



# РУКОВОДСТВО ПО ИПДО ДЛЯ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ

Пути поддержки и углубления прозрачности в области ресурсов

**Руководство по ИПДО для  
законодателей**

Пути поддержки и углубления  
прозрачности в области ресурсов

Автор - Алисон Пол ДеШривер  
при участии Джона Джонсона  
(Национальный демократический  
институт (НДИ)), с учетом замечаний  
Маттео Пеллегрини, сотрудников  
Института мониторинга доходов  
(ИМД), а также Эдди Рича и Андерса  
Крэкенеса (Международный  
секретариат ИПДО).

ISBN: 978-0-9817665-6-0

© EITI 2009

Мнения, высказанные в настоящем  
издании, являются исключительно  
мнениями авторов и лиц, оказавших  
им содействие.

Оформитель - Юдит Ковач, компания  
«Креатек» На основе дизайна Алисон  
Бинлэнд



# РУКОВОДСТВО ПО ИПДО ДЛЯ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ

Пути поддержки и углубления прозрачности в области ресурсов



# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b>	<b>7</b>
<b>Общая пояснительная записка</b>	<b>11</b>
<b>Введение</b>	<b>13</b>
<b>Глава I. Что такое ИПДО?</b>	<b>15</b>
Что такое ИПДО?	15
Каковы преимущества ИПДО?	16
Кто принимает участие в ИПДО?	17
Как осуществляется руководство и финансирование ИПДО в каждой стране?	17
Как осуществляется руководство и финансирование ИПДО на международном уровне?	17
Как законодатели могут больше узнать об ИПДО?	17
<b>Глава II. Законодательные органы и ИПДО</b>	<b>19</b>
Как законодатели могут принять участие в работе ИПДО?	19
Как законодатели могут получить пользу от участия в работе ИПДО?	20
Какие законодательные механизмы и стратегии могут использоваться для участия в работе ИПДО?	20
<b>Глава III. Подготовка к участию в ИПДО</b>	<b>23</b>
Что важно знать о добывающих отраслях для участия в ИПДО?	23
Какими механизмами лучше всего пользоваться законодателю, чтобы получить эту информацию?	25
Что законодатели могут сделать для того, чтобы способствовать согласию правительства на ИПДО?	26
<b>Глава IV. Создание структур управления ИПДО</b>	<b>27</b>
Что законодателям необходимо знать о структурах управления ИПДО?	27
Принимают ли законодатели участие в работе ГЗС? Каковы преимущества их участия в ее работе?	29
Как законодатели могут осуществлять мониторинг деятельности ИПДО?	30
<b>Глава V. Подготовка программы ИПДО</b>	<b>33</b>
Каковы основные проблемы, связанные с программой ИПДО?	33
Где будут отражены решения по определению объема программы?	34
Как законодатели могут обеспечить соответствие ИПДО согласованному рабочему плану?	35
<b>Глава VI. Анализ и совершенствование отчетности и процесса ИПДО</b>	<b>37</b>
Как работает процесс представления отчетности?	37
Как должен выглядеть отчет по ИПДО?	38
Помощь законодателей в совершенствовании отчетности по ИПДО и процесса ИПДО	39

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Глава VII. Информирование об Отчете по ИПДО</b>	<b>41</b>
Почему информирование является важным элементом в программе ИПДО?	41
Почему важно информировать о результатах ИПДО?	42
Почему законодатели должны помогать в информировании об ИПДО?	42
Каковы задачи информирования о результатах отчета по ИПДО?	42
Каковы некоторые методы организации информирования об ИПДО?	43
<b>Глава VIII. Обеспечение успешного процесса валидации</b>	<b>45</b>
Какова цель процесса валидации?	45
Как работает процесс валидации?	45
Как законодатели могут осуществлять надзор за процессом валидации?	46
<b>Глава IX. Укрепление процесса ИПДО</b>	<b>47</b>
Почему важно укреплять процесс ИПДО?	47
Как принятие закона об ИПДО может способствовать успеху программы?	47
За пределами ИПДО	48
Соотнесение ИПДО с составлением бюджета и бюджетным надзором	49
<b>Глава X. Участие в международном движении ИПДО</b>	<b>51</b>
Объединение усилий стран, внедряющих ИПДО	51
Сотрудничество международных законодательных организаций	52
Как воспользоваться заинтересованностью в ИПДО в целях дальнейшего укрепления законодательной базы?	53
<b>Приложения</b>	<b>55</b>
Приложения А : Принципы и критерии ИПДО	55
Приложения В : Обзор законодательных стратегий в сфере ИПДО	57
Приложения С : Перечень дополнительных ресурсов	60
Приложения D : Закон о НИПДО	63
Приложения Е : Карта финансовых потоков Камеруна	69
Приложения F : Глоссарий ИПДО	70
<b>Вставки, практические примеры, схемы, рисунки и таблицы</b>	
Вставка 1 : “Ресурсное проклятие” и нищета	13
Вставка 2 : Типы заинтересованных сторон ИПДО	17
Вставка 3 : Создание структуры участия законодателей в ИПДО	20
Вставка 4 : Составление карт финансовых потоков	25
Вставка 5 : Потенциальные источники опыта участия в ИПДО	29
Вставка 6 : Примечание в отношении сроков ИПДО	30
Вставка 7 : Что делать, если данные ранее не проходили аудит	34
Вставка 8 : Как максимально воспользоваться преимуществами брифингов по ИПДО	35

Вставка 9 : Что делать, если правительство не отвечает на просьбы о предоставлении информации по ИПДО	35
Вставка 10 : Вопросы, которые необходимо задавать при рассмотрении отчета по ИПДО	39
Вставка 11 : Информирование онлайн: некоторые международные и национальные вебсайты по ИПДО	42
Практический пример No 1 : Возмещение средств в Нигерии	16
Практический пример No 2 : Исследование по ИПДО в Замбии	26
Практический пример No 3 : Членство законодателей в ГЗС	27
Практический пример No 4 : Семинар для заинтересованных сторон в Замбии	28
Практический пример No 5 : Вступление в состав ГЗС ИПДО	30
Практический пример No 6 : Развитие ИПДО в Монголии	34
Практический пример No 7 : Дополнительные примеры существенности доходов	34
Практический пример No 8 : Участие в семинаре, посвященном отчету по ИПДО в Гане	37
Практический пример No 9 : Примеры проблем в отчете по ИПДО: Монголия	38
Практический пример No 10 : Выездные сессии в Нигерии	43
Практический пример No 11 : Закон об Инициативе прозрачности в добывающих отраслях Нигерии (НИПДО)	48
Практический пример No 12 : Примеры новаторства в ИПДО	49
Практический пример No 13 : Восточноафриканская законодательная ассамблея (ВАЗА) и региональное сотрудничество	52
Практический пример No 14 : Европейский парламент и стандарты бухгалтерского учета	53
Практический пример No 15 : Проект прозрачности доходов “Парламентарии арабских стран против коррупции”	53
Схема No 1 : Процесс ИПДО	16
Схема No 2 : Структура управления ИПДО в Гане	29
Рис. 1 : Страны-кандидаты ИПДО по состоянию на январь 2009 года	18
Таблица 1 : Характерные виды контрактов в нефте-, газо- и горнодобывающей отраслях	24





**К**то-то сказал, что солнечный свет - лучшее дезинфицирующее средство. Наши добывающие отрасли действительно нуждаются в солнечном свете прозрачности. Во многих странах, богатых полезными ископаемыми, их граждане и даже их представители ничего не знают о доходах, получаемых от добычи национальных ресурсов. Мы не знаем, какое богатство приносит нефтяная, газовая и горная отрасли и куда оно поступает. В результате деньги, которые могли бы помочь нашим гражданам спастись от нищеты, получить образование, которое необходимо для строительства лучшей жизни, и медицинское обслуживание, в котором они нуждаются, неправильно распределяются или уходят по каналам коррупции.

Мы, как законодатели, должны настаивать на том, чтобы добывающие отрасли информировали нас о своих платежах и доходах, получаемых нашими правительствами. В этом может помочь Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО). ИПДО - это простая идея, которая может пролить свет на доходы, получаемые от добычи нефти, газа и других полезных ископаемых.. В рамках ИПДО компании обнаруживают данные о платежах, которые они производят в пользу правительств, а правительства - получаемых им доходах. Определение несоответствий между данными, предоставляемыми компаниями и правительствами, может послужить мощным сдерживающим средством для коррупции и стать существенным шагом на пути к ответственности.

Законодатели могут сыграть важную роль в обеспечении эффективной работы ИПДО. Об этом и говорится в настоящем Руководстве, преследующем две задачи. Первая - это объяснение процесса ИПДО. Вторая - представление конкретных предложений по участию законодателей в реализации процесса ИПДО в вашей стране.

Как ваш коллега, я прекрасно осведомлен о том, какой огромный объем работы вам требуется выполнять изо дня в день согласно вашим многочисленным ролям и обязанностям. Вам приходится постоянно находить равновесие между требованиями законодательной власти, избирательного округа, партии, семьи и друзей. Возможно, вас беспокоит вопрос, зачем вам нужна дополнительная обязанность по внедрению ИПДО и зачем вам вообще тратить время на чтение этого Руководства. Но, если Вы живете в стране, которая, как и моя страна, сильно зависима от добывающих отраслей, то время, которое понадобится Вам для того, чтобы прочитать это Руководство и принять участие в ИПДО, будет потрачено с пользой. Ваше участие и участие ваших коллег в ИПДО наверняка послужит важным шагом на пути к получению бедными людьми всего мира справедливой доли в нашем общем богатстве. Ваше участие будет одним из шагов на пути к лучшему и более безопасному миру для всех нас.

Итак, добро пожаловать!

Достопочтенный Гивен Лубинда  
Председатель Комитета по делам экономики  
при Национальной ассамблее Замбии



**Н**астоящее руководство составлено Алисон Пол ДеШривер при участии Джона Джонсона (Национальный демократический институт (НДИ)). Маттео Пеллегрини и другие сотрудники Института мониторинга доходов предоставили полезные замечания в ходе всего процесса планирования и составления настоящего Руководства, а также руководили его оформлением. Эдди Рич и Андерс Крекенес из Международного секретариата ИПДО осуществляли надзор за выпуском настоящего Руководства и приняли активное участие в его составлении и оформлении. Авторы также проконсультировались и получили полезные замечания от Сефа Ашиагбора и Кэти Гест (НДИ), членов Консультационной группы (перечислены ниже) и Синди Крун из Института Всемирного банка. Исследования для настоящего Руководства провели г-жа ДеШривер и г-жа Круг в Вашингтоне, а также Ада Амина Озеново, Абдельмаин Эзан и Брионн Досон (НДИ) в Нигерии, Йемене и Замбии соответственно. Дополнительные исследования провел Лео Спаанс из представительства НДИ в Брюсселе.

Настоящее издание подготовлено и выпущено при финансовой поддержке Международного секретариата ИПДО, Института мониторинга доходов (ИМД) и Американского агентства по международному развитию.

## **Члены консультационной группы**

Достопочтенный Дан Огало, бывший член парламента Уганды, член Восточноафриканской законодательной ассамблеи

Г-н Джон Уильямс, бывший член парламента Канады, глава Всемирной организации парламентариев против коррупции

Г-н Ричард Дион, консультант по вопросам политики и внешних связей, компания «Шелл»

Г-жа Ванесса Херрингшо, директор лондонского представительства, Институт мониторинга доходов

Г-жа Бэрри Хофманн, заместитель директора, курирующий деятельность в Центральной и Западной Африке, Национальный демократический институт

Г-н Анвар Рават, руководитель программы ИПДО, Всемирный банк



## ОБЩАЯ ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

- Известно ли вам, сколько компании платят вашим правительствам за нефть, газ и минералы, добываемые ими в вашей стране?
- Известно ли вам, за какие суммы отчитывается ваше правительство и на какие его цели идут эти средства?
- Доступна ли такая информация широкой общественности в вашей стране?
- Является ли ваш голос ведущим в борьбе за улучшение управления в вашей стране?

Если на первые три вопроса вы ответили “нет”, то Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) может помочь улучшить управление доходами от добычи нефти, газа и других полезных ископаемых в вашей стране. Такие доходы дают большой потенциал для роста и развития, но зачастую они не реализуют этот потенциал. Объемы получаемых доходов, их распределение и цели, для достижения которых они используются, покрыты пеленой таинственности.

Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) представляет собой мировой стандарт, способствующий обеспечению прозрачности доходов от нефте-, газо- и горнодобывающей отраслей промышленности. ИПДО сосредоточена на двух основных механизмах. Во-первых, она требует, чтобы компании обнародовали размеры платежей, которые они производят в пользу правительств, а правительства - доходы, получаемые ими от компаний. Во-вторых, она требует сверки этих данных независимым администратором под руководством и надзором комитета заинтересованных сторон.

Программы ИПДО могут помочь усилению действий по бюджетному контролю и надзору, способствовать борьбе с коррупцией и продвигать идеи добросовестного управления, а также способствовать улучшению инвестиционного климата в стране. Дополнительная прозрачность, которая часто является результатом внедрения программы ИПДО, помогает выработать у общественности доверие к демократическим институтам и, в конечном счете, обеспечивает употребление большей части доходов от добычи природных ресурсов на общее благо. Законодатели, принимающие активное участие в работе ИПДО, могут помочь своим странам достичь указанные цели и в ходе этой деятельности зарекомендовать себя как надежные и дееспособные лидеры в деле добросовестного управления и обеспечения прозрачности.

Для успеха ИПДО особо важную роль играет законодательная власть, которая эффективно осуществляет свои три основных функции: надзора, представительства и законотворчества. Законодатели могут помочь обеспечить присоединение их правительств к ИПДО, а также соответствие программы Критериям и Принципам ИПДО (см. Приложение А), чтобы она отвечала конкретным потребностям страны и чтобы осуществлялось надлежащее руководство программой, ее контроль и пропаганда.

Самые важные решения в отношении программы ИПДО принимаются в начале процесса, когда разрабатывается программа и создаются структуры управления ИПДО. Эти решения будут определять, какая информация будет предоставляться и в каком формате. Они также повлияют на выбор лиц и их роли в ИПДО. Успех программы ИПДО зависит от всех этих факторов, и законодателям потребуется решить, как лучше всего обеспечить их наличие и повлиять на них.

Участие законодателей не менее важно при выпуске отчета. В отчете должны быть отмечены несоответствия между платежами компаний и доходами, получаемыми правительствами, данные о которых они сообщают, а также приведены рекомендации по улучшению практики сбора и учета доходов правительства. Законодатели могут воспользоваться отчетом как механизмом обеспечения подотчетности правительства. Наконец, законодатели играют очень важную роль на этапе валидации - последнем шаге ИПДО, в ходе которого страна может претендовать на международное признание, которое она получает, став "страной, выполняющей требования" ИПДО (страна-последователь).

### Основные рекомендации для законодателей

- *Включитесь в работу по ИПДО, чтобы развивать опыт и навыки руководства в области обеспечения прозрачности и добросовестного управления в добывающих отраслях.*  
ИПДО создает для многих участников -- государственных органов, общественных организаций и частных компаний -- структурированный процесс, позволяющий создавать партнерства. Принимая участие в работе ИПДО, законодатели могут накопить опыт в вопросах деятельности добывающих отраслей и завоевать репутацию надежных лидеров в вопросе, который важен для граждан.
- *Пользуйтесь системой комитетов для осуществления контроля ИПДО и надзора за ее деятельностью.*  
Программы ИПДО наиболее эффективны тогда, когда осуществляется их добросовестное управление и контроль, и когда публикуются результаты работы. Законодатели могут осуществлять надзор посредством организованной и координированной работы в комитетах. Общественные слушания в комитетах - еще один полезный способ информирования общественности об ИПДО и учета ее мнений в процессе.
- *Координируйте вашу деятельность с общественными организациями.*  
Некоторые общественные организации очень активно работают над вопросами, связанными с добывающими отраслями. Некоторые из них поддерживают контакты с международными организациями, которые оказывают им финансовую поддержку и предоставляют им информацию о добывающих отраслях и об ИПДО. Такие организации могут предоставить законодателям полезную информацию об ИПДО и о добывающих отраслях промышленности, успешно способствовать принятию или дальнейшему развитию ИПДО правительствами, выработать на основе имеющейся у них информации идеи о развитии политики усиления или развития ИПДО, а также помочь в обеспечении ответственности правительства за недостающие или неправильно распределяемые доходы.
- *Включите ИПДО в ваши контакты с избирателями.*  
Зачастую граждане очень обеспокоены тем, приносят ли им пользу природные ресурсы их стран, но мало знают о том, какие доходы правительство получает от добывающих отраслей, и о том, как оно их расходует. Законодатели могут делиться этой информацией посредством поддержания регулярных контактов с избирателями.
- *Развивайте взаимоотношения с другими участниками ИПДО и максимально используйте преимущества, получаемые от таких взаимоотношений*  
Законодатели могут осуществлять более информированный и эффективный надзор за процессом ИПДО, работая совместно со своими коллегами в других странах, принимающих участие в ИПДО, а также в региональных и международных законодательных сетях и с международными спонсорами. Законодатели должны максимально воспользоваться всемирным интересом к ИПДО, запрашивая поддержку своего участия в ИПДО.

Спрос на нефть, газ и другие полезные ископаемые оказал негативное воздействие на многие страны, богатые полезными ископаемыми. Вместо того, чтобы способствовать искоренению нищеты и экономическому росту, доходы, полученные от добычи этих ресурсов, зачастую приводят к крупномасштабной коррупции, сдерживанию развития и конфликтам.

При отсутствии высокоразвитых, прозрачных и отчитывающихся перед гражданами государственных органов доходы от добычи нефти, газа и других полезных ископаемых зачастую распределяются неэффективно. Нерегулируемый приток значительных объемов средств в правительства может стать огромным соблазном для власти предрасположенных, и тогда они обращаются к коррупции. Государственные чиновники могут потерять из виду необходимость аккуратного расходования средств в годы “бума” и начать пользоваться своими личными возможностями для нахождения недолговечных решений социальных и экономических проблем. При этом страдают взаимоотношения между гражданами и их правительствами, так как правительственные чиновники меньше зависят от доходов от налогов и недобывающих отраслей. Наконец, преимущества получает только весьма ограниченный узкий круг людей, в то время как большинство населения по-прежнему живет в нищете.

Граждане, государственные органы, общественные организации, компании и международные организации начали работать над искоренением “ресурсного проклятия” путем развития и продвижения большей прозрачности и подотчетности в добывающих отраслях. Имея большой доступ к информации о том, как правительство руководит деятельностью этих отраслей, законодатели и общественность могут тщательно проверять работу правительства, задавать важные вопросы и способствовать улучшению. Сама по себе прозрачность не принесет с собой улучшение управления и развитие стран, богатых полезными ископаемыми. Наоборот, подотчетность невозможна без информации, следовательно, прозрачность является важным шагом на пути к ней.

Инициатива прозрачности в добывающих отраслях - один из механизмов, которыми начинают пользоваться многие страны, богатые полезными ископаемыми. ИПДО усиливает важность принципов прозрачности и подотчетности, призывая к полной проверке и опубликованию платежей компаний и доходов правительств. Посредством партнерств между гражданами, государственными органами и компаниями ИПДО помогает освещать добывающие отрасли светом прозрачности и становится важным механизмом обеспечения ответственности правительства за пользование такими доходами.

Законодательная власть может сыграть в ИПДО важнейшую роль. В настоящем Руководстве содержится информация для законодателей<sup>1</sup> о процессе ИПДО, а также практические рекомендации о том, как они могут способствовать участию правительства в ИПДО и обеспечить успех программы ИПДО. Оно рассчитано в первую очередь для законодателей и их персонала, но может также оказаться полезным для политических лидеров, правительственных чиновников, общественных организаций и международных участников.

## Вставка 1

### “Ресурсное проклятие” и нищета

Термин “ресурсное проклятие” широко употребляется для описания парадоксальной ситуации, в которой страны, имеющие обильные запасы природных ресурсов, обычно больше страдают от нищеты, слабого экономического роста и замедленного развития.

Больше всего обычно страдают как раз самые бедные граждане страны. В развивающихся странах, богатых полезными ископаемыми, зачастую имеет место меньшая продолжительность жизни и большие неравенство, неграмотность и детская смертность, чем в странах, имеющих намного меньше ресурсов. Несмотря на свое богатство, эти страны обычно находятся в самом низу международных таблиц показателей развития человечества.

1 Для простоты термин “законодатель” используется в настоящем Руководстве по отношению к членам парламентов, законодателям, депутатам, членам конгресса и т.п. Аналогично, термин “законодательные органы” (“законодательная власть”) используется как общий термин, обозначающий любые государственные представительные учреждения, в том числе парламенты, конгрессы, ассамблеи и т.п.

