



Группа Всемирного банка
Офис вице-президента по сети устойчивого развития, Всемирный банк
Департамент нефте-, газо-, горнодобывающей и химической промышленности
Отдел политика и операций

январь 2009 год

Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО)

ИОПДО в реализации

Применение ранних уроков, извлеченных на практике



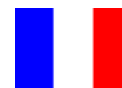
ИОПДО – это глобальная инициатива, созданная в 2002 году с целью продвижения и оказания поддержки улучшенному управлению на высшем уровне в странах, имеющих богатые природные ресурсы, посредством полного опубликования и подтверждения выплат компаний и государственных доходов, поступающих от нефтяной, газовой и горнодобывающих отраслей. Являясь добровольной ассоциацией заинтересованных сторон, имеющих общие цели, структура глобального движения ИОПДО является открытой для участия. Надзор за Инициативой осуществляет Правление ИОПДО, имеющее избираемого председателя, и членов, которые представляют развивающиеся страны, имеющие богатые природные ресурсы, доноров и страны, оказывающие поддержку, международные и национальные нефтедобывающие, газодобывающие и горнодобывающие компании, членов гражданского сообщества и представителей инвесторов. Международные агентства развития, такие как Всемирный банк, Международный валютный фонд и Африканский банк развития, принимают участие в заседаниях Правления ИОПДО в качестве наблюдателей.

Секретариат, который расположен в Осло, Норвегия, оказывает поддержку работе Правления ИОПДО и в целом координирует работу ИОПДО. Более подробную информацию об Инициативе, Правлении и Секретариате можно найти на веб-сайте <http://www.eitransparency.org>.

Мульти-донорский трастовый фонд для ИОПДО

В контексте глобальных целей ИОПДО описанных выше, Всемирный банк осуществляет управление Мульти-донорским трастовым фондом (МДФ), который помогает оказывать поддержку технической помощи и финансовой поддержке Группы Всемирного банка, предоставляемых странам, реализующим ИОПДО, и глобальной деятельности по распространению знаний о ИОПДО.

На ноябрь 2007 года, страны, оказывающие поддержку, которые осуществили вклад в МДФ, включали Австрию, Бельгию, Канаду, Европейскую Комиссию, Францию, Германию, Нидерланды, Норвегию, Испанию и Великобританию, которая является вкладчиком-учредителем. МДФ выражает огромную признательность за финансирование, предоставленное для подготовки данного Отчета.



Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО)

ИОПДО в реализации: Применение первых уроков, извлеченных на практике

Настоящий отчет преследует цель раскрыть сущность некоторых общих вопросов, связанных с реализацией, и уроки, извлеченные в странах, реализующих ИОПДО. Отчет предназначен для того, чтобы предоставить полезное руководство и стимулировать дальнейшее обсуждение о выборах относительно реализации между государственными лицами, определяющими политику, группами гражданского общества, нефтяными, газовыми и горнодобывающими компаниями, донорскими агентствами и другими заинтересованными сторонами, вовлеченными в Инициативу.

При этом необходимо отметить, что Принципы ИОПДО, Критерии ИОПДО и Руководство по оценке ИОПДО (и другие заявления Правления ИОПДО) являются источником международной политики ИОПДО, которая (а не настоящий Отчет) устанавливает стандарты, согласованные в рамках ИОПДО, требуемые для исполнения странами, приверженными и осуществляющими реализацию ИОПДО.



Департамент нефте-, газо-, горнодобывающей и химической промышленности, Отдел политики и операций (СОСРО)
Офис вице-президента по сети устойчивого развития (SDN)
Всемирный банк и Международная финансовая корпорация

Ноябрь 2007 год

ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Вашингтон, О.К.

2007 The International Bank for Reconstruction and Development /

The World Bank

1818 H Street NW

Washington DC 20433

Телефон: 202-473-1000

Интернет: www.worldbank.org

Эл. почта: feedback@worldbank.org

Все права защищены

Данное издание является результатом работы сотрудников Международного банка реконструкции и развития / Всемирного банка. Выводы, толкования и заключения, выраженные в нем, не обязательно отражают взгляды Исполнительных директоров Всемирного банка или правительств, которые они представляют.

Всемирный банк не гарантирует точность данных, включенных в эту работу. Границы, цвета, обозначения и другая информация, показанные на какой-либо карте в этой работе, не означают какого-либо суждения со стороны Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или одобрение или принятие таких границ.

Права и разрешения

Материал в данной публикации защищен авторскими правами. Копирование и/или передача частей или всей данной работы без разрешения может являться нарушением применимого законодательства. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк приветствует распространение своей работы и обычно быстро дает разрешение на воспроизведение частей работы.

Для получения разрешения на фотокопирование или перепечатывание какой-либо части этой работы, пожалуйста, отправьте запрос с полной информацией в Центр по работе с авторскими правами: Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; телефон: 978-750-8400; факс: 978-750-4470; Интернет: www.copyright.com.

Все другие запросы относительно прав и лицензий, включая производные издательские права, должны направляться в адрес издательского офиса: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; факс: 202-522-2422; эл. почта: pubrights@worldbank.org.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Выражаем огромную признательность за помощь партнеров в странах, реализующих ИОПДО, предоставленную при подготовке данного отчета. Ведущим автором отчета является Сефтон Дарби из Департамента нефте-, газо-, горнодобывающей и химической промышленности, отдел политики и операций (СОСРО) во Всемирном банке. Отчет получил пользу от руководства и вкладов, предоставленных рядом коллег из отдела СОСРО и других подразделений.

Отчет также был рассмотрен коллегами: Кливом Армстронгом (Международная финансовая корпорация - МФК) и Чарльзом МакФерсоном (Международный валютный фонд - МВФ). Ценный вклад внесли Анвар Рават, Крейг Эндрюс, Марианн Бергстром, Бубакар Бокум, майкл Левицкий и Элеодоро Майорга-Альба из СОСРО, а также Ерлан Акишев (офис Всемирного банка в Казахстане), Генри Лаурент Батег (офис Всемирного банка в Камеруне), Дэвид Браун (Министерство международного развития Великобритании - DFID / офис Всемирного банка в Индонезии), Эллисон Джордж (DFID – Сьерра-Леоне), Фаустин-Анге Кояссе (офис Всемирного банка в Камеруне), Кристиан Лемпа (GTZ - Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit – Демократическая Республика Конго), Фридолин Ондобо (офис Всемирного банка в Камеруне), Антон Оп Де Беке (МВФ), и Стэн Рерри (Нигерийский Секретариат ИОПДО).

Эстер Петрилли-Мэссей, СОСРО, предоставила поддержку в подготовке отчета.

Вице-президент, Сеть устойчивого развития (SDN):	Кэти Сьерра
Директор, Департамент нефте-, газо-, горнодобывающей и химической промышленности:	Сомит Варма
Руководитель, Отдел политики и операций (СОСРО):	Пауло Де Са
Руководитель миссии / руководитель программы, ИОПДО (СОСРО):	Анвар Рават

СОДЕРЖАНИЕ

БЛАГОДАРНОСТЬ	iii
СОДЕРЖАНИЕ	v
Список вставок	vii
Список рисунков	vii
Список таблиц	vii
СОКРАЩЕНИЯ И ГЛОССАРИЙ ИОПДО	ix
ВВЕДЕНИЕ	1
Цель данного Отчета.....	1
Страны ИОПДО по состоянию на 1 ноября 2007 года.....	1
Принципы ИОПДО и Критерии ИОПДО	2
“Сборник документов по ИОПДО” как руководство	4
“Руководство по оценке ИОПДО”	4
Роль Всемирного банка.....	5
1. ИНИЦИИРОВАНИЕ ПРОГРАММЫ ИОПДО	7
Выгоды от реализации ИОПДО.....	7
Страны, реализующие ИОПДО	9
Построение консенсуса по ИОПДО	9
Присоединение к ИОПДО и первые шаги	10
2. ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ И СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ 13	
Введение.....	13
Обычно вовлекаемые заинтересованные стороны.....	13
Координационные группы и их управление.....	15
Другие аспекты, требующие рассмотрения.....	17
Функции координационных групп	19
3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ МАСШТАБА ПРОГРАММЫ ИОПДО	23
Введение.....	23
Вопросы, рассматриваемые при определении масштаба программы ИОПДО.....	26
Отчеты ИОПДО и процессы проведения выверки и аудита.....	27
Рассуждения относительно существенности.....	31
Рассмотрение агрегации/деагрегации.....	34
Децентрализация субнациональных платежей и поступлений	36
Вспомогательные секторы и другие транзакции, связанные с нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслями.....	37
Проведение различия между “основной ИОПДО” и “ИОПДО плюс”	39
4. РАЗРАБОТКА ПЛАНА РАБОТ ИОПДО	43
Введение.....	43
Структурирование планов и консультирование по планам работ ИОПДО	43
График реализации.....	47
Финансирование программы ИОПДО	47
5. РОЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ИОПДО	50

Введение.....	50
Обеспечение политического руководства и поддержки процесса ИОПДО.....	50
Наращивание институционального потенциала для отдела реализации и органов правительства.....	52
Обеспечение полного участия компаний и решение проблем конфиденциальности	53
Обеспечение правовой основы для реализации Инициативы	53
Раскрытие подробностей о доходах, поступающих правительству.....	55
6. РОЛЬ КОМПАНИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ГРУПП В ИОПДО.....	57
Введение.....	57
Помощь в запуске процесса ИОПДО и координирование Инициативы	57
Помощь в определении масштаба ИОПДО, в составлении отчетности и раскрытии информации	58
Информирование о результатах ИОПДО	58
Рассмотрения, связанные с наращиванием потенциала	59
7. СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТА ИОПДО	61
Введение.....	61
Выбор специалиста по выборке или администратора (аудитора).....	61
ТЗ для специалиста по выверке данных или администратора (аудитора) и содержание отчета ИОПДО	62
Примечание по формам отчетности ИОПДО.....	67
Примечание по международным стандартам аудита в отношении критериев ИОПДО.....	68
8. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ ПО ИОПДО..Error! Bookmark not defined.	
Введение.....	69
Распространенные стратегии и средства передачи информации	69
9. РЕЗУЛЬТАТЫ: МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ПРОГРАММ ИОПДО ...	73
Введение.....	73
Зарождающаяся практика мониторинга и оценки	73
10. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТРУКТУРЫ ИОПДО.....	75
Введение.....	75
Международные структуры управления ИОПДО	75
Роль международных агентств по развитию в Совете ИОПДО	77
11. ПОЯВЛЕНИЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ВЛИЯНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ИОПДО	79
Появление результатов программ ИОПДО.....	79
12. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ВАЖНЫЕ ФАКТОРЫ В УСПЕШНЫХ ПРОГРАММАХ ИОПДО	81
Общие уроки и темы	81
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СТРАНЫ, БОГАТЫЕ УГЛЕВОДОРОДНЫМ СЫРЬЕМ И МИНЕРАЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ.....	85
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ.....	89
Резюме процесса оценки ИОПДО и показатели	89
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ПРИМЕР ФОРМЫ ДЛЯ ИЗМЕРЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ИОПДО (и ПОКАЗАТЕЛЕЙ)	93

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ПОЛЕЗНЫЕ РЕСУРСЫ 99

СПИСОК ВСТАВОК

Вставка 1: Страны ИОПДО на 1 ноября 2007 год	2
Врезка 2: Принципы и критерии ИОПДО	3
Вставка 3: Заинтересованные стороны, обычно вовлекаемые в ИОПДО	13
Вставка 4: Государственные компании	14
Вставка 5: Меморандумы о взаимопонимании / Техническое задание	17
Вставка 6: Различные подходы в странах, занимающихся нефте-, газо- и горнодобывающей деятельностью	25
Вставка 8: Содержание типового рабочего плана	45
Вставка 9: Распространенные средства передачи информации по ИОПДО	70

СПИСОК РИСУНКОВ

Рисунок 1: Пример организационной структуры Координационного комитета ИОПДО	19
Рисунок 2: Пороговые значения существенности для компаний и платежей	32
Рисунок 3: Агрегация данных по компаниям и платежам	35
Рисунок 4: Процесс отчетности по ИОПДО	Error! Bookmark not defined.
Рисунок 5: Структура международного управления ИОПДО	76

СПИСОК ТАБЛИЦ

Таблица 1: Проведение различия между основной ИОПДО и "ИОПДО плюс"	39
Таблица 2: Пример характерного и упрощенного индикативного бюджета ИОПДО (годового)	49

СОКРАЩЕНИЯ И ГЛОССАРИЙ ИОПДО

Администратор / специалист, осуществляющий выверку данных	Организация (обычно аудиторская или консультационная фирма), которая назначается для осуществления выверки данных по платежам и поступлениям, предоставляемых компаниями и правительством. В этой ситуации организация на самом деле не проводит аудит, а, скорее всего, просто составляет и анализирует данные ИОПДО (как финансовые, так и, где уместно, по объемам производства) в представляемом виде, и прослеживает и объясняет любые расхождения (когда они имеются).
Агрегирование	Метод отчетности, посредством которого консолидируются платежи, осуществленные отдельными компаниями, чтобы платежи индивидуальной компании нельзя было определить в опубликованном Отчете по ИОПДО и/или когда различные виды платежей, осуществленные компанией, консолидируются таким образом, чтобы нельзя было определить виды индивидуальных платежей.
Аудитор	Профессиональная служба, которая изучает и предоставляет аудиторское мнение (или “без оговорок” или “с оговорками”) по финансовым отчетам компании или правительства или других юридических лиц (и в некоторых случаях – по отчетам, связанным с объемами производства), относительно того, дают ли эти финансовые отчеты правдивый и справедливый взгляд или справедливо ли они представлены в соответствии с применимыми стандартами финансовой отчетности. Аудиторская работа проводится в соответствии с принятыми международными стандартами аудита (см. ниже).
Страна-кандидат	Страна, которая публично взяла на себя обязательства по реализации ИОПДО и которая выполнила первые четыре показателя оценки ИОПДО (показатели присоединения к Инициативе).
Страна-последователь	Страна, которая полностью реализовала ИОПДО и успешно прошла внешнюю оценку в соответствии с оценочными показателями ИОПДО.
Организация	Широкий термин, используемый для обозначения

гражданского общества:	неправительственных организаций и организаций, функционирующих без создания юридического лица: например, средства массовой информации, профсоюзы, религиозные группы, неправительственные организации, ученые круги, научно-исследовательские центры, и т.д. Гражданское общество широко и разнообразно и зачастую представляет широкое разнообразие аудиторий.
Дезагрегация	Метод отчетности, посредством которого в Отчете по ИОПДО раскрываются или могут быть определены индивидуальные компании и/или виды платежей, осуществленные правительству.
ИОПДО	Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях
Правление ИОПДО	Международный орган, который осуществляет надзор за ИОПДО в глобальном масштабе. В состав Правления входят представители от правительств, реализующих ИОПДО, доноров, компаний добывающих отраслей, инвесторов и групп гражданского общества.
Критерии ИОПДО	Согласованные на международном уровне шесть критериев, которые описывают минимальный итог успешной программы ИОПДО. Их можно найти на сайте http://www.eitransparency.org/ИОПДО/criteria
Принципы ИОПДО	Основополагающие нормы Инициативы. Их можно найти на сайте http://www.eitransparency.org/ИОПДО/principles
Секретариат ИОПДО (международный)	Секретариат располагается в Осло, Норвегия, для оказания поддержки работе Правления ИОПДО и действует в качестве первого контактного пункта для всех заинтересованных сторон, вовлеченных или заинтересованных в ИОПДО в глобальном масштабе.
Международные стандарты аудита	Международный согласованный и принятый набор профессиональных и этических стандартов для услуг аудита и предоставления заключения в отношении финансовой информации, которые применяются и соблюдаются профессиональными бухгалтерскими и аудиторскими фирмами в их профессиональной работе почти во всех странах, или в соответствии с местными законами, или в соответствии с их профессиональными обязательствами в рамках национальных профессиональных органов по бухучету и аудиту. В свою очередь эти национальные органы являются членами Международной федерации бухгалтеров (IFAC – расположена в Нью-Йорке, США), которая выпускает международные стандарты аудита (через свой Совет по

международным стандартам аудита и предоставления заключений по финансовой информации – IAASB) для применения всеми членами IFAC.

**Существенный /
существенность**

Пороговая сумма или процент, устанавливаемый, чтобы определить, является ли компания или платеж значительными для итога, то есть, оказывает ли существенное воздействие на итог, если она/он будут включены или исключены. Страны, реализующие ИОПДО, зачастую устанавливают уровни существенности по размеру компании или платежа. Уровень существенности для компании будет определять размер компании, при превышении которого требуется, чтобы компания участвовала в национальном процессе ИОПДО. Уровень существенности платежа будет определять размер платежа, при превышении которого эти платежи должны быть включены в процесс ИОПДО.

МДФ

Мульти-донорский трастовый фонд, в который ряд стран-доноров внесли вклад, и администрирование которым осуществляется Всемирным банком. Трастовый фонд предоставляет техническую помощь и финансирование странам, которые осуществляют реализацию или намереваются принять ИОПДО.

**Группа
заинтересованных
сторон /
координационная
группа**

Ключевой орган, принимающий решения, в национальном процессе ИОПДО, который играет роль лидера и осуществляет надзор за реализацией ИОПДО в стране. Эта группа множественных заинтересованных сторон включает представителей правительства, компаний добывающей отрасли и организации гражданского общества.

Оценка (валидация)

Согласованный процесс, посредством которого измеряется прогресс реализации ИОПДО странами на основе критериев ИОПДО. Подробную информацию о процессе оценки можно найти на сайте:
<http://www.eitransparency.org/document/validationguide>

ВВЕДЕНИЕ

Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающей отрасли (ИОПДО) была инициирована в 2002 году с целью улучшения прозрачности и подотчетности в странах, богатых нефтью, газом и минеральными (добываемыми) ресурсами.¹ С того времени несколько стран взяли на себя обязательства в рамках Инициативы, и многие из них подготовили и опубликовали свои отчеты по ИОПДО.

С 2004 года Группа Всемирного банка, поддерживаемая Мульти-донорским трастовым фондом для оказания поддержки реализации ИОПДО, Секретариатом ИОПДО и другими двухсторонними донорскими агентствами, является основным источником технической и финансовой помощи для стран, реализующих ИОПДО.

Страны, богатые нефтью, газом или минеральными ресурсами, считают, что ИОПДО является полезной для демонстрации приверженности правительства добросовестному управлению, усилению контроля за сбором доходов и улучшению инвестиционного климата страны.

ЦЕЛЬ ДАННОГО ОТЧЕТА

Данный отчет предоставляет информацию о некоторых общих² возникших вопросах и уроках, которые были получены в странах, реализующих ИОПДО, и с которыми столкнулась команда ИОПДО Всемирного банка в процессе своего вовлечения в поддержку реализации ИОПДО. Это “ранние” или предварительные уроки, так как процессы реализации все еще развиваются в большинстве стран, которые взяли на себя обязательства относительно ИОПДО. Некоторые страны подготовили отчеты по ИОПДО, но анализ этих отчетов все еще находится на раннем этапе. Имеется надежда, что данный отчет даст стимул для дальнейших обсуждений относительно выборов реализации, с которыми сталкиваются государственные политики; группы гражданского общества; нефте-, газо- и горнодобывающие компании; и донорские агентства, вовлеченные в инициативу.³

СТРАНЫ ИОПДО ПО СОСТОЯНИЮ НА 1 НОЯБРЯ 2007 ГОДА

Страны, которые публично приняли ИОПДО, перечислены во Вставке 1. На 1 ноября 2007 года ИОПДО была публично одобрена 29 странами по всему миру,

¹ В контексте ИОПДО, “богатая ресурсами” относится к стране, которая является относительно зависимой от добывающих отраслей. См. Приложение 1.

² В основном тексте отчета мы не определяем конкретные страны, которые реализовали различные аспекты ИОПДО. При этом, дополнения к данному отчету (составленные в электронном формате на прилагаемом диске CD-ROM) содержат выборочные ключевые документы в качестве примеров из стран, реализующих Инициативу.

³ Приветствуются любые комментарии по данному отчету, которые можно направить по адресу ogmc@worldbank.org

при этом 15 из этих стран официально признаны Правлением ИОПДО в качестве “стран-кандидатов ИОПДО” (см. обсуждения по оценке относительно категорий стран ниже). В целом пока восемь стран продвинулись в процессе ИОПДО на этап представления одного или более отчетов по ИОПДО, распространили результаты и способствовали общественным дебатам. Вероятнее всего, что первоначальный набор стран, которые будут проводить оценку, будет представлять собой последнюю группу стран.

Вставка 1: Страны ИОПДО на 1 ноября 2007 год

Африка

Ботсвана

Камерун^{^*}

Чад

Демократическая Республика Конго

Республика Конго

Берег Слоновой Кости

Экваториальная Гвинея

Габон^{^*}

Гана^{^*}

Гвинея^{^*}

Либерия[^]

Мадагаскар

Мали[^]

Мавритания^{^*}

Нигер[^]

Нигерия^{^*}

Сан Томе и Принсипи

Сьера-Лионе

Восточная Азия

Монголия[^]

Восточный Тимор

Европа и Центральная Азия

Азербайджан^{^*}

Казахстан[^]

Кыргызская Республика^{^*}

Норвегия

Латинская Америка и Карибский бассейн

Боливия

Колумбия

Перу[^]

Тринидад и Тобаго

Ближний Восток

Йемен[^]

Важное примечание: Страны, помеченные знаком (^) определены Правлением ИОПДО как официальные “страны-кандидаты ИОПДО.” Страны помеченные звездочкой (*) представили один отчет по ИОПДО или больше.

Принципы ИОПДО и Критерии ИОПДО

“Принципы ИОПДО” были определены в 2003 году на первой конференции Инициативы, и излагают основные положения ИОПДО. Эти принципы были одобрены всеми сторонниками ИОПДО.

В качестве общих взаимосогласованных минимальных требований для всех стран, реализующих ИОПДО, Критерии ИОПДО были установлены в 2005 году на второй конференции ИОПДО; они представляют собой краткое описание итогов процесса ИОПДО.

Врезка 2: Принципы и критерии ИОПДО

Принципы ИОПДО (2003)

1. Мы разделяем убежденность в том, что рачительное использование природного богатства может стать важнейшим фактором стабильного экономического роста, способствующего устойчивому развитию и сокращению бедности; отсутствие надлежащего управления в этой области может приводить 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 выгоды от добычи полезных ископаемых проявляются в виде поступлений в течение длительных периодов времени и могут существенным образом зависеть от колебаний цен.
4. Мы сознаем, что информированность общественности о доходах и расходах государства 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 твердую решимость содействовать внедрению высоких стандартов прозрачности и отчетности в сферу общественной жизни, в деятельность государства и в предпринимательскую деятельность.
10. Мы считаем необходимым придерживаться последовательного и действенного подхода в отношении раскрытия информации о платежах компаний и поступлениях в госбюджет; такой подход несложно реализовывать и использовать.
11. Мы считаем, что требование о раскрытии информации о платежах компаний в той или иной стране должно касаться всех добывающих компаний, действующих в данной стране.
12. Мы считаем, что важный и ценный вклад в выработку необходимых решений могут внести все заинтересованные стороны, в том числе правительства и их ведомства, добывающие компании, сервисные компании, многосторонние организации, финансовые учреждения, инвесторы, неправительственные организации.

Критерии ИОПДО (2005)

1. Регулярное опубликование для сведения широкой общественности отчетности обо всех существенных платежах нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний в пользу государства (“платежи”), а также обо всех существенных поступлениях, полученных

государством от нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний (“поступления”), причем форма публикации отчетности должна быть общедоступной, исчерпывающей и наглядной.

2. Там, где такие аудиты еще не проводятся, указанные платежи и поступления должны быть предметом проверки со стороны надежных независимых аудиторов в соответствии с международными стандартами аудита.

3. Выверка документов о платежах и поступлениях 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. Организации гражданского общества принимают активное участие в разработке, мониторинге и оценке данного процесса и способствуют проведению общественных обсуждений.

6. Правительством страны – собственником недр должен быть разработан обеспеченный финансовыми ресурсами публичный 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.

“СБОРНИК ДОКУМЕНТОВ ПО ИОПДО” КАК РУКОВОДСТВО

Чтобы предоставить подробное руководство для стран, стремящихся реализовать или уже реализующих ИОПДО, в 2005 году Секретариат ИОПДО опубликовал “Сборник документов по ИОПДО”; он включает Принципы и Критерии ИОПДО. Необходимо отметить, что Критерии ИОПДО представляют собой минимальный стандарт. Некоторые страны предпочли разработать программы по ИОПДО, которые содержат более высокие требования и выходят за рамки Критериев.

“РУКОВОДСТВО ПО ОЦЕНКЕ ИОПДО”

В 2006 году было разработано и согласовано “Руководство по оценке ИОПДО”⁴. Оно подробно определяет стандартные показатели, развивая Критерии ИОПДО, которые должны использоваться независимым внешним оценщиком, чтобы оценить, насколько хорошо ИОПДО реализуется в стране.

Правление ИОПДО определило, что оценка является независимым процессом, который должен проводиться всеми странами, реализующими ИОПДО, каждые два года, чтобы обеспечить единообразный стандарт, на основе которого проводится оценка эффективности исполнения ИОПДО. В каждом случае Правление ИОПДО будет одобрять результаты оценки страны, и будет определять, успешно ли страна выполнила все Критерии ИОПДО (и является страной-последователем ИОПДО) или все еще находится в процессе исполнения (и является страной-кандидатом ИОПДО).

⁴ “Сборник документов по ИОПДО” и “Руководство по оценке ИОПДО” можно найти на сайте: <http://www.eitransparency.org/document/validationguide>

Приложение 2 обобщает Руководство по оценке и связанные показатели оценки.

РОЛЬ ВСЕМИРНОГО БАНКА

Группа Всемирного банка официально одобрила ИОПДО в 2003 году, и поддерживает глобальную инициативу ИОПДО и страны посредством различной деятельности начиная с 2004 года, включая администрирование Мульти-донорского трастового фонда, который предоставляет техническую и финансовую помощь странам, реализующим или рассматривающим вопрос реализации ИОПДО. Эта поддержка включает следующее: предоставление правительствам советников и консультантов по ИОПДО, чтобы оказать им помощь в реализации; ознакомление с лучшей международной практикой (включая данный отчет); и предоставление грантов правительствам, чтобы помочь поддержать реализацию ИОПДО.

