся, будут результатом активности либо самого бизнеса, либо наиболее продвинутой части гражданского общества, включая СМИ, центры публичной политики, профессиональные ассоциации и экспертные организации. Без этих шагов России будет чрезвычайно трудно, если вообще возможно, рассчитывать на позитивное вза-

имодействие со странами Запада в сфере управления природными ресурсами.

Если страны с не самой безупречной репутацией в области демократии и прав человека (Казахстан, Азербайджан) смогли заметно улучшить свой международный имидж и инвестиционную привлекательность с помощью механизмов прозрачности, то почему Россия должна оставаться в стороне от общего тренда? Есть основания полагать, что рано или поздно возникнет осознание того, что прозрачность вполне соответствует интересам не только транснационального бизнеса, но и России.

Однако прозрачность как управленческий концепт в России если и приживется, то не в нормативном, а скорее в сугубо инструментальном, прагматичном формате: чтобы войти в «повестку дня», она должна быть признана эффективной в качестве менеджерской технологии. Главное — вовремя понять: нельзя играть в игру, если не принимаешь ее правил. А эти правила еще только вырабатываются, и лучше сейчас принять в этом деятельное участие, чем потом просто исполнять чужие замыслы.

## примечания

В центре внимания — EITI. 2006. Концепция и рекомендации Открытого Общества Инициативе прозрачности добывающих отраслей промышленности. «Публикуй, что платишь» и Институт «Наблюдение за доходами».

Луман Н. 2006. Дифференциация. М.: Логос.

Москва теряет очередного лоббиста на Капитолийском

холме. 2006 // «Независимая газета», 18.10.

Bugala P. 2006. Transparency Begins at Home. An Assessment of United States Revenue Transparency and EITI Requirements. Oxham America & Publish What You Pay.

Bull H. 2002. The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics. N.Y.: Columbia University Press.

Complaint to the UK National Contact Point under the Specific Instance Procedure of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. 2007. A Report by Global Witness. L.

«European Voice», 2007, 18–24.10.

«Financial Times», 2007, 06.03.

Funny Business in the Turkmen–Ukrainian Gas Trade.

2006. A Report by Global Witness. L.

Hot Chocolate: How Cocoa Fuelled the Conflict in Cote d'Ivoire. 2007. A Report by Global Witness. L.

«International Herald Tribune», 2007, 27.03, 03–04.11.

Le nerf de la guerre. Eliminer le commerce des ressources du conflit. 2006. Un document d'information de Global Witness.

Lynn M. 2007. Why Hedge Funds Need to Be Opaque //

«International Herald Tribune», 16.10.

OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones. 2006. Organization for Economic Co-operation and Development. OECD Publications: <http://www.oecd.org/dataoecd/26/21/36885821.pdf>

Oil and Mining in Violent Places. Why Voluntary Codes For Companies Don't Guarantee

Human Rights. 2007. A Report by Global Witness. L.

Rosenberg T. 2007. Venezuela's Petrosocialism: More Than an Oil Problem // «International Herald Tribune», 03–04.11.

Ruggie J. 2007. Business and Human Rights in Conflict Zones: The Role of Home States. B.: SRSG Background Paper.

«The Wall Street Journal», 2007, 05.11.

**Институт социологии РАН,  
Институт социально-политических исследований РАН,  
Российское общество социологов,  
Государственный университет - Высшая школа экономики**

проводят 21–24 октября 2008 г. в Москве

Третий Всероссийский социологический конгресс

**«СОЦИОЛОГИЯ И ОБЩЕСТВО:  
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ»**

Конгресс приурочен к 50-летию Советской социологической ассоциации и 40-летию Института социологии РАН. В качестве его соорганизаторов выступают все социологические ассоциации, общества и союзы, а также ведущие университеты и исследовательские структуры России.

Конгресс посвящен диагностике состояния и проблемам развития российской социологии как науки и учебной дисциплины в контексте европейской и мировой социологии, анализу научно обоснованных путей развития российского общества, характеристике каналов взаимодействия социологии, социологов и общества и др.

Оргвзнос для участников составляет 500 руб., для аспирантов — 200 руб., для студентов — бесплатно. Первое пленарное заседание пройдет 21 октября в Большом актовом зале РАН, все последующие заседания и сессии будут проходить в ГУ-ВШЭ.

С предварительной программой конгресса можно ознакомиться по адресу: [http://www.isras.ru/index.php?page\\_id=680](http://www.isras.ru/index.php?page_id=680).

Адрес Оргкомитета: 117218, Москва, ул. Кржижановского 24/35, корп. 5, комн. 314. Тел.: (495) 719-09-71, 128-86-01.