В настоящем Руководстве десять глав. В главе I представлен обзор ИПДО и процесса ИПДО. В главе II дается общее представление об участии законодательных органов в ИПДО и о путях возможного сотрудничества законодателей в этой связи. Наконец, в главах III-X рассматриваются конкретные аспекты процесса ИПДО и представлены конкретные предложения относительно той роли, которую законодательные органы могут сыграть в обеспечении успеха процесса.



# Что такое ИПДО?



## Глава I.

*Для эффективного участия в ИПДО законодателям необходимо ознакомиться с некоторыми существенными элементами инициативы. В настоящей главе представлен краткий обзор работы по ИПДО и управления ею, а также описаны возможные преимущества для стран.*

### Что такое ИПДО?

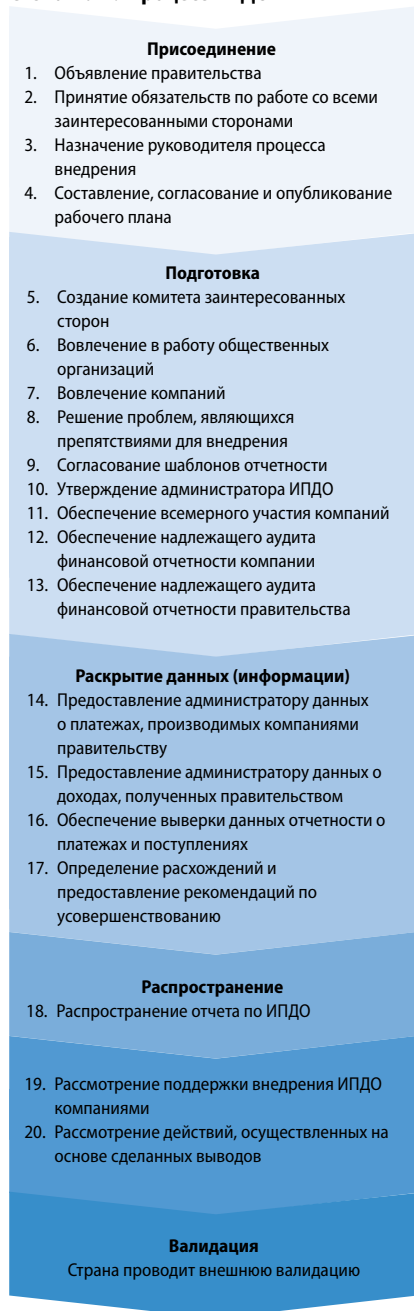
ИПДО представляет собой мировой стандарт прозрачности в добывающих отраслях. Особое внимание в нем уделяется сверке платежей компаний с доходами, полученными государственными органами, и предоставлению этой информации широким слоям общественности. Ее цель - найти возможные расхождения между размерами платежей и поступившими доходами, расследовать причины таких расхождений и решить существующие проблемы.

Процесс ИПДО осуществляется при содействии независимого администратора и контролируется руководящим комитетом заинтересованных сторон. Администратор подготавливает открытый отчет, содержащий данные о доходах и платежах и объяснения расхождений в данных и недостатков процесса. Каждая программа ИПДО должна проводиться с соблюдением Принципов и Критериев ИПДО<sup>2</sup> и состоять из 20 частей, которые делятся на четыре этапа, как показано на Схеме No 1 на следующей странице. Тем не менее, весь процесс разработан таким образом, чтобы он был гибким, и чтобы каждая страна могла по необходимости откорректировать его в соответствии со своими потребностями. После внедрения процесс ИПДО должен осуществляться ежегодно.

Для того, чтобы страна могла стать страной-кандидатом ИПДО, ее правительство должно открыто взять на себя обязательства по присоединению к инициативе и выполнить четыре части этапа присоединения. После того, как страна полностью внедрит ИПДО и успешно пройдет процесс валидации (см. Глава VIII. Обеспечение успешного процесса валидации), валидация проводится каждые два года.

<sup>2</sup> См. Приложение А. Принципы и критерии ИПДО.

## Схема No 1 : Процесс ИПДО



## Каковы преимущества ИПДО?

Страны принимают решение о присоединении к ИПДО по целому ряду причин. Ниже описаны некоторые из них. ИПДО может помочь:

*Обеспечить использование большей части доходов от добычи нефти и полезных ископаемых на благо населения страны.* В этом заключается основное преимущество ИПДО.

*Усилить бюджетный контроль и надзор.* Отчеты ИПДО могут быть важными механизмами, посредством которых граждане и законодатели смогут понять, каков объем денежных поступлений в государственный бюджет, а также, в тех случаях, когда страны принимают соответствующее решение, - каким образом расходуются эти средства. В некоторых случаях благодаря ИПДО правительствам удалось возместить неучтенные средства или суммы, недовыплаченные компаниями.

*Принять более разносторонние повестки дня, направленные на борьбу с коррупцией и обеспечение добросовестного управления.* Благодаря эффективным программам ИПДО коррупцию намного труднее скрыть. Выступая за прозрачность в тех областях, где обычно преобладает скрытность, ИПДО можно создать прецеденты, которые, в свою очередь, приведут к усилению прозрачности в других государственных органах.

*Добиться доверия граждан к государственным учреждениям.* Когда избранные должностные лица с помощью ИПДО способствуют большей открытости и общественному обсуждению того, как правительство получает и расходует доходы, то граждане чувствуют себя активными участниками процесса выработки политики, более уверенными в том, что их интересы будут учтены при принятии правительством решений, и, кроме того, более вероятно, что они будут верить в то, что могут сыграть важную роль в обеспечении подотчетности своего правительства.

*Способствовать смягчению конфликтов между правительствами, компаниями и населением.* Добывающие отрасли зачастую вторгаются в жизнь населения районов, в которых они работают, и наносят им ущерб. Поскольку их работа предполагает нарушение почв и приезд работников из другой местности или района (а иногда и из других стран), отношение к ним зачастую бывает враждебным, а в крайних случаях это может привести к возникновению конфликта. Правительство и компании часто обвиняют друг друга. Между этими участниками процесса необходимо добиваться большей прозрачности, и ИПДО может помочь в этом, став форумом для диалога, взаимопонимания и разрешения разногласий.

## Практический пример No 1

### Возмещение средств в Нигерии

В первом отчете Нигерии по ИПДО было выявлено расхождение в размере 230 миллионов найра между суммами, отраженными в отчетах компаний как выплаченные, и доходами, полученными Нигерийским центральным банком согласно его отчетам. После того, как аудиторы изучили проблему более детально, они определили целый ряд проблем, связанных с бухгалтерским учетом, ведением счетов и пр., чем можно объяснить тот факт, что значительная часть суммы данных средств изначально не была учтена. В результате сумма недостающих средств уменьшилась до 8,5 миллиона.

В 2008 году, когда временный комитет Национальной ассамблеи начал проводить слушания, целью которых было расследование деятельности Нигерийской национальной нефтяной компании (НННК), при допросе должностных лиц из Департамента нефтяных ресурсов члены ассамблеи смогли сослаться на отчет по ИПДО.

*Улучшить инвестиционный климат.* Внедрение ИПДО в стране посылает международным инвесторам и компаниям сигнал о приверженности правительства усилению прозрачности и подотчетности. Страна в таком случае может восприниматься как более привлекательный объект инвестиций, что, в свою очередь, может способствовать быстрому экономическому росту в других отраслях; в долгосрочной перспективе по мере улучшения рейтингов риска страны может возрасти доступ к более дешевому капиталу.

## Кто принимает участие в ИПДО?

ИПДО требует активного участия со стороны широкого круга заинтересованных сторон. В Сборнике документации ИПДО заинтересованные стороны определены как “физические лица, группы населения, объединения и организации, заинтересованные в результате работы ИПДО и способные влиять на нее”<sup>3</sup>. В большинстве стран - это представители правительства, общественных организаций и частного сектора, принимающие участие в работе руководящего комитета или рабочей группы заинтересованных сторон (ГЗС). Роль законодателей бывает различной: от непосредственного участия в работе ГЗС до контроля процесса ИПДО в своем надзорном качестве. ГЗС, о которой более подробно говорится в Главе IV, является основным органом ИПДО, отвечающим за принятие решений.

## Как осуществляется руководство и финансирование ИПДО в каждой стране?

Каждая внедряющая страна проводит свой собственный процесс ИПДО под руководством правительственного чиновника высокого уровня и ГЗС. Правительство внедряющей страны должно стать основным источником финансирования программы ИПДО. Кроме того, в некоторых странах целевое техническое содействие может оказывать Донорский целевой фонд (ДЦФ), которым руководит Всемирный банк.

## Как осуществляется руководство и финансирование ИПДО на международном уровне?

Руководство ИПДО на международном уровне осуществляет Правление ИПДО, состоящее из 20 человек. Международный секретариат ИПДО, расположенный в Осло (Норвегия), оказывает поддержку Правлению ИПДО и является основным контактным органом для организаций, участвующих или заинтересованных в ИПДО. Секретариат способствует реализации процесса ИПДО, координирует работу по информированию и принятию решений по вопросам политики для международных заинтересованных сторон ИПДО и предоставляет консультации сторонам, внедряющим ИПДО.

## Как законодатели могут больше узнать об ИПДО?

Прежде всего - на международном вебсайте ИПДО ([www.eiti.org](http://www.eiti.org)). Помимо этого, см. перечень источников информации в Приложении С к настоящему Руководству. Кроме того, законодатели могут обратиться с просьбой о встрече к должностным лицам тех государственных ведомств, которые с большей вероятностью готовы продвигать ИПДО (например, в нефте- или горнодобывающей отрасли, финансах, экономике или планировании), а также к местным партнерам из числа общественных организаций и в представительстве коалиции “Публикуй то, что платишь”, “Транспаренси Интернэшнл” и Института мониторинга доходов (ИМД). Представитель Всемирного банка также сможет предоставить дополнительную информацию об ИПДО.

3 Сборник документации ИПДО, стр. 5, Инициатива прозрачности в добывающих отраслях, 2005.

### Вставка 2

#### Типы заинтересованных сторон ИПДО

##### *Правительственные или государственные учреждения*

- Нефте- или горнодобывающее ведомство
- Ведомства, взимающие платежи или распределяющие доходы
- Ведомство по экономическому развитию и планированию
- Субнациональное правительство
- Национальные нефте- или горнодобывающие компании
- Традиционные лидеры
- Высшие ревизионные органы
- Законодательная власть (комитеты по бюджету, финансам, планированию и природным ресурсам)

##### *Частный сектор*

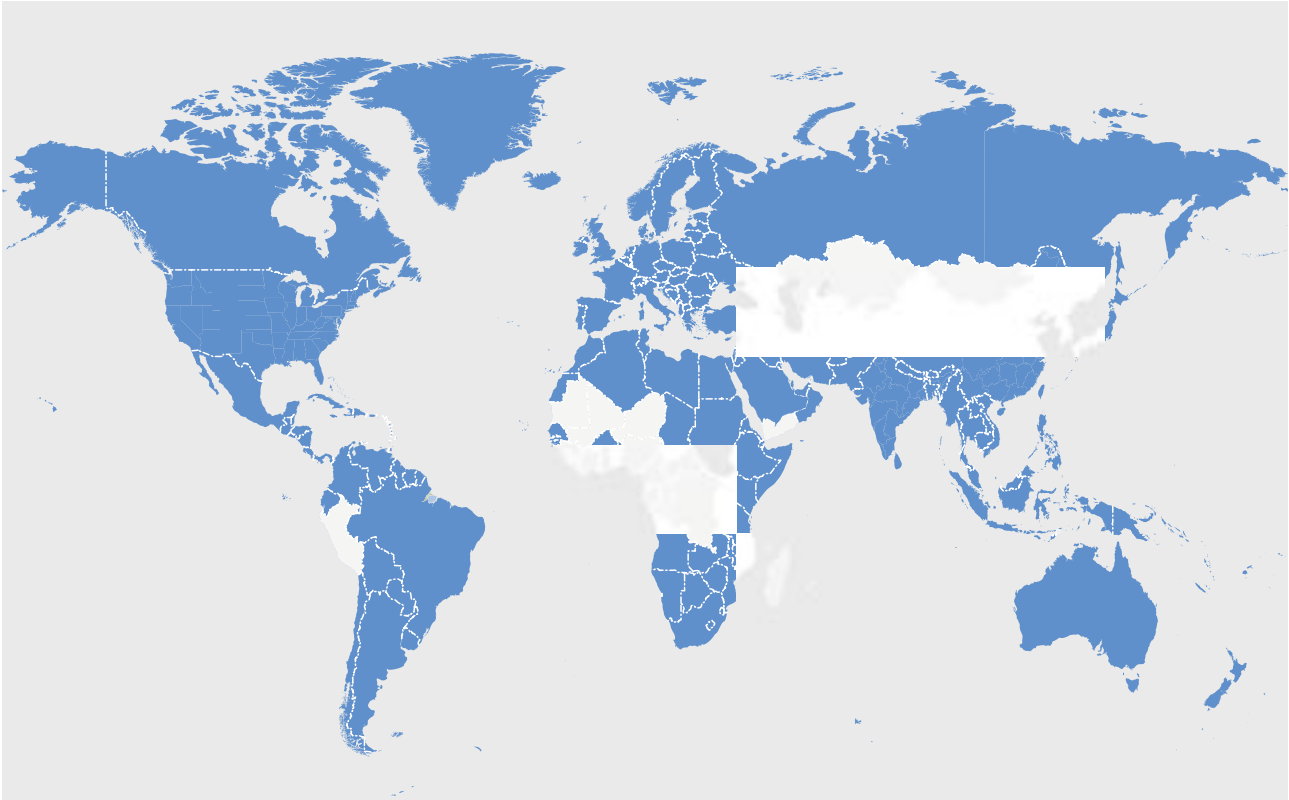
- Нефте-, газо- и горнодобывающие компании (международные, национальные частные, государственные)
- Национальные нефте- или горнодобывающие компании
- Инвесторы
- Деловые и промышленные ассоциации

##### *Общественные организации и пр.*

- Местные общественные организации
- Национальные неправительственные организации (НПО)
- Международные НПО и их местные отделения
- Средства массовой информации
- Профсоюзы
- Академические и научно-исследовательские учреждения
- Религиозные организации
- Традиционные/племенные лидеры

Источник: Внедрение ИПДО: применение первых выводов, сделанных на местах. Всемирный банк, 2008.

Рис. 1 : Страны-кандидаты ИПДО по состоянию на январь 2009 года



Страны-кандидаты ИПДО (по состоянию на январь 2009 года):

- |                                    |                       |
|------------------------------------|-----------------------|
| ■ Азербайджан                      | ■ Мадагаскар          |
| ■ Камерун                          | ■ Мали                |
| ■ Центральноафриканская Республика | ■ Мавритания          |
| ■ Кот-д'Ивуар                      | ■ Монголия            |
| ■ Демократическая Республика Конго | ■ Нигер               |
| ■ Экваториальная Гвинея            | ■ Нигерия             |
| ■ Габон                            | ■ Перу                |
| ■ Гана                             | ■ Республика Конго    |
| ■ Гвинея                           | ■ Сан-Томе и Принсипи |
| ■ Казахстан                        | ■ Сьерра-Леоне        |
| ■ Кыргызстан                       | ■ Восточный Тимор     |
| ■ Либерия                          | ■ Йемен               |

# Законодательные органы и ИПДО



## Глава II.

*Законодательная власть играет важнейшую роль в обеспечении эффективности ИПДО. В настоящей статье рассмотрены составляющие элементы этой роли, а также описаны механизмы и стратегии, которыми законодатели могут пользоваться для успешного внедрения ИПДО в своей стране.*

*“Законодатели должны проявлять активность при надзоре за доходами, поступающими из добывающих отраслей... только тогда они смогут помочь в борьбе против нищеты”.*

Сенатор Ли Маэба, председатель комитета Сената по геологоразведке и добыче нефти и газа  
(Национальная ассамблея Нигерии)

### Как законодатели могут принять участие в работе ИПДО?

Для успеха ИПДО особо важную роль играет законодательная власть, которая эффективно осуществляет свои три основных функции: надзора, представительства и законотворчества.

#### ■ Надзор :

Законодательные органы имеют достаточно полномочий для того, чтобы анализировать деятельность правительства, обеспечивать эффективную и законную реализацию программ и обеспечивать учет выделенных средств. Умело пользуясь возможностью задать вопросы, проводя общественные слушания, приглашая министров, представителей деловых кругов и иных лиц для выступления перед комитетами, законодатели могут обеспечить надлежащее руководство процессом ИПДО и своевременный выход достоверных и широко публикуемых отчетов по ИПДО. После выхода отчета законодатели могут обеспечить широкое обнародование его результатов, а также способствовать действиям со стороны правительства, направленным на проработку расхождений и недостатков.

### Вставка 3

#### Создание структуры участия законодателей в ИПДО

Законодателям рекомендуется организовать и координировать свое участие в ИПДО. Скорее всего, они создадут рабочую группу законодателей по ИПДО или будут координировать свои действия через политическую партию или специально созданную коалицию. Однако, учитывая важность надзора над процессом ИПДО, комитеты обычно являются наиболее эффективным механизмом.

В некоторых случаях один комитет может заниматься большинством вопросов, связанных с ИПДО. Например, Комитет по вопросам экономики и труда Замбии осуществляет надзор за деятельностью министерств горной промышленности и разработки полезных ископаемых, национального планирования и торговли и промышленности. Чаще бывает так, что целый ряд комитетов: бюджетный, по нефтяной или горной промышленности, по борьбе с коррупцией, - отвечает за определенные аспекты ИПДО и включается в работу на разных стадиях процесса ИПДО.

#### ■ *Представительство :*

В ходе выполнения своей представительской функции законодатели могут помочь в определении объема работ по программе ИПДО, а также обеспечить, чтобы он отражал широкий спектр интересов. Они могут принять участие в работе групп заинтересованных сторон (ГЗС) по ИПДО, а также обеспечить принятие общественными организациями на себя обязательств по достижению прозрачности в области ресурсов, и их активное участие в работе ГЗС. Посредством общественных слушаний, интервью в средствах массовой информации, работе по пропаганде среди избирателей, а также посредством других методов законодатели могут информировать общественность об ИПДО и ее проблемах и влиять на общественное мнение таким образом, чтобы в результате обеспечивалась подотчетность правительства.

#### ■ *Законотворчество :*

Наконец, в своем законотворческом качестве законодатели могут обеспечить согласие своих правительств на участие в процессе ИПДО и их активное участие в нем. Несколько стран столкнулись с юридическими препятствиями для внедрения ИПДО, в результате чего потребовался пересмотр законодательства. Законодатели могут обеспечить изменение соответствующего законодательства таким образом, чтобы оно отражало требования относительно прозрачности, выдвигаемые ИПДО. Кроме того, хотя это не входит в число требований ИПДО, некоторые страны усилили процесс ИПДО, включив этот процесс в законодательство.

## Как законодатели могут получить пользу от участия в работе ИПДО?

Законодатели принимают решение об участии в ИПДО по целому ряду причин. Инициатива дает законодательным органам, политическим партиям и отдельным законодателям возможность стать важными и уважаемыми лидерами в решении вопросов прозрачности в добывающих отраслях, которые зачастую очень беспокоят граждан. Она может послужить средством наработки опыта и создания партнерств с другими участниками работы по решению вопросов, возникающих в добывающих отраслях. Законодатели, работающие в тесном сотрудничестве с другими участниками процесса ИПДО, могут воспользоваться своим участием в нем как основой для решения других важных проблем, связанных с улучшением управления добывающими отраслями. Наконец, информация, полученная из отчетности по ИПДО, может стать важным механизмом для расширения и усиления бюджетного контроля и надзора со стороны законодательных органов.

## Какие законодательные механизмы и стратегии могут использоваться для участия в работе ИПДО?

В остальных главах настоящего Руководства рассмотрен ряд законодательных механизмов, позволяющих изучать процесс ИПДО и включаться в него. Большинство предложений подпадает под следующие четыре категории:

#### ■ *Координируйте вашу деятельность с общественными организациями.*

Некоторые общественные организации очень активно занимаются вопросами, связанными с добывающими отраслями. Некоторые из них поддерживают контакты с международными организациями, например, "Транспаренси Интернэшнл" и коалицией "Публикуй то, что платишь", которые оказывают им финансовую поддержку и предоставляют им информацию о добывающих отраслях и о процессе ИПДО. Такие организации могут предоставить законодателям полезную информацию об ИПДО и о

добывающих отраслях, успешно способствовать принятию или дальнейшему развитию ИПДО правительствами, выработать на основе имеющейся у них информации идеи о развитии политики укрепления или развития ИПДО, а также помочь в обеспечении ответственности правительства за неучтенные или неправильно распределяемые доходы.