ИОПДО является как частью реагирования Всемирного банка на его собственный Обзор добывающих отраслей⁵, так и одним из многих инструментов, определенных в последней Стратегии банка по управлению на высших уровнях и борьбе с коррупцией. В этом контексте Банк также работает с правительствами над вопросами ИОПДО как часть более широких программ, поддерживаемых Банком, по реформированию добывающих компаний, управлению природными ресурсами и добросовестному управлению/борьбе с коррупцией. Помимо оказания поддержки правительствам, вовлеченным в ИОПДО, Банк также предоставил финансовую поддержку за счет собственных средств ряду групп гражданского общества, вовлеченных в реализацию ИОПДО.

⁵ <http://www.worldbank.org/ogmc>

1. ИНИЦИИРОВАНИЕ ПРОГРАММЫ ИОПДО

ВЫГОДЫ ОТ РЕАЛИЗАЦИИ ИОПДО

ИОПДО является глобальным стандартом для продвижения прозрачности и подотчетности по платежам и поступлениям в странах, богатых нефтью, газом и минеральными ресурсами. Характер этих отраслей, которые часто создают очень большие и концентрированные потоки поступлений, означает, что страны сталкиваются с трудностями при управлении выгодами, получаемыми от этого сектора. Программы ИОПДО помогают правительствам и другим заинтересованным сторонам – компаниям, группам гражданского общества, инвесторами, средствам массовой информации и т.д. – систематически отчитываться, анализировать и оценивать то, что выплачивают компании государственным агентствам (и что последние получают). Эта прозрачность является основополагающим краеугольным камнем для добросовестного управления сектором и более широкого добросовестного управления на самых верхних уровнях.

Вовлечение всех заинтересованных сторон в разработку таких программ увеличивает подотчетность правительств и компаний. Выгоды для стран, которые реализуют ИОПДО, могут включать:

- *Демонстрация приверженности страны обеспечению прозрачности:* Реализация ИОПДО может давать четкий сигнал всем заинтересованным сторонам о том, что правительство серьезно настроено относительно прозрачных и подотчетных платежей и поступлений доходов от добывающей отрасли – возможно в рамках общей программы реформ управления на самом высоком уровне в этих секторах. Когда программе ИОПДО придается однозначный анти-коррупционный фокус, это помогает создать среду, в которой труднее собрать “скрытый налог” коррупции. Так как ИОПДО является международным стандартом, страна, которая внесена в список как “последователь ИОПДО” соблюдает ряд международных согласованных критериев по улучшению прозрачности, при этом эффективность исполнения подвергается независимому мониторингу посредством оценки.
- *Более эффективный сбор поступлений:* Увеличивая контроль за платежами, поступлениями и потоком денежных средств, иногда программы ИОПДО приводят к более эффективному сбору налогов от компаний добывающей отрасли. Делая информацию по платежам и поступлениям доступной для общественности, они также могут облегчить выявление коррупции.
- *Систематические рамки для сотрудничества:* Большая подотчетность правительств, компаний и групп гражданского общества в результате реализации ИОПДО может улучшить доверие между этими группами.

Предоставляя платформу для поддержания связи между всеми заинтересованными сторонами, ИОПДО может содействовать выработке решений для проблем на основе консенсуса. Это может снизить риск конфликтов и содействовать стабильности, что является существенно важным для содействия развитию благоприятного инвестиционного климата и, в конечном итоге, устойчивому экономическому развитию.

- *Улучшение суверенного и корпоративного рейтингов:* Подготавливая регулярные отчеты в рамках ИОПДО по платежам и поступлениям, страна может быть способна улучшить кредитоспособность правительства и компаний. Суверенные кредитные рейтинги основываются на качестве управления на самом высоком уровне страны и ее среднесрочной способности выполнять финансовые обязательства. По мере того, как информация о поступлениях в общественно доступных сферах становится более достоверной, улучшается способность финансовых институтов и рейтинговых агентств оценить кредитоспособность страны. В свою очередь, улучшенная кредитоспособность увеличит для страны вероятность привлечения кредитов и финансирования для акционерного капитала, и снизит стоимость такого финансирования.
- *Содействие подотчетности:* Когда четко указаны и известны общественности суммы, выплачиваемые различным государственным ведомствам (а в некоторых случаях – государственным органам регионального уровня), то граждане могут лучше организовать, чтобы обеспечить подотчетность ведомств о том, как поступления используются в программах государственных расходов. Мониторинг государственного бюджета является важной деятельностью, которая может дополнять программу ИОПДО, но его трудно осуществлять для получения значимых результатов при отсутствии достоверной информации о поступлениях.
- *Управление корпоративным риском:* ИОПДО может помочь снизить риски для компаний добывающей отрасли. Четко показывая то, что выплачивается государству и сообществам, компания также отчитывается о выгодах, которые получаются в результате ее деятельности. В свою очередь, это помогает возложить ответственность на государственные органы власти за долгосрочное развитие сектора и экономики. Добросовестное управление корпоративным риском приносит выгоды как компаниям, в силу более низких долгосрочных операционных и репутационных издержек, так и странам. Снижая затраты компаний, страны способны увеличить сумму инвестиций, которые они привлекают.

Таким образом, опыт, имеющийся на сегодняшний день, дает основание сделать предположение, что правительства, которые включают ИОПДО как часть широкой программы или реформы добросовестного управления на самом высоком уровне/управления природными ресурсами, получают больше выгод. В то время как ИОПДО может обеспечить много выгод в качестве отдельной инициативы, она, вероятно, даст особенно хорошие результаты, когда существует долгосрочная стратегия для включения ИОПДО в качестве части более широкой реформисткой деятельности по таким вопросам, как улучшение контроля бюджета, разработка стратегии по борьбе с коррупцией, или улучшение управления на самом высоком

уровне в добывающих отраслях (от прозрачной выдачи лицензий до эффективной поддержки и мониторинга существующих предприятий).

СТРАНЫ, РЕАЛИЗУЮЩИЕ ИОПДО

Все страны, которые “богаты ресурсами” должны поощряться к реализации ИОПДО. В своем *Руководстве по обеспечению прозрачности доходов от природных ресурсов*,⁶ Международный валютный фонд (МВФ) определяет страну богатую ресурсами как страну, в которой общие средние доходы бюджета, или общие средние экспортные поступления от нефтяных, газовых и/или горнодобывающих секторов составляли как минимум 25 процентов в течение предыдущих трех лет (см. Приложение 1). Такие страны сильно зависимы от экспорта и поступлений от небольшого количества концентрированных и волатильных потоков доходов, и, в силу этого, должны управлять этими поступлениями более рачительно, чтобы избежать экономических, социальных и государственных перекосов, которые происходят в таких странах, богатых природными ресурсами.⁷

Также имеется ряд стран, которые, хотя в настоящее время не определены как “богатые ресурсами”, но могут быть определены как таковые позднее, но все же продемонстрировали приверженность реализации ИОПДО.

Развитые страны богатые ресурсами

Часто возникает вопрос: почему богатые ресурсами, развитые страны, которые оказывают финансовую и политическую поддержку ИОПДО, сделали выбор не реализовывать ИОПДО в соответствии с Критериями ИОПДО? Часть ответа заключается в том, что в то время как многие развитые страны имеют важные добывающие отрасли, существует относительно небольшое количество стран, в которых добывающие отрасли являются доминирующим источником государственных и экспортных поступлений. Другой ответ заключается в том, что эти развитые богатые ресурсами страны фактически уже включили ключевые компоненты ИОПДО (то есть, прозрачность и раскрытие информации) в свои существующие рамки для управления и регулирования в добывающих секторах в своих странах. Тем не менее, необходимо отметить, что Норвегия, которая считается страной “богатой ресурсами”, недавно объявила о своем намерении реализовать инициативу.

ПОСТРОЕНИЕ КОНСЕНСУСА ПО ИОПДО

В процессе принятия решения относительно официального одобрения ИОПДО, правительства практически всегда проводят тесные консультации с теми группами, на которые будет оказано влияние, или которые заинтересованы в реализации

⁶ Для более подробной информации см. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf>.

⁷ Данный отчет не предпринимает попытку изложить широкие дискуссии, которые возникли относительно воздействия зависимости от ресурсов на экономики стран, правительства и уровни социальной стабильности (воздействия, которые иногда упоминаются как “ресурсное проклятие”, “парадокс обилия”, и т.д.), которые были широко изучены и являются источником серьезных дебатов.

ИОПДО. Виды заинтересованных сторон, вовлеченных в ИОПДО (рассматриваются далее в *Главе 2: Заинтересованные стороны и структуры управления на самом высоком уровне*) включают, как минимум, международные и национальные компании и бизнес ассоциации добывающей отрасли, группы местного гражданского общества, и другие государственные ведомства (и, возможно, органы государственной власти регионального уровня и традиционных лидеров). На сегодняшний день опыт показывает, что страны, пытавшиеся реализовать ИОПДО без активной поддержки от всех заинтересованных сторон, обнаружили, что эта задача является трудной. Помимо этого, отсутствие поддержки этих заинтересованных сторон идет вразрез с Критериями ИОПДО).

Многие страны провели семинары или конференции по ИОПДО, чтобы провести консультации с заинтересованными сторонами относительно полезности внедрения ИОПДО и о путях ее реализации.⁸ Некоторые страны также провели предварительные изучения, чтобы помочь определить ключевые заинтересованные стороны и определить шаги, которые необходимо будет предпринять для реализации ИОПДО. Ключевые элементы “технического задания”, использованного для проведения предварительного изучения в Зимбабве, можно найти на прилагаемом диске CD-ROM в Дополнении А.

ПРИСОЕДИНЕНИЕ К ИОПДО И ПЕРВЫЕ ШАГИ

Как только правительство принимает решение взять на себя обязательства по реализации ИОПДО, обычно оно осуществляет следующие шаги⁹ в соответствии с Критериями ИОПДО и “Руководством по оценке ИОПДО”:

1. Опубликование целенаправленного публичного заявления о своем намерении реализовать ИОПДО;
2. Приверженность работе с гражданским обществом и компаниями над реализацией ИОПДО;
3. Назначение высокопоставленного лица для руководства работой по реализации ИОПДО; и
4. Опубликование плана работ (с составленной сметой затрат) с измеримыми целевыми показателями и графиком реализации, который согласован с ключевыми заинтересованными сторонами.

⁸ На этом этапе, когда рассматривается вопрос реализации ИОПДО, команда ИОПДО Группы Всемирного банка (и другие доноры) зачастую тесно работают с правительством и заинтересованными сторонами; например, предоставляя гранты для оказания поддержки при проведении консультаций с заинтересованными сторонами и предварительных изучений. Как на этом этапе, так и на протяжении всего цикла ИОПДО страны, роль Всемирного банка по предоставлению технической помощи и финансирования получает поддержку со стороны Мульти-донорского трасового фонда (МДФ).

⁹ Это первые четыре шага, то есть показатели “фазы присоединения” Руководства по оценке ИОПДО. Согласно существующим правилам Правления ИОПДО, когда эти шаги удовлетворительно завершены, страны будут обозначены как страны-кандидаты, и будут включены как таковые в список на веб-сайте ИОПДО (www.eitransparency.org)

Публичные заявления о приверженности ИОПДО

Публичные заявления о приверженности правительства реализации ИОПДО, и его намерении осуществлять тесную работу с группами гражданского общества и компаниями добывающей отрасли, окажут самое большое воздействие, если они получат хорошее освещение в национальных средствах массовой информации, и заявления также должны быть доступны на веб-сайтах ИОПДО. Некоторые правительства также непосредственно обращаются к ключевым заинтересованным сторонам (группам гражданского общества и компаниям добывающей отрасли) в письменной форме, чтобы проинформировать их о своем решении начать реализацию ИОПДО. Некоторые заявления связывают правительство обязательством не только реализовывать ИОПДО, но также и включить программу ИОПДО в более широкий контекст экономической реформы и реформы управления на самом высоком уровне. Обычно такие заявления принимаются на министерском уровне. В то же время, международный Секретариат ИОПДО и доноры и агентства, оказывающие поддержку (такие как Всемирный банк, МВФ и региональные банки развития), информируются о решении страны реализовывать ИОПДО, наряду с указанием запланированных действий, который предприняты или будут осуществляться для реализации шагов по присоединению, изложенных выше.

В соответствующих случаях эти сообщения также являлись каналом, посредством которого изыскивалась помощь в процессе реализации ИОПДО, например, от мульти-донорского трастового фонда, администрирование которого осуществляется Всемирным банком.

Также на раннем этапе большинство стран ИОПДО провели своего рода официальные «конференции по инициированию», которые помогают информировать общественность о решении правительства внедрить Инициативу и дают начало построению консенсуса по ИОПДО. Такие конференции по инициированию также использовались для того, чтобы собрать вместе различные заинтересованные стороны для обсуждения вопросов, связанных с ИОПДО, и чтобы начать определять те организации, которые могут принимать участие в координационной группе, включающей множественные заинтересованные стороны, чтобы осуществлять надзор за осуществлением Инициативы.

Выбор чемпиона ИОПДО

Чтобы играть роль чемпиона в осуществляемой работе и обеспечить единого координатора, правительства также назначают высокопоставленное официальное лицо для осуществления руководства реализацией ИОПДО. Это лицо называют «чемпионом ИОПДО». В большинстве стран, реализующих ИОПДО, эти назначаемые лица обычно занимают должность на уровне кабинета и несут ответственность или за агентство по доходам (например, Министерство финансов) или отраслевое ведомство (например, Министерство горнодобывающей/нефтедобывающей промышленности). В некоторых случаях, назначаемое лицо являлось старшим советником в офисе главы государства. Характеристики чемпионов ИОПДО страны: они пользуются доверием со стороны национальных

заинтересованных сторон, вовлеченных в Инициативу, так как они осведомлены о вопросах и отраслях; имеют авторитет, чтобы координировать действия по ИОПДО между различными государственными ведомствами; способны инициировать любые необходимые регулятивные и законодательные изменения; и могут получить ресурсы для оказания поддержки реализации инициативы.

Главная роль этого лица в большинстве стран заключается в выполнении функции председательствующего или осуществлении надзора за работой координационной группы по ИОПДО в стране, собирая вместе различные заинтересованные стороны.

Разработка планов работ

Последний шаг в “фазе присоединения” к ИОПДО, осуществляемый правительствами (или/или координационной группой) – это описание, доработка и согласование национального плана работ по ИОПДО в консультации с заинтересованными сторонами. Эти планы работ обычно определяют:

- *Задачи:* Цели высокого уровня программы ИОПДО.
- *Действия:* Конкретные шаги, которые необходимы для осуществления каждой задачи.
- *Определение последовательности отдельных действий:* Некоторые действия в планах работ могут быть начаты только после того, как будут завершены другие действия.
- *График:* Показывает дату, к которой, как ожидается, действие будет завершено.
- *Ответственная сторона:* Показывает, какая организация или лицо несет ответственность за выполнение запланированного действия.
- *Затраты и источники финансирования:* Затраты на выполнение действия и кто будет покрывать эти затраты.

На ранних этапах ИОПДО обычно эти планы работ достаточно широкие, но так как правительство работает с координационной группой, чтобы более четко определить программу ИОПДО, и по мере начала реализации, планы работ становятся более детальными (как подробно описано в *Главе 4: Разработка плана работ*).

Обеспечение адекватного финансирования для реализации ИОПДО

Одновременно с обозначением ведущей роли и инициированием плана работ по ИОПДО, лица, принимающие решения, обычно начинают активно обеспечивать в системах государственного бюджета необходимые финансовые ресурсы, а также формулировать стратегии, чтобы мобилизовать ресурсы и техническую помощь от стран, донорских агентств и международных агентств развития, оказывающих поддержку. Далее в этом отчете вопросы финансирования рассматриваются более подробно.

2. ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ И СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Главный основополагающий принцип ИОПДО – это то, что она реализуется с использованием подхода участия множественных заинтересованных сторон. Это означает, что заинтересованные стороны, не являющиеся государственными органами (такие как компании добывающей отрасли и организации гражданского общества), не просто вовлекаются в консультации по мере осуществления Инициативы, но и активно привлекаются в процессе разработки, координации и управления процессом, - принцип, который также отражен в архитектуре международного управления ИОПДО на самом высоком уровне.

Опыт показывает, что принцип вовлечения множественных заинтересованных сторон является ключом во всех странах, успешно реализующих ИОПДО, и данная глава описывает опыт вовлечения заинтересованных сторон в национальные процессы ИОПДО.

ОБЫЧНО ВОВЛЕКАЕМЫЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ

В разных странах практика вовлечения заинтересованных сторон в реализацию ИОПДО значительно разнится, но типичные характеристики заинтересованных сторон включают то, что они являются представителями тех групп, на которые оказывает влияние ИОПДО (то есть, государство, гражданское общество и компании добывающей отрасли); и пользуются доверием в национальном контексте, включая с точки зрения отношения реализации.

Врезка 3 показывает типы заинтересованных сторон, которые обычно вовлекаются в процесс ИОПДО.

Вставка 3: Заинтересованные стороны, обычно вовлекаемые в ИОПДО

Государственные или общественные учреждения

Органы исполнительной власти:

- Ведомства по управлению природными ресурсами
- Ведомства по сбору доходов и управлению ими
- Ведомства, ответственные за экономическое развитие; планирование; поддержание связей с частным сектором, пр.
- Субнациональные органы государственного управления
- Законодательные органы власти, например, комитеты по бюджету, финансам, планированию и/или природным ресурсам
- Субнациональные органы
- Высшие институты аудита
- Национальные нефтяные или добывающие компании
- Традиционные лидеры / лидеры согласно обычаям

Частный сектор

- нефтяные, газовые и горнодобывающие компании, осуществляющие деятельность в стране (включая международные государственные компании; отечественные частные компании; международные частные компании)
- Национальные нефтяные или добывающие компании
- Инвесторы
- Ассоциации предпринимателей и отраслевые ассоциации

Гражданское общество

- Общинные организации
- Национальные неправительственные организации (НПО)
- Международные НПО и их местные отделения
- Средства массовой информации
- Профсоюзы
- Учебные заведения и научные учреждения
- Религиозные организации
- Традиционные лидеры /лидеры согласно обычаям

Организации, привлеченные по контракту для оказания поддержки процессу ИОПДО

- Специалисты, осуществляющие выверку /администраторы (или аудиторы); другие агентства по предоставлению информации

Международные партнеры

- Правление ИОПДО и Секретариат ИОПДО
- Международные институты – агентства развития (Международный валютный фонд, Всемирный банк, региональные банки развития)
- Двухсторонние донорские агентства

ПРИМЕЧАНИЕ: Этот список заинтересованных сторон является индикативным, чтобы проиллюстрировать некоторые *возможные* заинтересованные стороны в процессе ИОПДО. В то время как все страны, реализующие ИОПДО, включают представителей из показанных трех кластеров (правительство; компании; гражданское общество), ни одна из стран не включила каждый тип юридических лиц, приведенных выше, в свою координационную группу.

Вставка 4: Государственные компании

Во многих странах, добывающих нефть, и в некоторых горнодобывающих странах, государство непосредственно участвует в добывающем секторе через государственную компанию. Эти компании могут быть вовлечены в сектор самыми различными путями (и в их сочетаниях):

- В качестве инвестиционной компании, которая владеет акционерным капиталом в ряде различных компаний, вовлеченных в производство нефти, газа, металлов или полезных ископаемых в стране;
- В качестве компании, которая (в случае стран, производящих нефть) несет ответственность за сбор, маркетинг и продажу доли продукции государства;
- В качестве партнера в совместном предприятии; и
- В качестве оператора шахты или нефтяного месторождения.

Более того, некоторые государственные компании отвечают за регулирование и мониторинг деятельности всех других компаний, работающих в стране.

В силу такого диапазона функций, когда существуют государственные компании, выявлено, что они должны быть одной из наиболее важных заинтересованных сторон, которые вовлекаются на раннем этапе процесса. При сборе информации о платежах и поступлениях, государственные компании зачастую обнаруживают, что они находятся по

обе стороны процесса ИОПДО: т.е. что иногда они являются получателями платежей или доли продукции от других компаний, и в то же время они осуществляют платежи в национальный бюджет.

Государственные компании некоторых стран имеют те же требования по раскрытию информации, что и те, которые предъявляются к государственным ведомствам, и в некоторых случаях это означало, что существует большой объем информации о деятельности такой компании. С другой стороны, другие страны обнаружили, что в силу их смешанной роли, процесс ИОПДО требует определения необходимости того, чтобы государственная компания предоставляла больше информации, чем другие компании.

КООРДИНАЦИОННЫЕ ГРУППЫ И ИХ УПРАВЛЕНИЕ

Учитывая вовлекающий в участие характер ИОПДО, в некоторых странах выбор различных групп заинтересованных сторон, которые должны быть вовлечены в осуществление надзора за Инициативой, были длительным и затруднительным процессом, особенно в начале процесса. Тем не менее, все страны, реализующие ИОПДО, создали координационные группы множественных заинтересованных сторон при Советах по ИОПДО (в дальнейшем в данном отчете упоминаются просто как “координационные группы”).

Важные аспекты, требующие рассмотрения, связанные с координационными группами и их управлением, включали:

- *Законодательная основа для формирования координационной группы:* В контексте национального законодательства, в некоторых странах координационные группы были сформированы просто по приглашению высокопоставленного официального лица или министра. При этом в других странах, для создания такой группы требовался определенного рода правовой механизм (например, указ президента или распоряжение министра, или небольшой закон).
- *Определение размера и состава координационной группы:* Практика разнообразна. В большинстве стран обычно в этих группах насчитывается 10 – 20 членов. Нет какой-либо выработанной единственной формулы в отношении того, каким образом различные группы заинтересованных сторон должны быть представлены в координационных группах, а вопрос долевого соотношения был предметом широких дебатов в нескольких странах ИОПДО. В странах, где имеется очень большое количество крупных компаний; где отсутствуют другие второстепенные форумы, которые собирают вместе группы заинтересованных сторон; или где существуют многочисленные государственные ведомства, вовлеченные в процесс сбора доходов; иногда было необходимо определять большее доленое соотношение для представителей компаний и государственных органов. В таких случаях странам нужно было быть особенно осмотрительными, чтобы обеспечить адекватное представительство и вовлечение в процесс групп гражданского общества.
- *Членство гражданского общества:* Независимо от размера, представительство гражданского общества в координационных группах обычно является (и должно быть) значимым. Представительство гражданского общества было

различным, так как по своему характеру гражданское общество не является однородной группой. Страны также обнаружили, что будет полезным позволить гражданскому обществу выбирать своих представителей в национальную координационную группу по ИОПДО, чтобы не создавалось восприятие, что правительство выбрало группы с незначительным вкладом со стороны самого гражданского общества. Вопрос вовлечения групп гражданского общества, которые считаются политизированными (то есть рассматриваются как поддерживающие правительство или оппозиционные политические группировки) в одной из некоторых стран был противоречивым (некоторые страны все еще не прилагали достаточных усилий для соответствующего вовлечения гражданского общества в свои программы ИОПДО, что сопровождается риском медленного прогресса в реализации Инициативы и/или риском, что их усилия в рамках ИОПДО будут рассматриваться как не заслуживающие доверия, или, возможно, даже как не соблюдающие ключевые показатели оценки ИОПДО).

- *Членство компаний:* Координационные группы имеют в своем составе или все значительные нефтяные, газовые и горнодобывающие компании, работающие в стране в качестве членов – в тех случаях, когда это неисполнимо из-за большого количества крупных компаний, согласовывается определенная форма представительства, когда компании-члены соглашаются информировать о решениях координационной группы более широкую аудиторию компаний.
- *Инициирование и возобновление членства координационной группы:* Членство в координационных группах обычно предоставляется на один-два года. Практика определения членства в координационных группах различалась, при этом она включает: (i) отбор правительством; (ii) проведение неформальных и официальных заседаний по ИОПДО, чтобы объяснить цель программы, прежде чем заинтересованные стороны попросят назначить своих представителей; (iii) отбор на основе приглашений, направляемых различным группам заинтересованных сторон, назвать кандидатуры своих представителей; (во многих странах коалиции гражданского общества выбирают своих представителей в координационные группы на предвыборном собрании, и компании делают то же самое, например, через Палату шахт или Ассоциацию нефтедобывающих компаний); и (iv) опубликование открытых информационных сообщений с просьбой назвать кандидатуры.

Опыт показывает, что страны, имеющие успешные программы ИОПДО – это те страны, которые позволили этим различным “аудиториям” заинтересованных сторон выбрать своих представителей. В тех случаях, когда правительства непосредственно назначали членов координационных групп, правительствам было труднее продемонстрировать, что представители гражданского общества независимы от правительства.

- *Назначенные лица в качестве членов:* Координационные группы включают индивидуальных членов, представляющих различные организации, но многие страны обнаружили, что полезно гарантировать, чтобы названный кандидат был номинирован, необходимо убедиться, что существует последовательность и преемственность в том, как организация вовлекается в процесс ИОПДО. При

этом также существует оговорка по альтернативным членам, в то случае, если основные члены не могут присутствовать.

- *Роль председателя:* Большинство координационных групп имеют номинированного председателя, который несет ответственность (обычно получая помощь от секретариата или своего рода отдела по реализации) за созыв и руководство на заседаниях координационной группы. Председателем обычно является назначенный правительством “чемпион ИОПДО”.
- *Голосование и другие методы принятия решений:* Когда координационная группа сформирована, члены согласовывают правила и процедуры, которые будет использовать группа, включая по голосованию и кворуму для принятия решений; частоту проведения таких заседаний (например, способность высказывать мнения без боязни атрибуции, т.е. “Правило Чатэм-Хауса” (королевский институт международных отношений в Великобритании)). Эти правила могут быть включены в положения Меморандума о взаимопонимании или Техническое задание для группы, рассматриваемые ниже.
- *Финансирование и поддержка:* В некоторых странах выделяются ресурсы, для того, чтобы участники группы (например, из других городов) могли участвовать в заседаниях.

Вставка 5: Меморандумы о взаимопонимании / Техническое задание

Чтобы полностью вовлечь все заинтересованные стороны и иметь четкое представление о работе и правилах координационной группы, большинство стран разработали своего рода Меморандум о взаимопонимании (MoV) и/или Техническое задание (ТЗ) по координационной группе или для национальной инициативы ИОПДО в целом. Такие MoV подписываются членами координационной группы (и многими другими организациями, чтобы продемонстрировать их приверженность ИОПДО) и обычно содержат следующие положения:

- Приверженность подписавшихся сторон Принципам и Критериям ИОПДО;
- Каким образом будет осуществляться управление Инициативой, и как она будет продвигаться;
- Права и обязанности каждой организации, которая подписывает MoV;
- Описание того, как будет подготавливаться отчет по ИОПДО; и
- Каким образом будет назначаться независимый администратор или аудитор, ответственный за выверку данных по платежам и поступлениям).