- *Включите ИПДО в ваши контакты с избирателями.*

Зачастую граждане очень обеспокоены тем, приносят ли им пользу поступления от добычи природных ресурсов в их странах, но мало знают о том, какие доходы правительство получает от добывающих отраслей, и о том, как оно их расходует. Законодатели могут делиться этой информацией посредством поддержания регулярных контактов с гражданами.

- *Укрепляйте систему комитетов и пользуйтесь ею.*

Законодательные органы, располагающие эффективными системами комитетов, делят свою работу между ними и достигают намного большего, чем те, которые не имеют эффективно действующих комитетов. Комитеты, отвечающие за решение вопросов, относящихся к ИПДО, могут наработать конкретный опыт работы по ИПДО и зачастую работают намного лучше с представителями всех партий, соглашаясь на незначительные компромиссы, необходимые для достижения соглашений в области законодательства и политики. Общественные слушания в комитетах еще один полезный - и зачастую единственный - способ учета мнения общественности в процессе выработки политики.

Поскольку ИПДО занимается решением вопросов, обычно входящих в сферу ответственности целого ряда комитетов: по природным ресурсам, бюджету и финансам, государственному учету, борьбе с коррупцией, - для эффективного ведения надзора необходимо, чтобы деятельность этих комитетов координировалась и чтобы они делились друг с другом информацией. Кроме того, законодательные органы могут создавать специальные, особые или следственные комитеты для изучения или решения конкретных вопросов. Создание такого комитета для решения проблем, связанных с ИПДО, скорее всего, будет особо полезным сразу после выхода отчета; его задачей должно стать расследование недостатков или расхождений, определенных администратором и не разрешенных или не исправленных правительством.

- *Развивайте взаимоотношения с другими участниками ИПДО*

Наконец, законодатели могут осуществлять более информированный и эффективный надзор за процессом ИПДО, работая совместно со своими коллегами в других странах, принимающих участие в ИПДО, а также в региональных и международных законодательных сетях и с международными донорами.

В остальных главах настоящего Руководства содержится информация о тех аспектах процесса ИПДО, которые в наибольшей степени интересны для законодателей, а также объяснение возможного участия законодателей в этом процессе. Краткий обзор таких законодательных стратегий также приведен в Приложении В.





# Подготовка к участию в ИПДО



## Глава III.

*Программа ИПДО должна отражать конкретные особенности добывающих отраслей в каждой стране. В настоящей главе рассматриваются типы и источники информации, которая может помочь законодателям лучше понять добывающие отрасли, а также предлагаются механизмы, посредством которых законодатели могут принять участие в процессе ИПДО до начала первых шагов этого процесса и в ходе их осуществления.*

### Что важно знать о добывающих отраслях для участия в ИПДО?

Каковы основные вопросы, которые должны задавать законодатели, заинтересованные в реализации программы ИПДО? Ниже приведены пять вопросов, с которых желательно начинать.<sup>4</sup>

1. *Имеются ли в стране добывающие отрасли и каков их вклад в национальную экономику? От каких отраслей поступает большая часть доходов в государственный бюджет? Каков их вклад в ВВП? Согласно требованиям ИПДО, страны должны определить, какие отрасли будут включены в процесс отчетности.*
2. *Каковы основные игроки в отрасли? Какие международные и национальные компании действуют в каждой отрасли? Есть ли государственные компании, например, национальная нефтедобывающая компания, или правительство является партнером в каких-либо горно- или нефтедобывающих предприятиях? Согласно требованиям ИПДО, все компании, действующие в соответствующих отраслях, должны представлять отчеты..*

<sup>4</sup> Подробное обсуждение этих вопросов можно найти в документе "В поисках ответов", главы 6–8, Институт мониторинга доходов, 2008.

3. *Какие договоры подписаны между правительством и компаниями?* В договорах оговаривается, какие денежные суммы должно получить правительство и в какой форме (т.е. типы платежей), кто оплачивает затраты на производство, кто руководит работами, как происходил раздел или продажа ресурсов и в каком порядке осуществляются платежи в пользу различных сторон договора. В рамках ИПДО заключаются договоры двух основных типов - см. Таблицу 1.
4. *Каковы основные виды доходов?* Компании платят правительствам налоги, роялти, доходы в натуральной форме, бонусы, дивиденды, а также арендную плату. Согласно требованиям ИПДО, все существенные платежи нефте-, газо- и горнодобывающих отраслей должны публиковаться. Совокупный поток доходов составляет долю государства от деятельности отраслей.
5. *Какие государственные органы занимаются управлением доходов от добывающих отраслей?* Какие государственные органы получают доходы от компаний? Какие из них регулируют деятельность отрасли? На что именно идут средства от платежей компаний? Каким государственным органам они поступают?

**Таблица 1 : Характерные виды контрактов в нефте-, газо- и горнодобывающей промышленности<sup>5</sup>**

Вид контракта	Действие контракта	Форма, в которой правительство получает денежные средства	Отрасли, в которых они наиболее распространены
Договор о разделе продукции (ДРП)	Компания руководит работами, а та часть добываемых ресурсов (баррелей нефти, тонн полезных ископаемых и т.п.), которая причитается правительству, и та часть, которая остается компании, рассчитывается по согласованной формуле.	Часть (или "доля") продукции, на которую имеет право правительство. Зачастую правительства берут свою долю ресурсов в натуральной форме и продают их на внутреннем рынке. В определенных случаях правительства получают от компаний платежи в размере выделенной правительству доли.  Также компании могут производить уплату роялти, налогов, арендной платы за землю, а также другие платежи. Кроме того, правительства получают доходы от дивидендов, получаемых национальными ресурсными компаниями, действующими в рамках групп компаний.	Нефть
Концессионные соглашения	Правительство выдает лицензию на право разработки конкретной географической территории.	Роялти Взносы за размер площади Налоги Бонусы Социальные налоги Дивиденды, получаемые от участия национальной ресурсной компании Арендная плата за землю	Горная промышленность Нефть

<sup>5</sup> Соглашения о техническом обслуживании, по которым правительство контролирует ресурс и заключает с компанией соглашение о предоставлении технических услуг по проведению геологоразведочных и строительных работ, а также по управлению, также широко распространены в нефтяной промышленности. Тем не менее, доходы от них обычно не существенны для ИПДО.

## Какими механизмами лучше всего пользоваться законодателю, чтобы получить эту информацию?

Законодатели располагают целым рядом механизмов, позволяющих им получать информацию. Описанные ниже подходы основаны на применении имеющегося в местном и международном масштабе опыта деятельности общественных организаций, академических учреждений, международных организаций, компаний и государственных органов. В тех случаях, когда законодательные ресурсы для такой деятельности ограничены, поддержку могут оказать международные спонсоры и другие организации<sup>6</sup>.

### ■ *Посещение объектов*

Посещая места работы нефте-, газо- или горнодобывающих компаний, законодатели узнают о том, как добываются природные ресурсы. Дополнительный свет на работу и финансы отрасли могут пролить встречи с работниками компаний и представителями министерства, отвечающего за соответствующую отрасль.

### ■ *Проведение брифингов или информационных слушаний*

Законодатели могут приглашать должностных лиц министерства нефтяной и горной промышленности, представителей компаний, общественных организаций и других экспертов для проведения брифинга для членов комитета во время его заседания или информационного слушания. Во многих странах общественные организации, располагающие знаниями о технических, юридических или финансовых аспектах добывающих отраслей, проводят аналогичные брифинги для своих коллег; законодателям следует воспользоваться имеющимся у этих организаций опытом.

### ■ *Организация учебного визита в страну, внедряющую ИПДО*

Обмен визитами может помочь получить фактическую сравнительную информацию о том, как работает ИПДО и какую пользу она может принести стране. Встречаясь с участниками процесса ИПДО в стране, законодатели могут лучше понять, как и почему принимались те или иные решения по ИПДО, что может помочь законодателю сформировать мнение о том, как необходимо реализовать программу ИПДО в его стране. Такой визит могут помочь организовать Секретариат ИПДО и другие участники.

### ■ *Заказ отчета*

Законодательные комитеты могут воспользоваться местным или международным опытом деятельности добывающих отраслей посредством проведения консультаций с экспертами из университетов или общественных организаций с целью проведения исследований по основным вопросам, связанным с ИПДО. В рамках таких исследований могут рассматриваться налоговые, юридические или эксплуатационные аспекты деятельности отрасли, а также определяться основные проблемы, относящиеся к ИПДО.

### ■ *Подготовка отчета комитета.*

Комитеты также могут подготовить открытый отчет с объяснением выводов, сделанных на основании заказанного исследования или другой работы, проведенной комитетом. Отчеты комитетов зачастую применяются при развитии законодательства или способствуют тому, чтобы правительство действовало в направлении решения какой-либо проблемы. Если правительство еще не приняло ИПДО, то в таком отчете могут содержаться рекомендации о том, как правительству лучше это сделать.

## Вставка 4

### Составление карт финансовых потоков

В рамках некоторых программ ИПДО проводилось составление карт финансовых потоков; это делалось для того, чтобы узнать, какими денежными суммами обмениваются добывающие компании и правительство. Отображение финансовых потоков в Камеруне было включено в первый отчет по сверке. См. Приложение Е.

6 НДИ и ИМД являются примерами организаций, которые могут помочь в такой работе.

### Исследование по ИПДО в Замбии

В июле 2008 года Замбия объявила о своем намерении присоединиться к ИПДО. Правительство провело исследование по определению объема работ по ИПДО при содействии Всемирного банка. Исследование, которое стало достоянием общественности, включало в себя следующую информацию:

- распределение ответственности и уровни добычи в горной промышленности;
- история отрасли и основные статистические данные по ней, в том числе потоки доходов и договоры добычи полезных ископаемых;
- аудиторские стандарты;
- мнения заинтересованных сторон об ИПДО; и
- потенциальные препятствия для внедрения.

Источник: <http://go.worldbank.org/UD915M8920>

## Что законодатели могут сделать для того, чтобы способствовать согласию правительства на участие в ИПДО?

Если правительство еще не согласилось на участие в ИПДО или уже согласилось, но страна еще не получила статус страны-кандидата, то законодательные органы могут добиться поддержки инициативы посредством информирования общественности и поощрения давления на правительство со стороны общественности, чтобы добиться от него практических действий. Как это может быть достигнуто?

- *Участие в конференции или семинаре по ИПДО*  
ИПДО наиболее успешно действует в тех странах, где различные участники процесса начали обсуждение инициативы на ранних стадиях. Законодатели могут принять участие в семинарах или конференциях, а также обсудить свои мнения о необходимости принятия ИПДО и то, каким они хотели бы видеть участие в этом процессе законодательных органов. В этом могут помочь международные доноры, а также местные или международные общественные организации.
- *Принятие резолюции законодательных органов*  
Законодательные органы могут поддержать органы исполнительной власти в подписке на ИПДО посредством принятия резолюции, в которой содержится просьба к правительству о присоединении к ИПДО. Такая резолюция станет еще более эффективной, если в ней будут указаны сроки выполнения конкретных действий. Если орган исполнительной власти откажется осуществить подписку в течение указанного периода времени, то законодательный орган может открыто оспорить мнение соответствующего министра во время пленарного заседания, на парламентских дебатах или на общественном слушании.
- *Работа со средствами массовой информации с целью информирования общественности*  
Законодатели могут информировать общественность, пропагандировать ИПДО или призвать правительство присоединиться к ИПДО посредством проведения пресс-конференций и других мероприятий с участием представителей средств массовой информации. В некоторых странах законодатели часто пишут передовые статьи или колонки в газетах; это тоже хороший способ пропаганды ИПДО.

# Создание структур управления ИПДО



## Глава IV.

*Успех ИПДО зависит от качества руководства ею. В Главе IV рассматриваются структуры управления ИПДО и отмечаются различные способы участия в нем законодателей и мониторинга с их стороны с целью обеспечения эффективности их работы.*

### Что законодателям необходимо знать о структурах управления ИПДО?

Структуры управления в разных странах различны, но руководящий комитет заинтересованных сторон должен осуществлять надзор за программой, руководство которой должен осуществлять правительственный чиновник высокого уровня. Некоторые страны также создали дополнительные структуры, которые описаны ниже, чтобы расширить участие заинтересованных сторон или осуществить дополнительный надзор. Получая информацию о том, как и кем осуществляется руководство ИПДО, законодатели могут определить, как они могут наилучшим образом принимать участие в программе ИПДО в своей стране и влиять на нее.

#### Практический пример 3

##### Членство законодателей в ГЗС

На сегодняшний день законодатели приняли участие в ГЗС в четырех из 24 стран-кандидатов ИПДО:

- Казахстан - в национальный совет заинтересованных сторон вошли три законодателя;
- Йемен - в совет по ИПДО входит один законодатель, который одновременно является членом комитета по нефти и развитию;
- Мавритания - каждый из четырех законодателей, принимающих участие в работе ГЗС, представляет свою партию и одновременно представляет ее в парламенте;
- Нигерия - в первом цикле процесса ИПДО два члена Национальной ассамблеи и два законодателя на уровне штатов занимали места в национальной рабочей группе заинтересованных сторон.

■ *Рабочая группа заинтересованных сторон*

Рабочая группа заинтересованных сторон (ГЗС)<sup>7</sup> представляет собой комитет, состоящий из представителей общественных организаций, государственных институтов и компаний, работающих совместно над принятием решений о разработке, контроле и оценке ИПДО. Эта группа является основным органом программы ИПДО, отвечающим за принятие решений. Количество членов ГЗС и представляемых ими заинтересованных сторон в разных странах различно. В Вставке 2 приведен перечень ее возможных членов. Число членов ГЗС должно быть достаточно малым, чтобы группа могла эффективно работать, но достаточно большим для того, чтобы в ней были представлены все заинтересованные стороны.

Ответственность ГЗС может быть разной, но недавний анализ<sup>8</sup> стран ИПДО показал, что большинство ГЗС занимаются всем или частью следующего:

- определение общей стратегии страны по ИПДО;
- определение объема ИПДО (см. Главу V);
- разработка, утверждение и контроль хода выполнения рабочего плана ИПДО (см. Главу V);
- назначение и контроль работы независимого администратора;
- оказание содействия в принятии решений относительно шаблона отчетности (см. Главу V);
- информирование общественности об ИПДО - зачастую путем распространения отчета ИПДО (см. Главу VIII); и
- оказание помощи в определении и преодолении препятствий для внедрения.

■ *Секретариат ИПДО или отдел внедрения*

Согласно требованиям ИПДО, правительство должно, как минимум, назначить правительственного чиновника высокого уровня (зачастую это министр) для руководства внедрением ИПДО. Такой правительственный чиновник должен занимать достаточно высокую должность для того, чтобы иметь возможность преодолевать

## Практический пример № 4

### Семинар для заинтересованных сторон в Замбии

Законодатели должны стараться включиться в работу по ИПДО на ранней стадии процесса. В частности, это может быть сделано путем участия в семинарах для заинтересованных сторон, проводимых на начальных стадиях планирования ИПДО. Например, в Замбии такой семинар прошел сразу после объявления о планирующемся присоединении к ИПДО. На семинаре представители компаний, общественных организаций, члены парламента и правительства смогли обсудить структуру будущего Совета по ИПДО и дальнейший ход процесса. Достопочтенный Гивен Лубинда, председатель Комитета по экономике и планированию, принял участие в семинаре и в обсуждении важной роли законодателей, принимающих участие в ИПДО.

Источник : <http://go.worldbank.org/UD915M8920>

бюрократические препятствия на пути к ИПДО в случае их возникновения. В большинстве стран ИПДО действует специальный национальный секретариат, в котором работают эксперты в области администрации, связи или добывающих отраслей. Обычно его организует какое-либо определенное государственное ведомство или министерство. Например, в Перу секретариат ИПДО располагается в помещении Министерства энергетики и горной промышленности, а в Камеруне - в Министерстве экономики и финансов. Наконец, в ряде стран для координации участия

7 В некоторых странах ГЗС называют "рабочей группой ИПДО", "руководящим комитетом", "советом" или "комиссией" по ИПДО. Это зависит от страны.

8 *Внедрение ИПДО: применение первых выводов, сделанных на местах, стр. 20–21, Всемирный банк, 2008.*

правительства также созданы межправительственные рабочие группы.

■ *Другие механизмы учета мнений*

Некоторые страны создали дополнительные механизмы, позволяющие расширить круг учитываемых мнений. Национальные конференции проводятся для физических

Схема No 2 : Структура управления ИПДО в Гане



лиц и организаций, которые официально не входят в состав ГЗС, для того, чтобы дать им возможность предствать свои мнения. Общественные организации и производственные компании также создали представительские группы, делегаты которых входят в состав ГЗС. На своих совещаниях такие организации и компании обсуждают решения по ИПДО, а их делегаты представляют мнение своей группы членам ГЗС.

## Принимают ли законодатели участие в работе ГЗС? Каковы преимущества их участия в ее работе?

ИПДО не требует, чтобы законодатели являлись членами ГЗС, но в некоторых странах (см. Практический пример No 3) председатели или члены соответствующих комитетов (например, по бюджету, финансам, планированию, природным ресурсам, государственному учету) являются членами ГЗС, что делает участие законодательных органов в ИПДО во многих отношениях более эффективным. Участие законодателей в работе ГЗС:

- *Облегчает мониторинг ИПДО со стороны законодательных органов*  
 Члены комитетов должны знать отрасли или проблемы, которые курирует их комитет. Членство в ГЗС, присутствие на совещаниях и активное участие в них помогает законодателю отслеживать ход реализации ИПДО, достижения и проблемы.

### Вставка 5

#### Потенциальные источники опыта участия в ИПДО

- Члены коалиции “Публикуй то, что платишь” (ПТЧП)
- Общественные организации, активно занимающиеся вопросами, связанными с добывающими отраслями
- Комитет или другие работники парламента
- Парламентские аналитические службы, если имеются
- Международные донорские организации
- Соответствующие исполнительные должностные лица или должностные лица из министерств
- Представители компаний
- Академические учреждения
- Сотрудники представительства Всемирного банка в стране
- Национальный секретариат ИПДО
- Члены ГЗС

### Вступление в состав ГЗС ИПДО

Законодатели могут принять участие в ГЗС ИПДО различными способами. Руководство законодательной ветви власти или председатель соответствующего комитета могут послать запрос главе ГЗС или Секретариата ИПДО либо ведомственному должностному лицу высокого уровня. В некоторых случаях может оказаться необходимым убедить правительство, для чего может оказаться полезным воспользоваться услугами средств массовой информации и проводимой совместно с общественными организациями деятельностью по информированию.

В других случаях участие законодателей может быть инициировано правительством. В Йемене законодатели сначала не входили в состав ГЗС. Тем не менее, через год после его официального создания Совет ИПДО направил в парламент официальное предложение назначить законодателя в качестве одного из его членов.

#### Вставка 6

#### Примечание в отношении сроков

Время, необходимое для представления в рамках программы ИПДО первого отчета, зависит от многих факторов, в том числе от объема программы, финансирования и политической обстановки в стране. В 10 странах, которые представили отчеты, его подготовка заняла в среднем 18–24 месяца.

- *Укрепляет контакты между законодательными и исполнительными органами власти*  
Редкие и неэффективные контакты между законодательными и исполнительными ветвями власти могут ослабить способность законодательного органа осуществлять надзор. Процесс ИПДО структурирован таким образом, чтобы способствовать обмену информацией между правительством и всеми остальными сторонами.
- *Создает возможности для установления контактов*  
ГЗС объединяет разнообразных участников, которые делятся своими мнениями и опытом, и принимает решения путем консенсуса. Участие в ГЗС может способствовать укреплению взаимоотношений между этими участниками, которые законодатели могут впоследствии более эффективно использовать для решения более широкого круга вопросов в отношении добывающих отраслей или борьбы с коррупцией.
- *Способствует накоплению законодателями опыта и их лидерству в добывающих отраслях*  
Принимая непосредственное участие в ГЗС законодатели могут воспользоваться опытом работы других участников ГЗС в добывающих отраслях и в вопросах прозрачности. Отчитываясь перед своими коллегами и обсуждая ИПДО в средствах массовой информации, законодатели могут стать заслуживающими доверия лидерами в этой области.

### Как законодателям лучше всего осуществлять мониторинг деятельности ГЗС?

Вне зависимости от того, принимают законодатели участие в ГЗС или нет, в целом участие в процессе ИПДО скорее будет эффективным, если они будут постоянно осведомлены о работе ГЗС. Ниже рассматривается ряд стратегий, благодаря которым законодатели могут постоянно быть в курсе, а также вопросы, которые необходимо при этом задавать.

- *Будьте в курсе работы ГЗС.*  
Законодатели должны выяснить, кто входит в состав ГЗС и как избирались ее члены? Представляют ли они достаточно широкий спектр заинтересованных сторон, входят ли



в них, как минимум, должностные лица высокого уровня, представляющие компании, общественные организации и государственные органы? Какое государственное ведомство занимается координацией ИПДО? Имеется ли отдельный национальный секретариат? Каков график совещаний ГЗС?