Пример меморандума о взаимопонимании Координационной группы из Азербайджана доступен на диске CD-ROM как Дополнение В.

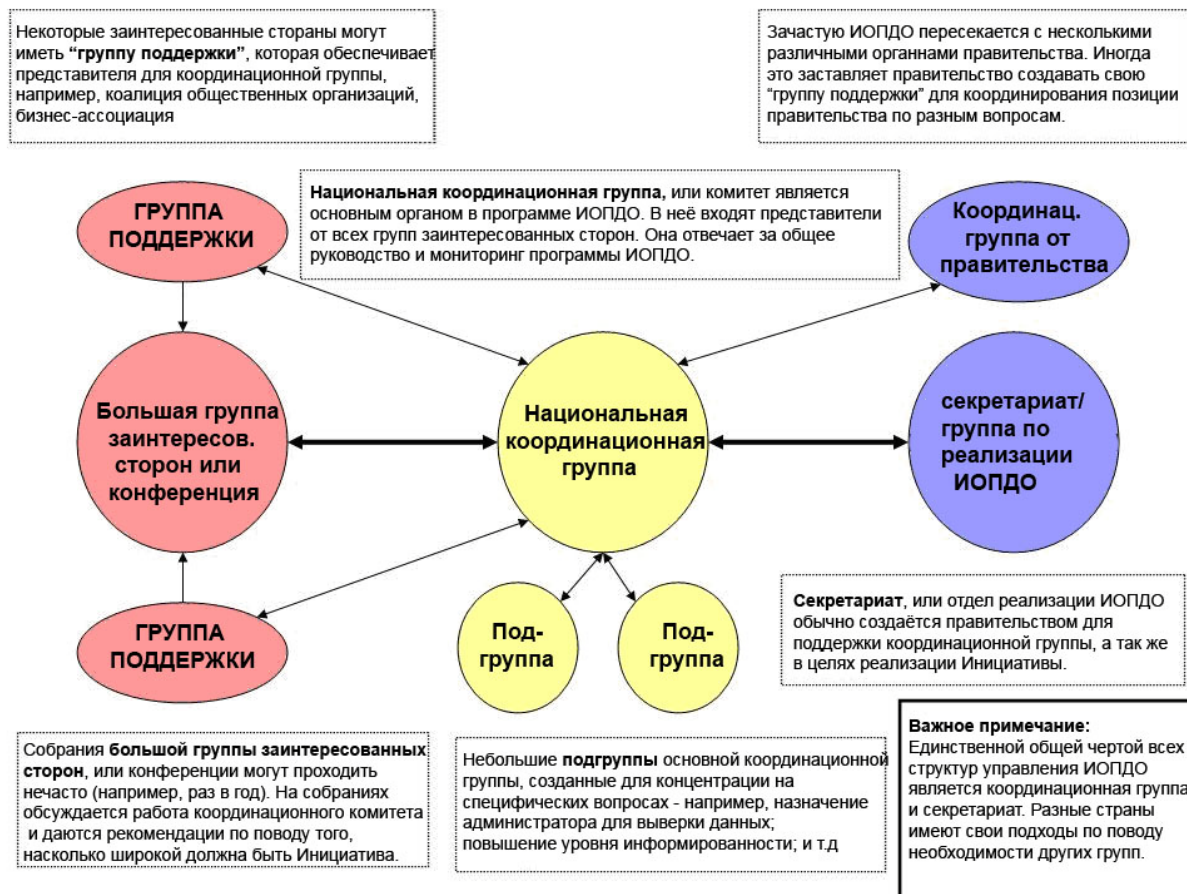
ДРУГИЕ АСПЕКТЫ, ТРЕБУЮЩИЕ РАССМОТРЕНИЯ

Координационные группы зачастую сталкиваются с задачей балансирования необходимости быть широко представительными, и в то же время все еще быть достаточно небольшими, чтобы они могли с легкостью проводить регулярные встречи. Чтобы решить этот вопрос, страны использовали различные подходы, такие как:

- *Подход «избирательного округа»:* Поход «избирательного округа» (когда один член представляет другие схожие организации на основе ротации) имеет как преимущества (например, представительная координационная группа и управляемый размер), так и недостатки (избирательные округа иногда ограничены процессом принятия решений с «наименьшим общим знаменателем», с небольшим количеством мнений, которые могут быть согласованы между всеми членами).
- *Национальные конференции по ИОПДО:* В некоторых странах созывается большее количество людей, чем те, которые вовлечены в ежедневную работу координационных групп, чтобы провести консультации относительно хода реализации Инициативы в стране, чтобы были вовлечены более широкие группы организаций и лиц, заинтересованных в ИОПДО.
- *Национальные отделы реализации ИОПДО:* Реализация ИОПДО осуществляется при поддержке секретариата, который координирует действия в рамках Инициативы. Некоторые страны старались заручиться большей поддержкой со стороны заинтересованных сторон, пригласив представителей компаний и гражданского общества работать в эти отделы реализации (более подробная информация в *Главе 5: Роль правительства в ИОПДО*).
- *Подгруппы специалистов:* Чтобы сфокусировать техническую работу, которая должна выполняться координационными группами, многие страны создали меньшие подгруппы, работающие над специальными заданиями.

Рисунок 1 ниже иллюстрирует пример того, как организована координационная группа.

Рисунок 1: Пример организационной структуры Координационного комитета ИОПДО



ФУНКЦИИ КООРДИНАЦИОННЫХ ГРУПП

Одна из самых первых задач координационной группы – определить свои конкретные функции в контексте ИОПДО этой страны. В большинстве стран функции координационной группы (вместе с подробным описанием ее взаимоотношений с другими группами, правилами и процедурами в отношении того, как она будет работать) излагаются в МоВ или документе Технического задания для координационной группы, согласованного со всеми членами.

Обычные функции координационных групп, которые можно увидеть на практике, включают:

- *Принятие общих стратегических решений:* ИОПДО зачастую представляет собой сложную инициативу, которая требует тесной координации всех различных вовлеченных заинтересованных сторон, и наличия полномочий, чтобы принимать решения, необходимые для реализации Инициативы.

- *Определение масштаба программы ИОПДО:* Возможно, наиболее важная роль координационных групп – принятие решения (и, если необходимо, его пересмотр и доработка) относительно общего масштаба программы ИОПДО. Это включает принятие решений относительно того, какие компании и потоки доходов будут включаться; уровень выверки или вовлекаемого аудита; будут ли в программу включены субнациональные органы власти; и уровень подробности публикуемого окончательного отчета. Эти вопросы затрагиваются в *Главе 3: Определение масштаба программы ИОПДО.*
- *Разработка и согласование плана работ, и прогресс мониторинга:* Разработка плана работ для Инициативы – это один из критериев ИОПДО, и координационные группы обычно вовлекаются в проведение анализа и утверждение плана работ по ИОПДО. Некоторые группы активно работают с секретариатом или отделом реализации, чтобы самим сформулировать план работ. После утверждения некоторые координационные группы осуществляли контроль приверженности и надзор за использованием средств, или регулярно получали обновленную информацию о ходе работы и использовании средств.
- *Назначение аудитора и/или организации, осуществляющей выверку, и управление их деятельностью:* Во всех странах координационные группы непосредственно вовлекались в процессе назначения организации, осуществляющей выверку / администратора (или аудитора), с целью проведения выверки данных по платежам и доходам, представляемых правительством и компаниями. Во многих странах техническое задание координационной группы определяло это в качестве задания для меньшей подгруппы.
- *Форматы технической отчетности:* Координационная группа или подгруппа также отвечает за работу с организацией, осуществляющей выверку/ администратором или аудитором с целью: (i) разработки форматов отчетности для государственных ведомств и компаний для процесса ИОПДО; (ii) разработки руководства для государственных органов и компаний о том, как составлять и подавать эти отчеты; (iii) определения того, как часто должны составляться и опубликовываться отчеты по ИОПДО; и (iv) решения любых других технических вопросов относительно управления контрактом, заключенным с аудитором и/или организацией, осуществляющей выверку.
- *Повышение уровня информированности общественности о ИОПДО:* Большинство координационных групп (или меньших подгрупп) играют важную роль в распространении отчетов по ИОПДО и повышении уровня информированности общественности с тем, чтобы способствовать широкой осведомленности и пониманию ИОПДО, не только среди заинтересованных сторон, вовлеченных в процесс, но также и среди широкой общественности (планы работ ИОПДО зачастую определяют способы для этой деятельности, такие как программы работы со средствами массовой информации, национальные “выездные презентации”, разработка веб-сайтов, и так далее).
- *Оценка и устранение препятствий на пути реализации:* Координационные группы зачастую определяют и рассматривают препятствия, стоящие на пути

реализации ИОПДО, и в планах работ разрабатывают меры по их устранению. Общим вопросом, например, является необходимость создания или добровольных, или законодательных и регулятивных положений, которые позволяют правительству и всем компаниям раскрывать информацию с данными по их платежам и поступлениям. Координационные группы также часто помогают определить ограниченность потенциала, которая будет тормозить реализацию

Пример распоряжения Правительства Перу, которое создает координационную группу и описывает ее членство и функции, имеется на диске CD-ROM в Дополнении D.

И, наконец, коротко о возможной роли координационной группы, которую она может исполнять в процессе оценке. Хотя во время написания отчета ни одна из стран еще не начала процесс оценки в соответствии с правилами Правления ИОПДО, главная будущая функция координационных групп будет заключаться в анализе отчетов оценщиков, когда их подготовка будет завершена.

3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ МАСШТАБА ПРОГРАММЫ ИОПДО

ВВЕДЕНИЕ

Хотя ИОПДО имеет четкие ключевые критерии, а также определенные рамки оценки, ее реализация на практике принимает разнообразные формы, так как программы ИОПДО разработаны с учетом индивидуальных обстоятельств и условий секторов в различных странах. Данная глава представляет элементы различных видов программ ИОПДО, которые были разработаны странами.

Примечание: Так как вопросы, представленные в данной главе, углубляются в сущность отчета страны по ИОПДО, важно, чтобы эта глава была прочитана вместе с *Главой 7: Подготовка Отчетов по ИОПДО*, которая охватывает технические процессы, используемые при составлении Отчетов по ИОПДО.

Ключевые решения по определению масштаба

На сегодняшний день опыт реализации ИОПДО указывает на то, что странам ИОПДО на раннем этапе приходится принимать ключевые решения относительно масштаба процессов ИОПДО. Так как различные выборы ведут к очень отличающимся видам программ ИОПДО, решения относительно масштабов, рассматриваемые ниже, требовали углубленного анализа и консультаций с заинтересованными сторонами, и на них указывали как на наиболее дебатлируемые вопросы, с которыми сталкивались координационные группы ИОПДО.

Эти пять основных вопросов определения масштаба работы включают следующие (каждый подробнее рассматривается в этой главе ниже):

- *Процесс выверки или процесс аудита:* Фундаментальное решение относительно масштаба работы в странах ИОПДО заключается в том, будет ли Отчет по ИОПДО представлять собой выверку платежей и поступлений (осуществляемую фирмой, действующей в качестве организации, осуществляющей выверку, или администратора), или же он пойдет дальше и позволит, чтобы данные по платежам и поступлениям прошли аудит в рамках принятых международных стандартов аудита (т.е. аудит проводится соответствующей квалифицированной аудиторской компанией).
- *Уровень существенности для платежей или участия компании:* Индивидуальные страны установили свои собственные пределы существенности для платежей (то есть, размер платежа, ниже которого он не будет включен в процесс ИОПДО для целей производительности обработки) или существенности участия компании (то есть, пороговый размер операционной деятельности компании, ниже которого она исключается из процесса отчетности по ИОПДО).

- *Степень агрегации и дезагрегации данных, раскрываемых в Отчетах по ИОПДО:* Помимо существенности, ключевой элемент масштаба ИОПДО – степень агрегации или дезагрегации данных, содержащихся в отчете по ИОПДО в отношении определения или неопределения отдельных данных по общим платежам, осуществляемых отчитывающимися компаниями, и по видам платежей.
- *Включение субнациональных или социальных платежей/выплат сообществ:* Некоторые страны ИОПДО принимают решение отчитываться только по тем платежам, которые компании осуществляют национальному или федеральному правительству. При этом другие программы также охватывают и требуют отчитываться по платежам, осуществленным субнациональными уровнями правительства (например, на уровне штатов, районов, и традиционным лидерам) или социальным/общинным группам.
- *Включение операций других секторов и/или непроизводственных связанных операций:* Очень небольшое количество стран решило включать в свои программы ИОПДО другие ресурсы (такие, как лесное хозяйство). Некоторые страны также решили расширить свои программы, чтобы включить потоки доходов, которые напрямую не связаны с разведкой и добычей.

Вставка 6: Различные подходы в странах, занимающихся нефте-, газо- и горнодобывающей деятельностью

С начала инициирования, ИОПДО всегда вовлекала страны и компании, занимающиеся производством нефти и газа, а также добычей полезных ископаемых. Некоторые из самых первых отчетов по ИОПДО были представлены нефтедобывающими и газодобывающими странами, хотя совсем недавно многие страны, добывающие полезные ископаемые, реализовали ИОПДО и подготовили отчеты по ИОПДО.

Учитывая различный характер нефтяного, газового и горнодобывающих секторов и их финансовые потоки, на самом деле, программы ИОПДО, принимаемые для этих секторов, отличаются по масштабу, включая то, что:

-- Государственные компании (часто тесно вовлекаются в реализацию ИОПДО, и к ним предъявляется требование предоставлять больше информации, по сравнению с другими компаниями) – наиболее часто встречаются в нефтяном и газовом секторах, чем в горнодобывающем секторе.

-- Нефте- и газодобывающая деятельность зачастую масштабнее (с точки зрения инвестиций и получаемых доходов), чем горнодобывающая деятельность, и поэтому даже небольшие нефтяные и газовые компании обычно являются очень значительными компаниями. С другой стороны горнодобывающая деятельность при сравнении может быть достаточно маломасштабной. Это имеет отношение к пороговым показателям существенности, устанавливаемым для участия в ИОПДО, когда очень небольшое количество стран исключили нефтяные и газовые компании из программы ИОПДО, но некоторые страны находят это полезным – исключать очень небольшие компании с целью повышения производительности обработки данных.

-- Во многих добывающих странах имеется большое количество старательских или малых шахт. На сегодняшний день среди стран, реализующих ИОПДО, имеется очень незначительный опыт относительно того, стоит ли включать малые шахты как часть программы ИОПДО, хотя в настоящее время некоторые страны начинают рассматривать этот вопрос. Одна возможность, хотя еще непроверенная, - это фокусироваться в процессе ИОПДО только на экспортерах и дилерах, совершающих операции с полезными ископаемыми, когда в таких торговых операциях зачастую доминирует совсем небольшое число индивидуальных лиц или фирм.

-- Горнодобывающая деятельность зачастую имеет намного большее непосредственное и видимое воздействие на сообщества, как пользователи инфраструктуры (дорог, железных дорог, портов) по сравнению с обычной нефтедобывающей деятельностью (которая может вполне осуществляться в оффшорных зонах). Таким образом, добывающие компании зачастую осуществляют очень значительные платежи субнациональным уровням правительства или часть поступлений от добывающей деятельности перераспределяется центральным правительством добывающим районам, и в тех случаях, когда существенные платежи осуществляют субнациональным уровням правительства, может возникнуть необходимость расширить масштаб программы ИОПДО, чтобы охватить эти платежи.

Фактически, определенный опыт демонстрирует, что, так как добывающие компании имеют более очевидное физическое присутствие, чем нефтяные компании, то они зачастую более заинтересованы в обеспечении того, чтобы общественность имела хорошее понимание об их воздействии и платежах, которые они осуществляют государству.

В целом, вопреки определенному анализу, ИОПДО является не менее подходящей (или практикуемой) в горнодобывающих странах, чем в странах, производящих

нефть и газ. Прогресс ИОПДО, достигнутый в горнодобывающих странах, просто не обосновывает мнения, что ИОПДО подходит только для нефтедобывающего и газодобывающего сектора.

ВОПРОСЫ, РАССМАТРИВАЕМЫЕ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ МАСШТАБА ПРОГРАММЫ ИОПДО

Общая характеристика вышеупомянутых пяти вопросов заключается в том, что все они касаются того, какой объем информации будет охватываться и раскрываться в рамках процесса ИОПДО. Решения по этим вопросам принимаются как результат серьезных дебатов с участием всех заинтересованных сторон, чтобы получить оптимальный баланс между производимыми данными; затратами на производство этих данных; выгодами, полученными от этого процесса; и тем, как программа ИОПДО может быть привязана к более широким программам управления отраслью и добросовестного управления. В качестве примера на диске CD-ROM в Дополнении F приводится документ, который описывает масштаб программы ИОПДО из Ганы.

На эти вопросы нельзя найти «правильный» ответ: каждая страна ИОПДО принимает и будет находить свои собственные решения в соответствии с Критериями ИОПДО. Тем не менее, в опыте стран ИОПДО относительно масштаба программы ИОПДО можно выделить некоторые основные факторы:

- *Объем данных, уже доступных для широкой общественности:* В некоторых странах очень малый объем информации по платежам компаний и государственным поступлениям доступен для общественности или консолидирован в единственном легком для понимания источнике. В других странах такие данные по поступлениям уже существуют, и предоставляются общественности через несколько легкодоступных источников.
- *Качество данных по поступлениям в открытых источниках:* Относительно данных, которые уже подготавливаются и доступны для широкой общественности, на решение о масштабе ИОПДО имеет воздействие решение – будет ли или не будет проводиться их аудит в соответствии с международными стандартами.
- *Общественное восприятие уровня прозрачности в стране:* Несмотря на информацию, которая предоставляется правительством и компаниями, также важным является восприятие ее достоверности (доверия) со стороны широкой общественности.
- *Ресурсы, имеющиеся для осуществления процесса ИОПДО:* Иногда основным фактором, определяющим масштаб программы, являются просто имеющиеся уровни человеческих и финансовых ресурсов для выполнения задачи, будь то за счет государственных или донорских средств, которые выделяются для оказания поддержки программе ИОПДО.

Оценки этих факторов в целом помогали заинтересованным сторонам придать направление программам ИОПДО в их странах. В странах, в которых до этого раскрывалось очень мало информации, и/или когда существовало восприятие, что

даже тот небольшой объем раскрываемой информации имеет низкое качество и не пользуется доверием общественности, стороны, заинтересованные в процессе ИОПДО, могли предпочесть, чтобы программа ИОПДО была более широкой и углубленной. В других странах, где в открытых источниках предоставляются данные высокого качества, может быть более уместным иметь программу ИОПДО более высокого уровня, чтобы создать процесс ИОПДО, вовлекающий множественные заинтересованные стороны и собрать данные, по которым составляются отчеты в рамках ИОПДО, в одном месте.

Опыт показывает, что масштаб программы ИОПДО постоянно пересматривается и дорабатывается, и изменяется по мере необходимости, - т.е. некоторые страны начинают с ограниченной программы, а затем, после дальнейших консультаций или подготовки первого отчета по ИОПДО, принимают решение расширить масштаб своей программы. Этот поэтапный подход позволяет извлечь уроки и создать доверие между заинтересованными сторонами, до внесения каких-либо корректировок.

Главный урок

По наблюдениям Группы Всемирного банка, опыт ряда стран заключается в том, что страны, имеющие более обширные программы ИОПДО, подготовили высококачественные отчеты по ИОПДО, и получили больше выгоды от ИОПДО в долгосрочной перспективе. В конечном итоге, больше информации, если она представлена в понятном виде, всегда лучше.

При этом в равной степени, существует однозначный компромисс между затратами/выгодами: некоторым странам было трудно принять решение и сделать выбор между масштабом программы ИОПДО, которую они стремились осуществить, и масштабом программы ИОПДО, которую было возможно осуществить с имеющимися ресурсами. Эти страны считают, что каждое расширение масштаба программы ИОПДО сопровождается затратами, как финансовыми, так и с точки зрения времени и усилий, которые необходимы для завершения процесса подготовки отчетности. Практически во всех странах увеличенные затраты легко компенсировались фискальными выгодами (например, более эффективный сбор доходов), которые приносит программа, но заинтересованные стороны должны иметь очень четкое представление о компромиссах, вовлеченных в определение масштаба программы ИОПДО. ИОПДО – это также процесс, в течение реализации которого заинтересованные стороны узнают очень многое. Таким образом, некоторые страны зачастую считали полезным начинать программу ИОПДО, которая имеет ограниченный масштаб, и затем переходить к более широкой программе после подготовки первого отчета.

ОТЧЕТЫ ИОПДО И ПРОЦЕССЫ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫВЕРКИ И АУДИТА

Критерии ИОПДО требуют проведения выверки и опубликования данных по платежам и поступлениям, которые в свою очередь должны пройти аудит в соответствии с международными стандартами. Это необходимо для того, чтобы обеспечить, что данные, которые используются в ИОПДО, соответствуют

общепринятому стандарту достоверности. На практике, и учитывая различные системы бухучета и отчетности в нефтяном, газовом и горнодобывающем секторах на национальном уровне, существует большое разнообразие подходов к сбору, выверке, а в некоторых случаях и к аудиту данных по поступлениям/платежам в разных странах, реализующих ИОПДО. Перед тем как начать анализировать уроки, вынесенные из этих различных подходов, полезно прояснить терминологию, которая используется в этом отношении в процессах ИОПДО. В настоящее время страны, реализующие ИОПДО, склоняются к четырем вариантам выверки и/или аудита, которые лежат в основе их отчетов по ИОПДО, которые можно обобщить следующим образом:

- *Выверка:* Во многих странах компании, государственные предприятия и государственные ведомства уже обязаны подготавливать ежегодные финансовые отчеты, которые прошли аудит в соответствии с международными стандартами. В этих случаях, процесс с участием множественных сторон, который просто осуществляет выверку и опубликование имеющихся данных, может быть достаточным, чтобы удовлетворять Критериям ИОПДО. В рамках этого подхода компании представляют заполненные формы данных ИОПДО (которые, как их собственные аудиты могут заявить, основаны на финансовых отчетах компании, прошедших аудит в соответствии с международными стандартами). Специалист, осуществляющий выверку / администратор, получают эти документы с данными, и сравнивают и анализируют их на предмет соответствия данных. Они обратятся к компании или правительству и попросят предоставить конкретную информацию, если между двумя суммами в отчетах будет выявлено расхождение, и попросят предоставить дополнительные данные для объяснения расхождения. Представляемые данные и/или любые необъясненные различия – наряду с рекомендациями по улучшению – включаются специалистом, осуществляющим выверку/администратором в Отчет по ИОПДО.
- *Выверка, дополняемая ограниченной аудиторской проверкой:* вариант вышеупомянутого подхода выверки, который использовался некоторыми странами – что в дополнение к выверке, специалист, осуществляющий выверку/администратор (или отдельная фирма), также проводят ограниченную или полную аудиторскую проверку финансовых отчетов определенных отчитывающихся компаний, то есть, тех, которые не проходили аудит в соответствии с международными стандартами. Этот вариант может применяться в странах, в которых отмечается неоднородное качество финансовых отчетов отчитывающихся компаний, когда некоторые из них подвергаются аудиту в соответствии с международными стандартами, а другие нет.
- *Выверка и аудиторское тестирование конкретных транзакций:* в некоторых странах для проведения выверки данных по платежам и поступлениям назначается аудиторская компания, как описано выше, и чтобы дополнить эту выверку ограниченным тестированием конкретных аспектов, связанных со счетами компании и/или правительства, которые являются основой для информации, предоставляемой для процесса выверки (например,

обоснованность затрат, учитываемых компаниями при исчислении налогов; обеспечение того, что компании используют точные рыночные цены, чтобы определить стоимость своей продукции).

- *Отчет по ИОПДО, прошедший аудиторскую проверку:* В этой модели аудиторская компания назначается для проведения аудита данных ИОПДО, которые предоставляются в отчетах всеми компаниями и государственными ведомствами, вовлеченными в этот процесс, и для подготовки аудиторского заключения по Отчету по ИОПДО в соответствии с международными аудиторскими стандартами. Этот процесс носит углубленный характер, вовлекающий обоснование доходов и платежей, и их основополагающую точность и полноту, и подтверждение активов и потоков средств, вытекающих из их контрактов. Таким образом, аудиторской компании ИОПДО требуется техническое задание (и финансовые ресурсы), которые позволят иметь полный доступ к отчетам и записям компаний и государственных ведомств, чтобы составить данные и отчет по ИОПДО, прошедшие аудит.

Учитывая его затраты и обширный характер, этот подход полного аудита использовался только в небольшом количестве стран. Это объясняется тем, что объем информации, которую компании необходимо предоставить как часть процесса выверки, требует значительно меньше усилий, чем объем информации, который необходимо представить для какой-либо дополнительной аудиторской проверки. Такие аудиты принесли четко демонстрируемые выгоды в отношении прозрачности и подотчетности в этих странах, и страны, которые провели такие аудиты, чаще всего оплачивают больше, чем стоимость аудита, получая улучшенные налоговые поступления и платежи. Таким образом, в этих случаях процесс ИОПДО и углубленное подтверждение предоставляемых в отчетах данных по ИОПДО отвечали не только на вопрос “каковы платежи и поступления, отражаемые в отчетности”, но и также отвечали на вопрос “выплатили ли компании государству то, что они должны были выплатить по условиям своих контрактов и в соответствии с налоговым законодательством”.

В тех случаях, когда программы ИОПДО включали такого рода широкие аудиторские проверки, страны нашли полезным обдумывать очень четко с самого начала процесса: каким образом их ведомства по сбору доходов могут (в среднесрочной - долгосрочной перспективе) взять на себя ответственность за проведение аудиторских проверок платежей компаний. Эти виды операций дают наилучшие результаты, когда они являются регулярной и предсказуемой функцией правительства, а не в тех случаях, когда это происходит только как часть программы ИОПДО.

Вставка 7: Другие виды аудиторских проверок

Обычные отчеты по ИОПДО фокусируются на том, что было выплачено и что было получено, т.е. они касаются сбора информации на основе существующих отчетов и потоков доходов. Некоторые страны решили реализовать более широкие аудиты. Такие аудиты могут включать:

1. *Физические аудиты:* Это аудиты, которые используются для измерения фактического количества и качества физического выпуска нефтедобывающей,

газодобывающей и горнодобывающей деятельности на различных стадиях процесса производства, переработки и транспортировки. Эти виды аудитов полезны в тех странах, в которых государственные поступления сильно зависят от доли продукции (то есть, процента продукции, которая передается государству), и когда существуют подозрения, что объем фактического производства выше, чем тот, который отражается в отчетах и облагается налогами. Физические аудиты также полезны при выявлении того, где между двумя этапами был утерян выпуск: например, или в результате утечки или воровства, объем поставляемой нефти для транспортировки (танкерами или по трубопроводу) или на перерабатывающие предприятия, значительно меньше, чем тот, который был фактически произведен. Они также используются для определения того, где качество выпущенной продукции было изменено или неправильно отражено в отчетности: например, где высококачественная нефть смешивается с низкокачественной нефтью, или где чистота руды в отчетности или завышается, или занижается.

2. *Аудиты процессов:* Эти виды аудитов используются для того, чтобы отследить, как осуществляются выплата, сбор и распределение денежных средств. Эти аудиты полезны, так как существуют различные способы утери законных государственных доходов, если эти системы не будут работать эффективно. Например, если доходы собираются государственным ведомством, которое не является центральным банком этой страны, то ведомство, которое собирает эти доходы, зачастую может получать прибыль от процесса сбора, задерживая перечисление доходов в центральный банк и получая проценты от денег за то время, пока они не будут направлены в центральный банк. Эта разница в сроках также может использоваться для манипулирования доходами, так как происходит ежедневное колебание цен на добываемые товары, иногда составляющее несколько процентных пунктов за очень короткий период времени. Аналогичным образом, так как продажа нефти, газа и металлов и полезных ископаемых зачастую вовлекает операции в иностранной валюте, небольшие различия в сроках отчетности по операции зачастую могут принести прибыль, которая не передается ведомствам, собирающим доходы, или центральному банку.
3. *Аудит контрактов:* Во многих странах для индивидуальных шахт или скважин в процессе переговоров определяются различные положения о налогообложении. Это происходит в силу того, что затраты, риски и трудности, связанные с добычей, могут очень сильно отличаться от проекта к проекту. Береговое месторождение нефти, которое расположено неподалеку, или получает выгоды от государственной инфраструктуры, будет представлять собой значительно меньший риск и затраты для компании, разнимающей его разработкой и эксплуатацией, и поэтому зачастую оно будет платить более высокие налоги и долю продукта, чем то месторождение, которое находится в оффшорной зоне на большой глубине. Последний проект будет более дорогостоящим и потребует от компании создания собственной транспортной инфраструктуры, и, как результат, такие проекты могут платить меньше налогов и выделять меньшую долю продукции. Из-за этих различий в положениях о налогообложении различных контрактов, некоторые страны предпочли проводить «аудит контрактов», чтобы обеспечить, что компании выплачивают правильную сумму налогов и долю продукции.

Наблюдение в отношении других видов аудитов

Во многих странах, реализующих ИОПДО, существует восприятие со стороны общественности, что коррупция или мошенничество в секторе вовлекает физическое воровство нефти, газа, природных ископаемых или металлов, и масштаб ИОПДО отражает эту обеспокоенность.

Хотя в некоторых странах (например, незащищенная инфраструктура трубопровода, или где существуют незаконные сделки с драгоценными камнями), это вполне может быть так, и физические аудиты могут быть полезны. При этом опыт показывает, что коррупция и мошенничество в добывающих отраслях зачастую представляет собой и финансовое воровство, такое как необоснованное увеличение затрат; и трансфертное ценообразование; и продажи связанным сторонам по ценам ниже рыночных, и тому подобное. Это дает основание предположить, что аудиты процессов и аудиты контрактов или в более долгосрочной перспективе – наращивание большего потенциала органов, занимающихся сбором доходов и управлением секторами, для более точной оценки соблюдения контрактов и налоговых выплат, являются такими же эффективными путями выявления коррупции и мошенничества, что и физические аудиты.

РАССУЖДЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО СУЩЕСТВЕННОСТИ

Хотя все компании, работающие в стране, обычно будут являться частью процесса предоставления отчетности по платежам лицу, осуществляющему сверку/ администратору по их платежам, осуществленным государству, *Сборник документов по ИОПДО* определяет исключение к этому правилу, в соответствии с которым, с целью экономии затрат, реализующие страны могут установить уровень существенности относительно размера платежей или размера компаний, осуществляющих деятельность в стране, чтобы исключить небольшие платежи или компании. Приведенный ниже рисунок дает объяснение:

Рисунок 2: Пороговые значения существенности для компаний и платежей



- *Существенность платежей:* Некоторые отражаемые в отчетах платежи, которые осуществляют компании, на самом деле могут быть относительно небольшими, и процесс сбора дополнительной информации по этим очень маленьким операциям может превосходить его выгоды. Поэтому страна устанавливает уровень существенности, который исключает необходимость для компании отчитываться по платежам, которые ниже определенного уровня.
- *Существенность компаний:* Учитывая различия в размере и объеме выпуска компаний, осуществляющих деятельность в стране, и в целях экономии затрат, страна устанавливает уровень существенности на основе физического выпуска или предыдущих налоговых платежей, ниже которых компания не будет отчитываться вообще в рамках ИОПДО.

Применимое суждение

Определение уровней существенности зачастую может привести к трудным дебатам, при этом определение того, что является существенным, а что является несущественным, будет зависеть от суждения, которое разнится между различными странами, а также между различными группами заинтересованных сторон в самих странах. В конечном итоге, страны решили устанавливать уровни существенности с целью эффективности, так как это позволяет осуществлять процесс относительно быстро, при этом не неся дополнительных затрат и не тратя

время, которое потребуется для работы с небольшими транзакциями и/или маленькими компаниями.

В силу отсутствия заранее определенного уровня существенности, который бы устанавливался для всех стран, реализующих ИОПДО, опыт показывает, что координационным группам необходимо постоянно анализировать существенность; не только с точки зрения затрат и эффективности процесса, но также и учитывая воздействие национального процесса ИОПДО на репутацию, которая рассматривается только как частично прозрачная. Окончательная проверка того, являются ли уровни существенности приемлемыми, заключается в том, что это не окажет существенного или материального воздействия на данные, содержащиеся в отчете ИОПДО, как результат исключения этих данных из Отчета по ИОПДО.

Виды платежей

Некоторые страны принимают решение рассматривать вопрос существенности платежей, исключая конкретные потоки доходов, которые вносят очень небольшой вклад в общие поступления правительства. Один вид налогов, например, может составлять 20 процентов от всех доходов добывающей отрасли, в то время как на другой вид может приходиться только 0,1 процента. При этих обстоятельствах существует возможность исключить последний налог, не оказывая несоответствующего воздействия на процесс в целом. Важно, чтобы координационная группа, а также администратор или аудитор, назначенный для составления отчета ИОПДО, были уверены, что все существенные платежи, включенные в контракт, будут включены в отчет ИОПДО. Это относительно легко достижимо – или же высокопоставленное должностное лицо компании предоставляет письменное заверение, что раскрытая информация включает все существенные потоки доходов; или посредством опубликования полных контрактов или положений о налогообложении в контрактах; или посредством конфиденциального предоставления контрактов администратору / аудитору.

Расслаивание функционирующих компаний

Другой способ установки уровня существенности компаний – это определить, какие компании выплачивают большую часть доходов в добывающей отрасли, а затем исключить все компании, которые не входят в это процентное отношение. Например, пять больших компаний могут выплачивать 99 процентов от всех доходов добывающей отрасли, в то время как оставшийся 1 процент выплачивается десятью небольшими компаниями. Уровень существенности, установленный на 99 процентов доходов, будет охватывать обширное большинство поступлений, выплачиваемых небольшим количеством компаний, но исключать очень небольшую сумму поступлений, выплачиваемых большим количеством маленьких компаний. Многие страны решают этот вопрос универсально (то есть, не только в добывающей отрасли), создавая отделы по работе с крупными налогоплательщиками, которые специально фокусируются на предприятиях, делающих крупные вклады в государственные поступления.

РАССМОТРЕНИЕ АГРЕГАЦИИ/ДЕЗАГРЕГАЦИИ

Помимо существенности, ключевым элементом масштаба ИОПДО является степень агрегации, содержащейся в опубликованном Отчете по ИОПДО, в отношении определяемости или неопределяемости отдельных платежей, осуществляемых индивидуальными отчитывающимися компаниями, и видов платежей. Необходимо отметить, что вопрос агрегации / дезагрегации касается только того, настолько подробная информация предоставляется в окончательном опубликованном отчете по ИОПДО. Как часть процесса выверки или аудита, компании должны будут предоставить администратору/аудитору полностью дезагрегированные отчеты, чтобы они смогли с точностью сравнить данные компаний с данными правительства.

Как и в отношении существенности, в отношении этого аспекта нет какой-либо международной политики ИОПДО – каждая страна решает, какой она будет использовать подход, таким образом, чтобы он удовлетворял критериям Руководства по оценке. Страны в конечном итоге, примут уровень раскрытия информации, который будет приемлемым для большинства заинтересованных сторон. Во многих странах этот вопрос был одним из наиболее противоречивых из тех вопросов, которые обсуждались заинтересованными сторонами. Опыт демонстрирует, что страны, которые старались раскрывать больше, а не меньше информации, смогли выработать больше доверия между всеми заинтересованными сторонами, но, в то время как критически важно провести полное обсуждение вопроса, он не должен использоваться в качестве оправдания для задержки реализации Инициативы.

Различные подходы, принятые странами, показаны на Рисунке 3.

Рисунок 3: Агрегация данных по компаниям и платежам

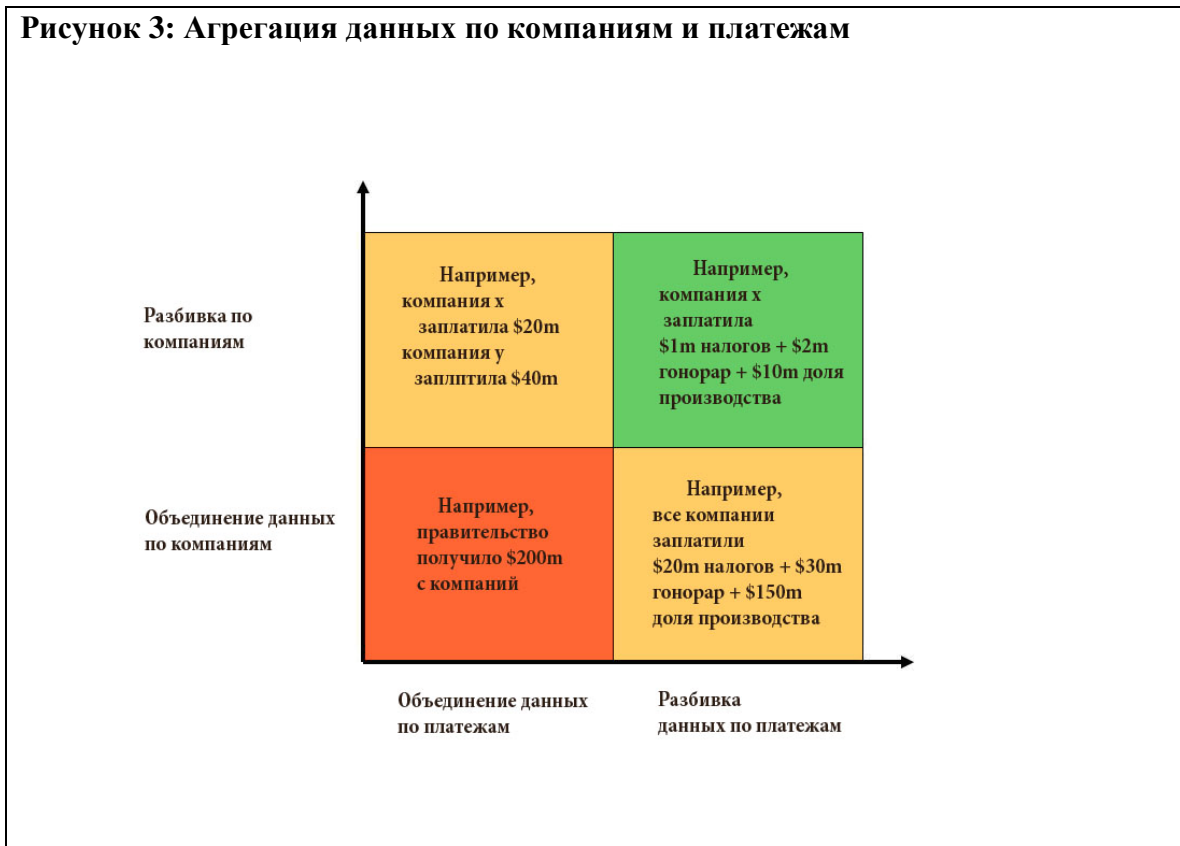


Рисунок 3 иллюстрирует, что отчетность по компаниям и/или видам поступлений может представляться с различными уровнями детализации, в соответствии с решениями координационной группы относительно масштаба ИОПДО:

- *Агрегация / дезагрегация по видам поступлений:* Определенные страны ИОПДО решили раскрывать подробную информацию по платежам и поступлениями по видам поступлений (для всех компаний), например, что государство получило (в общей сумме) X долларов США как роялти, Y долларов США как доля продукции. Другие страны ИОПДО агрегировали платежи по всем видам поступлений, таким образом, раскрывается информация по (общей сумме) всех платежей, осуществленных компанией государству: например, компания X выплатила государству Y долларов США по всем видам поступлений.
- *Агрегация / дезагрегация по компаниям:* Некоторые страны решили дезагрегировать информацию о компаниях, чтобы показать платежи, осуществленные индивидуальными компаниями, по видам поступлений.

Ни одна из стран ИОПДО не выбрала самый высокий уровень агрегации – общие суммы для всех компаний по всем доходам, который бы показывал то, что государство получило X долларов США (по всем видам поступлений) от всех компаний.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ И ПОСТУПЛЕНИЙ

В некоторых странах, реализующих ИОПДО, значительные платежи осуществляются на субнациональных уровнях правительства (включая региональные, районные и муниципальные органы власти, а также традиционных лидеров). Методы осуществления таких платежей субнациональным уровням правительства обычно включают:

- *Независимые платежи или проекты, осуществляемые компаниями:* Некоторые компании добровольно решают осуществлять платежи субнациональным правительствам в том районе, где они осуществляют деятельность, или они осуществляют (иногда обширные) программы развития сообществ, которые могут обеспечивать общественные блага (например, школы, учебные центры, поликлиники, дороги, и так далее) людям, живущим в районах, которые подвергнуты воздействию в результате их деятельности.
- *Независимые платежи или проекты, осуществляемые национальными правительствами:* Некоторые национальные правительства используют некоторую часть своих доходов, которые они собирают, чтобы осуществить специальные платежи (то есть, в этом случае нет определенной формулы в отношении того «сколько» и «как часто») субнациональным правительствам, или предоставить дополнительные общественные блага людям, проживающим в районах, где работают компании добывающей отрасли.
- *Обязательные платежи, осуществляемые компаниями:* В некоторых странах, или в соответствии с законами, или положениями индивидуальных контрактов, компании должны осуществлять определенные платежи субнациональным уровням правительства, или предоставлять определенные общественные блага сообществам, проживающим в районах, в которых они осуществляют свою деятельность. Во многих странах существуют определенные потоки доходов (например, налоги на дороги или арендная плата за землю), которые собираются только субнациональными правительствами.
- *Обязательные платежи, осуществляемые национальными правительствами:* некоторые страны имеют законы или конституционные положения, которые требуют, чтобы национальное правительство передавало фиксированный процент определенных налогов, выплачиваемых компаниями, субнациональным уровням правительства, в юрисдикции которых осуществляют деятельность компании добывающей отрасли.

ИОПДО на субнациональном уровне

Решение по вопросу о том, должны ли в процесс ИОПДО включаться независимые или обязательные платежи, осуществляемые субнациональным уровням правительства, обычно принимается на основе оценки существенности, т.е. являются ли осуществляемые платежи столь значительными, что их опущение будет означать, что программа ИОПДО не обеспечит точного отражения того, что компания выплачивает в стране.

В то время как только несколько стран включили субнациональные платежи в свои программы ИОПДО, многие страны еще находятся в процессе рассмотрения этого вопроса. Доходы центрального правительства обычно становятся неразличимыми, как только они попадают в общий бюджет, и поэтому трудно связать поступления от добывающей отрасли с конкретными расходами, осуществляемыми национальным правительством. Такую связь легче провести, когда платежи (или их распределение) осуществляются субнациональным уровням правительства.

Вопросы, связанные с темой платежей, осуществляемых национальным уровням правительства, в программах ИОПДО, включают:

- *Когда платежи являются независимыми* (то есть, они не определяются каким-либо установленным уровнем налогообложения или формулой), то администратору или аудитору труднее оценить, являются ли данные, предоставленные компанией или субнациональным правительством, точными или полными.
- *Когда платежи осуществляются в качестве расходов, осуществляемых компаниями, на общественные блага*, будь то добровольно или в рамках контрактов, иногда возникает вопрос относительно правильной оценки затрат.
- *Потенциал субнациональных правительств иногда является слабым*, чтобы выполнять требования программы ИОПДО, предъявляемые к отчетности на этом уровне.

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ СЕКТОРЫ И ДРУГИЕ ТРАНЗАКЦИИ, СВЯЗАННЫЕ С НЕФТЯНОЙ, ГАЗОВОЙ И ДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛЯМИ

Во многих странах ИОПДО имели место значительные дебаты относительно того, расширять ли ИОПДО на другие секторы, не связанные с нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслями (например, лесные хозяйства, рыбные хозяйства), или аспекты нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей, не связанные с разведкой и добычей (например, очистка или переработка и транспортировка) – или действительно ключевые транзакции, которые при разработке дизайна не были включены в масштаб Критериев ИОПДО (например, присуждений лицензий на добычу или государственные расходы национальных бюджетов).

Почти во всех программах ИОПДО эти транзакции выходят за рамки масштаба инициативы ИОПДО. Страны обнаружили, что существуют обоснованные причины для того, чтобы ИОПДО продолжала фокусироваться только на нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслях, учитывая то, что:

- *ИОПДО со стороны поступлений и платежей сама по себе является трудной задачей:* Осуществление компетентной выверки данных по платежам и поступлениям от одного сектора само по себе может быть трудным процессом, при этом даже без добавления дополнительных секторов.
- *Расширение на другие секторы означает расширение числа заинтересованных сторон:* Продолжая фокусировать внимание на нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслях, ИОПДО может осуществляться с хорошей скоростью, так как количество людей и процесс будут управляемыми.

Расширение программы ИОПДО создает риски того, что необходимо будет собрать вместе большее количество заинтересованных сторон, имеющих различные интересы.

- *Добывающие отрасли не являются возобновляемыми:* В отличие от других секторов, по своему характеру добывающие отрасли вовлечены в управление истощаемыми ресурсами.

Другие доходы от нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей

В рамках сектора добывающих отраслей, некоторые страны, осуществляющие реализацию ИОПДО проводили дебаты, нужно ли включать другие транзакции, выходящие за рамки разведки и добычи, такие как платежи и доходы, относящиеся к транспортировке (например, оплата за транспортировку по трубопроводу, которая может приносить значительные доходы государству) и переработке (например, очистка нефти и обогащение руды, когда можно привести аргументы, что такие операции как переработка и сбыт должны считаться неотъемлемой частью производства и экспорта).

Что касается этих транзакций, выходящих за рамки разведки и добычи, некоторые (хотя и не все) страны включили доходы в масштаб ИОПДО, например, платежи, осуществляемые нефтеперерабатывающей компанией. Хотя это может представляться трудной задачей, и не являться требованием в рамках Критериев ИОПДО, страна может посчитать полезным охватить эти операции нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей по переработке и сбыту, чтобы обеспечить лучшее понимание относительно общих финансовых потоков сектора, и, возможно, лучше установить связь со стоимостью изначальных транзакций, связанных с разведкой и добычей.

Имеющийся опыт дает основание предположить, что заинтересованные стороны, рассматривающие вопрос расширения программы ИОПДО за рамки ее первичного фокуса на разведке и добыче, могут рассмотреть следующее: (i) дала ли сама основная программа ИОПДО удовлетворительные результаты, включая удовлетворительную внешнюю оценку и (ii) не создает ли такое расширение масштаба инициативы риски создания чрезмерно сложной инициативы, затраты которой превосходят ее выгоды. При этом опыт также равнозначно дает основание предложить, что увеличение прозрачности в одном секторе и набор операций, само по себе создает увеличенный спрос на большую прозрачность в других секторах и транзакциях.

Помимо этого, в некоторых странах (в основном, нефтедобывающих странах) существуют системы «соглашения о разделе продукции – СРП», в рамках которых произведенные нефть и газ распределяются на доли между производственной компанией и государством (“компенсационная нефть и прибыльная нефть”, чтобы покрывать производственные затраты и прибыль, и государственную долю производства):

Прибыльная нефть зачастую реализуется производственной компанией, которая продает ее от имени государства; государственной компанией или маркетинговым агентством, или другим посредником. В этих случаях в процессе ИОПДО

необходимо уделять особое внимание тому, чтобы быть уверенным, что государственная доля продукции была соответствующим образом “монетизирована”.

В то время как некоторые страны попытались включить монетизированную стоимость операций в рамках СРП в масштаб своих программ ИОПДО, практика в большинстве стран ИОПДО сводилась к тому, что в отчетах отражались только физические объемы. Производящие (негосударственные) компании придерживаются мнения, что компаниям безразлично, каким образом правительство монетизирует свою долю продукции, то есть, что компания должна фокусировать внимание на подготовке отчетов по объему продукции и тому, каким образом она разделяется.

Наконец, существуют страны, которые имеют как значительные нефтяные и газовые отрасли, так и значительную добывающую отрасль. Эти страны часто заявляли о намерении охватывать обе отрасли в своих планах работ ИОПДО, но иногда они начинали процесс, изначально концентрируя внимание на самом доминирующем секторе. Это позволило таким странам осуществлять процесс управляемыми темпами и применять уроки, полученные при реализации ИОПДО в одной отрасли, к более поздней реализации в менее важной отрасли.

ПРОВЕДЕНИЕ РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ “ОСНОВНОЙ ИОПДО” И “ИОПДО ПЛЮС”

В силу разнообразия программ ИОПДО, которые реализовывались различными странами, заинтересованные стороны, для которых ИОПДО является новой, иногда сталкивались с трудностью при проведении различия между тем, что страны осуществляют для того, чтобы просто соответствовать международным Критериям и показателям оценки ИОПДО, и какие шаги страны (то есть программы “ИОПДО плюс”) выходят за рамки обычных Критериев и показателей оценки ИОПДО.

В Таблице 1 предпринята попытка прояснить выборы, которые стоят в странах перед лицами, принимающими решения. Особенно важно отметить то, что нет четко определенной международной “политики” ИОПДО по многим из этих вопросов, и различные страны предпринимали различные подходы. Поэтому эта таблица не определяет или не рассматривает политику ИОПДО в этом отношении.

Таблица 1: Проведение различия между основной ИОПДО и "ИОПДО плюс"

Вопрос	Требование основных критериев ИОПДО / показатели оценки	Примеры расширения за рамки основной ИОПДО, т.е. программы “ИОПДО плюс”
Аудит данных компании и правительства в соответствии с международными стандартами	<p>Если компании уже прошли аудит в соответствии с международными стандартами, то обычно нет необходимости проводить аудит второй раз в процессе ИОПДО.</p> <p>(Аудиты могут быть необходимы в том случае, если компании не провели аудит финансовых отчетов в соответствии с международными стандартами).</p>	<p>Некоторые страны решили провести повторный аудит части или всех данных, представленных компаниями в рамках ИОПДО.</p>
Дополнительный физический аудит или аудит процессов, или аудит платежей на основе основных контрактов	<p>В рамках ИОПДО не требуется.</p>	<p>Одна страна решила проводить такие виды аудитов как часть своих программ ИОПДО.</p>
Количество компаний, к которым предъявляется требование предоставлять отчетность	<p>Все компании, которые осуществляют существенные платежи государству, должны предоставлять отчетность в рамках ИОПДО.</p>	<p>Некоторые страны решили требовать, чтобы все компании, независимо от размера или уровней платежей, предоставляли отчетность как часть процесса ИОПДО.</p>
Потоки доходов, которые необходимо включать в отчетность в рамках ИОПДО	<p>По всем “существенным” потокам должна предоставляться отчетность как часть процесса ИОПДО.</p> <p>(Координационная группа должна решить, как потоки доходов [или размер платежей] считаются “существенными”).</p>	<p>Некоторые страны решили включать все платежи, независимо от размера или потока доходов, как часть своего процесса ИОПДО.</p>

<p>Представляются ли в отчете ИОПДО агрегированные или дезагрегированные данные</p>	<p>Нет требования представлять отчет ИОПДО ни в одном из этих форматов. При этом администратору / аудитору необходимо предоставлять полностью дезагрегированные данные, чтобы позволить им выполнить свою роль и соответствующим образом подготовить отчет ИОПДО.</p> <p>(Координационной группе необходимо принять решение относительно масштаба окончательного отчета ИОПДО и степени агрегации.)</p>	
--	---	--

Вопрос	Требование основных критериев ИОПДО / показатели оценки	Примеры расширения за рамки основной ИОПДО, т.е. программы “ИОПДО плюс”
Включение платежей, осуществляемых субнациональным уровням правительства	Ни Критерии ИОПДО, ни показатели оценки, не дают комментариев относительно того, должны ли быть включены платежи субнациональным правительствам. Определение термина “правительство” отсутствует, соответственно, оно может включать или исключать субнациональные правительства.	(Вопрос для координационных групп в странах: если субнациональным правительствам осуществляются значительные <i>существенные</i> платежи, то координационные группы будут рассматривать, каким образом включить их как часть процесса ИОПДО, чтобы представить в отчете полную картину относительно платежей компаний.)
Включение транзакции, выходящих за рамки разведки и производства	Сборник документов по ИОПДО фокусируется на платежах и доходах, которые генерируются только деятельностью «верхнего уровня» - или геологоразведочной и добывающей деятельностью.	Небольшое число стран расширили свои программы ИОПДО, чтобы включить компании и/или платежи, которые не связаны напрямую с разведкой и добычей нефти, газа, ископаемых и металлов.
Включение других секторов, помимо нефтяных, газовых и горнодобывающих отраслей	Не требуется в рамках ИОПДО.	Одна страна включила лесное хозяйство в общую структуру своей программы ИОПДО.