■ *Налаживайте контакты на ранних стадиях*

Чем раньше законодатели наладят механизмы поддержания контактов с национальным секретариатом ИПДО и ГЗС, тем лучше они будут проинформированы. Комитеты могут запросить копии текста рабочего плана ИПДО и регулярных брифингов, проводимых правительственным чиновником высокого уровня, отвечающим за ИПДО, или председателем ГЗС. В тех случаях, когда председатель или член комитета входит в состав МГСЗ, он должен информировать своих коллег о ходе реализации ИПДО и о возникающих проблемах.

■ *Способствуйте всемерному участию в ГЗС общественных организаций и компаний*

Программы ИПДО реализуются наиболее успешно тогда, когда все негосударственные заинтересованные стороны могут принимать в них всемерное участие. Тем не менее, иногда возникают препятствия, которые законодатели желают отслеживать и к разрешению которых они желают призвать правительство. Негосударственные участники должны быть независимыми от правительства и иметь возможность свободного волеизъявления. У представителей общественных организаций, не проживающих в столице, могут возникнуть проблемы, связанные с возможностью поездок на совещания, проводимые в столице без предварительного уведомления, или с финансированием расходов на проезд. Если правительство недостаточно хорошо проинформировало компании об их роли в ГЗС, они могут неверно понять предъявляемые требования.



# Подготовка программы ИПДО



## Глава V.

*Программа ИПДО разрабатывается и оформляется на ранней стадии процесса. В Главе V рассматривается ряд решений, которые странам необходимо принять при разработке программы ИПДО, а также предлагается ряд путей участия в ней законодательных органов.*

### Каковы основные проблемы, связанные с программой ИПДО?

При подготовке программы ИПДО необходимо, в частности, задать следующие вопросы:

*В чем должно заключаться участие компаний? Согласно требованиям ИПДО, все компании, как частные, так и государственные, должны представлять отчеты.*

*Каким должен быть уровень существенности типов платежей (налогов, роялти и пр.)? Согласно требованиям ИПДО, необходимо учитывать все "существенные" платежи. Тем не менее, страны могут решить, что определенные платежи на основе определенного порога не нужно учитывать из-за объема затрат и количества времени, которое потребуется на подготовку данных.*

*Должны ли результаты указываться в отчетах в агрегированном или дезагрегированном (детализированном) виде? В рамках каждой программы ИПДО есть возможность решать, будет ли отчет содержать агрегированные данные о платежах и доходах или дезагрегированные данные по компаниям, по типам платежей или по компаниям, и по типам платежей. На сегодняшний день данные по всем программам ИПДО приводятся дезагрегированно (с детализацией) в отношении типов платежей, и только в отчетах из Ганы, Гвинеи, Монголии и Нигерии данные разбиты и по типам платежей, и по компаниям<sup>9</sup>. Отчеты, в которых приведены дезагрегированные данные, обычно более информативны, а большая степень прозрачности, достигаемая благодаря дезагрегации данных, приводит к большему доверию между заинтересованными сторонами.<sup>10</sup>*

9 "В поисках ответов", стр. 148, Институт мониторинга доходов, 2008, и Отчет по ИПДО в Монголии за 2006 год, выпущенный в феврале 2008 года (с ним можно ознакомиться на вебсайте: <http://eitimongolia.mn>).

10 Внедрение ИПДО: применение первых выводов, сделанных на местах, стр. 33, Всемирный банк, 2008

## Практический пример No 6

### Развитие ИПДО в Монголии

Монголия присоединилась к ИПДО в 2005 году и представила свой первый отчет в феврале 2008 года. Совет по ИПДО принял решение о проведении сверки на основе данных, прошедших аудит ранее, и о дезагрегации данных как по типам платежей, так и по компаниям.

Совет по ИПДО также решил определить порог отчетности компаний. Монголия располагает крупномасштабной горнодобывающей отраслью - около 350 компаний. Некоторые из членов совета по ИПДО сочли важным учесть в отчете все компании, чтобы отчет был всеобъемлющим. Другие высказали обеспокоенность, что включение в отчет такого большого числа компаний приведет к тому, что на подготовку отчета потребуется слишком много времени, что, в свою очередь, подорвет доверие к программе ИПДО и окажется слишком дорогостоящим.

Совет по ИПДО принял решение о включении в отчет 25 крупнейших компаний или тех компаний, которые в 2006 году внесли не менее 200 000 000 тугриков. Доходы, поступающие от этих компаний, составляют практически весь объем доходов от добывающей отрасли (например, на долю одной из компаний приходится более 80% доходов от горнодобывающей промышленности).

## Практический пример No 7

### Дополнительные примеры существенности доходов

В рамках программы ИПДО в **Гане** было принято решение о включении в отчет платежей, произведенных восемью компаниями и составивших 99 процентов объема уплаченных роялти. В **Нигерии** все компании обязаны были отчитаться об уплаченных ими налогах, роялти и долях продукции. В **Гвинее** существенными были определены только платежи шести крупнейших горнодобывающих компаний.

*Источник: В поисках ответов, Институт мониторинга доходов, 2008.*

## Где будут отражены решения по определению объема программы?

### Вставка 7

#### Что делать, если данные ранее не проходили аудит

Согласно требованиям ИПДО, все платежи компаний и доходы государства должны пройти аудит по международным стандартам. Благодаря этому обеспечивается надежность всех сверяемых данных.

Тем не менее, если данные ранее не проходили аудит по международным стандартам, то программа ИПДО должна предусматривать проведение аудита, а не сверки.

Решения относительно объема программы ИПДО в стране будут отражены в трех важных документах - рабочем плане ИПДО, шаблоне отчетности ИПДО и Техническом задании для администратора ИПДО. Разъяснения в отношении этих трех документов представлены в руководстве Всемирного банка *“Внедрение ИПДО: применение первых выводов, сделанных на местах”* (см. Приложение С. Перечень дополнительных ресурсов). Рабочий план ИПДО служит “дорожной картой” (или “маршрутом”) внедрения ИПДО. Он утверждается ГЭС и публикуется для широкого пользования. В нем должны быть определены задачи программы ИПДО, ее график, указана стоимость планируемых мероприятий, а также содержаться оценка сдерживающих факторов в отношении потенциала будущих участников. Шаблон отчетности ИПДО представляет собой стандартную анкету для сбора данных о платежах с каждой единицы, представляющей отчетность (правительства или компании). В Техническом задании для независимого администратора<sup>11</sup> должны быть четко определены его обязанности, в том числе то, какую информацию он должен включить в отчет.

## Как законодатели могут обеспечить соответствие

<sup>11</sup> Роль независимого администратора заключается в сборе отчетных данных посредством шаблона отчетности, их сверке и представлении отчета по результатам этих действий.

## ИПДО согласованному рабочему плану?

На нынешних ранних стадиях ИПДО законодатели, независимо от того, являются ли они членами ГЗС, могут помочь гарантировать эффективность процесса ИПДО посредством мониторинга его соответствия согласованному рабочему плану.

- *Способствуйте преодолению правительством и ГЗС препятствий для внедрения*  
Препятствием для внедрения могут быть положения о конфиденциальности, которые иногда бывают включены в договоры между компаниями и правительством. Если они не могут быть исключены из таких договоров, то это может замедлить процесс ИПДО, сильно нарушить его ход или сделать его полностью неэффективным. Законодатели должны способствовать тому, чтобы правительство освобождало компании от этого обязательства. Еще одно широкораспространенное препятствие - налоговое законодательство, запрещающее правительству предоставлять налоговую информацию о компаниях третьим сторонам. Это еще один пример ситуации, в которой государство может по, при необходимости, изменить законодательство в целях обеспечения эффективности ИПДО.
- *Способствуйте тому, чтобы правительство решало проблемы несоблюдения сроков*  
Законодатели могут уменьшить задержки во внедрении ИПДО и предотвратить нежелательные нарушения процесса, возникающие в силу недостаточного финансирования. Законодатели могут помочь избежать причин любого несоблюдения сроков и, посредством парламентских дебатов и неформальных встреч с правительственными чиновниками, задействованными в процессе ИПДО, и с представителями компаний, способствовать тому, чтобы правительство придерживалось согласованного им рабочего плана. Кроме того, законодатели могут обеспечить предоставление финансирования в пределах срока, определенного в рабочем плане.
- *Обращайтесь с просьбами о регулярном проведении брифингов по ИПДО.*  
Комитеты могут обратиться к правительственному чиновнику высокого уровня, курирующему ИПДО, с просьбой о регулярном проведении брифингов по ИПДО. Членам комитетов будет необходимо определить периодичность проведения таких брифингов, чтобы обеспечить эффективный обмен информацией. Факторы, которые необходимо учитывать, включают длительность законодательной сессии и важные события или вопросы, не относящиеся к ИПДО.
- *Обращайтесь с просьбами о представлении отчетов администраторов о ходе работ в законодательные органы*  
ГЗС может потребовать от администратора периодического представления в ГЗС отчетов о ходе работ. Отчеты о ходе работ могут помочь в определении проблем на ранней стадии процесса. Обычно в них указывается, какие действия предприняты на дату отчета, в какие компании или государственные органы направлены шаблоны отчетности, какие страны или предприятия заполнили их, и какие задачи еще не выполнены.
- *Обращайтесь с просьбами об автоматическом перенаправлении открытых документов по ИПДО*  
Большинство документов, составляемых в рамках процесса ИПДО, необходимо делать доступными для широкой общественности. Сюда входит рабочий план ИПДО, меморандумы о взаимопонимании (МОВ), заключаемые между правительством и ГЗС, шаблон отчетности ИПДО и МОВ, подписанный администратором. Комитеты могут обратиться с просьбой о регулярном получении всех соответствующих документов по ИПДО.

### Вставка 8

#### Как максимально воспользоваться преимуществами брифингов по ИПДО

- Важно помнить, что основная цель брифингов - сбор информации, а не критика в адрес политики.
- Зачастую брифинги могут заложить основу дальнейших действий или помочь сконцентрировать внимание законодателей на основных проблемах.
- Задача брифингов - не решить все проблемы ИПДО, а предоставить слушателям дополнительную информацию по конкретному вопросу.
- На брифингах выступают представители организаций или ведомств, но они могут не ответить на все вопросы, особенно в отношении будущей политики или будущих действий.

### Вставка 9

#### Что делать, если правительство не отвечает на просьбы о предоставлении информации по ИПДО?

- Оказывать давление через коалиции политических партий
- Настаивать на рассмотрении вопросов через различные каналы, которыми располагают комитеты: слушания, расследования, вынесение отчетов на обсуждение
- Подготовка общественного письма протеста (с направлением копии во Всемирный банк, другие заинтересованные донорские ведомства и в средства массовой информации)
- Отражать в документации отсутствие ответа и обращаться за поддержкой к общественным организациям и международному сообществу



# Анализ и совершенствование отчетности и процесса ИПДО



## Глава VI.

*Для успеха ИПДО особо важны качество и полнота отчета по ИПДО. В Главе VI рассматривается отчет и процесс его разработки, а также предлагается ряд методов, посредством которых законодатели могут способствовать повышению его качества.*

### Как работает процесс представления отчетности?

Администратор ИПДО направляет шаблоны отчетов в каждую из рассматриваемых компаний и в каждое государственное ведомство. Компании и ведомства заполняют шаблон и отправляют его обратно администратору, который сверяет данные и представляет их в окончательной редакции отчета о сверке ИПДО. В некоторых случаях администратор может запросить дополнительную информацию. Все результаты сверки объясняются в последней редакции отчета по ИПДО.

#### Практический пример No 8

##### Участие в семинаре, посвященном отчету по ИПДО в Гане

В рамках программы ИПДО в Гане был представлен первый отчет в феврале 2007 года. В июне 2007 года Министерство финансов и экономического планирования (МФИЭП) и Национальный руководящий комитет (НРК) ИПДО провели семинар для членов особого комитета парламента по горной промышленности. Целью семинара было представление результатов отчета членам парламента, обсуждение инициативы ИПДО и предварительные обсуждения законодательства по ИПДО.

## Как должен выглядеть отчет по ИПДО?

Структура и содержание отчета по ИПДО будут зависеть от решений, принятых ГЗС в отношении программы и отраженных в рабочем плане и Техническом задании для администратора (см. Глава V. Подготовка программы ИПДО). В каждом отчете по ИПДО должно объясняться как минимум то, как выполнены требования ИПДО<sup>12</sup>, и должна содержаться информация о следующем:

- **Существенные доходы и платежи**  
В отчете должно быть указано, о каких существенных платежах и существенных доходах предоставлялась информация, включенная в отчет. Должны быть перечислены все компании и государственные органы, указанные в рабочем плане ГЗС. В отчете должно также содержаться объяснение определения “существенности” потоков доходов и рассматриваемых в отчете компаний и государственных органов.
- **Расхождения**  
Согласно критериям валидации, в отчете должны быть определены расхождения между суммами, отраженными в отчетах компаний как уплаченные, и поступлениями, полученными государственными органами согласно их отчетам. В нем должны быть перечислены все компании и государственные органы, не представившие отчеты администратору.
- **Рекомендации**  
Наконец, согласно требованиям ИПДО, в отчете должны быть рекомендации по усилению процесса ИПДО. Это могут быть рекомендации по усилению финансовых систем, совершенствованию систем хранения данных и бухгалтерского учета, действующих в компаниях, или пояснения к соответствующим законодательным и нормативным актам, которые могут способствовать выполнению требований.

### Практический пример No 9

#### Примеры проблем в отчете по ИПДО: Монголия

Наиболее типичные проблемы, отмеченные в отчетах по ИПДО, заключаются в следующем: некоторые компании не представляют информацию или представляют неточную информацию, компании не понимают, какую информацию они должны представить, государственные ведомства не представляют информацию, и не соблюдаются сроки реализации процесса. Эти проблемы довольно широко распространены в первых отчетах всех стран.

Например, в первом отчете по ИПДО в Монголии обнаружены следующие проблемы:

- неполные данные от правительства: некоторые государственные ведомства представили шаблоны отчетности с неполной информацией, а некоторые ведомства вообще не представили никакой информации;
- неполные данные от компаний: в отчете было указано, что многие компании, судя по всему, не понимали, о каких платежах они должны были отчитаться;
- непоследовательность в отчетах государственных департаментов и компаний об одних и тех же платежах: например, некоторые компании включили НДС и таможенные пошлины в сумму таможенных пошлин;
- несоблюдение сроков: администратор отметил, что из-за несоблюдения сроков внедрения осталось очень мало времени для ответов государственных ведомств и компаний на запросы администратора.

Источник: Отчет о первой сверке в Монголии, с которым можно ознакомиться на вебсайте: <http://eitimongolia.mn/>.

12 *Руководство проведению валидации ИПДО, стр. 10, Инициатива прозрачности в добывающих отраслях, 2006 (см. Приложение С. Перечень дополнительных ресурсов).*



## Помощь законодателей в совершенствовании отчетности по ИПДО и процесса ИПДО

В зависимости от надзорных механизмов и полномочий, которыми обладают законодательные органы и их комитеты, у них может быть несколько вариантов исправления недостатков, обнаруженных в отчетах. Законодатели могут:

- *Встречаться с администратором и представителями общественных организаций для обсуждения выводов, сделанных в отчете*  
Сразу после выхода отчета законодатели должны получить от администратора объяснение сделанных выводов. Они также могут обратиться к общественным организациям, принимающим участие в процессе ИПДО, с просьбой о проведении анализа этих выводов.
- *Проводить общественные слушания по выводам, сделанным в отчете*  
Общественные слушания могут быть использованы для сбора информации о выводах, сделанных в отчете по ИПДО, и мнений участников о путях совершенствования процесса ИПДО, а также для информирования общественности об ИПДО (см. Глава VIII. Информирование об Отчете по ИПДО).
- *Создавать особые (следственные) комитеты для рассмотрения серьезных расхождений или проблем*  
Если правительство не предпринимает усилий по решению выявленных серьезных проблем, то особые комитеты могут оказаться эффективным механизмом, который сможет пролить дополнительный свет на проблему. Особые комитеты представляют собой временные комитеты, созданные для рассмотрения конкретного вопроса; они могут оказаться фактором, сдерживающим коррупцию.
- *Представлять отчеты комитетов, в которых отмечаются вопросы, требующие действий со стороны правительства.*  
В отчетах комитетов содержится анализ конкретного вопроса или программы и рекомендации по конкретным действиям, предназначенные для информирования правительства и общественности. В отчете комитета по ИПДО могут содержаться рекомендации, которые включены в отчет по ИПДО, но пока еще не реализованы правительством; кроме того, они могут привлекать внимание к действиям или бездействию правительства с целью исправления расхождений, отмеченных в отчете по ИПДО.
- *Призывать правительство к действию посредством парламентских дебатов*  
Устные или письменные парламентские дебаты обычно дают законодателям регулярную возможность направления руководству исполнительной власти вопросов для получения устного ответа.
- *Направить просьбу о проведении аудита*  
В случае обнаружения расхождений или выявления иных проблем заказ на проведение дополнительного аудита может быть единственным способом рассмотрения их причин. В некоторых странах законодательные комитеты могут быть уполномочены обращаться к правительству с просьбой о проведении такого аудита с целью решения нерешенных проблем.

### Вставка 10

#### Вопросы, которые необходимо задавать при рассмотрении отчета по ИПДО

- Какова общая сумма доходов государства?
- Какова сумма доходов от уплаты налогов, роялти и других категорий платежей?
- Соответствовали ли платежи, о которых сообщили компании, доходам, о которых сообщило правительство?
- Произведена ли сверка всех существенных денежных потоков?
- Как нефть пересчитывалась в денежные суммы и по каким ценам платило правительство?
- Имели ли место какие-либо расхождения?
- Соответствует ли отчет стандарту, согласованному с ГЗС?
- Выполняет ли отчет критерии ИПДО?
- Какие рекомендации сделаны в отчете?
- Какой период времени охватывает отчет?

Также см. Приложение В. Обзор законодательных стратегий.

Источник: "В поисках ответов", стр. 80, Институт мониторинга доходов, 2008.



# Информирование об Отчете по ИПДО



## Глава VII.

*Одно из важнейших преимуществ ИПДО заключается в том, что она делает достоянием общественности информацию о доходах добывающих отраслей. Как законодатели могут помочь в этом процессе? Ряд конкретных предложений представлен в Главе VII.*

### Почему информирование является важным элементом в программе ИПДО?

Информирование представляет собой важнейшую составную часть успеха ИПДО.

Правительство, компании, общественные организации, законодатели и граждане должны сами понимать и поддерживать эту программу. В связи с этим необходимо, чтобы все участники процесса ИПДО имели информацию о нем и понимали ее. Для этого необходимо их наладить эффективный процесс информирования.

Информирование об ИПДО должно включать в себя целый ряд механизмов и осуществляться различными заинтересованными сторонами с определенной периодичностью в течение всего процесса ИПДО. В разных странах применялись разные стратегии информирования, но наиболее типичные – это опубликование отчета по ИПДО на вебсайте и распространение его печатных экземпляров. В сборнике *“Поговорим о прозрачности: руководство по информированию об ИПДО”* представлена информация о некоторых наиболее всеобъемлющих стратегиях (см. Приложение С. Перечень дополнительных ресурсов).

## Вставка 11

### Информирование онлайн: некоторые международные и национальные вебсайты по ИПДО

Международный вебсайт ИПДО:  
<http://www.eiti.org>

Правительство Азербайджана (на  
английском и азербайджанском  
языках): <http://www.oilfund.az/>

Правительство Габона (на  
французском языке): <http://www.eitigabon.org/FRAN/index.htm>

Правительство Ганы (на английском  
языке): <http://www.geiti.gov.gh>

Правительство Гвинеи (на английском  
языке): <http://www.guinee.gov.gn/itieg.php>

Правительство Казахстана (на русском,  
частично на казахском и английском  
языках): <http://www.eiti.kz>

Правительство Либерии:  
<http://eitiliberia.org/>

Правительство Мавритании:  
<http://www.mauritania.mr/itie/>

Правительство Монголии (на  
монгольском и английском языках):  
<http://eitimongolia.mn/>

Правительство Нигерии:  
<http://www.neiti.org/>

Правительство Перу (на испанском  
языке): <http://www.minem.gob.pe/eiti/default.asp>

Правительство Экваториальной  
Гвинеи (на французском языке): <http://www.republicoquatorialguinea.net/Initiatives/?PageID=127>

Правительство Камеруна (на  
французском языке): <http://www.spm.gov.cm/showdoc.php?txtrech=eiti&lang=fr&button=ok>

## Почему важно информировать о результатах отчета по ИПДО?

Независимо от того, насколько успешной осуществляется программа ИПДО, если отчет не опубликован для широкой общественности и не распространен среди широкого круга заинтересованных сторон, он не выполнил свою задачу. Согласно требованиям ИПДО, отчет должен быть опубликован для широкой общественности и быть всеобъемлющим и понятным.<sup>13</sup> Граждане должны иметь возможность ознакомиться с отчетом и понять его.