4. РАЗРАБОТКА ПЛАНА РАБОТ ИОПДО

ВВЕДЕНИЕ

На национальном уровне странам необходимо разработать всесторонний план работ по реализации Инициативы (а также выработать свои требования в отношении политической воли и финансовых ассигнований). Такой план работ требуется в соответствии с показателям оценки ИОПДО, он также позволяет стране, реализующей Инициативу:

- четко установить различные задачи, которые необходимо выполнить для реализации программы ИОПДО в полном объеме;
- определить зависимость между различными задачами и определить последовательность соответствующих шагов;
- достичь четкой договоренности между всеми участниками процесса в отношении того, как будет реализована программа ИОПДО; и
- использовать данный план в качестве основы для поиска внешней технической поддержки и финансирования национальной программы ИОПДО, если требуется такая поддержка.

СТРУКТУРИРОВАНИЕ ПЛАНОВ И КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ ПО ПЛАНАМ РАБОТ ИОПДО

Разработка плана работ

Опыт стран, реализующих ИОПДО, по разработке плана работ показывает, что разработка является как консультативным, так и итеративным процессом, который в большой степени формируется в зависимости от вида реализуемой программы ИОПДО. Поэтому, предыдущее обсуждение масштаба программы ИОПДО со всеми заинтересованными сторонами (см. *Главу 3: Определение масштаба программы ИОПДО*) - является важным элементом подготовки программы работ, в которую входят такие вопросы, как: включение в программу платежей на уровне субнациональных органов государственного управления, осуществление выверки, варианта выверки или полного аудита данных, определение уровней существенности, и т.д. И, наконец, степень срочности реализации плана и наличие ресурсов, - также формируют план работ.

В большинстве стран, организацией, ответственной за разработку проекта плана работ ИОПДО, является национальный секретариат или отдел по реализации Инициативы. Обычно проект плана работ распространяется всеми сторонами, вовлеченными в консультационный процесс. Такие планы эффективнее всего реализуются, если они проработаны, поняты и официально приняты координационной группой.

В странах, использовавших планы работ, которые были просто продиктованы правительством, - такие планы зачастую давали сбой, или становились нерелевантными, поскольку в них были описаны лишь те шаги, которые являлись важными с точки зрения правительства, но при этом игнорировались действия, которые могли показаться важными для компании или участников гражданского общества.

Опыт показывает, что план работ ИОПДО не является статичным документом: он подлежит постоянному анализу и многие страны, реализующие ИОПДО, заканчивают свой первый цикл отчетности ИОПДО, имея при этом совершенно другой план работ, а не тот, с которого они начинали. Определенные действия и их последовательность обычно определяются только тогда, когда процесс ИОПДО уже фактически начался. Тем не менее, хорошей проверкой полноты плана работ является процесс отображения целей и действий плана работ в критериях и показателях оценки ИОПДО. Хороший план работ должен содержать действия, которые помогут стране успешно реализовать все критерии ИОПДО и удовлетворить все показатели оценки Инициативы.

Планы работ – это публичные документы, которые легко можно найти в Интернете или в другом месте, - они широко доступны всем членам общества.

Как уже отмечалось выше, опыт, касающийся планов работ, у стран, реализующих ИОПДО, - в большой степени зависит от сферы деятельности их программ ИОПДО и заинтересованных сторон. Тем не менее, передача объединенного опыта, а также руководство ИОПДО, указывают на то, что в любом плане работ всегда должно присутствовать определенное содержание. Вставка 8 содержит детали такого плана.

Пример полного плана работ Тимор Лесте имеется на диске CD-ROM в виде Дополнения F.

Вставка 7: Содержание типового плана работ

1. *Объединение заинтересованных сторон:* План работ должен содержать такие действия, которые затрагивают специфические вопросы по идентификации и объединению заинтересованных сторон, а также вопросы по назначению руководящей группы и поддержке ее работы.
2. *Устранение барьеров для реализации плана работ:* В плане работ должны указываться действия, затрагивающие, в частности, следующие вопросы:
 - как определить барьеры в реализации ИОПДО.
 - как обеспечить, чтобы все компании и все органы государственной власти могли юридически раскрывать данные, прошедшие аудит.
 - как обеспечить вовлечение всех компаний в процесс.
3. *Наращивание потенциала в органах государственной власти:* В плане работ должна указываться деятельность, касающаяся следующих специфических вопросов:
 - как правительство будет поддерживать и выполнять процесс ИОПДО.
 - как будет создан секретариат или отдел по реализации Инициативы, и как будет осуществляться их поддержка.
 - что необходимо делать правительству, чтобы подготовить свои отчеты о поступлениях, которые оно получило.
 - есть ли в данном регионе другие страны, которые также реализуют ИОПДО, и у которых правительство может поучиться.
4. *Построение потенциала в компаниях и гражданском обществе:* В плане работ должны содержаться действия, которые специально затрагивают следующие вопросы:
 - как компании будут вовлечены в процесс.
 - что необходимо делать компаниям, чтобы они могли подготовить отчет, основанный на данных аудита, о платежах, которые они произвели правительству.
 - как гражданское общество будет участвовать в процессе.
 - как будут решаться вопросы построения наращивания потенциала для широкой общественности, например, хорошо ли она разбирается в процессах добывающей промышленности и в разных видах платежей и поступлений?
 - имеются ли другие компании или группы гражданского общества в других странах региона, вовлеченные в реализацию ИОПДО, от которых местные группы могут узнать о подобной реализации.
5. *Подготовка отчета ИОПДО:* В плане работ должны содержаться действия, которые специально затрагивают следующие вопросы:
 - какой консультационный процесс будет осуществляться для определения масштабов программы ИОПДО.
 - как будет назначаться фирма для проведения выверки или аудита с целью подготовки отчета ИОПДО.
 - как будут разрабатываться формы отчетности и руководства для правительства и компаний.
 - как будет осуществляться руководство и финансирование фирмы для проведения выверки или аудита.

- как будет осуществляться обзор и распространение отчета ИОПДО.
6. *Информирование о программе ИОПДО:* В плане работ должны содержаться действия, которые специально затрагивают следующие вопросы:
- как будут вовлечены в процесс все заинтересованные стороны, которых затрагивает или интересует процесс ИОПДО.
 - какие средства массовой информации и продукты коммуникации будут использоваться для объяснения ИОПДО.
 - как будет предоставляться информация о процессе ИОПДО и отчеты по ИОПДО, чтобы они были понятны и легко доступны членам общества.
 - как будут распространяться и обсуждаться отчеты по ИОПДО.
7. *Мониторинг и оценка программы ИОПДО:* В плане работ должны содержаться действия, которые специально затрагивают следующие вопросы:
- как будет осуществляться мониторинг всей программы, и каковы критерии успеха программы.
 - в каких точках будет выполняться анализ программы, чтобы определить, хорошо ли она работает, и если нет, как можно внести изменения в программу.
 - как и когда будет оцениваться программа, и как будет готовиться оценочный отчет.
8. *Разработка и финансирование плана работ:* В плане работ должны содержаться действия, которые затрагивают следующие специфические вопросы:
- как должен разрабатываться и анализироваться сам план работ.
 - кто будет нести ответственность за внесение необходимых изменений в план работ?
 - как будет определяться финансирование, и как будут распределяться ресурсы для поддержания всех действий плана работ.

Определенный вид структуры, которую использовали многие страны при разработке своих планов работ, сосредоточен на указании:

- *Целей:* это цели высокого уровня программы ИОПДО – широкие ключевые компоненты Инициативы.
- *Действий:* под каждой целью имеется ряд определенных действий, которые необходимо выполнить для достижения цели.
- *Последовательности:* некоторые действия, указанные в плане работ, нельзя выполнить до тех пор, пока не будут успешно завершены другие действия плана работ.
- *Календарного графика:* он показывает дату, на которую ожидается завершение определенного действия.
- *Ответственной стороны:* какая организация или физические лица несут ответственность за выполнение действия.
- *Стоимости и источника финансирования:* ожидаемая стоимость выполнения действия, а также источник финансирования для всего плана работ или отдельных действий, указанных в нем.

ГРАФИК РЕАЛИЗАЦИИ

Виду того, что масштаб планов работ ИОПДО у разных стран отличается друг от друга, период времени, который потребовался разным странам для осуществления программы ИОПДО, имеет существенные различия. Некоторые страны продемонстрировали очень быстрый прогресс и смогли представить первый отчет по ИОПДО в течение года с момента присоединения к Инициативе, сформировав координационную группу по наблюдению за работой ИОПДО. Тем не менее, ускоренная реализация ИОПДО несет в себе риск недостаточной консультационной работы с участвующими сторонами, что, в итоге, приводит к задержке в подготовке отчета по ИОПДО.

В среднем, для подготовки и распространения первого отчета по ИОПДО большинству стран требуется от 18 до 24 месяцев с момента присоединения к Инициативе, а в случае возникновения определенных местных обстоятельств – еще больше времени. В некоторых странах, например, программы ИОПДО откладывались из-за выборов, смены правительства, или смены старших должностных лиц или министров.

Даже при этом, природа реализации программы ИОПДО такова, что лишь немногим странам, реализующим Инициативу, не пришлось осуществлять анализ своего прогресса по реализации ИОПДО и вносить усовершенствования в процесс. Это само по себе неплохо, поскольку ИОПДО – это технический процесс, который включает множество разных заинтересованных сторон, и многие страны учатся реализовывать данный процесс, лишь впервые присоединившись к нему. Факторы, которые могут повысить или снизить скорость реализации, включают (i) масштаб программы ИОПДО, которую необходимо выполнить (а реализация более сложных программ требует больше времени); (ii) обязательство чемпиона ИОПДО (единственный самый важный фактор в равномерном прогрессе ИОПДО); (iii) вовлеченность компаний и широкой общественности и (iv) адекватность используемых человеческих и финансовых ресурсов.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОГРАММЫ ИОПДО

В странах, реализующих ИОПДО, нефтяной, газовый или горнодобывающий сектор – это зачастую отрасли, приносящие многомиллионную прибыль. В связи с этим, даже весьма небольшие инвестиции в повышение уровня их прозрачности могут привести к получению существенной прибыли на инвестированный капитал.

Основная цена реализации Инициативы – это обязательства и время, которое различные заинтересованные стороны должны посвятить надзору и управлению программой ИОПДО. Кроме устойчивого и гарантированного финансирования из государственного бюджета, другие источники финансирования или техническая помощь, которую использовали страны, реализующие ИОПДО, включают следующее:

- *Мульти-донорский трастовый фонд для ИОПДО, администрируемый Всемирным Банком:* многие страны используют мульти-донорский трастовый фонд ИОПДО (МДФ) под управлением Всемирного Банка для передачи

помощи странам, реализующим ИОПДО. Трастовый фонд предоставляет гранты непосредственно тем странам, которые реализуют ИОПДО, а также используется для обеспечения технической помощи данным странам (через советников и консультантов ИОПДО). В целях оказания большего влияния трастовый фонд стремится концентрировать свои ресурсы на странах, которые (i) четко продемонстрировали свою приверженность работе по реализации Инициативы и могут представлять свои отчеты по ИОПДО в разумно необходимый срок; (ii) разработали всесторонний план работ по ИОПДО; и (iii) удовлетворили критерии отбора МДФ.

- *Техническая и финансовая помощь от агентств-доноров и Всемирного банка:* Многие доноры также предоставили ресурсы технической помощи и финансирование для поддержания реализации ИОПДО в разных странах.
- *Международные группы гражданского общества:* такие организации, как Институт мониторинга доходов, Альянс «За широкое раскрытие данных о платежах», и Transparency International могут дать совет и предоставить помощь местным группам гражданского общества, вовлеченным в реализацию ИОПДО.
- *Компании добывающей отрасли:* В некоторых странах, компании взяли на себя обязательства по поддержке местных расходов на реализацию ИОПДО и координационных групп. Хотя очевидно, что такие отношения по финансированию необходимо поддерживать "на расстоянии вытянутой руки" (например, путем внесения средств в национальный фонд под независимым управлением, который поддерживает реализацию ИОПДО), чтобы не было обвинений по поводу оказания несоответствующего влияния на работу по реализации ИОПДО.

Страны, получившие финансовую поддержку для реализации своих программ ИОПДО со стороны многочисленных доноров, зачастую находят полезным обеспечение регулярных встреч всех доноров с отделом реализации и координационной группой ИОПДО. Такие встречи помогают убедиться в том, что в финансировании не имеется пробелов или дублирования. Хотя внешние источники финансирования могут быть полезны для активного начала реализации программы ИОПДО, на них редко можно положиться в целях обеспечения постоянного долгосрочного финансирования. По этой причине, большинство стран, реализующих ИОПДО, в конечном счете, стараются обеспечить финансирование на реализацию программы ИОПДО за счет собственного бюджета, а программа становится обычной частью государственных операций.

В таблице 2, представленной ниже, демонстрируется весьма упрощенный пример индикативного бюджета для программы ИОПДО. В действительности, стоимость программ ИОПДО значительно варьируется в зависимости от масштаба программы, которую приняла страна. Поэтому цифры, представленные ниже, представляют собой лишь предполагаемое среднее значение. Более того, бюджет обычно предоставляется как часть законченного плана работ, и, таким образом, разбиваются категории расходов, используемых здесь, на определенные действия.

Таблица 2: Пример характерного и упрощенного индикативного бюджета ИОПДО (годового)

Статья	Стоимость	Оплачивается
Поддержка операционной деятельности координационной группы (например, обеспечение транспорта для членов группы с тем, чтобы они могли при необходимости встретиться в разных городах; обеспечение отдыха; жилья; и т.д.)	\$5 000	Правительством
Создание и поддержка отдела по реализации ИОПДО (например, зарплата персоналу; обеспечение оборудования по ИТ и коммуникациям; жилья; транспорта, и т.д.)	\$60 000	75% правительством 25% из гранта трастового фонда ИОПДО
Привлечение аудиторской фирмы для консультаций по подготовке форм отчетности, а также по выверке данных платежей и доходов за 2 года	\$200 000	60% правительством 40% из гранта трастового фонда ИОПДО
Программа коммуникации и предоставления широкой помощи (разработка материалов ИОПДО; создание веб-сайта ИОПДО; проведение конференций и бизнес-туров по ИОПДО)	\$50, 000	Финансируется за счет гранта Двустороннего донора А
Наращивание институционального потенциала и проведение учебных программ для органов правительства, компаний, групп гражданского общества, вовлеченных в реализацию ИОПДО	\$50 000	25% из гранта трастового фонда ИОПДО 50% правительством 25% за счет международной группы гражданского общества
Консультативная помощь по разработке проектов новых положений / законодательства по продвижению отчетности по ИОПДО	\$20 000	Финансируется за счет гранта Двустороннего донора В
Привлечение независимого оценщика (каждые 2 года)	\$30 000 (в год)	Правительством
Общее финансирование, обеспеченное внешними донорами	\$190 000	Внешние доноры
Общее финансирование, обеспеченное правительством	\$225 000	Правительство
ИТОГО	\$415 000	ВСЕГО

5. РОЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ИОПДО

ВВЕДЕНИЕ

Поскольку ИОПДО – это партнерский процесс, совершенно ясно, что в итоге именно правительства должны действовать в качестве основной движущей силы по реализации ИОПДО в своих странах. В настоящей главе затронуты вопросы, которые рассматривали и должны рассматривать правительства для успешной реализации ИОПДО. Кроме четкого заявления о своем решении по реализации Инициативы, обеспечения адекватных человеческих и финансовых ресурсов, а также определение чемпиона высокопоставленного уровня по процессу ИОПДО (см. *Главу 1: Инициирование программы ИОПДО*), существуют три широкие категории действий, на которых обычно сосредотачивалось правительство в процессе выполнения Инициативы:

- *Обеспечение политического руководства и поддержки:* Во всех странах правительства обеспечивают политическое руководство, средства (секретариаты или отделы по реализации ИОПДО для поддержки координационной группы, для разработки планов работ) и ресурсы для продвижения ИОПДО.
- *Обеспечение правовой основы для реализации:* В некоторых странах имелись договорные или правовые барьеры, оказывающие влияние на реализацию ИОПДО, для устранения которых требовалось принятие новых или изменение существующих регулятивных актов или законодательства, чтобы, например, опубликовать данные, касающиеся ИОПДО.
- *Предоставление подробной информации о поступлениях, получаемых правительством:* В составе выверки данных или процесса аудита правительствам необходимо предоставлять данные о поступлениях, полученных от добывающих отраслей и обеспечить подтверждение достоверности предоставленных данных.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА И ПОДДЕРЖКИ ПРОЦЕССА ИОПДО

Для осуществление такого многостороннего партнерского процесса как ИОПДО, необходимо было, чтобы правительства стран имели специальные ресурсы для поддержки работы разных заинтересованных сторон. Данный процесс требовал принятия важных обязательств со стороны правительств, а также наличия активных и влиятельных политических чемпионов. Во всех странах, реализующих ИОПДО, от правительства требовалось создать секретариат или отдел реализации, чтобы управлять Инициативой. На ранних стадиях Инициативы (по крайней мере,

в первые годы) почти всегда требовался, по крайней мере, один специалист на основе полной занятости, который бы занимался только реализацией ИОПДО. Состав таких команд был значительно больше в тех странах, которые приняли более интенсивный масштаб (см. *Главу 3: Определение масштаба программы ИОПДО*) или же в странах, имеющих значительные ресурсы по добыче.

Обычно функциями таких отделов реализации ИОПДО являются:

- *Поддержка координационной группы и чемпиона ИОПДО:* Отдел реализации координирует работу по реализации Инициативы, в том числе встречи координационной группы; распределяет повестки дня, документы и протоколы встреч; и обеспечивает поддержку координационным группам и чемпионам в принятии решений и наблюдении за их исполнением.
- *Координация позиции правительства:* Зачастую ИОПДО требует вовлечение многочисленных министерств или ведомств, а отделы по реализации ИОПДО консультируют правительство с тем, чтобы прийти к общей позиции по разным вопросам Инициативы.
- *Разработка плана и консультирование по плану работ по ИОПДО:* (см. *Главу 4: Разработка плана работ по ИОПДО.*)
- *Мобилизация ресурсов:* Отделы по реализации ИОПДО советуют предоставлять план работ по ИОПДО с точки зрения необходимых финансовых и человеческих ресурсов. План должен, в частности, включать затраты отдела реализации и его программу работ; стоимость работы администратора или аудитора по выверке или аудиту данных о платежах и доходах; а также программу коммуникации для консультаций с заинтересованными сторонами и распространения результатов консультаций.
- *Помощь в идентификации и рассмотрении регулятивных или правовых барьеров в реализации ИОПДО:* В некоторых случаях отделу реализации ИОПДО приходилось разрабатывать и проводить консультирование по поводу новых регулятивных или законодательных актов.
- *Управление тендером и контрактом администратора или аудиторской фирмы:* Поскольку за работой администратора или аудиторской фирмы наблюдают координационные группы, в конечном счете, именно правительство всегда должно выполнять тендерный процесс, подписывать контракт и платить за необходимые услуги.
- *Введение администратора и продвижение отношений с компаниями добывающей отрасли и органами правительства.*
- *Координация правительственных данных по поступлениям в целях выверки:* Отделы реализации ИОПДО зачастую координируют государственные министерства и правительственные органы, которые получают поступления от добывающих отраслей, чтобы подготовить отчет о поступлениях правительства для администратора, или предоставляют доступ к данным, что позволяет аудитору самому подготовить такой отчет.

- *Обмен информацией и консультации по ИОПДО:* В течение всего процесса по реализации Инициативы отделы реализации активно консультируются с заинтересованными сторонами, в том числе с теми, кто не входит в координационную группу. Такие отделы также являются фокусной точкой для предоставления информации по Инициативе заинтересованным сторонам, по проведению семинаров, конференций и пресс-брифингов ИОПДО, и поддерживают веб-сайты ИОПДО (см. *Главу 8: Информационный процесс ИОПДО*).

У разных стран были разные подходы в отношении того, кому должен быть подотчетен отдел по реализации. В некоторых странах они подотчетны чемпиону ИОПДО; в других странах – определенному органу правительства. В некоторых странах они подотчетны координационной группе. Пример технического задания национального секретариата ИОПДО в Монголии приводится на диске CD-ROM в качестве Дополнения G.

НАРАЩИВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ ОТДЕЛА РЕАЛИЗАЦИИ И ОРГАНОВ ПРАВИТЕЛЬСТВА

В большинстве стран реализация ИОПДО требовала от отдела реализации, а также от органов правительства, вовлеченных в процесс отчетности, выполнения четкого плана наращивания институционального потенциала, который помогает осуществлять работу по реализации Инициативы. Некоторые действия по наращиванию потенциала неизбежно являются функцией финансовых ресурсов – например, оплата жалования сотрудникам, которые вовлечены в реализацию ИОПДО на основе полной занятости. Некоторые действия по наращиванию потенциала могут осуществляться с помощью коротких учебных программ. Многие страны, начиная свои программы ИОПДО, смогли поучиться у других стран в своем регионе, которые уже реализуют ИОПДО, путем организации учебных поездок в данные страны, или путем визита заинтересованных сторон, вовлеченных в реализацию ИОПДО в страну, которая только начинает выполнять свою программу.

Как показал опыт, успешными отделами по реализации являются те отделы, которые:

- Имеют адекватные, постепенно увеличивающиеся человеческие и правительственные финансовые ресурсы на ранней стадии;
- Имеют легкий доступ к членам координационной группы, и реагируют на решения группы;
- Находятся под управлением лица, способного работать в сотрудничестве с компаниями и организациями гражданского общества;
- Имеют легкий доступ к чемпиону ИОПДО, а также к министерствам, связанным с ИОПДО;
- Основаны на ведомстве, которое имеет свои ресурсы по реализации Инициативы, или знакомо с доверительным процессом, вовлеченным в управление финансирования из внешних источников; и

- Имеют персонал с широкими навыками и опытом, необходимыми для реализации Инициативы. В некоторых странах это достигалось путем привлечения персонала в отдел реализации из различных органов правительства, или от других заинтересованных сторон.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛНОГО УЧАСТИЯ КОМПАНИЙ И РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ

Два ключевых вопроса, с которыми постоянно сталкиваются все страны, реализующие ИОПДО, - это (i) как обеспечить, чтобы все страны участвовали в процессе реализации; и (ii) как решать проблемы конфиденциальности, с которыми могут столкнуться правительственные органы или компании. Это важные вопросы, которые необходимо рассматривать на ранней стадии реализации Инициативы, поскольку обеспечение того, чтобы все компании, работающие в стране, отчитывались обо всех существенных платежах – также является требованием Критериев ИОПДО. Данные вопросы также важны, потому что неполное участие компаний или упущение информации по ключевым потокам доходов может серьезно подорвать доверие к программе ИОПДО страны. Далее приведены некоторые разные подходы, которые предприняли страны:

- *Добровольное раскрытие информации:* Все страны добровольно согласны участвовать в процессе ИОПДО.
- *Письмо о поддержке:* Некоторые страны направили письма о поддержке, в которых компании заверили в том, что их участие в процессе ИОПДО и раскрытие информации третьим лицам, не будет считаться правительством в качестве нарушения элементов контрактов данных компаний или законодательства.
- *Обязательное раскрытие информации:* Некоторые страны приняли постановления, выпустили новые положения или приняли новые законы, которые обязывают все компании участвовать в процессе ИОПДО.

Добровольный подход к раскрытию информации срабатывал в одних странах, но в других странах оказалось, что добровольные подходы к участию компаний привели к неполному участию компаний. Тогда как компании в некоторых странах выразили свою озабоченность по поводу положений закона, который обязывает компании раскрывать информацию, те страны, которые смогли пойти по этому пути, в целом, обнаружили, что это создает более справедливую и более последовательную среду для компаний. Каждая компания может предоставлять точно такой же объем информации, который обязаны раскрывать ее конкуренты. В итоге, страны сочли полезным вовлечение налоговых властей в обсуждение программы на ранней стадии процесса ИОПДО, поскольку, обычно для законов, касающихся налоговой конфиденциальности, характерно, что детали налоговых платежей не могут являться релевантными для третьей стороны.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВЫ

В правовом плане, в некоторых странах программа ИОПДО полностью осуществлялась как механизм, основанный на доброй воле и участии,

согласованный со всеми заинтересованными сторонами. В других странах, в целях инициирования и реализации Программы, требовалось внести изменения в существующие положения или законы или принять новые.

В последнем случае, на процесс обеспечения надлежащей регулятивной или правовой основы для внедрения ИОПДО требовалось много времени, но это помогло решить такие вопросы, как устойчивость процесса (то есть обеспечение ресурсов для регулярного составления отчетов по Программе). Данный процесс также помог гарантировать всем компаниям равные условия деятельности в вопросах, касающихся внедрения ИОПДО.

Страны, которые затратили свое время на обеспечение регулятивной или правовой основы для ИОПДО, смогли внедрить Инициативу быстрее, поскольку постановления или законы проясняют роль всех сторон, участвующих в процессе выполнения Инициативы. Однако, у некоторых стран, не имеющих подобной правовой основы, наблюдалась значительная задержка в реализации Программы (например, из-за того, что они не смогли обеспечить, чтобы все компании представляли свои отчеты, или чтобы назначенный администратор или аудитор смог получить доступ к данным по платежам и поступлениям).