## Почему законодатели должны помогать в информировании об ИПДО?

Законодатели занимают уникальную позицию, которая заключается в том, что они могут информировать общественность об ИПДО посредством информационной работы с общественностью. У них уже есть опыт работы со средствами массовой информации и гражданами, и зачастую они владеют целым рядом механизмов для выполнения этой работы. Кроме того, они хорошо понимают, что граждане думают о прозрачности добывающих отраслей и что их больше всего интересует. Законодатели - будь то члены комитета, группа политической партии или отдельный законодатель, представляющий избирателей, - могут воспользоваться мероприятиями по информационной работе с общественностью для информирования граждан об ИПДО и получения мнения с их стороны.. Законодатели и политические партии, обменивающиеся мнениями об ИПДО, могут занять позицию лидера по вопросу и показать, что они быстро реагируют на нужды граждан и беспокоятся о них.

## Каковы задачи информирования о результатах отчета по ИПДО?

Обычно законодатели преследуют две цели, информируя общественность об ИПДО: 1) информирование общественности о важности ИПДО и отчета по ИПДО; или 2) привлечение внимания к проблемам, отмеченным в отчете, которые правительству необходимо решить. Если преследуется цель отметить недостатки отчета, то законодатели обращают внимание только на самые важные вопросы и четко их формулируют. При выборе проблем, на которые необходимо обратить особое внимание, законодателям следует задать следующие вопросы:

- Какие проблемы больше всего беспокоят граждан?
- Решение каких проблем будет наиболее эффективным в плане совершенствования ИПДО и углубления прозрачности?
- Что правительство может сделать для решения обнаруженных проблем? Что оно должно сделать?
- Каковы, по мнению членов ГЭС, самые важные вопросы?
- Каковы, по мнению общественных организаций, участвующих в ИПДО, самые важные вопросы, требующие решения?
- Каковы самые важные проблемы для партии? Как ИПДО и другие вопросы, связанные с прозрачностью, вписываются в политическую платформу партии?

<sup>13</sup> Руководство по проведению валидации ИПДО, Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях, 2006 (см. Приложение С. Перечень дополнительных ресурсов).

Решая, когда и как осуществлять информирование общественности, законодатели должны обязательно учитывать, предприняло ли государство усилия по решению проблемных вопросов. Цель заключается в том, чтобы обеспечить решение всех проблем и сделать отчет как можно более прозрачным.

## Каковы некоторые методы организации информирования об ИПДО?

Законодатели располагают целым рядом позитивных методов организации информирования о выводах, сделанных в отчете по ИПДО. Ниже описаны некоторые из них.

- *Координация с Национальным секретариатом ИПДО*

Согласно требованиям ИПДО, отчет должен быть открытым для общественности. Большинство секретариатов ИПДО, как минимум, создали открытый для общественности вебсайт (см. Вставку 11) и опубликовали отчет онлайн. В рамках ряда программ ИПДО разработаны официальные стратегии информирования, включающие в себя целый ряд методов организации широкой публикации отчета. Законодателям следует координировать их деятельность по информированию широкого круга заинтересованных сторон с аналогичной деятельностью секретариата, посредством, например:

  - участия в выработке стратегии информирования об ИПДО;
  - предоставления в широкое пользование через отдел по связям с общественностью и прессой законодательного органа сокращенного текста отчета по ИПДО или брошюры о процессе ИПДО;
  - предложения выступить на мероприятии по представлению отчета об ИПДО;
  - содействия ИПДО в организации встречи в здании городской администрации с целью представления отчета представителям общественности;
  - ознакомления граждан с текстом отчетов по ИПДО во время визита в избирательный округ или в помещении избирательного округа;
  - подготовки, совместно с национальным секретариатом, передовой статьи в местную газету с целью подчеркнуть важность прозрачности для граждан; и
  - проведения брифингов для сотрудников секретариата и ГЗС в целях представления мнений, полученных от граждан.
- *Информирование широкой общественности об ИПДО посредством мероприятий по*

### Практический пример No 10

#### Выездные сессии в Нигерии

Стратегия информирования об ИПДО в Нигерии включала в себя выездные сессии - общественные форумы, проводившиеся вне столицы с целью информирования широкой общественности об ИПДО и ее обсуждения. Национальный секретариат ИПДО проводит такие сессии в разных частях страны. Члены Национальной ассамблеи принимают участие в них, действуя в качестве председателей форумов, выступая с докладами и участвуя в обсуждениях.

*связям с избирателями*

Законодатели и политические партии могут включать ИПДО в свои стратегии связей с избирателями и их информирования. Законодатели, в чьих избирательных округах осуществляют свою деятельность горно- или нефтедобывающие компании, могут воспользоваться отчетом об ИПДО как механизмом налаживания взаимодействия с избирателями, который позволит им показать, что они не безразличны к нуждам местного населения. Мероприятия по ИПДО, которые могут проводить законодатели или партии, включают:

- обсуждение ИПДО на встрече в здании городской администрации,
- приглашение сотрудников ИПДО для объяснения отчета;
- участие в радио- и телепередачах с прямой телефонной линией, посвященных обсуждению действий законодательных органов в связи с ИПДО;
- включение информации о ходе процесса ИПДО в бюллетене законодательного органа или политической партии; и
- проведение опроса с целью выяснения вопросов, относящихся к добывающим отраслям, которые беспокоят граждан, а также чтобы узнать, что они знают об ИПДО.

В целом, чем чаще проводятся мероприятия, на которых возможно двустороннее общение (законодатели предоставляют информацию, а граждане – беспокоящие их проблемы), тем лучше. Законодатели, которые понимают обеспокоенность избирателей проблемами, связанными с ИПДО, могут дать более информированные и представительные предложения по усилению процесса ИПДО.

■ *Проведение мероприятий по информированию общественности об ИПДО через комитеты*

Комитеты, имеющие юрисдикцию над министерствами, которые курируют добывающие отрасли или прозрачность доходов и расходов, могут быть основным законодательным механизмом для информирования широкой общественности об ИПДО. Такие комитеты имеют полномочия для сбора информации об ИПДО от соответствующих участников и могут наилучшим образом объяснить различные проблемы гражданам. Открытые слушания в комитетах позволяют гражданам получать информацию от государственных чиновников, либо дают гражданам, общественным организациям и специалистам возможность делиться информацией об ИПДО.

Законодатели, которые информируют граждан об ИПДО, должны передавать информацию в ясной и сжатой форме. Во время публичных выступлений, посвященных передаче этой информации, они должны быть подготовлены, иметь полный объем информации и быть готовы высказать точку зрения, не противоречащую той, которую одновременно высказывают другие законодатели (будь то в партии или в комитете). Кроме того, они должны быть готовы указать источники дополнительной информации.

# Обеспечение успешного процесса валидации



## Глава VIII.

*Процесс валидации определяет, можно ли считать, что страна выполняет требования ИПДО. Этот процесс проводит сторонний, независимый специалист по валидации, но для законодателей существует несколько способов участия в нем. В настоящей главе описаны некоторые из них.*

### Какова цель процесса валидации?

Валидация служит двум целям. Во-первых, она проводится для того, чтобы определить, можно ли считать страну выполняющей требования ИПДО. Невозможность провести этот процесс в срок может привести к потере страной статуса страны-кандидата ИПДО. Во вторых, страны могут проводить валидацию с целью измерения своего прогресса на основе показателей инициативы и запроса независимых рекомендаций по его совершенствованию.

### Как проходит процесс валидации?

Сторонний независимый специалист по валидации, избранный ГЗС, рассматривает документацию по ИПДО, проводит собеседования с заинтересованными сторонами и представляет отчет, в котором объясняется, как был осуществлен каждый шаг процесса ИПДО согласно стандартам ИПДО. Сразу после представления отчета по валидации, но до его опубликования для информирования общественности, ГЗС и правительство имеют возможность рассмотреть его и, по необходимости, решить возникшие проблемы.<sup>14</sup> Валидацию необходимо проводить регулярно, как правило, один раз в несколько лет.

<sup>14</sup> Руководство по проведению валидации ИПДО, Инициатива прозрачности в добывающих отраслях, 2006.

## Как законодатели могут осуществлять надзор за процессом валидации?

В связи с важностью всего процесса ИПДО и потенциальных преимуществ, которые он имеет для законодателей как дополнительный надзорный механизм, законодателям следует осуществлять надзор за проведением процесса валидации.

- *Проведение общественных слушаний в поддержку прохождения валидации*

Валидация началась лишь в нескольких странах, но многие из них обязаны закончить этот процесс к концу 2010 года. Если он не будет закончен в срок, то комитеты, скорее всего, проведут общественные слушания с целью выяснения причин. В тех случаях, когда комитеты имеют соответствующие полномочия, они могут предложить министру или другому правительственному чиновнику высокого уровня, возглавляющему процесс ИПДО, сообщить о ходе работ по валидации. Обеспечив трансляцию слушаний и (или) проведя пресс-конференцию по ИПДО, законодатели могут привлечь внимание к невыполнению сроков, и это может подтолкнуть правительство к выполнению своих обязательств по ИПДО.
- *Предложение о проведении брифинга для валидатора*

Комитеты, которые провели слушания, посвященные отчету по ИПДО или процессу ИПДО, или самостоятельно провели анализ программы ИПДО, могут поделиться с валидатором ценной информацией. Скорее всего, валидатор попросит организовать встречи с соответствующими комитетами, но если он этого не сделает, то законодателям следует взять инициативу в свои руки и встретиться с валидатором для того, чтобы поделиться мнением в отношении имеющихся вопросов.
- *Просьба о предоставлении копий отчета по валидации*

Отчет по валидации должен быть представлен широкой общественности сразу после окончания работы над ним; тем не менее, сначала его должны рассмотреть ГЭС и правительство. В случае разногласий валидатор должен предпринять попытку их разрешения совместно с правительством и ГЭС. Идеальное время получения отчета - одновременно с ГЭС и правительством. В этом случае комитет, несущий ответственность за надзор, будет ознакомлен с выявленными проблемами и, возможно, поможет в разрешении разногласий, отмеченных правительством или ГЭС. Законодатели должны осознавать, что правительство может проявить нежелание обнародовать отчет до разрешения всех разногласий.
- *Сравнение отчета по валидации с проблемами, обнаруженными ранее в ходе надзора за процессом ИПДО*

Если законодательные органы активно осуществляли контроль процесса ИПДО до валидации, то выводы, сделанные в отчете по валидации, будут, скорее всего, включать выводы, аналогичные выводам законодательных органов. Необходимо отметить, включены ли ранее отмеченные разногласия или проблемы. Если нет, то важно выяснить, разрешены ли они и как они разрешены.
- *Встреча с валидатором*

По получении текста отчета по валидации комитеты могут попросить о встрече с независимым валидатором. Он сможет дать разъяснения по отчету и сделанным в нем выводам, а также помочь понять, почему остались нерешенными вопросы, решения которых ожидали законодатели.



# Укрепление процесса ИПДО



## Глава IX.

*Многие страны приняли решение об укреплении программ ИПДО и работе на их основе. В настоящей главе описаны некоторые пути участия законодателей в этой работе.*

### Почему важно укреплять процесс ИПДО?

Само по себе, начало реализации программы ИПДО - уже важное достижение, поскольку эффективная программа ИПДО предоставит общественности больше информации о том, какую часть доходов от добычи природных ресурсов получает государство, как она собирается, и как осуществляется ее контроль. Для обеспечения устойчивости ИПДО, полного отражения конкретных обстоятельств в стране и начала использования информации в качестве бюджетного механизма законодателям следует рассмотреть возможности развития и расширения программы ИПДО в их стране. В настоящей главе рассматриваются некоторые меры, позволяющие сделать это, а также отмечается, что могут сделать законодатели для максимального использования преимуществ программы ИПДО.

### Как принятие закона об ИПДО может способствовать успеху программы?

Отражение процесса ИПДО в законодательных актах будет способствовать укреплению программы в нескольких направлениях. Процесс ИПДО зависит от желания правительства реализовать его, и выполнение требований к отчетности со стороны компаний и правительства не являются юридически обязательными. Закон об ИПДО может обеспечить устойчивость программы ИПДО, позволить ей пережить изменения в правительстве и предусмотреть санкции на случай невыполнения компаниями и правительством их обязательств по представлению отчетности.

### Закон об Инициативе прозрачности в добывающих отраслях Нигерии (НИПДО)

Закон о НИПДО вступил в силу в мае 2007 года, в результате чего Нигерия стала первой страной, которая придала юридический статус своей программе ИПДО. Этим законом предусматривается требование о представлении ежегодных отчетов и создание секретариата НИПДО в качестве постоянно действующего юридического лица; кроме того, в нем изложены правила и процедуры назначения членов ГЗС и юридически оформлена роль ГЗС. Закон также усиливает НИПДО:

- тем, что делает отчетность компаний и правительства обязательной (с санкциями для тех из них, которые не выполняют это требование);
- тем, что требует рассмотрения аудиторских отчетов генеральным ревизором;
- тем, что требует представления аудиторских отчетов в Национальную ассамблею;
- тем, что требует представления в Национальную ассамблею отчетов о ходе работ по ИПДО каждые полгода.

#### Учет опыта и мнений общественности при рассмотрении, изменении и принятии законопроекта о НИПДО

При рассмотрении, изменении и принятии законопроекта о НИПДО Национальная ассамблея полагалась на поддержку и опыт общественных организаций, экспертов ИПДО и международных организаций. Для того, чтобы лучше проанализировать и понять законопроект о НИПДО, Сенатский комитет по созданию государственной службы Национальной ассамблеи провел выездную конференцию для обсуждения его положений. Члены комитета при поддержке международных организаций пригласили сотрудников секретариата НИПДО и представителей Всемирного банка для проведения брифинга по основным положениям законодательства. Международные эксперты по законодательству работали с ними над анализом каждого раздела законопроекта.

Источник: Закон о НИПДО, 2007 (см. Приложение D).

Закон об ИПДО также укрепляет роль законодательных органов в ИПДО. В процессе составления, обсуждения и рассмотрения закона законодатели могут дорабатывать программу таким образом, чтобы она отражала обстановку в стране, точно формулировала потребности граждан и дополняла другие законы и программы в отношении добывающих отраслей. Что особо важно - закон укрепит официальную роль законодательного надзора за ИПДО.

### Расширяя рамки ИПДО<sup>15</sup>

ИПДО становится особо ценным механизмом обеспечения прозрачности, если в отчете по ИПДО отражена информация достаточно высокого качества и в достаточном объеме. Некоторые страны получили большие преимущества от расширения программ ИПДО за пределы основных требований. Например, Гана, Гвинея и Нигерия приняли решение о повторном аудите данных, полученных от правительства и компаний, благодаря чему данные, приведенные в отчете о сверке по ИПДО, надежны и высококачественны. Процесс ИПДО также может применяться к прозрачности договоров и даже к деятельности добывающих компаний. На общегосударственном уровне можно сделать еще больше в плане оценки воздействия ИПДО в каждой стране.

15 Подробное обсуждение этих вопросов, а также конкретные примеры можно найти в документе "В поисках ответов", стр. 151, Институт мониторинга доходов, 2008.

### Примеры новаторства в ИПДО

Применение субнационального распределения доходов: в ходе подготовки отчетов по ИПДО в Гане было выявлено 9% общего объема роялти, которые получает центральное правительство и которые далее перераспределяются в пользу местных органов власти в тех регионах, где осуществляется добыча полезных ископаемых. Аудит также включал в себя рассмотрение расходования средств государственными органами в добывающих округах.

*Оказание нормативной или законодательной поддержки процессу ИПДО:* в **Казахстане** в закон о недрах было внесено новое положение о том, что в будущем любая компания, заключающая договор о разработке углеводородных ресурсов или полезных ископаемых, обязана принять на себя обязательство по участию в ИПДО, подписав казахстанский меморандум о взаимопонимании по вопросам реализации процесса ИПДО.

*Включение физических проверок:* в **Нигерии** одновременно с финансовым аудитом проводится физическая проверка, благодаря чему обеспечивается точная регистрация и отражение в отчетах объемов добытых нефти и газа.

*Включение недобывающих компаний и отраслей:* ГЭС **Либерии** приняла решение о включении в процесс сверки доходов от лесной промышленности.

*Включение платежей, не относящихся к добыче:* в **Гвинее** при сверке учитывался подоходный налог для физических лиц; это было сделано для того, чтобы определить объем доходов государства от системы найма и пенсионного обеспечения, действующей в добывающих отраслях.

### Соотнесение ИПДО с составлением бюджета и бюджетным надзором

Для того, чтобы в результате процесса ИПДО доходы от добывающих отраслей использовались более действенно и эффективно, его необходимо увязать с бюджетным процессом. Исполняя свою роль по составлению и надзору за исполнением национального бюджета, законодатели могут внести свой вклад в ряде направлений, в том числе:

- *Пользоваться данными из отчета по ИПДО при анализе бюджета*  
В ходе рассмотрения бюджета бюджетный комитет и отраслевые комитеты, отвечающие за ИПДО, должны сравнить данные о доходах, приведенные в отчете по ИПДО, с доходами, указанными в проекте бюджета, и обеспечить ответственность правительства за урегулирование расхождений.
- *Способствовать большей прозрачности при исполнении бюджета*  
Законодатели должны максимально учитывать национальные интересы в процессе ИПДО, чтобы способствовать большей прозрачности со стороны правительства в отношении распределения и расходования доходов, а также в отношении того, отражает ли расходование приоритеты государственной политики. Если доход государства не учтен в проекте бюджета, законодатели могут выступить за их включение в него.



# Участие в международном движении ИПДО



## Глава X.

*Законодатели могут воспользоваться растущей поддержкой ИПДО и других инициатив по обеспечению прозрачности для координации и усиления своих действий. В настоящей главе рассматриваются действия, которые могут быть предприняты в международном и региональном масштабе с целью усиления эффективности программы ИПДО.*

*“Мы, как законодатели несем, ответственность за то, чтобы быть лидерами в вопросах прозрачности в добывающих отраслях. Наилучший способ выполнения этой задачи - учиться у наших коллег в других странах: нам надо знать, что получилось, что оказалось неудачным, и что мы можем сделать в наших странах для того, чтобы достичь даже большего, чем удалось другим”.*

— Конгрессмен Барни Франк

Председатель Комитета по финансовым услугам палаты представителей  
Конгресс Соединенных Штатов Америки

Рост международной поддержки ИПДО означает, что имеется большая сеть государственных органов, организаций и лиц, заинтересованных в этом процессе и много знающих о нем. Законодатели должны воспользоваться этим интересом и опытом для объединения усилий и обмена опытом.

### Объединение усилий стран, внедряющих ИПДО

В настоящее время реализуется и внедрен целый ряд инициатив, которые могут дополнить и укрепить программы ИПДО, реализуемые в странах. Некоторые из них могут дополнить требования к отчетности компаний, которые являются частью программы

ИПДО, реализуемой в конкретной стране. Например, Конгресс США в настоящее время рассматривает законопроект<sup>16</sup>, по которому компании, зарегистрированные в Комиссии США по ценным бумагам и биржам, должны будут сообщать о платежах, произведенных в пользу иностранных правительств за добычу нефти, газа и минералов.

В региональном масштабе законодатели и другие участники все больше координируют свои действия и делятся передовым опытом. В Конференции по ИПДО в Западной Африке, которая прошла в сентябре 2008 г., приняли участие представители правительств, общественных организаций, компаний и доноров из стран Западной Африки, а также из Норвегии, Великобритании, Соединенных Штатов Америки и других стран. Участники конференции обменялись идеями и стратегиями решения проблем, возникающих в ходе внедрения ИПДО, а также передовым опытом и сделанными выводами. Кроме того, они обсудили стратегии продвижения ИПДО в Экономическом сообществе Западной Африки (ЭКОВАС) и Африканском союзе.

### Практический пример No 13

#### Восточноафриканская законодательная ассамблея (ВАЗА) и региональное сотрудничество

Члены Восточноафриканской законодательной ассамблеи (ВАЗА), законодательного органа Восточноафриканского сообщества (ВАС), начали продвигать идею прозрачности доходов от добычи природных ресурсов в региональном масштабе и во входящих в сообщество странах: Бурунди, Кении, Руанде, Танзании и Уганде. В начале 2008 года ВАЗА провела первый семинар, в котором приняли участие члены ВАЗА и законодатели из стран - членов сообщества; они получили информацию о добывающих отраслях в регионе и обсудили возможные направления сотрудничества. ВАЗА приняла резолюцию, включающую 21 пункт. В указанной резолюции странам ВАС рекомендовано присоединиться к ИПДО.