Вопросы, которые обычно рассматривались в законах или регулятивных положениях по ИОПДО в различных странах, включали:

- *Установление основных принципов*, подчеркивающих важность соблюдения принципа прозрачности в платежах отчитывающейся компании и в поступлениях, полученных правительством, а также важность наблюдения со стороны группы, представляющей интересы всех участников Программы (через координационную группу) за платежами и доходами в добывающей отрасли.
- *Распределение обязанностей* в целях поддержки и управления процессом осуществления ИОПДО в назначенном министерстве или ведомстве правительства (или в координационной группе).
- *Создание резервов в бюджете*, специально направленных на поддержку расходов в операциях, касающихся ИОПДО, осуществляемых министерством или ведомством.
- *Требование обязательного раскрытия информации* по всем платежам, произведенным компаниями, и по всем поступлениям средств правительству, зачастую делающее недействительными элементы условий о конфиденциальности в договорах, запрещающие подобное раскрытие.
- *Установление стандартов отчетности* для данных, которые предоставляются по ИОПДО, например, для данных, основанных на финансовой отчетности, прошедшей аудит в соответствии с международными стандартами.
- *Требование обязательного участия* всех нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний в ИОПДО.
- *Требование назначения независимого администратора или аудитора* координационной группой в целях осуществления выверки или аудита

платежей и данных о поступлениях, а также гарантирование доступа администратора или аудитора к финансовым отчетам компании.

- *Определение масштабов работы администратора или аудитора.* Определить - должна ли организация выверять существующие данные и изучать расхождения, или она должна осуществить более интенсивную работу по аудиту, провести полный аудит всех платежей и поступлений. Определить, как должен быть опубликован окончательный отчет администратора или аудитора и насколько подробными должны быть представленные данные.

Пример закона Нигерии по ИОПДО представлен на диске CD-ROM в виде Дополнения Н.

РАСКРЫТИЕ ПОДРОБНОЙ ИНФОРМАЦИИ О ДОХОДАХ, ПОСТУПАЮЩИХ ПРАВИТЕЛЬСТВУ

Вид и объем финансовых данных, которые составляют правительства по национальному процессу реализации ИОПДО, значительно разнятся в зависимости от масштабов национальных программ по реализации Инициативы (см. *Главу 3: Определение масштабов Программы ИОПДО*). В тех странах, которые приняли лишь подход “выверки данных”, правительственный отдел по реализации Инициативы или налоговые органы обычно представляли независимому администратору отчеты о данных правительства по всем платежам, полученным различными министерствами и ведомствами от компаний добывающей отрасли (в том числе данные по субнациональному распределению средств, там, где таковое имело место). Любые расхождения в данных, представленных правительством и данных компаний, обнаруженные администратором, - рассматривались при участии обеих сторон и в некоторых случаях объяснялись или координировались с помощью дополнительного доказательства отдельных операций (например, с помощью платежных документов).

Если страна приняла более широкую модель ИОПДО (по которой данные, касающиеся Инициативы, подлежат аудиту), то правительство привлекало аудитора, имеющего доступ к отчетам министерств и ведомств, вовлеченных в работу добывающих отраслей.

Опыт показывает, что вовлечение высшего органа аудита в процесс реализации ИОПДО в стране (помимо аудита данных правительства о поступлении средств) – имеет более широкий масштаб на ранней стадии процесса, хотя, с учетом централизации потоков денежных поступлений – во многих странах такие органы могут внести значительный вклад в процесс осуществления Инициативы.

6. РОЛЬ КОМПАНИЙ И ГРУПП ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ИОПДО

ВВЕДЕНИЕ

Во многих странах наряду с участием в реализации Инициативы многонациональных нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний, а также международных общественных организаций, всегда существовали компании и группы гражданского общества, которые являлись новичками для ИОПДО. Степень вовлеченности таких организаций была разной, но при этом можно выделить четыре основных сферы, в которых проявляется вклад компаний и групп гражданского общества:

- *Помощь в инициировании процесса реализации ИОПДО и в координировании Инициативы:* Многие страны начали процесс внедрения ИОПДО частично через активное консультирование компаний или групп гражданского общества, поощряющих правительства взять на себя обязательства по ИОПДО.
- *Помощь в определении масштаба ИОПДО:* Посредством членства в координационной группе ИОПДО в новой стране, компании и группы гражданского общества играли свою роль в определении масштаба программы ИОПДО.
- *Отчетность и выверка данных:* Компании и группы гражданского общества всегда участвуют в назначении организации, которая осуществляет выверку или аудит данных по платежам и поступлениям средств, а отдельные компании раскрывают подробную информацию о платежах, осуществленных правительству.
- *Информирование о результатах ИОПДО:* И, наконец, компании, и гражданское общество играют важную роль в сообщении результатов по реализации Инициативы и процесса другим общественным группам, компаниям и широкой общественности.

ПОМОЩЬ В ИНИЦИИРОВАНИИ ПРОЦЕССА ИОПДО И КООРДИНИРОВАНИИ ИНИЦИАТИВЫ

Как показывает опыт, в большинстве случаев правительства рассмотрели вопрос и затем решили частично реализовать ИОПДО, поскольку компании и широкая общественность проявили общую настойчивость в данном решении и продемонстрировали получение выгоды от реализации Инициативы. Несмотря на то, что иногда отношения между компаниями и группами гражданского общества могут быть трудными, опыт показал, что две группы тесно сотрудничали для

достижения взаимных целей в продвижении ИОПДО, несмотря на свои разные перспективы.

Далее, как компании, так и группы гражданского общества участвуют в национальном процессе ИОПДО через координационные группы (см. *Главу 2: Заинтересованные стороны и структура управления*).

ПОМОЩЬ В ОПРЕДЕЛЕНИИ МАСШТАБА ИОПДО, В СОСТАВЛЕНИИ ОТЧЕТНОСТИ И РАСКРЫТИИ ИНФОРМАЦИИ

В предыдущей главе (см. *Главу 3: Определение масштаба программы ИОПДО*) рассматривались различия в масштабах отдельных программ ИОПДО. Подобные решения принимаются на ранней стадии процесса осуществления Инициативы всеми заинтересованными сторонами (в координационной группе) в отношении вида программы ИОПДО, которую они согласны выполнять. Компании и гражданское общество являются неотъемлемой частью данного процесса, особенно это связано с тем, что вопросы масштаба ИОПДО – это наиболее обсуждаемые и противоречивые вопросы в реализации Инициативы.

Аналогично описанному выше, во всех странах, компании и группы гражданского общества были вовлечены в процесс назначения и управления сервисными компаниями, которые осуществляли выверку или аудит данных по платежам и поступлениям. Участие происходило через координационную группу, например, в оценке различных тендерных предложений, полученных от таких сервисных компаний, и оказании помощи в отборе таких компаний.

Наконец, в зависимости от принятого масштаба ИОПДО, каждая участвующая компания, функционирующая в стране, представляет данные по платежам; если это применимо, дает подтверждение того, что данные, представленные в формах отчетности, основаны на финансовой отчетности компании, прошедшей аудит в соответствии с международными стандартами; представляет объяснения специалисту по выверке или администратору, если имеются какие-либо расхождения, требующие объяснения; и применительно к странам с более глубоким масштабом ИОПДО, - обеспечивает при необходимости дополнительные подробности или доступ к учетным записям.

ИНФОРМИРОВАНИЕ О РЕЗУЛЬТАТАХ ИОПДО

Компании и группы гражданского общества играют важную роль в широком информировании общественности о Программе ИОПДО в своей стране и во всем мире (см. *Главу 8: Информационный процесс ИОПДО*). Компании и группа гражданского общества осуществляли информационную деятельность, в том числе проводили конференции для других компаний или групп гражданского общества с целью объяснения Программы ИОПДО; отчеты о поддержке ИОПДО в средствах массовой информации и на своих сайтах в Интернете, а также в докладах руководителей общественных организаций и компаний.

АСПЕКТЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С НАРАЩИВАНИЕМ ПОТЕНЦИАЛА

В большинстве стран, программы ИОПДО включали положения по созданию потенциала и проведению специального обучения по ИОПДО для мелких компаний и групп гражданского общества, а также для правительства. Некоторые местные компании, например, мало знают об ИОПДО и могут не хранить финансовую информацию в доступной форме или не понимают, что от них требуется в связи с процессом реализации Инициативы.

Создание потенциала группами гражданского общества, которые знают об ИОПДО для других групп гражданского общества, которые меньше разбираются в данной сфере, - это вопрос общего будущего большинства программ ИОПДО, разработанных и реализованных национальными координационными группами. Во многих странах зачастую требуется присутствие нескольких лиц, понимающих весь спектр технических вопросов, касающихся платежей и поступлений, которые охватываются ИОПДО и руководством¹⁰ для пользователей и заинтересованных сторон.

В программу по наращиванию потенциала для групп гражданского общества обычно входят:

- Объяснение повседневной работы компаний добывающей промышленности, финансовых систем и потоков денежных поступлений – а также правовых обязательств компаний и правительства по мониторингу различных аспектов операций компании;
- Объяснение различных видов налогов, которые платят компании, и как происходит оценка и сбор данных по налогам;
- Объяснение финансовой отчетности компании, прошедшей аудит, в том числе затрат на производство, доходов, валовой прибыли и налогов и других платежей, относящихся к доли продукции правительства; и
- Пути, которыми разные группа гражданского общества согласуют стратегии для эффективного вовлечения в реализацию ИОПДО – например, путем формирования местной коалиции гражданского общества, занимающейся вопросами прозрачности доходов.

¹⁰ Необходимо отметить, что Руководство для групп гражданского общества, которые работают над вопросами ИОПДО, уже существует и разрабатывается на мировом уровне такими группами гражданского общества, как Институт мониторинга доходов (Revenue Watch Institute) и Альянсом “За широкое раскрытие данных о платежах” (“Publish What you Pay”). Руководство для компаний разрабатывается Секретариатом ИОПДО.

7. СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТА ПО ИОПДО

ВВЕДЕНИЕ

В настоящей главе описан зарождающийся опыт составления отчетов по ИОПДО, который, как уже отмечалось ранее, зависит от масштаба программ Инициативы (см. *Главу 3: Определение масштаба программы ИОПДО*). Термин «администратор» в данной главе используется для описания роли сервисной фирмы в процессе выверки данных по ИОПДО (или в процессе аудита в некоторых случаях), а также в процессе представления отчетности в рамках ИОПДО.

Опыт показывает, что наибольшее напряжение в процессе ИОПДО обычно создают различные ожидания или уровни понимания того, что должен, и чего не должен содержать отчет. По этой причине, в числе стран, программы которых оказались наиболее успешными, оказались те страны, которые усердно работали над договоренностью координационной группы в отношении масштаба всего процесса, и где группа заинтересованных сторон четко понимала, какую работу будет выполнять администратор или аудитор, и как будет выглядеть отчет по ИОПДО.

ВЫБОР СПЕЦИАЛИСТА ПО ВЫБОРКЕ ИЛИ АДМИНИСТРАТОРА (АУДИТОРА)

Во всех странах, реализующих Инициативу, ответственность за выбор администратора (или аудитора) лежит на координационной группе (или ее подгруппе), даже если фактическим процессом по тендеру и заключению договора с данной обслуживающей фирмой занимается правительство, которое также несет на себе расходы, связанные с работой.

В рамках принятой программы ИОПДО страны проводили отбор фирмы, предоставляющей подобные услуги, путем определения технического задания и выпуска тендерных документов. В подобных документах объявлялось о приеме предложений от бухгалтерских или специализированных консалтинговых фирм, предоставляющих услуги. Обычно координационные группы занимались поиском такой фирмы, которая могла продемонстрировать:

- Хорошее понимание того, как структурирована добывающая промышленность в данной стране, и как работают потоки платежей, которые производят компании, и поступлений, которые получает правительство;
- Опыт в нефтяной, газовой или добывающей отрасли и знание специфики финансовой и налоговой систем в данной отрасли;
- Хорошие навыки и способность выполнять требуемую работу в рамках выделенного бюджета;

- Отсутствие конфликта интересов любого рода (с компаниями или правительством), или способность защитить себя от возможности подобного конфликта; и
- Уровень независимости, целостности, объективности, соблюдаемый всеми членами координационной группы.

ТЗ для СПЕЦИАЛИСТА ПО ВЫВЕРКЕ ДАННЫХ ИЛИ АДМИНИСТРАТОРА (АУДИТОРА) И СОДЕРЖАНИЕ ОТЧЕТА ПО ИОПДО

Как уже отмечалось ранее, хотя в отчетах стран по ИОПДО в целом соблюдаются критерии Инициативы, отчеты разнятся по своему формату и содержанию, что, в свою очередь, зависит от масштаба принятой Программы, и, в частности, от выбора глубины работы помимо выполнения требования выверки данных (см. *Главу 3: Определение масштаба программы ИОПДО*).

При разработке технического задания по выверке (или аудиту) основных данных и составлению отчета по ИОПДО, вопросы, которые обычно рассматривали страны в техническом задании, включали:

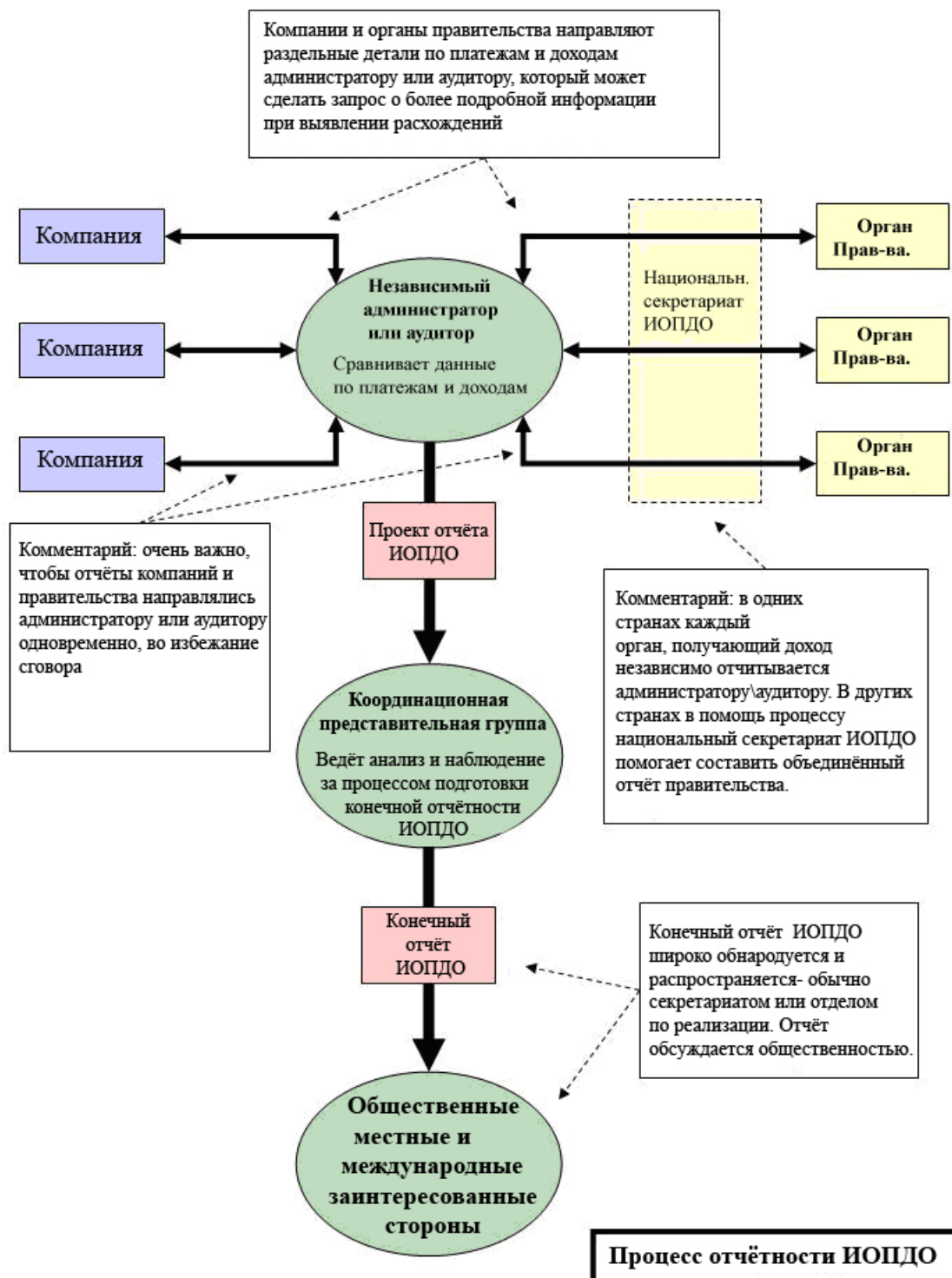
Условия контракта и подготовительная работа

- *Стоимость работы по выверке данных (или аудиту):* Важным рассмотрением здесь является вопрос о том, кто (например, правительство) возьмет на себя ответственность по оплате стоимости контракта и определению основных этапов в платежах по такому контракту. При том что контракты и графики платежей по ним могут отличаться друг от друга в зависимости от количества рабочих часов, большинство контрактов - это контракты с фиксированной оплатой труда, оплата по которым производится на каждом этапе по мере составления документов, обладающих определенным уровнем качества и представленных в оговоренное время (например, по предоставлении форм отчетности; по представлении проекта отчета; по предоставлении конечного отчета, и т.д.).
- *Надзор за работой специалиста по выверке, администратора (или аудитора):* Во многих странах ежедневное руководство обеспечивалось координационной группой (или ее подгруппой), в том числе принятие решений по техническим вопросам, которые поднимает специалист по выверке, администратор (или аудитор).
- *Ответственность за подготовительную работу:* В одних странах проекты форм отчетности разрабатывались отделом по реализации и одобрялись координационной группой (формы затем использовались специалистом по выверке, администратором (или аудитором)). А в других странах - специалисту по выверке, администратору (или аудитору) поручали проконсультироваться с заинтересованными сторонами и разработать, в качестве своего первого документа, проект форм для отчетности, которые затем подлежали анализу и корректировке со стороны координационной группы.

- *Обучение пользователей в рамках контракта:* В рамках контракта к специальным фирмам по выверке (администрированию) предъявлялось требование по работе с координационной группой в целях разработки руководства о том, как будут функционировать формы ИОПДО или другие аспекты процесса ИОПДО, а также для обучения организаций, участвующих в предоставлении данных в соответствии с процессом ИОПДО. В таких случаях страны, в целом, продвигали процесс ИОПДО быстрее, чем обычно, путем достижения устойчивого понимания данных, которые необходимо представить.

На рисунке 4, продемонстрирована схематическая форма того, как составляется отчет по ИОПДО и какую роль в данном процессе играют различные заинтересованные стороны.

Рисунок 4: Процесс отчетности по ИОПДО



Следующие пункты охватывают содержание отчетов по ИОПДО, а также технического задания для специалиста по выверке или администратора.

- *Конфиденциальность и хранение данных:* В контракт может входить пункт о том, что данные, предоставленные для специалиста по выверке или администратора (или аудитора), считаются конфиденциальными в течение указанного времени хранения данных.

Основные вопросы, касающиеся масштаба

- *Количество компаний (и органов правительства), вовлеченных в процесс ИОПДО,* в соответствии с определенным уровнем существенности, установленным координационной группой, а для правительственных организаций – в зависимости от обстоятельств страны, и от того, участвуют ли субнациональные органы власти в процессе ИОПДО.
- *Охват по типу и размеру платежа:* Какие потоки доходов охватывает данный процесс? Это зависит от того, установила ли координационная группа уровень существенности, ниже которого платежи по ИОПДО не подлежат отчетности, и решила ли координационная группа исключить определенные потоки доходов из-за того, что они слишком малы.
- *Периодичность составления отчетности ИОПДО:* Большинство стран выбрали ежегодную периодичность опубликования отчетности по ИОПДО, хотя некоторые страны предпочитают публиковать отчеты два раза в год. Кроме того, в самом начале процесса ИОПДО некоторые страны выбрали ретроактивное применение отчетности ИОПДО к предыдущим годам, для получения заверения по платежам и поступлениям, полученным в эти предыдущие годы. Периодичность отчетов по ИОПДО и годы, которые они охватывают, являются преимущественно функцией масштаба национальной программы ИОПДО, а также имеющихся финансовых ресурсов для несения расходов по предоставленным услугам выверки (или аудита) данных.

Работа по выверке данных и дополнительная аудиторская проверка (помимо выверки)

- *Характер работы по выверке (или аудиту):* Как уже обсуждалось ранее (см. Главу 3: *Определение масштаба программы ИОПДО*) масштаб взятой на себя работы позволяет определить, подлежат ли данные по процессу ИОПДО выверке, или более широкому аудиту. Страны, которые используют процесс выверки, предполагают, что существующие финансовые данные являются надежными.
- *Дополнительное заверение по предоставлению данных:* В некоторых странах в процесс по выверке добавился шаг по удостоверению надежности данных, представленных компаниями. Такое удостоверение должно иметь четкую подпись официального лица компании или должно сопровождаться заявлением от аудиторов компании, подтверждающим, что данные ИОПДО, представленные компанией, основаны и взяты из существующей финансовой отчетности, прошедшей аудит в соответствии с международными стандартами.

- *Дополнительное заверение:* Иногда в процессе выверки возникал вопрос о том, имеется ли в данных отчетности такой элемент, для которого специалист по выверке или администратор должен требовать заверение или проверку для большей уверенности в нем. Необходимость дополнительного заверения или проверки также должна определяться в плане работ и для этого должен выделяться дополнительный бюджет.

Отчеты по ИОПДО, прошедшие аудит по международным стандартам

- *Глубина и объем масштаба аудита:* Если р **б о т** по ИОПДО и о **ч е т** подвергаются полному аудиту, то глубина и объем аудита являются ключевым решением, например, он выходит за сферу лишь финансового аудита доходов и платежей и включает налоговый аудит, аудит физических и отраслевых процессов.
- *Доступ к записям компаний и правительства:* В данном случае, как и при проведении аудиторских проверок в других организациях, аудиторской фирме понадобится доступ к финансовым и производственным записям компании в целях подтверждения полноты и точности представленных данных.

Работа с расхождениями, выявленными специалистом по выверке или администратором (аудитором)

- *Степень отслеживания:* Основным вопросом, с которым столкнулись страны – это степень отслеживания, проведение которого ожидается от администратора или аудитора при выявлении расхождений. При этом учитываются все затраты и выгоды, поэтому большинство стран требуют, чтобы администратор или аудитор получил объяснения от компаний или органов правительства в отношении расхождений в отчетных данных (которые могут возникнуть по ряду технических причин, а не обязательно из-за ненадлежащего поведения). После проведенного отслеживания специалист по выверке или администратор (аудитор) отчитывается о выявленных расхождениях, и продолжает отслеживание после подготовки отчета по ИОПДО.

Презентация и опубликование

- *Отчет должен быть понятным:* Основной функцией процесса ИОПДО является презентация финансовых данных, которые иногда бывают весьма сложными, в той форме, которая была бы понятна для всех. Администратору или аудитору необходимо подготовить отчет, который является всесторонним, но представить его таким образом, чтобы его можно было легко понять. В техническом задании на выполнение данной работы должно быть четко указано, кто должен отвечать за печатание, опубликование и распространение отчета (в большинстве стран – это координационная группа, а не администратор или аудитор).

Пример технического задания для администратора ИОПДО из Камеруна представлен в Дополнении I.

ПРИМЕЧАНИЕ ПО ФОРМАМ ОТЧЕТНОСТИ ИОПДО

В обсуждениях предыдущих разделов настоящей главы упоминалось о формах отчетности ИОПДО, которые разрабатываются либо как предварительный шаг по отбору специалиста по выверке или администратора (аудитора) и определения их технического задания, либо как первый документ, который требуется согласно техническому заданию фирмы, предоставляющей подобные услуги.

Опыт стран, реализующих ИОПДО, показывает, что разработка таких форм и вопросы о том, как они будут работать на практике, когда компании и правительства заполняют их для представления финансовых данных специалисту по выверке или администратору (аудитору), вызывает существенные споры между участниками координационных групп.

Самым распространенным вопросом, с которым приходится сталкиваться координационным группам в отношении форм данных ИОПДО – это нечеткое понимание требований, предъявляемых формами. Когда компании или органы правительства заполняют формы для предоставления данных по ИОПДО, то в некоторых случаях возникает разное понимание или толкование того, как необходимо заполнять данные формы и какие данные вносить в них. К другим вопросам технического определения, которые вызывают трудности, относятся:

- Техническая отчетность или вопросы, связанные с налогообложением, например, кодификация различных налоговых платежей;
- Согласованный расчет и отчетность по данным (применение кассового метода учета, или метода начисления);
- Согласованное измерение количества и качества физических объемов нефти, газа, металлов или минералов в целях отчетности;
- Согласованные методы учета социальных или “добровольных” платежей, которые добывающие компании производят местным сообществам или местным органам власти. Такие платежи рассматриваются компаниями как недобровольные и поэтому сходны с налогом, по которому необходимо отчитываться в формах ИОПДО; и
- Вопросы обмена валюты, и так далее.

Для рассмотрения подобных вопросов многие страны разрабатывают краткие руководства для компаний, которые заполняют формы отчетности.

Финансовые режимы для определения того, какие виды налогов и других платежей компания должна произвести правительству, в разных странах отличаются друг от друга. И вследствие этого каждой стране приходится разрабатывать свои формы.

В Дополнении К на диске CD-ROM содержатся примеры форм, которые используются в Гане для горнодобывающей промышленности и в Казахстане для нефтяной и газовой отраслей.

Специальное обучение по заполнению форм отчетности

Как уже упоминалось ранее, в некоторых случаях от специалиста по выверке или администратора (аудитора) требуется, согласно ТЗ, проводить обучение и руководить пользователями при заполнении данных форм четко и согласованно. В целом, хорошая коммуникация и обеспечение своевременного руководства помогает решить такие проблемы, как только они возникают.

ПРИМЕЧАНИЕ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ АУДИТА В ОТНОШЕНИИ КРИТЕРИЕВ ИОПДО

Критерии ИОПДО включают пункт о том, что: “Если подобный аудит уже не проводится, то платежи и подлежат проведению надежного независимого аудита с применением международных стандартов аудита”. В Критериях также дается ссылка на то, что “Платежи и поступления должны выверяться надежным независимым администратором, применяющим международные стандарты аудита...”

Эти стандарты являются международно-признанным и принятым набором профессиональных и этических стандартов по аудиту и гарантированию достоверности, которые профессиональные независимые бухгалтерские и аудиторские фирмы применяют в большинстве стран в соответствии с местными законами, или в соответствии с их профессиональными обязательствами перед своими национальными бухгалтерскими и аудиторскими профессиональными органами. В свою очередь, такие национальные органы являются членами Международной Федерации Бухгалтеров (IFAC, расположена в Нью-Йорке, США) которая устанавливает международные стандарты аудита (через свой Совет по международным стандартам аудита и гарантии достоверности – IAASB), применяющиеся всеми членами IFAC.

Вопрос по международным стандартам аудита обсуждался в Главе в отношении двух Критериев ИОПДО: о том, что специалист по выверке или администратор (аудитор) должен применять данные принятые стандарты в своей работе при подготовке отчета по ИОПДО, и что доходы и платежи, входящие в отчет по ИОПДО, подлежат аудиту по международным стандартам.

Как уже отмечалось, большинство стран, реализующих ИОПДО, удовлетворяют данный критерий в соответствии с местными обстоятельствами, хотя в определенных странах все еще осуществляется процесс перехода от национальной системы стандартов аудита предприятий или органов правительства.

8. РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ ПО ИОПДО

ВВЕДЕНИЕ

Распространение информации по ИОПДО привлекло всестороннее внимание со стороны координационных групп во многих странах. Это происходило из-за того, что процесс ИОПДО в основном концентрировался не только на подготовке данных по осуществлению платежей и получению поступлений и на процессе работы представительной группы, но и на гарантии отчетности. Такая гарантия должна быть основана на информированности граждан об Инициативе, на понимании и участии во всей программе ИОПДО, на понимании информации, сопутствующей данному процессу.

Во всех странах, реализующих ИОПДО, основные документы, относящиеся к программе (например, ТЗ координационной группы, меморандум о взаимопонимании, план работ, и так далее), должны быть доступны широкой общественности.

Основным руководящим принципом, касающимся обнародования программ ИОПДО, является принцип четкой и понятной формы, в которой должен представляться отчет по ИОПДО. Отчет не должен быть слишком упрощен с помощью графиков или таблиц, например, которые представляют краткое содержание отчета.

РАСПРОСТРАНЕННЫЕ СТРАТЕГИИ И СРЕДСТВА ПЕРЕДАЧИ ИНФОРМАЦИИ

Многие страны, реализующие ИОПДО, разработали всестороннюю стратегию информирования, которая, например, включает (i) определение того, на какую заинтересованную сторону окажет влияние Инициатива и кто в ней будет заинтересован; (ii) объяснение процесса ИОПДО данным заинтересованным сторонам и принятие решения с различными заинтересованными лицами, каким образом они будут вовлечены в Инициативу; (iii) распространение обсуждений и решений по поводу масштабов реализации ИОПДО; (iv) информирование о конечных результатах реализации Инициативы, и (v) периодический анализ процесса ИОПДО.

Отсутствие определенной стратегии информирования несет риск того, что основные заинтересованные стороны не будут знать о процессе или не будут участвовать в процессе ИОПДО. Поэтому страны посчитали важным, чтобы стратегия информирования охватывала как можно больше людей, признавая, что каждый гражданин в стране является потенциальным получателем доходов за счет правительственных расходов. Стратегия призвана продвигать отчетность правительства и компаний, обеспечивая широкое вовлечение общественности в процесс реализации Инициативы.

Страны, реализующие ИОПДО, использовали и могут использовать широкое разнообразие различных инструментов для распространения информации по Инициативе на национальном и международном уровне, как показано во Вставке 9.

Вставка 8: Распространенные средства передачи информации по ИОПДО

1. *Картирование заинтересованных сторон:* Проведение интервью с целью определения, какая сторона будет заинтересована в реализации или испытает на себе влияние Инициативы, используется для информирования потенциальных заинтересованных сторон касательно ИОПДО и определения потенциальных членов координационной группы ИОПДО.
2. *Публичные опросы:* Опросы можно использовать для определения уровня общественного понимания того, как работают добывающие отрасли и как платежи поступают от компаний правительству и сообществам. Такие опросы помогают также определить, какие основные вопросы хотят рассмотреть заинтересованные стороны в процессе ИОПДО, чтобы помочь определить масштаб программы. Опросы также могут использоваться в ходе всей программы ИОПДО как средство оценки общественного влияния Инициативы, например, опросы, которые проводятся в начале процесса, и повторно после получения первого отчета, чтобы выявить изменения уровня информированности о вопросах добывающих отраслей, а также в восприятии информации обществом.
3. *Реакция на информацию:* Может использоваться для объединения результатов опросов и картирования заинтересованных сторон для определения сочетания средств, которые в лучшей степени поддержат достижения Инициативы различными заинтересованными сторонами.
4. *Семинары, конференции и выездные презентации:* Большинство стран, реализующих ИОПДО, проводили несколько крупных публичных мероприятий, на которые были приглашены заинтересованные стороны и общественность, чтобы объяснить им процесс ИОПДО; обсудить, как работает программа; и принять решения о том, как реализовать Инициативу. Во многих странах подобные мероприятия проводились в нескольких разных районах, например, в столице и важных торговых городах, а также в районах, на которых непосредственно влияют операции по добыче нефти, газа.
5. *Общественные информационные центры:* Некоторые страны создали физические общественные информационные центры, в которых члены общества могут получить информацию, касающуюся Инициативы; копии отчетов по ИОПДО; а также информацию о добывающей отрасли.
6. *Информационные статьи или реклама:* Все страны, реализующие ИОПДО, проводили пресс конференции; давали интервью информационным ведомствам; или давали рекламу в местных средствах массовой информации с учетом широкого доступа общественности к ней на местном уровне.
7. *Наращивание потенциала для журналистов:* Некоторые страны проводили обучающие сессии для журналистов, чтобы представить больше подробностей о том, как работает процесс ИОПДО; кто вовлечен в него; а при выпуске отчетов по ИОПДО – для объяснения данных, содержащихся в отчетах по ИОПДО.
8. *Создание веб-сайта ИОПДО:* Большое число национальных веб-сайтов ИОПДО было создано правительствами для работы в качестве источника информации по Инициативе, а также для включения такой подробной информации, как протоколы собраний; уведомления и завершённые отчеты по ИОПДО.

9. *Общественные дебаты:* В некоторых странах проводились общественные дебаты с разными физическими лицами или группами, представляющими разные взгляды о том, как должна быть реализована Инициатива.

9. РЕЗУЛЬТАТЫ: МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ПРОГРАММ ИОПДО

ВВЕДЕНИЕ

Мониторинг и оценка результатов и влияния программы ИОПДО является важным способом гарантирования того, что принятая программа ИОПДО следует правильному пути и в итоге начнет давать ожидаемые результаты. Странам, которые не выполнили анализ своих программ ИОПДО, было трудно определить слабые стороны и прогресс в своих программах. В некоторых случаях это приводило к ослаблению поддержки заинтересованных сторон в процессе реализации Инициативы.

ЗАРОЖДАЮЩАЯСЯ ПРАКТИКА МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

Большинство стран, реализующих ИОПДО, проводили анализ материалов своих программ ИОПДО на разных стадиях ее реализации, и в результате анализа зачастую улучшали масштаб и планы работ, особенно те страны, которые продемонстрировали прогресс на стадии выпуска одного или более отчетов по ИОПДО.

Отправной точкой подобного мониторинга материалов и процесса оценки (МиО) является рабочий план, разработанный и согласованный заинтересованными сторонами, в качестве основы того, чего необходимо было достичь. Затем, при необходимости, планы работ корректируются в процессе МиО, посредством усовершенствования и изменения графиков рабочих шагов. Подобный анализ МиО обычно проводился либо национальным секретариатом ИОПДО, либо независимым консультантом, специально привлеченным для данной цели. Анализы МиО обычно находятся под наблюдением координационной группы и могут заменяться общественным опросом или исследованием, по необходимости. Группы заинтересованных сторон и секретариаты сами могут назначить проведение анализа своей деятельности в рамках программы МиО. Необходимо отметить, что для большего влияния страны, во время проведения анализа, могут рассмотреть критерии ИОПДО и Индикаторы оценки ИОПДО (Приложение 2).

Рамки измерения результатов

Хотя опыт стран в данной сфере еще весьма молодой, в странах, реализующих ИОПДО, уже начали обсуждать общие результаты программ Инициативы. Например, МДТФ, находящийся под управлением Всемирного Банка, разработал рамки измерения результатов, которые уже начали применять в некоторых странах. Данные рамки направлены на измерение результатов и итогов программ стран за определенный период времени, реализующих ИОПДО с использованием

согласованных показателей выполнения программы. С течением времени использование методов измерения этих или аналогичных результатов помогает составить документарную картину результатов ИОПДО.

Приложение 3 содержит пример таких рамок измерения результатов.

10. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТРУКТУРЫ ИОПДО

ВВЕДЕНИЕ

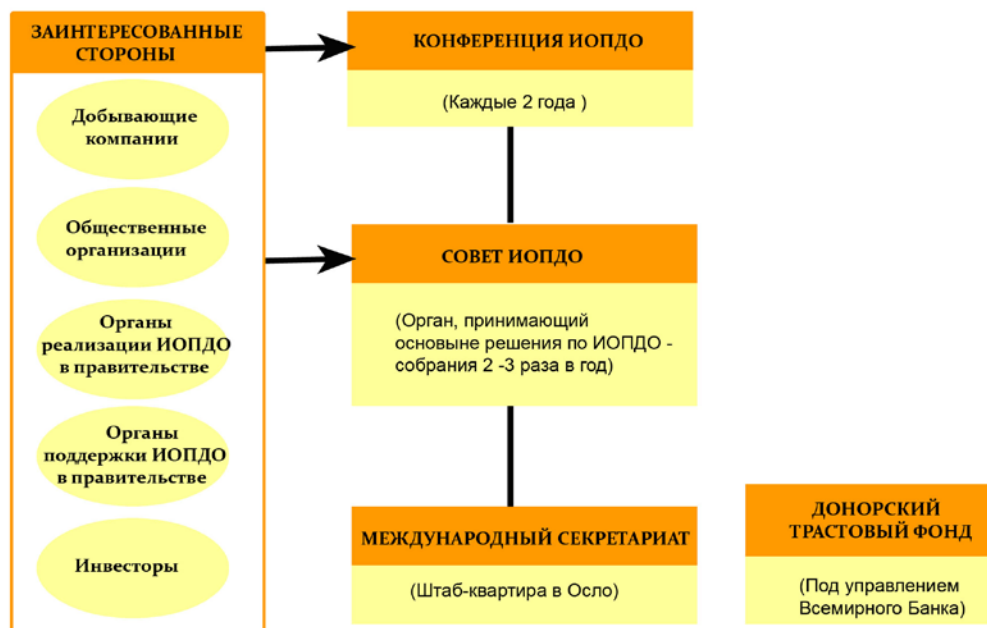
Хотя Инициатива в данном отчете рассматривалась на уровне страны, не менее важная работа по Инициативе ведется на мировом уровне международной структурой ИОПДО в целях наблюдения за процессом реализации Инициативы в мировом масштабе; для поддержки стран, реализующих Программу; разработки политики и целей ИОПДО на международном уровне; обеспечения экспертизы и ресурсов для организаций и физических лиц, вовлеченных в реализацию ИОПДО; регулярного сбора всех заинтересованных сторон ИОПДО для обмена опытом и согласования политики. Международная структура ИОПДО также несет ответственность за надзор за процессом оценки в соответствии с Критериями ИОПДО и Руководством по оценке, которое обсуждается далее.

Приняв решение по реализации программы ИОПДО, страны не только выполняют процесс на национальном уровне, но также становятся частью мировой инициативы управления при Правлении ИОПДО.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ИОПДО

На рисунке 5 показана структура международного управления ИОПДО. Основным принципом данной структуры является то, что это процесс, включающий множество заинтересованных сторон: правительства, реализующие Программу, компании добывающей отрасли, группа гражданского общества, правительства, оказывающие поддержку, инвесторы, а также международные финансовые институты.

Рисунок 5: Структура международного управления ИОПДО



Основными институтами в данной структуре международного управления ИОПДО являются следующие:

- Правление ИОПДО:** Правление ИОПДО – это основной орган, принимающий решения по Инициативе, который возглавляет избранный председатель. Членство в Правлении ИОПДО определяется на Конференции ИОПДО. Правление также работает с различными небольшими подкомитетами, которые охватывают специфические вопросы добывающей отрасли. Ключевые функции Правления следующие: (i) рассмотрение и определение основных вопросов политики; (ii) принятие решений в консультациях с заинтересованными сторонами по всеобъемлющей политике, в которой определяется, как ИОПДО должна функционировать в международном масштабе; (iii) установление минимальных стандартов для правительств и компаний, реализующих Инициативу; (iv) наблюдение за работой Международного Секретариата ИОПДО; (v) обеспечение наличия адекватных ресурсов для поддержки Инициативы на мировом уровне; (vi) поддержка работы Секретариата; и (vii) надзор за процессом оценки, который отражен в Приложении 2.
- Международный Секретариат ИОПДО:** Секретариат, базирующийся в Осло, является первым контактным пунктом для всех организаций, вовлеченных в процесс и заинтересованных в ИОПДО. Основная функция Секретариата состоит в поддержке работы Правления ИОПДО посредством разработки политики и руководства по вопросам, которые рассматривает Правление. Секретариат также занят управлением всей международной коммуникацией по ИОПДО, и является первым контактным пунктом для заинтересованных сторон ИОПДО; ведет работу по увеличению количества стран, компаний и других

групп, которые поддерживают ИОПДО; организует периодические конференции по ИОПДО; а также координирует работу с донорами и агентствами, например, с Всемирным банком, которые предоставляют техническую помощь и поддержку в реализации Инициативы, поддерживает связь с донорами, Всемирным банком и Комитетом управления Мульти-донорского трастового фонда ИОПДО для гарантии обеспечения адекватной поддержки странам, реализующим Инициативу.

- *Конференция ИОПДО:* Конференция - это основное международное место сбора всех заинтересованных сторон, участвующих в Инициативе на мировом уровне. В основные функции Конференции входит обсуждение и внесение ключевых предложений Правления ИОПДО по политикам; членство в Правлении ИОПДО и избрание Председателя Правления; действие в качестве форума, в котором заинтересованные лица из различных стран, реализующих ИОПДО, могут поделиться опытом, и усилить Инициативу.

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ АГЕНТСТВ ПО РАЗВИТИЮ В ПРАВЛЕНИИ ИОПДО

Международные агентства по развитию, такие как Международный валютный фонд (МВФ), Африканский Банк Развития (АфБР), Группа Всемирного Банка (ГВБ) участвуют в заседаниях Правления ИОПДО в качестве наблюдателей и участвуют в Конференциях ИОПДО.

Кроме того, наряду с другими двусторонними донорскими агентствами, которые обеспечивают внутреннюю техническую поддержку странам, реализующим ИОПДО, Всемирный банк, в тесном контакте с Секретариатом координирует обеспечение технической помощи и финансовой поддержки стран. Как уже отмечалось ранее, такое финансирование поддерживается многосторонним донорским трастовым фондом ИОПДО (МДТФ), находящимся под управлением Всемирного банка и надзором Координационного комитета доноров и Всемирного банка, заседания которого проводятся два раза в год для проведения анализа прогресса и рабочих планов МДТФ.

Как отдельный доверительный инструмент между донорами и Всемирным банком, МДТФ не является частью Правления ИОПДО или Секретариата, но он координирует работу Правления по поддержке целей ИОПДО и дальнейших совместных целей, поддерживает Меморандум о взаимопонимании для управления отношениями в процессе между Всемирным банком, Секретариатом ИОПДО и Правлением. МДТФ – это основной, но не исключительный источник технической помощи финансирования для стран, реализующих ИОПДО. Многие двусторонние доноры (такие, как DFID, GTZ, и Норвежское правительство) также предоставляют средства и поддержку странам, реализующим ИОПДО, а такие международные общественные организации, как например, Институт мониторинга доходов, которые предоставляют широкое финансирование и техническую помощь группам гражданского общества, вовлеченным в процесс реализации ИОПДО.

11. ПОЯВЛЕНИЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ВЛИЯНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ИОПДО

ПОЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОГРАММ ИОПДО

Поскольку программы существуют лишь с 2003 года, то в большинстве случаев слишком рано определять воздействие национальных программ. Многие страны, например, присоединились к Инициативе с 2005 года, а большинство стран, которые опубликовали отчет по ИОПДО, сделали это сравнительно недавно.

Меры по усиленному измерению результатов и улучшенному мониторингу и оценке (см. *Главу 9: Мониторинг и оценка программ ИОПДО*) в итоге приводят к более всестороннему анализу долгосрочного воздействия программ ИОПДО, но в промежутках возникают отдельные свидетельства результатов Программы:

- *Материальное демонстрирование обязательств правительства и компаний:* Растущий импульс ИОПДО во всем мире и в отдельных странах является показателем приверженности прозрачности поступлений и платежей в нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслях, а также признанием ИОПДО в качестве мирового стандарта.
- *Важная диагностика системы сбора доходов:* Процесс выполнения цикла отчетности по ИОПДО в некоторых странах помог выявить существенные слабые стороны в оценке и сборе доходов. В некоторых программах ИОПДО было выявлено излишнее доверие к самостоятельной оценке доходов компаниями или отсутствие потенциала у органов, получающих доходы, в плане проведения мониторинга платежей компании. В таких случаях в некоторых программах ИОПДО непосредственно определялись платежи, которые подлежали уплате, но не были уплачены, или дополнительное тщательное исследование программы ИОПДО приводило к повышению уровня государственных поступлений.
- *Сбор и объяснение несопоставимых источников финансовой информации:* во многих странах, реализующих ИОПДО, проблема состояла не столько в несуществующей информации по платежам и поступлениям, сколько в том, что такая информация была разбросана в несопоставимых местах и не представлена в той форме, которая была бы понятна общественности. Программы ИОПДО оказались очень хорошим механизмом для сбора подобной информации в одном месте; проверки ее достоверности; и четкого объяснения ее значения.
- *Совместный процесс:* Процесс ИОПДО, включающий множество заинтересованных сторон, являлся процессом, который требовал много времени. Но данный процесс приводил не только к сокращению напряжения и

рисков во многих странах, реализующих ИОПДО, но в первый и единственный раз позволял всем трем сторонам (правительству, компаниям и группам гражданского общества) систематически работать вместе в согласованной структуре для достижения общих целей, для создания доверия между всеми сторонами. Во многих случаях заинтересованные стороны способствовали улучшению понимания операций и мотивации для других заинтересованных лиц. Это привело к установлению более тесных контактов между компаниями и группами гражданского общества, а также между группами гражданского общества и правительством. Это также предоставило возможность правительству и компаниям отступить от своей роли в качестве «регуляторов» и «регулируемых» в процессе реализации взаимовыгодного процесса. Такие возрастающие контакты могут помочь избежать конфликтов до того, как они возникнут, а также смягчить уже существующие конфликты.

- *Необходимость широкой реформы управления:* Концентрируясь на одном важном секторе и на одном важном наборе информации, программы ИОПДО зачастую стимулировали спрос на усиление прозрачности и подотчетности в других секторах, по другим операциям в других сферах управления. Поскольку ИОПДО является не всегда единственным (или же соответствующим) механизмом удовлетворения всех дополнительных запросов, которые она генерирует, она зачастую является первым шагом в создании культуры прозрачности и подотчетности по добываемым ресурсам в странах, богатых природными ресурсами.

12. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ВАЖНЫЕ ФАКТОРЫ В УСПЕШНЫХ ПРОГРАММАХ ИОПДО

ОБЩИЕ УРОКИ И ТЕМЫ

В рамках настоящего отчета мы попытались описать опыт стран, реализующих ИОПДО.

На основе этого знания можно определить некоторые повторяющиеся темы, которые, по мнению Группы Всемирного банка, будут полезны для стран, независимо от того, реализуют ли эти страны Инициативу, анализируют ли свой опыт по ИОПДО, или все еще рассматривают вопрос относительно реализации Инициативы.

Такие уроки и темы включают:

- *Вопросы управления:* Страны, которые наиболее успешно реализовали ИОПДО, были успешными, потому что, кроме всего прочего, они имели последовательное, целенаправленное на высоком уровне. Обычно это означало, что чемпион по Инициативе определяется на высокопоставленном уровне, возможно, на уровне кабинета министров, который влияет на правительственные органы, способные выполнять ИОПДО. Такой чемпион зачастую хорошо позиционирован, чтобы разрешать тупиковые ситуации, получать ресурсы, необходимые для полной реализации Инициативы.
- *Гражданское общество может участвовать и вовлекаться в процесс, а не просто наблюдать:* Поскольку некоторым странам приходилось приспособливаться к совместному процессу ИОПДО, который включал гражданское общество, во многих случаях группы гражданского общества вносили активный вклад (хотя некоторым требовалось время, чтобы перейти с позиций советчика к активному участию в Инициативе). В тех случаях, когда в процесс активно включалось гражданское общество, страны успешно осуществляли всестороннюю реализацию программы ИОПДО, которая приносила выгоды всем.
- *Оперативное предоставление потенциала правительства:* Правительства некоторых стран успели вовремя начать реализацию своих программ ИОПДО и создать координационные группы, а также определить человеческие и финансовые ресурсы для оперативного управления реализацией – и должны были сделать это на ранней стадии процесса.
- *Эффективное принятие решений заинтересованными сторонами на ранней стадии процесса:* Некоторые самые важные решения в отношении масштаба программы ИОПДО принимаются на ранней стадии процесса. Успешными

исполнителями Инициативы являются те страны, в которых заинтересованные стороны смогли быстро обучиться ИОПДО, и смогли выполнить необходимое в рамках масштаба программы ИОПДО.

- *Обмен опытом, особенно в региональном масштабе:* Многие страны, начинающие свой процесс ИОПДО, сочли полезной необходимость поучиться у других стран в своем регионе, более продвинутых в реализации ИОПДО, и в связи с этим начинают появляться неформальные региональные группировки правительств и групп гражданского общества, вовлеченных в ИОПДО.
- *Важно положить начало, так как ИОПДО - итеративный процесс:* Опыт показывает, что начало программы ИОПДО, рамки которой изначально ограничены – это лучше, чем отсутствие программы ИОПДО вообще. Выполнение даже ограниченной программы ИОПДО создало взаимное понимание, а в итоге и спрос на реализацию более полной программы ИОПДО.
- *Страны, которые публикуют больше информации и более высокого качества, выигрывают от своих программ ИОПДО:* Различные страны реализовывали программы ИОПДО, которые варьировались по количеству и качеству информации, появляющейся в результате процесса. В отношении принятого процесса выверки или аудита имелось множество вариаций: по количеству операций и компаний, которые охватываются процессом; по степени агрегации или дезагрегации данных; по степени вовлечения субнационального правительства в процесс. Опыт стран показывает, что наиболее успешные программы - это программы, которые позволяют опубликовать как можно больше полезной информации и помогают установить доверие между разными группами заинтересованных сторон. Более широкие программы ИОПДО требуют больше ресурсов, но дополнительные затраты могут помочь получить значительные выгоды.
- *Законодательство может помочь обеспечить больше уверенности:* «Добровольный» характер ИОПДО обсуждался широко и неоднократно. В настоящее время страны самостоятельно решают вопрос о реализации инициативы, ИОПДО – это добровольная инициатива. Но если ИОПДО была принята в стране, то Критерии ИОПДО требуют участия всех существенных компаний и раскрытия всех существенных платежей. В этом отношении ИОПДО лучше всего рассматривать как “национальную обязательную” инициативу, чтобы страна позиционировалась, как страна-последователь ИОПДО. Поэтому, некоторые страны выявили, что ИОПДО лучше всего работает тогда, когда имеется законодательная или регулятивная основа для создания уверенности, а также определенного игрового поля для всех сторон, вовлеченных в Инициативу.
- *Важна широкая программа по распространению информации:* Программы ИОПДО могут быть техническими и представлять широкий интерес для всех заинтересованных сторон. По этой причине страны, имеющие самые успешные программы ИОПДО – это те страны, которые разработали программы распространения информации в целях информирования, консультирования и объединения заинтересованных сторон с тем, чтобы Инициатива являлась не

просто процессом усовершенствованной подотчетности, но также процессом, который визуально продвигает улучшение подотчетности перед гражданами.

- *Помогает регулярный анализ прогресса:* По мере прогресса процесса реализации, страны выявили, что полезно регулярно проводить глубокий анализ своих программ ИОПДО – например, после составления каждого отчета по ИОПДО, чтобы со временем совершенствовать и улучшать программу Инициативы.
- *ИОПДО – как первый шаг (или часть) широкой реформы:* Инициатива имела успех во многих странах в результате фокусирования внимания на прозрачности. Но она также позволяет странам, исходя из достижений ИОПДО, инициировать широкие реформы по управлению нефтяным, газовым, и горнодобывающим секторами экономики. ИОПДО не всегда является правильным средством по решению подобных широких вопросов, но в итоге оптимальное воздействие программы ИОПДО в странах воплощается в повседневное дело руководства и управления секторами экономики.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1: СТРАНЫ, БОГАТЫЕ
УГЛЕВОДОРОДНЫМ СЫРЬЕМ И МИНЕРАЛЬНЫМИ
РЕСУРСАМИ¹¹**

¹¹ Источник: Международный валютный фонд (2007), *Руководство по прозрачности ресурсных поступлений*, <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf>

Таблица 1. Страны, богатые углеводородами, 2000-2005 1/2

	Среднегодовые доходы от добычи углеводородов 2000-2005		Среднегодовой экспорт углеводородов 2000-2005		Истощение энергии 2004 4/	Резервы нефти (2004)/5	Резервы газа (2004)/5
	в % общих финансовых доходов	в % от ВВП	в % общего экспорта	в % от ВВП	В % от валового нац. Дохода	В % к мировым резервам	В процентах к мировым резервам
Алжир*	70.5	26.3	97.6	36.8	35.2	0.99	2.54
Ангола	77.2	32.8	90.2	66.1	45.0	0.76	....
Азербайджан*	32.7	8.3	87.3	36.1	54.6	0.59	0.77
Бахрейн	71.3	23.2	74.4	53.7	35.7	...	0.05
Бруней Даруссалам	87.7	40.5	90.1	58.6	...	0.09	0.19
Камерун*	27.7	4.8	44.7	8.3	10.8	...	...
Колумбия*	10.0	3.0	26.7	4.4	7.2	0.12	0.07
Конго, Республика	69.6	22.2	88.3	68.7	54.1	0.15	...
Эквадор**	26.0	6.6	46.9	11.8	19.0	0.42	...
Экваториальная Гвинея*	88.2	26.7	92.1	95.3	...	0.15	...
Габон*	60.5	19.1	81.7	46.9	25.5	0.18	...
Индонезия*	30.3	5.5	22.8	7.3	9.4	0.36	1.55
Иран*	65.5	14.7	82.2	24.2	36.0	11.12	14.94
Ирак/6	79.2	69.5	97.0	69.4	...	9.63	1.77
Казахстан*	25.1	6.3	52.6	24.1	39.9	3.32	1.68
Кувейт	74.7	46.1	92.2	45.1	46.8	8.50	0.88
Ливия	80.2	44.6	92.1	50.8	60.7	3.28	0.83
Мексика*	33.3	7.5	17.2	3.0	7.4	1.24	0.23
Нигерия	78.9	32.3	97.2	45.8	49.1	3.00	2.92
Норвегия	24.0	13.0	60.4	20.0	10.9	0.81	1.33
Оман	83.4	38.6	80.9	45.3	58.8	0.47	0.56
Катар	68.4	26.0	78.5	46.8	...	1.27	14.40
Россия*	21.0	7.8	54.0	17.9	29.7	6.07	26.70
Саудовская Аравия	83.1	31.3	88.8	39.8	50.1	22.13	3.82
Суан	49.8	8.3	80.6	12.9	15.1	0.54	...
Сирия	46.3	12.8	70.2	24.6	38.6	0.26	0.17
Тринидад и Тобаго	36.4	9.3	59.9	28.4	46.2	0.07	0.30
Туркменистан	43.2	8.7	83.5	28.7	...	0.05	1.62
Объединенные Арабские Эмираты	66.1	19.7	42.4	32.6	29.2	8.19	3.39
Узбекистан	.....	...	...	...	59.3	0.05	1.04
Венесуэлла	48.8	15.8	82.5	25.8	34.7	6.68	2.39
Вьетнам	31.2	7.4	21.3	11.0	9.5	0.26	0.13
Йемен	71.5	24.9	88.1	32.7	44.2	0.24	0.27
Среднее значение	55.1	20.7	70.8	35.1	34.4	2.93	3.25

Страны, имеющие потенциально крупные среднесрочные и долгосрочные доходы от добычи углеводородов

Боливия	20.9	5.6	23.0	5.0	15.4	...	0.42
Чад 8/	31.0	3.8	80.8	42.9	79.1	0.08	...
Мавритания*	...	...	...	...	...	...	...
Сан-Томе и Принсипи 7/	57.7	73.4	...	...	...	...	...
Тимор-Лесте	63.8	38.8	72.1	26.0	...	...	...