Кроме того, ВАЗА создала специальный комитет для организации работы в добывающих отраслях. В числе первых официальных мероприятий комитета был визит на горнодобывающий объект в Танзании. Члены комитета проконсультировались с представителями местных органов власти, отраслевыми операторами и местными общественными организациями.

### Сотрудничество международных законодательных организаций

Возможно, законодатели смогут повысить свой уровень знаний и активизировать участие в работе по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях путем взаимодействия с коллегами через международные законодательные организации. Например, Всемирная организация парламентариев против коррупции (ВОППК) представляет собой сеть законодателей, занимающихся борьбой против коррупции. Через свой международный секретариат и 13 региональных отделений ВОППК предоставляет своим членам информацию и оказывает им поддержку. Ассоциация парламентариев стран Содружества (АПСС), членами которой являются парламенты всех стран Содружества, и Межпарламентский союз (МПС) также могут быть полезными форумами для обмена информацией и опытом. Парламентская сеть Всемирного банка (ПСВБ), международная организация парламентариев, которая занимается обеспечением прозрачности в развитии, проводит конференции и другие мероприятия, на которых обсуждаются вопросы, имеющие важное значение для законодателей.

16 В 2008 г. Закон о прозрачности информации в добывающих отраслях (EITD) был представлен в Сенате США (S 3389) и в Палате представителей (HR 6066). С дополнительной информацией можно ознакомиться на вебсайте: [www.openthebooks.org](http://www.openthebooks.org)

## Практический пример No 14

### Европейский парламент и стандарты бухгалтерского учета

В настоящее время коалиция международных НПО, включающая ИМД, добивается от Международной комиссии по бухгалтерским стандартам (МКБС) принятия требования о том, чтобы компании каждой страны сообщали о своих платежах, расходах, объемах добычи, прибылях и месторасположении филиалов. МКБС согласилась изучить этот вопрос в ходе рассмотрения стандартов для добывающих отраслей. Если такой стандарт будет утвержден, то транснациональная компания, зарегистрированная в стране, регулируемой МКБС, должна будет отчитываться по всем странам, в которых она действует. Действие стандарта будет распространяться практически на все страны, так как стандарты МКБС применяются очень широко (в Европейском союзе, большинстве стран Африки и в Австралии).

Европейский Парламент принял резолюцию, в которой содержится просьба к Европейской комиссии о поддержке “разработки соответствующего бухгалтерского стандарта, который бы требовал от добывающих стран отчетов по каждой стране”.

Источник: Резолюция Комитета по экономическим и валютным делам No B6-0437/2007, принятая 14 ноября 2007 г. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=MOTION&Reference=B6-2007-0437&language=EN>

## Практический пример No 15

### Проект прозрачности доходов

Организация “Парламентарии арабских стран против коррупции” (ПАСПК), отделение Всемирной организации парламентариев против коррупции (ВОППК), реализует проект, направленный на развитие законодательного надзора за доходами государства, особое внимание в рамках которого уделяется доходам от добычи и реализации природных ресурсов. Выводы, сделанные на основе начальных исследований и этапа планирования, будут использованы при разработке механизмов и наращивании потенциала парламентариев для достижения этой цели. Проект также включает в себя мероприятия по информированию широкого круга общественности и сотрудничеству с общественными организациями.

В настоящее время пилотная стадия проекта проходит в пяти странах: Иордании, Кувейте, Ливане, Марокко и Йемене. Хотя в каждой стране работает специальная группа исследователей, руководство ПАСПК координирует проект, который страны не смогли бы реализовать самостоятельно.

## Как воспользоваться заинтересованностью в ИПДО в целях дальнейшего укрепления законодательной базы?

Законодатели должны стараться максимально воспользоваться международным интересом к ИПДО, чтобы заручиться дополнительной поддержкой усиления законодательства по вопросам, связанным с деятельностью добывающих отраслей. В этом может помочь целый ряд международных организаций, в том числе Международный секретариат ИПДО и международные двусторонние спонсоры, например, Германское агентство по техническому сотрудничеству (GTZ) в Германии, организация “Нефть для развития” в Норвегии и Министерство Великобритании по международному развитию. Всемирный банк обычно организует оказание помощи странам, заинтересованным в ИПДО, через свои представительства в этих странах. Организации, которые могут оказать техническое содействие участникам ИПДО включают Институт мониторинга доходов (ИМД), Национальный демократический институт (НДИ) и Институт Всемирного банка.





## Приложение А. Принципы и критерии ИПДО

### Принципы ИПДО

1. Мы разделяем убежденность в том, что рачительное использование природного богатства может стать важнейшим фактором стабильного экономического роста, способствующего устойчивому развитию и искоренению нищеты; отсутствие надлежащего управления в этой области может привести к негативным экономическим и социальным последствиям
2. Мы подтверждаем, что управление природными богатствами на благо граждан страны есть сфера компетенции суверенного государства и должно осуществляться в интересах национального развития.
3. Мы сознаем, что преимущества от добычи полезных ископаемых проявляются в виде потоков доходов в течение длительных периодов времени и могут существенным образом зависеть от колебаний цен.
4. Мы сознаем, что информированность общественности о доходах и расходах правительства в течение длительных периодов времени может способствовать широкому обсуждению этих вопросов и обоснованному выбору надлежащих и реалистичных моделей устойчивого развития.
5. Мы подчеркиваем важность соблюдения органами государственного управления и добывающими компаниями принципов прозрачности, а также необходимость совершенствования управления государственными финансами и улучшения отчетности.
6. Мы сознаем, что задачи обеспечения большей прозрачности должны решаться в контексте надлежащего соблюдения договоров и законов.
7. Мы сознаем, что обеспечение большей прозрачности в области управления финансами позволит создать более благоприятные условия для внутренних и прямых иностранных инвестиций.
8. Мы верим в принципы и практику ответственности правительства перед всеми гражданами за рачительное управление государственными доходами и расходами.
9. Мы выражаем твердое намерение содействовать внедрению высоких стандартов прозрачности и подотчетности в общественной жизни, деятельности правительств и бизнесе.
10. Мы верим в то, что необходим последовательный и реальный подход к раскрытию платежей и доходов, который легко осуществить и которым легко пользоваться.
11. Мы верим в то, что раскрытие платежей в каждой отдельно взятой стране должно относиться ко всем компаниям, действующим в добывающих отраслях этой страны.
12. Мы верим в то, что при поиске решений все заинтересованные стороны могут внести важный и существенный вклад; сюда входят правительства и их ведомства, компании, осуществляющие свою деятельность в добывающих отраслях, обслуживающие компании, многосторонние организации, финансовые организации, инвесторы и неправительственные организации.

## Критерии ИПДО

1. Регулярное опубликование к сведению широкой общественности отчетности обо всех существенных платежах нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний в пользу правительства ("платежи"), а также обо всех существенных доходах, полученных государством от нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний ("доходы"), причем форма публикации отчетности должна быть общедоступной, исчерпывающей и наглядной.
2. Там, где такие аудиты еще не проводятся, указанные платежи и доходы должны быть предметом проверки со стороны надежных независимых аудиторов в соответствии с международными стандартами аудита.
3. Сверка документов о платежах и доходах должна проводиться надежным независимым администратором в соответствии с международными стандартами аудита. Заключение администратора по итогам такой выверки должно быть опубликовано с указанием любых расхождений в случае обнаружения таковых.
4. Данное требование распространяется на все компании, включая государственные предприятия.
5. Общественные организации принимают активное участие в разработке, мониторинге и оценке данного процесса и способствуют проведению общественных обсуждений.
6. Правительством страны-собственника недр должен быть разработан обеспеченный финансовыми ресурсами государственный план действий по всем вышеуказанным направлениям с указанием измеряемых целевых показателей, сроков исполнения и оценки возможных ограничений потенциала; в случае необходимости такой план разрабатывается при содействии международных финансовых учреждений.

## Приложение В. Обзор законодательных стратегий в сфере ИПДО

Этап процесса ИПДО	Вопросы, которые должны задавать законодатели	Действия, которые должны предпринять законодатели
<p><b>ПРИСОЕДИНЕНИЕ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Объявление правительства</li> <li>■ Принятие обязательств по работе со всеми заинтересованными сторонами</li> <li>■ Назначение руководителя процесса внедрения</li> <li>■ Составление, согласование и опубликование рабочего плана</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Что такое ИПДО? Как проходит процесс ИПДО? Подходит ли он для моей страны?</li> <li>■ Какие основные добывающие отрасли промышленности имеются в моей стране? Какие основные компании занимаются разведкой и добычей? Каков их вклад в ВВП моей страны? А в доходы от уплаты налогов? А в экспорт?</li> <li>■ Какие государственные органы осуществляют контроль доходов и добывающих отраслей? Какое ведомство регулирует деятельность отрасли? Есть ли в стране государственная компания, владеет ли страна акциями в проектах добычи?</li> <li>■ Какие договоры подписаны правительством? Рассматривались ли они законодательными органами? Доступны ли они широкой общественности? Каковы их основные положения?</li> <li>■ Насколько прозрачны платежи компаний и доходы государства?</li> <li>■ Объявило ли правительство о своем намерении внедрять ИПДО? Если нет, то почему?</li> </ul>	<p><b>ПОДГОТОВКА К УЧАСТИЮ В ИПДО</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Посещение объектов добывающих отраслей</li> <li>■ Проведение брифингов с должностными лицами министерств нефте- и горнодобывающей отраслей, представителями общественных организаций, Всемирного банка и других международных доноров</li> <li>■ Проведение международных слушаний с участием должностных лиц министерств нефте- и горнодобывающей отраслей, общественных организаций и других экспертов</li> <li>■ Проведение исследования с целью изучения работы отрасли</li> <li>■ Подготовка отчета комитета, содержащего рекомендации по принятию ИПДО</li> <li>■ Участие в семинаре с привлечением заинтересованных сторон, посвященном деятельности ИПДО</li> <li>■ Работа со средствами массовой информации с целью информирования общественности</li> <li>■ Содействие в принятии законодательного решения о принятии ИПДО</li> </ul>
<p><b>ПОДГОТОВКА</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Создание ГЗС</li> <li>■ Включение в работу общественных организаций</li> <li>■ Включение в работу компаний</li> <li>■ Решение проблем, являющихся препятствиями для внедрения</li> <li>■ Согласование форм отчетности</li> <li>■ Утверждение администратора ИПДО</li> <li>■ Обеспечение всестороннего участия компаний</li> <li>■ Обеспечение надлежащего аудита бухгалтерского учета компании</li> <li>■ Обеспечение надлежащего аудита бухгалтерского учета правительства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Как осуществляется руководство ИПДО? Имеется ли официальное постановление об ИПДО? Можно ли с ним ознакомиться?</li> <li>■ Какой правительственный чиновник отвечает за координацию ИПДО? Имеет ли он навыки, необходимые для управления процессом ИПДО? Какое государственное ведомство или министерство несет ответственность за управление ИПДО? Есть ли какой-либо конфликт интересов между ролью ведомства и внедрением ИПДО?</li> <li>■ Создан ли национальный секретариат? Располагает ли он достаточными финансовыми ресурсами и квалифицированным персоналом?</li> <li>■ Создана ли ГЗС?</li> <li>■ Какие государственные органы представлены в ГЗС? Обосновано ли их участие в ГЗС их способностью поддержать процесс?</li> <li>■ Представлены ли в ГЗС общественные организации? Была ли им предоставлена возможность самим выбирать своих представителей? Являются ли избранные группы независимыми по отношению к правительству? Принимают ли они участие в совещаниях?</li> <li>■ Представлен ли в ГЗС в достаточной степени частный сектор? Принимают ли представители основных отраслей участие в совещаниях?</li> <li>■ Представлены ли законодательные органы? Должны ли законодательные органы быть представлены в ГЗС?</li> <li>■ Вся ли документация по ИПДО (постановление, формы, рабочий план ИПДО, повестка дня и протоколы совещаний ГЗС) представляется законодательным органам? Доступны ли они для широкой общественности?</li> </ul>	<p><b>СОЗДАНИЕ СТРУКТУР УПРАВЛЕНИЯ ИПДО</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Будьте в курсе структур управления и работы ГЗС в вашей стране</li> <li>■ С самых ранних стадий процесса поддерживайте контакты с ГЗС и Секретариатом ИПДО с целью осуществления контроля прогресса ИПДО и представления мнений избирателей и проблем, которые беспокоят их</li> <li>■ Оказывайте поддержку всестороннему участию в ГЗС общественных организаций и компаний</li> <li>■ Способствуйте действиям правительства по преодолению препятствий для всестороннего участия в ГЗС общественных организаций и компаний</li> </ul>

Этап процесса ИПДО	Вопросы, которые должны задавать законодатели	Действия, которые должны предпринять законодатели
<b>ПОДГОТОВКА (продолжение)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Каким должен быть уровень существенности платежей?</li> <li>■ Будут ли в результате сверки получены данные, дезагрегированные по компаниям и платежам? Если нет, то почему?</li> <li>■ Достоверны ли данные? Требуется ли провести аудит?</li> <li>■ Достаточно ли ресурсов выделено на ИПДО? Каков размер бюджета ИПДО? Предоставляются ли средства спонсорами, из бюджета или и то, и другое?</li> <li>■ Выполняет ли ГЗС согласованный рабочий план и график? Если нет, то почему?</li> <li>■ Все ли заинтересованные стороны удовлетворены тем, как реализуется процесс?</li> <li>■ Выбран ли администратор? Имеет ли администратор техническую квалификацию для проведения процесса сверки? Учтены ли в ходе его приема на работу процедуры закупок?</li> <li>■ Решена ли проблема пробелов в квалификации? Идет ли разработка стратегии по наращиванию возможностей? Финансируется ли она?</li> <li>■ Согласована ли стратегия информирования? Финансируется ли она? Создан ли вебсайт?</li> </ul>	<b>ПОМОЩЬ В ПОДГОТОВКЕ ПРОГРАММЫ ИПДО</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Узнайте, что войдет в рабочий план, форму отчетности и Техническое задание для администратора</li> <li>■ Работайте совместно с общественными организациями, компаниями и правительством над предотвращением несоблюдения сроков и преодолением препятствий для внедрения</li> <li>■ Обращайтесь с просьбами об автоматическом перенаправлении документации по ИПДО</li> <li>■ Обращайтесь с просьбами о представлении отчетов администраторов о ходе работ в законодательные органы</li> <li>■ Обращайтесь с просьбами о регулярном проведении брифингов по ИПДО</li> <li>■ Обеспечивайте соответствие ИПДО согласованному рабочему плану</li> </ul>
<b>РАСКРЫТИЕ И РАССМОТРЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Является ли отчет всеобъемлющим? Выполнял ли администратор требования соответствующего Технического задания? Если нет, то почему?</li> <li>■ Все ли компании и государственные органы представили данные? Если нет, то какие не представили и почему? Предприняты ли действия против компаний, отказывающихся от сотрудничества? Если нет, то почему?</li> <li>■ Все ли существенные поступления учтены? Если нет, то почему?</li> <li>■ Все ли ресурсы добывающих отраслей учтены? Если нет, то почему?</li> <li>■ Отмечены ли в отчете расхождения или недостающие данные? Объясняются ли в отчете причины таких расхождений? Если нет, то почему?</li> <li>■ Содержатся ли в отчете рекомендации? Выработало ли правительство стратегию реформ для их выполнения? Имеют ли законодательные органы и общественность доступ к стратегии? Адекватна ли она?</li> <li>■ Запланирован ли следующий этап отчетности? Если нет, то почему?</li> </ul>	<b>АНАЛИЗ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОТЧЕТНОСТИ И ПРОЦЕССА ИПДО</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Встречи с администратором и представителями общественных организаций для обсуждения выводов, сделанных в отчете</li> <li>■ Проведение общественных слушаний по выводам, сделанным в отчете</li> <li>■ Создание особых (следственных) комитетов для рассмотрения серьезных расхождений или проблем</li> <li>■ Представление отчетов комитетов, в которых отмечаются вопросы, требующие действий со стороны правительства</li> <li>■ Призывать правительство к действию посредством парламентских дебатов</li> <li>■ Направить просьбу о проведении аудита</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Предоставление администратору данных о платежах, производимых компаниями правительству</li> <li>■ Предоставление администратору данных о доходах, полученных правительством</li> <li>■ Обеспечение сверки данных отчетности о платежах и доходах</li> <li>■ Определение расхождений и предоставление рекомендаций по усовершенствованию</li> <li>■ Рассмотрение поддержки внедрения компаниями</li> <li>■ Рассмотрение действий, осуществленных на основе сделанных выводов</li> </ul>		

Этап процесса ИПДО	Вопросы, которые должны задавать законодатели	Действия, которые должны предпринять законодатели
<b>РАСПРОСТРАНЕНИЕ</b>		<b>ИНФОРМИРОВАНИЕ ОБ ОТЧЕТЕ ПО ИПДО</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Распространение отчета по ИПДО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Является ли отчет всеобъемлющим и легкодоступным?</li> <li>■ Напечатан ли он и распространяется ли в бумажном формате? Кому? Помещен ли он на вебсайте?</li> <li>■ Внедряется ли стратегия информирования? Как?</li> <li>■ Как законодатели могут помочь в информировании о результатах ИПДО? Как может помочь партия? Как могут помочь законодательные органы?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Предоставление широкой общественности доступа к отчету по ИПДО</li> <li>■ Прояснение задач информирования</li> <li>■ Координация действий с общественными организациями.</li> <li>■ Информирование широкой общественности об ИПДО посредством мероприятий по связям с избирателями</li> <li>■ Организация комитетами мероприятий по информированию общественности об ИПДО</li> </ul>
<b>ВАЛИДАЦИЯ</b>		<b>ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСПЕШНОГО ПРОЦЕССА валидации</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Страна проходит внешнюю валидацию</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Является ли моя страна только страной-кандидатом ИПДО? Если да, то предпринимает ли она усилия по прохождению валидации?</li> <li>■ Имеются ли стратегия и график валидации? Имеют ли законодательные органы и общественность доступ к ним?</li> <li>■ Выбран ли валидатор? Имеет ли он техническую квалификацию для проведения процесса сверки? Учтены ли в ходе его приема на работу процедуры закупок?</li> <li>■ Имеют ли законодательные органы доступ к отчету по валидации? Доступен ли он для широкой общественности?</li> <li>■ Какая оценка в нем произведена? Какие действия в нем рекомендуются?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Встреча с валидатором</li> <li>■ Сравнение отчета по валидации с проблемами, обнаруженными ранее в ходе надзора за процессом ИПДО</li> <li>■ Просьба о предоставлении текста отчета по валидации</li> <li>■ Предложение о проведении брифинга для валидатора</li> <li>■ Проведение общественных слушаний на основе выводов, сделанных в отчете, чтобы способствовать проведению правительством процесса валидации</li> </ul>
<b>ЗА ПРЕДЕЛАМИ ИПДО</b>		<b>УСИЛЕНИЕ ПРОЦЕССА ИПДО</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Дает ли мне ИПДО информацию, которая может быть полезна для моей работы над бюджетом?</li> <li>■ Как я могу помочь в усилении процесса ИПДО в моей стране? Будет ли полезен закон об ИПДО? Какие недостатки, обнаруженные в процессе ИПДО, может исправить закон?</li> <li>■ Можно ли распространить ИПДО на другие важные отрасли, занимающиеся добычей ресурсов в моей стране, например, лесную или рыбную промышленность?</li> <li>■ Можно ли ее распространить на отслеживание платежей в пользу субнациональных государственных органов?</li> <li>■ Можно ли ее распространить на анализ расходования?</li> <li>■ Можно ли ее распространить на повторный аудит платежей и доходов или другие типы аудита, например, аудит соотношения "цена-качество", аудит процесса или физический аудит?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Принятие закона об ИПДО с целью оформления и усиления процесса</li> <li>■ Возможно, выход за рамки ИПДО с целью углубления или расширения программы ИПДО</li> <li>■ Увязать реформы, направленные на борьбу против коррупции, и другие реформы по улучшению управления с ИПДО</li> <li>■ Соотнесение ИПДО с составлением бюджета и и контролем за его исполнением</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Внедряют ли ИПДО какие-либо из соседних стран? Могут ли быть определены совместные региональные стратегии, направленные на поддержку прозрачности в моей стране и моем регионе?</li> </ul>	<p data-bbox="932 1709 1439 1756"><b>ВКЛЮЧЕНИЕ В МИРОВОЕ ДВИЖЕНИЕ ИПДО</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Увязать действия, связанные с ИПДО, с работой законодателей в других странах</li> <li>■ Взаимодействие в рамках международных законодательных организаций</li> <li>■ Способствовать региональному сотрудничеству в рамках ИПДО</li> <li>■ Воспользоваться заинтересованностью в ИПДО с целью привлечения дополнительной поддержки усиления законодательства</li> </ul>

## Приложение С. Перечень дополнительных ресурсов

### Ресурсы ИПДО

- **Информационный листок ИПДО**  
*Инициатива прозрачности в добывающих отраслях. Обновляется регулярно*  
Краткий и удобный справочник по вопросам ИПДО на четырех страницах: что, как, почему и кто  
[www.eiti.org](http://www.eiti.org)
  
- **Справочник для организаций и предприятий по ИПДО**  
*Инициатива прозрачности в добывающих отраслях, 2008 год*  
В этом справочнике рассказывается о том, как компании могут осуществлять поддержку ИПДО и принимать участие в процессе реализации и обеспечения прозрачности доходов в стране своей деятельности.  
<http://www.eiti.org/document/businessguide>
  
- **Руководство по проведению валидации ИПДО**  
*Инициатива прозрачности в добывающих отраслях, 2006 год*  
В этом руководстве объясняется, как должен проходить процесс валидации, когда он должен проводиться, а также рассматриваются ожидаемые результаты процесса валидации. Оно включает в себя валидационную сетку, схему, на которой показан каждый из этапов процесса ИПДО, и механизмы оценки показателей - список вопросов, которые валидатор должен задавать с целью обеспечения выполнения требований процесса ИПДО.  
<http://www.eiti.org/document/validationguide>
  
- **Поговорим о прозрачности: руководство по информированию об ИПДО**  
*Инициатива прозрачности в добывающих отраслях, 2008 год*  
В этом руководстве рассматриваются стратегии деятельности национальных секретариатов ИПДО по эффективному информированию общественности и других участников ИПДО в отношении отчетности и процесса ИПДО. В нем также изложены подходы к выработке стратегии информирования об ИПДО и приведены практические примеры Камеруна, Демократической Республики Конго, Казахстана и Нигерии.  
[www.eiti.org](http://www.eiti.org)
  
- **Сборник материалов по ИПДО**  
*Инициатива прозрачности в добывающих отраслях, 2005 год*  
В Сборнике материалов по ИПДО объясняется, как можно включиться в процесс ИПДО; он предназначен для того, чтобы помочь странам, желающим внедрять ИПДО, и заинтересованным сторонам, желающим оказать поддержку внедрению.  
<http://www.eiti.org/document/sourcebook>
  
- **В поисках ответов**  
*Институт мониторинга доходов, 2008 год*  
"В поисках ответов" - руководство по бухгалтерскому учету и аудиту в добывающих отраслях для общественных организаций. В этом руководстве представлен обзор важнейших отраслевых и финансовых концепций и проблем, например, различных типов договоров, действующих в добывающих отраслях, типов государственной бухгалтерской отчетности и систем бухгалтерского учета и структуры и потока средств

к правительству и от него; вся эта информация изложена доступным образом для представителей общественных организаций, не являющихся экспертами в этих областях.

<http://www.revenuewatch.org/news/publications/drilling-down.php>

■ **Внедрение ИПДО: применение первых выводов, сделанных на местах**

*Всемирный банк, 2008 год*

В этом издании объединены передовые методы и выводы, сделанные в процессе реализации программ ИПДО; оно является дополнительным источником информации о том, как должен проходить процесс ИПДО. В нем также имеется приложение с образцами документов, разработанных в ходе ряда программ ИПДО.

<http://go.worldbank.org/C5OKJZ7860>

■ **Отчет о ходе работ по ИПДО за 2006-2009 гг.**

*Инициатива прозрачности в добывающих отраслях, 2009 год*

В этом издании описан прогресс реализации инициативы со времени Конференции, состоявшейся в Осло в 2006 году, до Конференции в Дохе в 2009 году. В нем также приведен краткий обзор деятельности по продвижению инициативы во всех внедряющих странах, а также мнения представителей всех поддерживающих заинтересованных сторон.

[www.eiti.org](http://www.eiti.org)

С дополнительной информацией, материалами и новостями об инициативе можно ознакомиться на вебсайте [www.eiti.org](http://www.eiti.org), на котором также можно подписаться на регулярно выходящий бюллетень.

## Дополнительные ресурсы

■ **Контроль за деньгами. Руководство по мониторингу бюджетов и доходов от нефтегазодобывающей промышленности**

*Автор - Джим Шули, Институт мониторинга доходов, 2005 год*

[http://www.soros.org/initiatives/cep/articles\\_publications/publications/money\\_20041117/follow\\_money.pdf](http://www.soros.org/initiatives/cep/articles_publications/publications/money_20041117/follow_money.pdf)

■ **Комитеты в законодательных органах: разделение труда**

*Национальный демократический институт, 1996 год*

[https://www.ndi.org/files/030\\_ww\\_committees\\_0.pdf](https://www.ndi.org/files/030_ww_committees_0.pdf)

■ **Как освещать вопросы, связанные с нефтью. В помощь журналистам, которые освещают в СМИ проблемы энергетики и экономического развития**

*Редакторы - Светлана Цалик и Аня Шифрин, Институт открытого общества, 2005 год*

<http://www.revenuewatch.org/news/publications/072305.pdf>

■ **Пособие по обеспечению прозрачности доходов от разработки природных ресурсов**

*Международный валютный фонд, 2007 год*

[www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf)

- **Укрепление возможностей законодательных органов во взаимоотношениях между законодательной и исполнительной ветвями власти**  
*Национальный демократический институт, 2000 год*
- **Прозрачность и подотчетность в добывающих отраслях Африки: роль законодательных органов**  
*Национальный демократический институт, 2007 год*  
[http://www.ndi.org/files/2191\\_extractive\\_080807.pdf](http://www.ndi.org/files/2191_extractive_080807.pdf)
- **Законодательная этика: сравнительный анализ**  
*Национальный демократический институт, 1999 год*  
[https://www.ndi.org/files/026\\_ww\\_legethics\\_0.pdf](https://www.ndi.org/files/026_ww_legethics_0.pdf)
- **Руководство для членов парламентов**  
*Авторы: Джон Джонсон и Роберт Т. Накамура, Институт Всемирного банка, 2006 год*  
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/HandbookforMembersofParlaiments.pdf>
- **Путеводитель по Всемирному банку для парламентариев**  
*Всемирный банк, 2005 год*  
<http://go.worldbank.org/MTLDXXNBX0>
- **Обеспечение прозрачности доходов: отчет о прозрачности доходов нефте- и газодобывающих компаний за 2008 год**  
*компания «Transparency International», 2008 год*  
[http://www.transparency.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases/2008/2008\\_04\\_28\\_prt\\_report\\_launch](http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2008/2008_04_28_prt_report_launch)
- **Роль парламента в искоренении коррупции**  
*Редакторы: Рич Стейпенхерст, Найалл Джонстон и Рикардо Пелиццо, Институт Всемирного банка, 2006 год*
- **На пути к разработке международных стандартов для законодательных органов: документ для обсуждения и анализа**  
*Национальный демократический институт, 2007 год*  
[http://www.ndi.org/files/2113\\_gov\\_standards\\_010107.pdf](http://www.ndi.org/files/2113_gov_standards_010107.pdf)



## Приложение D. Закон о НИПДО (отрывок)

### ЗАКОН ОБ ИНИЦИАТИВЕ ПРОЗРАЧНОСТИ В ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЯХ НИГЕРИИ (НИПДО), 2007 год

ПРОЕКТ ЗАКОНА, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩЕГО СОЗДАНИЕ ИНИЦИАТИВЫ ПРОЗРАЧНОСТИ В ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЯХ НИГЕРИИ (НИПДО) И СОДЕРЖАЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ ПО СОПУТСТВУЮЩИМ ВОПРОСАМ

Введен в действие Национальной ассамблеей Федеральной Республики Нигерии

1. (1) Настоящим учреждается орган под наименованием “Инициатива прозрачности в добывающих отраслях Нигерии” (далее в настоящем Законе именуемая “НИПДО”).  
  
(2) НИПДО:
  - (a) представляет собой автономный самостоятельный орган, подчиняющийся Президенту и Национальной ассамблее;
  - (b) представляет собой корпоративный орган с непрерывным правопреемством и корпоративной печатью; и
  - (c) может :
    - (i) подавать иски и быть предметом исков под своим корпоративным наименованием; и
    - (ii) приобретать движимое и недвижимое имущество, владеть и распоряжаться им в ходе выполнения своих функций по настоящему Закону.
  
2. Основные задачи НИПДО:
  - (a) обеспечение надлежащего выполнения процедур и прозрачности платежей, производимых всеми компаниями добывающих отраслей в пользу Федерального правительства и законных получателей;
  - (b) контролировать и обеспечивать подотчетность Федерального правительства в отношении доходов, получаемых от компаний добывающих отраслей;
  - (c) искоренять все виды коррупции при определении, уплате, получении и распределении доходов, получаемых Федеральным правительством от компаний добывающих отраслей;
  - (d) обеспечивать прозрачность и подотчетность правительства в пользовании ресурсов, полученных в виде платежей от компаний добывающих отраслей; и
  - (e) обеспечивать выполнение принципов Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях.
  
3. В целях выполнения своих задач по настоящему Закону НИПДО выполняет следующие функции
  - (a) создание рамок прозрачности и подотчетности доходов, причитающихся или выплачиваемых Федеральному правительству, в отчетности и раскрытии данных всех компаний добывающих отраслей;
  - (b) оценка без ущерба для каких бы то ни было действующих договорных обязательств и суверенных обязательств практики деятельности всех компаний добывающих отраслей и правительства, соответственно, в отношении приобретения земельных участков, составления бюджетов, заключения договоров, закупок материалов и профиля производственных затрат в целях обеспечения надлежащего выполнения процедур, прозрачности и подотчетности;
  - (c) обеспечение прозрачности и подотчетности Федерального правительства при управлении инвестициями во все компании добывающих отраслей;
  - (d) получение по необходимости от любой компании добывающей отрасли достоверной информации о себестоимости и объеме реализации нефти, газа или иных полезных ископаемых, добытых компанией за любой период, при условии, что такая информация не будет использоваться в ущерб договорным обязательствам или собственным интересам такой компании добывающей отрасли;
  - (e) Обращаться в любую компанию добывающей отрасли или в любой соответствующий орган Федерального правительства, правительства штата или местного правительства с просьбой о предоставлении достоверной информации о денежных суммах, уплаченных компанией и полученных от нее за любой период в виде доходов, получаемых Федеральным правительством от такой компании за такой период, при условии, что такая информация не будет использоваться в

ущерб договорным обязательствам или собственным интересам такой компании добывающей отрасли или суверенным обязательствам Правительства;

- (f) контролировать платежи, причитающиеся Федеральному правительству от всех компаний добывающих отраслей, в том числе налоги, плату за разработку недр, дивиденды, премии, штрафы, сборы и пр., и обеспечивать, чтобы они производились надлежащим образом;
- (g) выявлять ошибки и принимать меры к увеличению возможностей любого соответствующего органа Федерального правительства, правительства штата или местного правительства, несущего по закону ответственность за мониторинг платежей в пользу Федерального правительства, которые производят все компании добывающих отраслей;
- (h) посредством опубликования статистических данных, отчетов или иным образом распространять любую информацию относительно доходов, получаемых Федеральным правительством от всех компаний добывающих отраслей, которую оно считает необходимым распространять;
- (i) пропагандировать или реализовать любые другие виды деятельности, связанные с ее функциями, которые, по ее мнению, рассчитаны на то, чтобы помочь ей в достижении ее общих целей, перечисленных в разделе 2 настоящего Закона;
- (j) обеспечивать надлежащую выплату всех налоговых платежей и других платежей, подлежащих уплате по закону Федеральным правительством законным получателям.

- 4.
  - (1) В каждом финансовом году НИПДО назначает независимых аудиторов, которые проверяют все доходы, полученные Федеральным правительством от компаний добывающих отраслей в соответствующем году, с целью определения точности платежей и доходов.
  - (2) Независимые аудиторы, назначенные согласно пункту (1) настоящего раздела, проводят физический, процедурный и финансовый аудит на условиях, утвержденных Национальной рабочей группой заинтересованных сторон (НРГЗС).
  - (3) По завершении аудита независимые аудиторы представляют отчеты с замечаниями компании добывающей отрасли в НИПДО, которая обеспечивает их рассылку в Национальную ассамблею и генеральному аудитору Федерации, а также их опубликование.
  - (4) НИПДО представляет отчет о своей деятельности Президенту и в Национальную ассамблею раз в два года.
  - (5) Аудитор или аудиторская фирма, которые провели аудит любой компании добывающей отрасли в любой отдельно взятый год, не должны назначаться на тот же год согласно пункту (2) настоящего раздела.
  - (6) Аудитор или аудиторская фирма не должны привлекаться более чем два года согласно пункту (2) настоящего раздела.
  - (7) Генеральный аудитор Федерации должен опубликовать любые замечания или данные о действиях, предпринятых Правительством по результатам отчетов об аудите, в течение трех месяцев с даты представления отчета об аудите в Национальную ассамблею.
- 5.
  - (1) Руководящий орган НИПДО - Национальная рабочая группа заинтересованных сторон (в дальнейшем именуемая "НРГЗС").
  - (2) НРГЗС несет ответственность за разработку политики, программ и стратегий эффективного внедрения задач и выполнения функций НИПДО.
  - (3) Без ущерба для положений подпункта (2) настоящего раздела НРГЗС уполномочена делать рекомендации в отношении годового бюджета и рабочего плана НИПДО и обеспечивать периодическое рассмотрение результатов программ НИПДО.
- 6.
  - (1) НРГЗС учреждается Президентом и состоит из председателя и не более 14 других членов, один из которых является исполнительным секретарем.
  - (2)
    - (a) При назначении членов НРГЗС Президент должен включить в их число:
      - (i) представителя компаний добывающих отраслей;
      - (ii) представителя общественных организаций;
      - (iii) представителя профсоюзов, действующих в добывающих отраслях;
      - (iv) экспертов, работающих в добывающих отраслях; и
      - (v) по одному представителю от каждой из шести геополитических зон.
    - (b) Председатель и другие члены НРГЗС, кроме исполнительного секретаря, входят в нее временно.
  - (3) Исполнительный секретарь назначается не более чем на пять лет.

7. Лицо, назначенное членом НРГЭС, остается таковым не более четырех лет.
8. Члены НРГЭС, а также любое лицо, назначенное в любой из ее особых комитетов согласно разделу 2, могут получать выплаты, утвержденные Национальной комиссией по мобилизации доходов и налогам, из фондов НИПДО.
9.
  - (1) Совещания НРГЭС проводятся регулярно, раз в квартал для решения вопросов тогда и там, когда и как их будет решено проводить, но не реже четырех раз в год.
  - (2) На каждом совещании НРГЭС в качестве председательствующего действует председатель, а в его отсутствие - член НРГЭС, назначенный ее членами из их числа.
  - (3) Вопросы, предложенные на рассмотрение на совещании НРГЭС, разрешаются простым большинством голосов присутствующих и голосующих членов, а в случае равенства голосов решающий голос принадлежит председательствующему.
  - (4) Время от времени НРГЭС может привлечь любое лицо в качестве консультанта для участия в любом из ее совещаний, но никакое лицо, привлеченное таким образом, не имеет права голоса на каком бы то ни было совещании.
  - (5) На действительность процедур работы НРГЭС не влияет ни отсутствие любого из ее членов, ни наличие свободных мест в ее составе, ни какие бы то ни было недостатки в назначении любого из ее членов.
10. Кворум на любом совещании НРГЭС составляют восемь членов.
11. НРГЭС может учреждать такие особые комитеты, которые она сочтет нужными для разрешения различных вопросов, входящих в сферу ее ответственности.
12.
  - (1) НРГЭС может создавать департаменты и привлекать в качестве консультантов таких сотрудников, которые сочтет необходимыми для НИПДО.
  - (2) В НИПДО имеется исполнительный секретарь, который:
    - (a) назначается Президентом по рекомендации НРГЭС при условии, что он является выпускником высшего учебного заведения с соответствующей квалификацией и имеет не менее 10 лет соответствующего опыта;
    - (b) отвечает за повседневную работу по управлению НИПДО; и
    - (c) выступает в качестве секретаря НРГЭС.
  - (3) Сотрудники и консультанты НИПДО могут привлекаться на условиях, определенных НРГЭС.
  - (4) НРГЭС устанавливает вознаграждение, плату и льготы для сотрудников и консультантов НИПДО.
  - (5)
    - (a) НРГЭС рекомендует Президенту для назначения квалифицированного валидатора согласно инструкциям НИПДО, содержащимся во втором приложении к настоящему Закону
    - (b) НРГЭС устанавливает вознаграждение, выплаты и льготы для валидаторов.
13.
  - (1) Фонды НИПДО состоят из:
    - (a) сумм, предоставленных Федеральным правительством и полученных Национальной ассамблеей на основе бюджета, представленного НРГЭС, и предоставляемых так и тогда, как и когда они причитаются к уплате; и
    - (b) сумм, выплачиваемых в пользу НИПДО в виде грантов, пожертвований и даров, при условии надлежащего раскрытия источников таких грантов, пожертвований и даров и при условии, что их источники не противоречат положениям настоящего Закона.
  - (2) НИПДО направляет собранные средства из фондов, учрежденных согласно разделу 13(1) настоящего Закона, на:
    - (a) административные расходы;
    - (b) выплату заработной платы, выплат и пособий членам НРГЭС или любого из ее комитетов;
    - (c) выплату заработной платы, вознаграждений, пособий и пенсий должностным лицам и сотрудникам НИПДО;
    - (d) оплату всех покупок;
    - (e) оплату всех договоров, в том числе на мобилизацию, колебание, изменения, выплату гонораров юристов и оплату затрат на контроль за исполнением договоров; и
    - (f) выполнение других действий, которые способствуют выполнению ее задач, связанных со всеми функциями НИПДО или любой из ее функций согласно настоящему Закону, и
    - (g) оплату услуг валидаторов.

- (3) НРГЗС, руководящий орган НИПДО, представляет Президенту и в Национальную ассамблею не позднее 30 сентября каждого года смету расходов и доходов НИПДО на следующий год, а НИПДО обеспечивает надлежащее ведение финансовой отчетности за каждый год и надлежащее ведение другой необходимой документации.
14. (1) НИПДО организует аудит учет всех доходов, получаемых Федеральным правительством от всех компаний добывающих отраслей, их получения, выплаты, активов и пассивов не позднее шести месяцев после окончания каждого года независимыми аудиторами, назначенными на условиях, утвержденных НРГЗС; в подтверждение результатов аудита независимый аудитор представляет отчет с замечаниями аудированной компании в НИПДО, которая организует его опубликование для сведения широкой общественности, при условии, что содержание такого отчета не должно опубликоваться в ущерб договорным обязательствам или собственным интересам аудируемой компании.
- (2) НИПДО уполномочена заимствовать денежные средства в банках с одобрения НРГЗС.
- (3) НИПДО составляет и представляет Президенту и в Национальную ассамблею не позднее 30 сентября каждого года отчет о своей деятельности за предыдущий год, в который включается финансовая отчетность НИПДО за соответствующий год, прошедшая аудит, и отчет аудитора о нем.
15. (1) НИПДО имеет счета в банках; лиц, имеющих право подписи по ним, определяет НРГЗС в соответствии с нормативным документом, принятым согласно настоящему Закону.
- (2) Такие счета могут открываться в выбранных НРГЗС банках.
16. (1) Компания добывающей отрасли, которая:
- (a) представляет в Федеральное правительство или его ведомство ложную информацию или отчетность об объемах своей добычи, реализации или доходов; или
- (b) представляет недостоверную финансовую отчетность или не представляет финансовую отчетность согласно настоящему Закону в Федеральное правительство или его ведомства, что приводит к недоплате или неуплате платежей, подлежащих уплате Федеральному правительству или законным получателям, совершает правонарушение и обязана после вынесения соответствующего постановления уплатить штраф в размере не менее 30 000 000 найра.
- (2) В случае присуждения компании добывающей отрасли штрафа согласно пункту (1) настоящего раздела суд, помимо предусмотренного в нем штрафа, приказывает компании уплатить фактическую сумму платежей, причитающихся Федеральному правительству.
- (3) Компания добывающей отрасли, задерживающая представление информации или отчетности или отказывающаяся представить информацию или отчетность согласно настоящему Закону либо допускающая намеренное или халатное невыполнение своих обязательств по настоящему Закону, совершает правонарушение и обязана после вынесения соответствующего постановления уплатить штраф в размере не менее 30 000 000 найра.
- (4) Без ущерба для положений пунктов (1), (2) и (3) настоящего раздела Президент может по рекомендации НРГЗС приостановить или отозвать лицензию любой компании добывающей отрасли на выполнение работ, если такая компания не выполняет свои обязательства по настоящему Закону.
- (5) Если любая компания добывающей отрасли совершает правонарушение, противоречащее положениям настоящего Закона, то каждый директор и другие лица, отвечающие за руководство компанией, считаются совершившими это правонарушение и обязаны после вынесения соответствующего постановления уплатить штраф в размере не менее 5 000 000 найра, кроме тех случаев, когда такое лицо доказало, что:
- (a) правонарушение совершено без его согласия или попустительства; и
- (b) такое лицо предприняло все возможные усилия к предотвращению правонарушения, которые оно должно было предпринять, с учетом характера его функций в компании и всех обстоятельств.
- (6) Правительственный чиновник, который представляет недостоверную финансовую отчетность или не представляет финансовую отчетность согласно настоящему Закону в Федеральное правительство или его ведомства, что приводит к недоплате или неуплате платежей, подлежащих уплате Федеральному правительству или законным получателям, совершает правонарушение и обязан после вынесения соответствующего постановления уплатить штраф в размере не менее 5 000 000 найра либо быть приговорен к тюремному заключению на срок не менее двух лет, кроме тех случаев, когда такое лицо доказало, что:
- (a) правонарушение совершено без его согласия или попустительства; и
- (b) такое лицо предприняло все возможные усилия к предотвращению правонарушения, которые оно должно было предпринять, с учетом характера его функций в компании и всех обстоятельств.

17. НРГЗС может принимать нормативные акты, которые она считает способствующими введению в действие положений настоящего Закона и регулированию любого вопроса, входящего в сферу функций НИПДО.
18. С учетом положений настоящего Закона никакой иск не может быть подан против НИПДО до истечения 30-дневного срока после подачи письменного уведомления о намерении подать иск в НИПДО в качестве обвиняемого или его агента, и в таком уведомлении должно быть ясно и однозначно указано следующее:
- (a) причина иска;
  - (b) подробности иска;
  - (c) имена и фамилии юристов, представляющих истца, и их адреса; и
  - (d) содержание искового требования.
19. (1) Исполнительный секретарь НИПДО, его должностные лица, сотрудники или агенты несут личную ответственность за любые иск, претензию или требование, а также перед любым лицом в отношении любых действий или бездействия при выполнении любой функции или осуществлении любого полномочия, предоставленных настоящим Законом НИПДО или члену НРГЗС.
- (2) Член НРГЗС, исполнительный секретарь или любое должностное лицо НИПДО получает возмещение из фондов НИПДО в отношении любой ответственности, принятой им при защите в любом судебном процессе, будь то гражданском или уголовном, если этот процесс ведется против него как члена НРГЗС, исполнительного секретаря, должностного лица или любого сотрудника НИПДО.
- (3) С учетом положений настоящего Закона положения Закона о защите государственных служащих распространяются на любой иск, поданный против любого должностного лица или сотрудника НИПДО или против члена НРГЗС.
20. Уведомление, вызов в суд, другие судебные процессы, прочие документы, затребованные или разрешенные к подаче в НИПДО согласно положениям настоящего Закона, любого другого закона или подзаконного акта, подаются путем выдачи исполнительному секретарю или отправления заказной почтой на имя исполнительного секретаря по основному адресу НИПДО.
21. **В настоящем Законе:**
- “Компания добывающей отрасли” означает любую компанию в Нигерии, занятую работами по поиску, разработке, добыче, переработке и распределению полезных ископаемых и газа, в том числе нефти, золота, угля, олова, битума, алмазов, драгоценных камней и т.п., и включает любое ведомство или любой орган, отвечающие за уплату доходов добывающих отраслей в пользу Федерального правительства или его законного получателя;
- “Федеральное правительство” означает Федеральное правительство Нигерии;
- “Правительство” означает три уровня правительства Нигерии, т.е. Федеральное правительство, правительство штата и местное правительство, а также их соответствующие министерства, ведомства и департаменты;
- “Президент” означает президента и верховного главнокомандующего вооруженных сил Федеральной Республики Нигерии;
- “Законный получатель” означает любое лицо, в пользу которого компании добывающих отраслей или правительство обязаны осуществлять платежи;
- “Эксперт добывающей отрасли” означает лицо, занимавшее не менее 10 (десяти) лет руководящую должность в добывающей отрасли;
- “НРГЗС” означает Национальную рабочую группу заинтересованных сторон.
22. Ссылки на настоящий Закон должны быть как на Закон об Инициативе прозрачности в добывающих отраслях Нигерии 2007 года.

**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ИНИЦИАТИВЕ  
ПРОЗРАЧНОСТИ В ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЯХ НИГЕРИИ И ПР.**

**Процедуры руководящего органа**

- 1 (1) С учетом положений раздела 27 Международного закона, главы 192LFN, 1990, НРГЭС может принять правило внутреннего распорядка, регулирующее процесс деятельности любого из его комитетов.
- (2) Кворум для НРГЭС составляют председатель или любое другое лицо, выступающее в качестве председателя на совещании в его отсутствие, и четыре других члена руководящего органа, а кворум для любого комитета определяет руководящий орган.
- 2 (1) НРГЭС собирается каждый раз, когда она созывается председателем, и если председатель обязан созывать совещания на основе уведомления, поданного ему не менее чем четырьмя другими членами, то он созывает совещание НРГЭС, которое проводится в течение 14 дней с даты подачи уведомления.
- (2) На любом совещании НРГЭС в качестве председательствующего действует председатель, а в его отсутствие - член НРГЭС, назначенный ее членами из их числа.
- (3) Если НРГЭС пожелает обратиться за консультациями к любому лицу по какому-либо конкретному вопросу, она может привлечь такое лицо на такой период, который считает допустимым, но лицо, являющееся ее членом в силу настоящего подпункта, не имеет права голосовать на каком бы то ни было совещании НРГЭС и не засчитывается в кворум.
- (4) Совещания НРГЭС проводятся тогда и там, когда и как их будет решено проводить, но не реже четырех раз в год.
- (5) Вопросы, предложенные на рассмотрение на совещании НРГЭС, разрешаются простым большинством голосов присутствующих и голосующих членов, а в случае равенства голосов второй или решающий голос принадлежит председателю или любому другому председательствующему лицу.

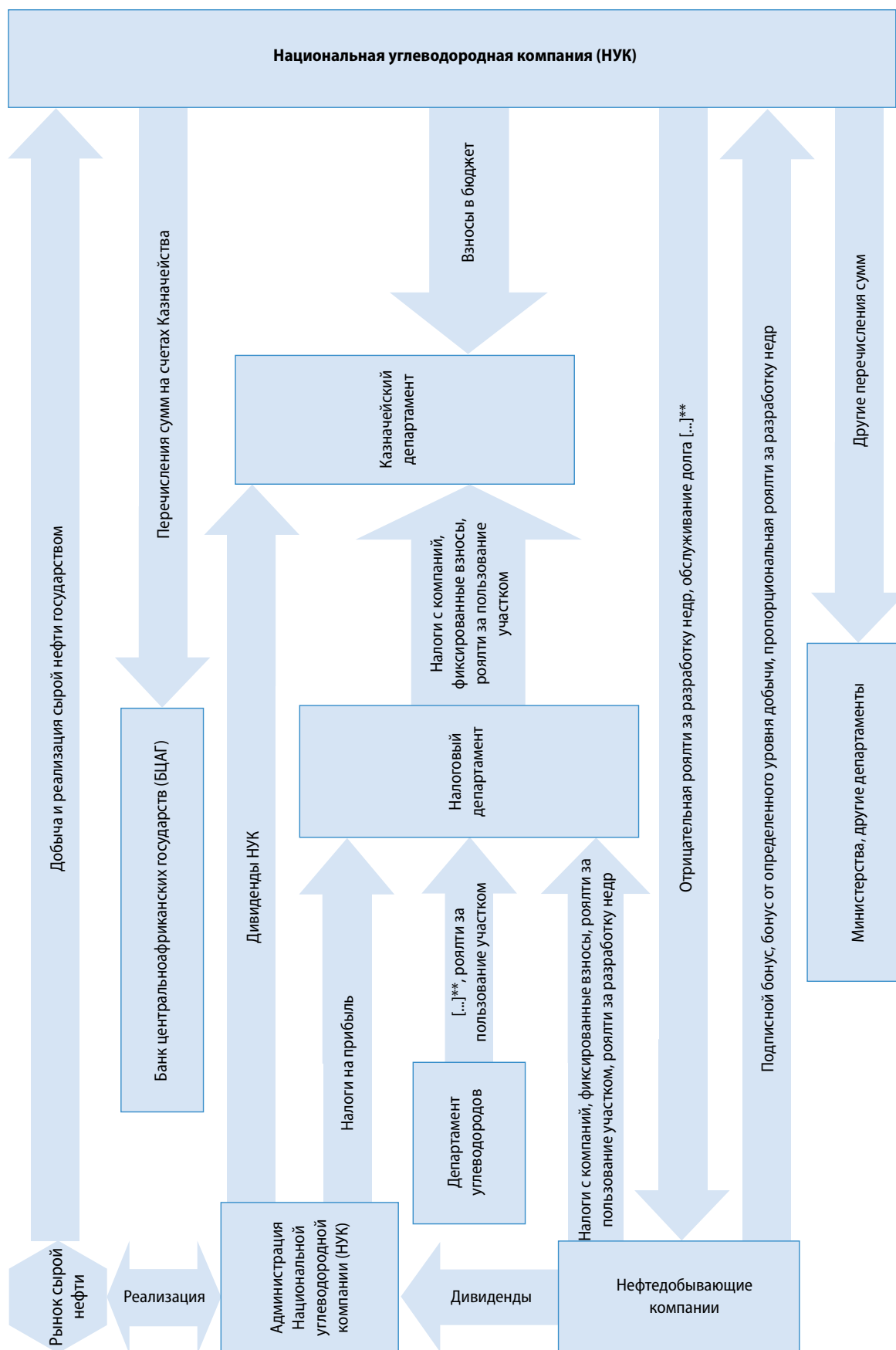
**Комитеты**

- 3 (1) НРГЭС может учредить один или более комитетов для выполнения от ее имени тех ее функций, которые она определит.
- (2) Комитет, учрежденный согласно настоящему пункту, состоит из такого числа лиц, которое определено НРГЭС, и лицо занимает должность в комитете согласно условиям его назначения.
- (3) Решение комитета вступает в действие только после его подтверждения со стороны НРГЭС.

**Прочее**

- 4 (1) Документ, скрепленный печатью НИПДО, как правило, подписывают председатель и секретарь НРГЭС.
- (2) Любой договор или иной документ, который составлен или подписан лицом, не являющимся юридическим лицом, и не должен быть скреплен печатью, может быть составлен или подписан от имени НИПДО секретарем НРГЭС или любым другим лицом, специально уполномоченным НРГЭС на подписание документов.
- (3) Документ, считающийся оформленным надлежащим образом и скрепленный печатью НИПДО, подлежит принятию в качестве свидетельства и, если не доказано иное, считается оформленным таким образом.
- (4) На действительность любого процесса, имеющего место на совещаниях НРГЭС или комитета, не влияет негативно:
- a) наличие вакансии в составе НРГЭС или комитета; или
  - b) недостаток в назначении члена НРГЭС или комитета; или
  - c) факт того, что лицо, не имеющее права принимать участие в процедурах на совещаниях НРГЭС или комитета, приняло в них участие.

## Приложение Е. Карта финансовых потоков Камеруна\*



\* Настоящий документ представляет собой воспроизведенную и переведенную оригинальную схему, содержащуюся в отчете о сверке ИПДО по Камеруну за 2005 год. Он приведен в качестве образца подробной схемы, но, возможно, представляет собой неполную и неточную картину финансовых потоков Камеруна. С отчетом по Камеруну можно ознакомиться на вебсайте: [http://www.spm.gov.cm/documents/art445\\_Rapport%20au%20rubric%20%202007-03.pdf](http://www.spm.gov.cm/documents/art445_Rapport%20au%20rubric%20%202007-03.pdf)

\*\* Авторы не смогли расшифровать этот дополнительный поток доходов том тексте отчета, который у них имеется.

## Приложение F. Глоссарий ИПДО

**Администратор:** организация (обычно - аудиторская или консалтинговая фирма), назначенная для проведения сверки данных о платежах и доходах, предоставленных компаниями и государственными ведомствами, действующими в добывающих отраслях. При сверке администратор сравнивает разные группы данных, выявляет и объясняет расхождения, если таковые имеются.

**Аудит:** процесс получения, проверки, потенциальной сверки и представления отчета о финансовой отчетности компании, правительства или иного лица (а в некоторых случаях - отчетность по объемам добычи).

**Аудитор:** организация, обычно независимая аудиторская фирма, имеющая лицензию или иначе сертифицированная на проведение финансовых аудитов и предоставление сопутствующих услуг уполномоченным органом по профессиональным стандартам и выдаче разрешений, в пределах определенной юридической юрисдикции. В ИПДО аудитор обычно поручается проверка финансовой отчетности и другой информации, имеющейся у компаний и (или) правительственных ведомств, действующих в добывающих отраслях, а также выяснение того, достоверно ли отражены и представлены такая финансовая отчетность и информация.

**Бонусы:** тип платежей, производимых в пользу правительства на определенных согласованных этапах процесса разведки и добычи нефти. Подписной бонус выплачивается после подписания договора, бонус за открытие - после первого обнаружения нефти, а бонус за добычу - по достижении оговоренного уровня добычи.

**Страна-кандидат:** страна, официально принявшая на себя обязанность внедрять ИПДО и отвечающая первым четырем показателям валидации ИПДО (показатели в отношении присоединения к ИПДО).

**Страна-последователь:** страна, которая полностью внедрила ИПДО и успешно прошла процесс валидации согласно показателями валидации ИПДО.

**Общественная организация:** неправительственная организация, например, профсоюз, специально созданная коалиция, религиозная организация, движение коренных народов или фонд.

**Дезагрегация:** метод составления отчетности, при котором раскрываются данные об отдельных компаниях и (или) типах платежей (налоги, роялти и т.д.), произведенных в пользу правительства, и их можно идентифицировать отдельно в отчете по ИПДО.

**Дивиденд:** платеж в пользу партнера или акционера, произведенный из прибыли компании в счет окупаемости произведенных инвестиций.

**Правление ИПДО:** международный орган, осуществляющий надзор за процессом ИПДО в мировом масштабе. Правление состоит из представителей внедряющих ИПДО государственных ведомств, донорских организаций, компаний добывающих отраслей, инвесторов и общественных организаций.

**Критерии ИПДО:** согласованные на международном уровне шесть критериев,



описывающих минимальный результат успешной программы ИПДО. Они приведены здесь как Приложение А.

**Принципы ИПДО:** основополагающие принципы инициативы. Они приведены здесь как Приложение С.

**Международный секретариат ИПДО:** ИПДО действует через Международный секретариат, который в настоящее время располагается в Осло (Норвегия). Секретариат отвечает за контроль соблюдения методологии ИПДО и осуществляет координацию глобальной инициативы. Большинство внедряющих стран имеют свои национальные секретариаты, в которых работают сотрудники на постоянной основе, помогающие контролировать административные аспекты внедрения ИПДО.

**Экспортные (импортные) пошлины:** тип налога, которым облагается экспорт (импорт) продукции. Нефть и газ обычно освобождены от экспортных пошлин.

**Финансовые потоки:** потоки платежей между добывающими компаниями и любым правительственным органом на любом уровне правительства.

**Добывающие отрасли:** отрасли, добывающие природные ресурсы, например, нефть, природный газ, алмазы, уголь и другие полезные ископаемые из недр.

**Платежи в натуральной форме:** платежи, производимые в пользу государства (например, роялти) в форме реального товара (например, нефть, газ или другие полезные ископаемые), а не в денежной форме.

**Международные бухгалтерские стандарты:** общепризнанные в мировом масштабе стандарты, определяющие способы проведения аудита профессиональными аудиторами и разработанные Советом по международным стандартам аудита и обеспечения достоверности. Решение о действии этих стандартов в каждой стране принимает соответствующая регулирующая организация соответствующей страны.

**Совместное предприятие:** группа компаний (может включать в себя государственную компанию), объединившихся для проведения разведки и предполагаемой разработки полезных ископаемых или углеводородов на определенном участке на условиях согласованного договора.

**Существенный (существенность):** пороговая сумма или процент, с помощью которых определяется, важны ли компания или платеж для результата, или которые “существенно” влияют на результат в случае их включения или исключения. Страны, внедряющие ИПДО, часто устанавливают пороги существенности на основе размера компании или платежа. Уровень существенности для компании определяет размер компании; компании, размер которых превышает этот уровень, должны участвовать в национальном процессе ИПДО. Уровень существенности платежей определяет размер платежа; платежи, размер которых превышает этот уровень, должны участвовать в процессе ИПДО. За принятие решения о том, как определять уровни существенности, несут ответственность заинтересованные стороны.

**Многосторонняя рабочая группа заинтересованных сторон (ГЗС):** главный орган, принимающий решения в национальном процессе ИПДО, который возглавляет и контролирует деятельность по внедрению ИПДО. ГЗС состоит из представителей правительственных органов, компаний добывающих отраслей и общественных организаций.

**Договор (соглашение) о разделе продукции:** договоренность в отношении добычи

нефти, по которой подрядчик несет все затраты на разведку и добычу, которые не подлежат возмещению, если на договорной территории не будет найдена нефть, а правительство и подрядчик получают плату в виде доли добытых ресурсов.

**Сверка:** достаточное объяснение расхождения между двумя цифровыми данными.

**Потоки доходов:** термин, используемый для описания того, как правительство, компания, организация или физическое лицо получают и собирают денежные средства с пользователей своей продукции или услуг (в целях ИПДО - роялти, НДС и пр.)

**“Ресурсное проклятие”:** термин, который широко употребляется для описания парадоксальной ситуации, в которой страны, имеющие обильные запасы природных ресурсов, обычно больше страдают от нищеты, слабого экономического роста и замедленного развития.

**Роялти:** плата за добычу полезных ископаемых, осуществляемая в пользу правительства страны, в которой осуществляется добыча (это может быть, в частности, администрация региона, провинции и (или) местная администрация).

**Заинтересованные стороны:** члены правительства, общественных организаций и частного сектора, на которые оказывают воздействие добывающие отрасли в стране. Представителям всех групп заинтересованных сторон должна быть предоставлена возможность активного участия в ИПДО.

**Налог:** платеж, производимый компанией в пользу правительства страны, в которой компания осуществляет свою деятельность, пропорциональный налогооблагаемому доходу от проекта (два примера - корпоративный налог и налог на прибыль).

**Валидация:** согласованный процесс, посредством которого процесс внедрения ИПДО странами измеряется на основе Критериев ИПДО. Более подробно процесс валидации описан на сайте: <http://www.eiti.org/document/validationguide>.

**Налог на добавленную стоимость (НДС):** налог, которым облагается каждая стадия изготовления и реализации продукции или услуги. Правила, по которым действует система НДС, определяются на уровне страны и различны в разных странах. Экспорт нефти и газа обычно освобождается от НДС.

**Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО)** представляет собой разработанный на международном уровне стандарт, способствующий обеспечению прозрачности доходов на национальном уровне. Она представляет собой коалицию правительств, компаний и общественных организаций. С помощью применения строгой, но гибкой, методологии осуществляется обнародование информации о платежах компаний и поступлениях в пользу государства от нефтегазовой и горнодобывающей отраслей, а также сокращается количество расхождений. И хотя Совет ИПДО и Международный секретариат следят за реализацией процесса ИПДО, внедрение инициативы осуществляется на уровне страны в виде процесса, в котором особое внимание уделяется участию заинтересованных сторон.

[www.eiti.org](http://www.eiti.org)

**Национальный демократический институт (НДИ)**

- это некоммерческая организация, работающая над усилением и углублением демократии во всем мире. НДИ располагает глобальной сетью экспертов-добровольцев и оказывает практическое содействие общественным и политическим лидерам, способствующим развитию демократических ценностей, методов и институтов. НДИ работает с демократами во всех регионах мира и помогает им развивать политические и общественные организации, гарантировать демократичность выборов и поддерживать гражданское участие, а также открытость и подотчетность правительства.

[www.ndi.org](http://www.ndi.org)

**Институт мониторинга доходов (ИМД)** способствует развитию ответственного распоряжения и использования нефти, газа и других полезных ископаемых на благо общества нефть. При условии эффективного управления доходами, участия граждан и реальной подотчетности правительства богатство от эксплуатации природных ресурсов может способствовать развитию и национальному росту. ИМД осуществляет обмен опытом, предоставляет финансирование и оказывает техническое содействие странам для того, чтобы они могли воспользоваться этими преимуществами.

[www.revenuewatch.org](http://www.revenuewatch.org)

**Американское агентство по международному развитию (ЮСАИД)** - это основное государственное ведомство США, предоставляющее помощь странам, которые находятся в процессе восстановления после масштабных катастроф, предпринимают меры по снижению уровня бедности и проводят демократические реформы.

[www.usaid.org](http://www.usaid.org)



[www.eiti.org](http://www.eiti.org)

[www.ndi.org](http://www.ndi.org)

[www.revenuewatch.org](http://www.revenuewatch.org)

[www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)