Источник: документы Исполнительного совета, база данных WEO, оценки экспертов МВФ, Индикаторы развития Всемирного Банка.

1/Четыре страны со звездочкой (*), МВФ был подготовлен и опубликован финансовый отчет по соблюдению Стандартов и Кодексов (ROSC)

Двойная звездочка (**) указывает на то, что ROSC не был опубликован.

2/ В таблицу 1 включены все страны, которые считаются богатыми углеводородными и/или минеральными ресурсами на основе следующих критериев:

(i) средняя доля финансовых доходов от углеводородов или минералов в общих финансовых доходах, как минимум 25 процентов, в течение 2000-2005 или

(ii) средняя доля доходов от экспорта углеводородов или минералов в общих доходах от экспорта, как минимум 25 процентов

3/ доходов, включая гранты

4/ Определение "индикаторов развития" Всемирного банка. Истощение энергии равно продукту, который занимает единица ресурса и физическому количеству добываемой энергии. Это охватывает уголь, нефть-сырец и природный газ.

5/Источник: British Petroleum Statistics, июнь 2006

6/ Финансовая информация за 2004-2005 год

7/ Информация, имеющаяся за 2005 год

8/ Информация, имеющаяся за 2004-2005 год

Таблица 2. Страны, богатые минералами 2000-2005 1/2

Страна	Минерал	Среднегодовые доходы по минералам 2000-2005		Среднегодовой экспорт минералов 2000-2005		Истощение минералов (2004) 4/
		В % общей финанс. прибыли 3/	В % ВВП	В % общего экспорта	в % ВВП	
Ботсвана	Алмазы	62.5	20.6	79.5	32.3	...
Чили*	Медь	6.5	1.6	39.1	11.7	10.8
Демокр. Респ. Конго	Алмазы	...	...	52.7	11.9	...
Гана*	Золото	...	...	33.4	11.0	0.2
Гвинея	Боксит/оксид алюминия	17.8	2.4	87.7	19.0	1.9
Индонезия*	Олово, медь, золото, серебро	...	...	7.3	2.3	1.6
Иордания*	Фосфаты, поташ	0.7	0.2	12.4	3.5	0.1
Кыргызская Республика*	Золото	1.7	0.3	39.1	12.5	...
Либерия	Алмазы	...	...	...	...	...
Мавритания	Железная руда	...	...	53.4	16.2	10.9
Монголия*	Медь, золото	8.2	2.9	51.2	26.3	8.4
Намбия	Алмазы	5.9	1.9	59.9	20.0	...
Перу*	Золото, медь, серебро	...	...	50.8	8.1	2.1
Папуа Новая Гвинея*	Золото	17.9	5.6	77.6	47.9	25.1
Сьерра Лионе	Алмазы, боксит, рутил	0.8	0.2	87.0	10.1	...
Южная Африка**	Золото, платина, уголь	...	...	27.2	6.4	0.6
Узбекистан	Золото	...	...	29.8	8.6	...
Замбия**	Медь	...	...	67.9	18.2	3.7
Среднее		13.6	4.0	50.3	15.7	6.0

1/ Для стран со звездочкой (*), МВФ был подготовлен и опубликован финансовый отчет по соблюдению Стандартов и Кодексов (ROSC)

Двойная звездочка (**) указывает на то, что ROSC не был опубликован.

2/ В таблицу 2 включены страны, которые считаются богатыми углеводородными и/или минеральными ресурсами на основе следующих критериев:

- (i) средняя доля финансовых доходов от углеводородов или минералов в общих финансовых доходах, как минимум 25 процентов, в течение 2000-2005 или
- (ii) средняя доля доходов от экспорта углеводородов или минералов в общих доходах от экспорта, как минимум 25 процентов за период 2000-2005 гг.

Две страны (Индонезия и Иордания) не отвечают перечисленным критериям данных, но включены в таблицу из-за относительной важности минералов в экономиках этих стран.

Индонезия, Мавритания и Узбекистан имеют значительные ресурсы углеводородов

3/ Доходы включая гранты

4/ Определение "индикаторов развития" Всемирного банка. Истощение минералов равно продукту, который занимает единица ресурса, и физическому объему добываемых минералов. Это относится к олову, золоту, свинцу, цинку, железу, меди, никелю, серебру, бокситу и фосфатам

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПРОЦЕСС ОЦЕНКИ

РЕЗЮМЕ ПРОЦЕССА ОЦЕНКИ ИОПДО И ПОКАЗАТЕЛИ

(Краткие замечания на основе Руководства по оценке ИОПДО, изданного под эгидой Правления ИОПДО)

ВАЖНАЯ ОГОВОРКА: Данный текст является кратким изложением Руководства по оценке и связанных индикаторов оценки. Важно, чтобы Руководство по оценке и показатели и таблицы оценки были прочитаны полностью, так как данное резюме было подготовлено, чтобы облегчить задачу читателей, а не в качестве официальной литературы по этой теме.

Процесс оценки ИОПДО

Конференция ИОПДО, проведенная в октябре 2006 года, одобрила внешний независимый механизм оценки, в результате чего все страны ИОПДО должны будут периодически проходить такую оценку (и нести связанные затраты) – по крайней мере, через каждые два года. Во время написания документа, первые несколько групп стран ИОПДО все еще находились на стадии планирования, чтобы начать свои первые оценки ИОПДО.

Согласованный процесс оценки ИОПДО включает установленную методику и набор показателей, которые содержатся в Руководстве по оценке ИОПДО, опубликованном под эгидой Правления ИОПДО. Ниже приводится краткое описание процесса оценки и резюме показателей оценки.

Цель процесса оценки:

1. Для стран, которые находятся в процессе реализации ИОПДО, но которые еще не реализовали ее в полной мере – измерение прогресса в реализации.
2. Для стран, которые полностью реализовали ИОПДО – независимая оценка того, соответствует ли процесс ИОПДО в этих странах Принципам и Критериям ИОПДО или нет.

Этот процесс предназначен для того, чтобы обеспечить независимую оценку странам, успешно реализовавшим ИОПДО, что эти страны соответствуют международному согласованному стандарту по прозрачности и подотчетности – то есть, Критериям ИОПДО.

Исходя из методики оценки, выделено две категории стран ИОПДО:

1. *Страны-кандидаты* – это те страны, которые присоединились к движению с целью реализации ИОПДО, но которые пока еще не закончили полный цикл отчетности по ИОПДО. Чтобы получить признание в качестве страны-

кандидата ИОПДО, правительству необходимо выполнить как минимум следующие четыре первых показателя оценки:

- a. Опубликовать целенаправленное публичное заявление о своем намерении реализовывать ИОПДО.
 - b. Готовность работать с гражданским обществом и компаниями над реализацией ИОПДО.
 - c. Назначить высокопоставленное должностное лицо, чтобы руководить реализацией ИОПДО (чемпион ИОПДО).
 - d. Разработать план работ с полной сметой затрат, который опубликован и доступен для широкой общественности. План работ должен содержать измеримые целевые показатели, график реализации и оценку ограниченности потенциала.
2. *Страны-последователи* – это те страны, которые реализовали ИОПДО. Они соответствуют всем показателям, содержащимся в руководстве по оценке, включая опубликование и распространение отчета по ИОПДО.

Таким образом, намерение процесса оценки заключается в том, чтобы иметь возможность провести четкое различие между теми странами, которые одобрили ИОПДО, и находятся в процессе реализации ИОПДО (как минимум первые четыре показателя оценки ИОПДО, приведенные выше), и теми странами, которые полностью реализовали ИОПДО в соответствии с Критериями ИОПДО, и были оценены как таковые.

Принцип действия оценки ИОПДО

Во время написания руководства, считалось, что оценка будет проводиться страной и ее координационной группой, посредством выбора из утвержденного набора профессиональных фирм, которые были заранее отобраны Международным секретариатом ИОПДО. Намерение заключалось в том, что страны свяжутся с одной из этих фирм напрямую (и оплатят ее расходы) с целью проведения процесса оценки, используя стандарт, изложенный в Руководстве по оценке. Фирма, проводящая оценку, анализирует все ключевые шаги и документы в процессе ИОПДО страны (например, план работ; отчеты по ИОПДО) и проведет встречи со всеми ключевыми заинтересованными сторонами, вовлеченными в реализацию ИОПДО в этой стране. Фирмы, проводящие оценку, также анализируют степень вовлечения компаний и гражданского общества в процесс.

Руководство по оценке предусматривает, что фирма, проводящая оценку, подготовит копии проекта своих оценочных отчетов, которые содержат отчет о прогрессе и общую оценку исполнения, или же соблюдения показателей Руководства по оценке. Эти проекты будут предоставлены правительству и координационной группе страны, и Правлению ИОПДО. После того как он будет пересмотрен и/или будут разрешены все спорные аспекты относительно интерпретации, отчет по оценке будет опубликован в соответствующей стране, и также будет помещен на международном веб-сайте ИОПДО. Далее в Руководстве по оценке говорится, что если Оценщик рекомендует исключить страну из списка

стран ИОПДО, то Правление ИОПДО должно будет принять решение по этому вопросу.

И, наконец, Руководство по оценке поощряет страны к проведению регулярной оценки, как минимум через каждые два года, или чаще. Оно также стимулирует страны к тому, чтобы они думали о показателях оценки в самом начале программы ИОПДО, так как они предоставляют четкий стандарт для реализации ИОПДО и эффективный способ составления плана работ ИОПДО в привязке к различным показателям оценки Руководства по оценке, чтобы обеспечить соблюдение Руководства по оценке.

Показатели оценки ИОПДО

Руководство по оценке ИОПДО устанавливает показатели прогресса, которые должны оцениваться посредством проведения оценки. Краткое описание этих показателей приводится ниже (в Руководстве по оценке ИОПДО для показателей, помеченных звездочкой (*), имеется таблица подробной оценки показателей):

Присоединение

1. Опубликовало ли правительство целенаправленное публичное заявление о своем намерении реализовать ИОПДО?
2. Имеется ли у правительства готовность работать с гражданским обществом и компаниями над реализацией ИОПДО?
3. Назначило ли правительство высокопоставленное должностное лицо, чтобы руководить реализацией ИОПДО?
4. Опубликован ли в стране план работ с полной сметой затрат, содержащий измеримые целевые показатели, график реализации и оценку ограниченности потенциала (правительство, частный сектор и гражданское общество)?*

Подготовка

5. Создало ли правительство координационную группу для надзора за реализацией ИОПДО?*
6. Включено ли в процесс гражданское общество?*
7. Включены ли в процесс компании?*
8. Борется ли правительство со всеми препятствиями, имеющимися на пути реализации ИОПДО?*
9. Согласованы ли формы отчетности?*
10. Удовлетворена ли представительная комиссия кандидатурой организации, назначенной для проведения сверки учетных данных?*
11. Позаботилось ли правительство о том, чтобы все компании представляли отчетность?*

12. Позаботилось ли правительство о том, чтобы отчеты компаний основывались на их финансовых отчетах, проверенных аудиторами в соответствии с международными стандартами?*
13. Позаботилось ли правительство о том, чтобы его отчеты основывались на финансовых отчетах, проведенных аудиторами в соответствии с международными стандартами?*

Раскрытие информации

14. Были ли все существенные платежи, связанные с нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслью, осуществленные компаниями государству (“платежи”) раскрыты организации, которая привлечена по контракту для выверки данных и подготовки отчета по ИОПДО?
15. Были ли все существенные поступления, связанные с нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслью, полученные государством (“поступления”) раскрыты организации, которая привлечена по контракту для выверки данных и подготовки отчета по ИОПДО?
16. Придерживалась ли координационная группа мнения, что организация, привлеченная по контракту для выверки данных компаний и правительства, сделала это удовлетворительным образом?
17. Выявил ли отчет по ИОПДО расхождения и вынес ли рекомендации для принятия дальнейших действий?

Распространение

18. Был ли отчет по ИОПДО опубликован:
 - для широкой общественности,
 - в полном варианте, и
 - в доступной форме?*

Оценка компаний

Каким образом нефтяные, газовые и горнодобывающие компании поддерживали реализацию ИОПДО?*

Обзор

Какие шаги были предприняты, чтобы предпринять действия на основе полученных уроков, устранить расхождения и обеспечить устойчивость реализации ИОПДО?*

**ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ПРИМЕР ФОРМЫ ДЛЯ ИЗМЕРЕНИЯ
РЕЗУЛЬТАТОВ ИОПДО (И ПОКАЗАТЕЛЕЙ)**

Какая деятельность МДФ помогает достижению результатов по ИОПДО?	Каковы показатели прогресса / как мы измеряем прогресс?	Результаты ИОПДО – промежуточные итоги	Показатели конечных итогов	Конечные итоги – цели ИОПДО
<p><u>Наращивание потенциала и повышение уровня информированности</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Кампании по информированию общественности - Обучение для государственных должностных лиц <p><u>Техническая помощь</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Поддержка реализации - Финансовая поддержка для опубликования отчетов 	<p>Для деятельности МДФ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● количество участников ● ответная реакция пользователей ● количество деятельности, получающей поддержку ● качество отчетов 	<p>для деятельности МДФ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● могут быть привязаны к промежуточным итогам страны, в частности – к устойчивости <ul style="list-style-type: none"> ● план работ, финансируемый ТФ, успешно завершен _____ (дата), и в рамках бюджета ● поэтапное снижение зависимости страны от поддержки ТП, финансируемой МДФ (оценка) 	<p>Улучшенные показатели по TI</p> <p>Улучшенные показатели по ОИПС</p> <p>Улучшенный поток ПИИ</p> <p>Улучшенный суверенный кредитный рейтинг стран (определяемый рейтинговыми агентствами)</p>	<p>Улучшенная прозрачность и подотчетность в добывающих отраслях</p> <p>Улучшенный инвестиционный климат для сектора добывающих отраслей</p>
<p>Какая деятельность включена в план работ страны для достижения результатов ИОПДО?</p> <p><u>Присоединение к ИОПДО</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - публичное заявление о намерениях правительства - сформирована КГ из _____ участников - план работ - назначено высокопоставленное официальное лицо для руководства ИОПДО <p><u>Отчеты</u></p>	<p>Для деятельности в рамках ИОПДО страны</p> <ul style="list-style-type: none"> ● опубликован указ - СДЕЛАНО ● Сформирована КГ - СДЕЛАНО <ul style="list-style-type: none"> ● согласован план работ - СДЕЛАНО ● определена роль руководителя ● проведена оценка отчетов <ul style="list-style-type: none"> ● улучшено качество 	<p>Для деятельности страны</p> <ul style="list-style-type: none"> ● удовлетворительно подготовлены отчеты по ИОПДО ● широкий консенсус по ИОПДО <ul style="list-style-type: none"> ● улучшенный сбор налогов и поступлений от ДО (расчет) <ul style="list-style-type: none"> ● успешная оценка ДО ● устойчивая ИОПДО (люди, финансирование, законодательная основа) ● Тенденция расхождений в отчетах, если имеются, в последующих отчетах по ИОПДО, публикуемых страной 	<p>Понимание ИОПДО со стороны компаний</p> <p>Улучшенный рейтинг ОИПС</p>	<p>В целом улучшенная платформа для управления на высшем уровне и УГФ</p>

1.) Выбрать из соответствующих показателей ниже, в соответствии с цветом (3-4 каждого) и переписать образец
Образцы показателей

<p>1. Показатели прогресса деятельности по действиям, финансируемым МДФ</p> <p><u>Техническая помощь</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Количество деятельности (подсчет) - Отзывы о качестве / полезности (качество) - пр. <p><u>Обучение гражданского общества, наращивание потенциала и повышение уровня информированности</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Количество семинаров /конференций (подсчет) - Количество участников обучения (подсчет) - Количество посетителей общественных информационных центров (подсчет) - Количество событий наилучшей практики ИОПДО по всей стране (подсчет) - Отзывы о качестве / полезности обучения и т.д. <p><u>Финансовые потоки</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - уровни выплат ТФ (по сравнению с планом) - Дополнительные мобилизованные ресурсы доноров или страны для ИОПДО (расчет соотношения) <p><u>Качество</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Рейтинг обзора обеспечения качества, для ТП, осуществляемой Банком, если можно выделить (рейтинг ГОК) - Результаты периодической оценки программы МДФ (внешняя оценка) <p>Оценка плана работ страны по ИОПДО (оценка в виде “сделано” или “не сделано”)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Созданы эффективные рабочие координационные группы и проводятся регулярные заседания - Приняты и реализуются стратегии и планы работ ИОПДО - Принято соответствующее законодательство и/или указы руководства - Определена роль руководителя - Обеспечено максимальное участие компаний 	<p>2. Результаты ИОПДО – промежуточные итоги</p> <p>Деятельность ИОПДО, финансируемая МДФ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Увеличенный потенциал для определения стратегии и управления процессом ИОПДО (оценка) - Постепенное сокращение зависимости страны от поддержки ТП, финансируемой МДФ (оценка) - Страна “выполняет инициативу” и начинает помогать новым странам ИОПДО (оценка) <p>Деятельность плата работ по ИОПДО:</p> <p><u>Процесс ИОПДО</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Широкий консенсус / принятие со стороны заинтересованных сторон, включая гражданское общество (оценка) - Активное вовлечение компаний в ИОПДО (подсчет участия) - Эффективно выполнены критерии ИОПДО в процессе страны (оценка) - Удовлетворительно подготовлены отчеты по ИОПДО (формулировка Отчета по ИОПДО) - Улучшенный сбор налогов и доходов по аналогичным налоговым системам (расчет) - Успешная оценка ИОПДО – признание соблюдения критериев (оценка) - Процесс ИОПДО хорошо укоренился/устойчивый – люди; финансирование; законодательная основа (оценка) <p><u>Усиление институтов и гражданского общества</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Усиленный регулятивный потенциал в нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслях (оценка) - Усиленные системы налогообложения и способности управления налогами нефтяной/ 	<p>3. Конечные итоги – цели ИОПДО</p> <p>Улучшенная прозрачность и подотчетность сектора ДО:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Широкое освещение в СМИ и информированные публичные дебаты (оценка) - Улучшенное понимание широкой общественности относительно поступлений от ДО – и использования (обследования общественности) - Изменения рейтингов ИП (опубликованные данные) <p>Улучшенный инвестиционный климат:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Изменение объема ПИИ в сектор ДО (опубликованные данные) - Сила приверженности компаний ИОПДО со стороны МНК / добывающих корпораций (оценка) - Улучшенный суверенный кредитный рейтинг страны (определяемый кредитными рейтинговыми агентствами) <p>За рамками ИОПДО – Платформа для улучшенного управления на высшем уровне</p> <ul style="list-style-type: none"> - Планы правительства по реформированию, выходящие за рамки ИОПДО (СПС; стратегии по улучшению УГФ) - Улучшенный потенциал управления нефтяными и минеральными ресурсами (оценка) - Измерения в рейтинге ОИПС (опубликованные данные)
--	--	---

	<p>газовой/ горнодобывающей отраслей (оценка)</p> <ul style="list-style-type: none">- Больше число ННК применяют стандарты ОПБУ в финансовой отчетности (подсчет)- Усиленные и финансово устойчивые способности гражданского общества (оценка)	
--	---	--

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ПОЛЕЗНЫЕ РЕСУРСЫ

Международные и национальные веб-сайты ИОПДО

Международный веб-сайт ИОПДО: <http://www.eitransparency.org>

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

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

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

Правительство Казахстана (на русском языке, с некоторыми документами на казахском и английском языках): <http://www.ИОПДО.kz>

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

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

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

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

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

Ресурсы для групп гражданского общества

Publish What You Pay Coalition (Коалиция «Публикуй то, что платишь»):
www.publishwhatyoupay.org

Revenue Watch (Ревенью воч): www.revenuewatch.org

Transparency International (Трансперенси Интернешенел): <http://transparency.org/>
(global site - country sites also exist)

Global Witness (Глобал витнес): <http://www.globalwitness.org/>

Веб-сайты Всемирного банка

Веб-сайте Управления по нефтяной, газовой, горнодобывающей и химической отраслям: <http://www.worldbank.org/ogmc>

Веб-сайт ИОПДО Всемирного банка: <http://www.worldbank.org/ИОПДОtf>

Выборочные публикации

Секретариат ИОПДО (2005), *Сборник документов по ИОПДО (ИОПДО Source Book)*, описывает Принципы и Критерии ИОПДО, и предоставляет руководство по реализации Инициативы и некоторые примеры того, как была реализована ИОПДО в различных странах. Его можно найти на веб-сайте: <http://www.eitransparency.org/document/sourcebook>

Секретариат ИОПДО (2006), *Руководство по оценке ИОПДО (ИОПДО Validation Guide)*, описывает процесс оценки. Описывает и определяет критерии оценки, которые будут использоваться каждые два года, чтобы обеспечить независимое измерение прогресса в странах, реализующих ИОПДО. Его можно найти на веб-сайте: <http://www.eitransparency.org/document/validationguide>

Centre for the Future State, Institute of Development Studies, *The Political Economy of the Resource Curse (Политическая экономия ресурсного проклятия): A Literature Survey*, Michael Rosser, IDS Working Papers - 268, Brighton, United Kingdom, April 2006.

Extractive Industries Review, The World Bank Group and Extractive Industries, The Final Report of the Extractive Industries Review (*Обзор добывающих отраслей*, Группа Всемирного банка и добывающие отрасли, Окончательный отчет по обзору добывающих отраслей). Washington, World Bank, December 2003.

Global Witness, *Oil Revenue Transparency: A Strategic Component of U.S. Energy Security and Anti-Corruption Policy (Прозрачность нефтяных доходов: стратегический компонент Политики США по энергетической безопасности и борьбе с коррупцией)*, March 2007.

Global Witness, *Making It Add Up: A Constructive Critique of the ИОПДО Reporting Guidelines and Source Book (Сделать так, чтобы было видно: конструктивная критика Руководства по отчетности и Сборнику документов ИОПДО)*. Save the Children/Global Witness, February 2005.

Global Witness, *Time for Transparency, Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues (Время для прозрачности, сказать всю правду о доходах нефтяной, горнодобывающей и газовой отраслях)*. London: Global Witness, March 2004.

Goldwyn, D.L. and Morrison, J.S. (eds.), *Promoting Transparency in the African Oil Sector, A Report of the CSIS Task Force on Rising U.S. Energy Stakes in Africa (Содействие прозрачности в африканском нефтедобывающем секторе, Отчет специальной группы ЦСМИ по увеличению деятельности США в энергетике в Африке)*. Washington: Center for Strategic and International Studies, March 2004.

Insight Investments, *A Discussion Paper on Revenue Transparency (Дискуссионный документ по прозрачности доходов)*, December 2005.

Международный валютный фонд, *Resource Revenue Transparency Guide (Руководство по прозрачности ресурсных поступлений)*, (на арабском, китайском, испанском, французском, португальском, русском языках) Washington: МВФ, 2007.

Институт открытого общества, *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budget and Oil and Gas Revenues* (Отслеживай деньги. Руководство по мониторингу бюджета и доходов от нефтяной и газовой отраслей). New York: Open Society Institute, 2005.

Publish What You Pay, *Extracting Transparency: the Need for an International Financial Reporting Standard for the Extractive Industries* (Публикуй то, что ты платишь. Прозрачной добывающей отрасли: потребность в международной стандарте финансовой отчетности для добывающих отраслей), London: Global Witness, 2005.

Save the Children, *Beyond the Rhetoric: Measuring Revenue Transparency in the Oil and Gas Industries* (За рамками риторики: измерение прозрачности доходов в нефтяной и газовой отраслях), March 2005.

Save the Children, *Lifting the Resource Curse* (Снятие ресурсного проклятия). London: Save the Children, 2003.

Soros, George, Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse* (Избежание ресурсного проклятия), May 2007.

Transparency International, *2007 Corruption Perceptions Index* (Индекс восприятия коррупции). London, 2007.

World Bank, *Striking a Better Balance—The World Bank Group and Extractive Industries: The Final Report of the Extractive Industries Review, World Bank Group Management Response* (Подведение лучшего баланса – Группа всемирного банка и добывающие отрасли: Окончательный отчет по обзору добывающих отраслей, ответная реакция руководства Группы Всемирного банка). Washington, D.C., 2004.

**Группа Всемирного банка
Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих
отраслях (ИОПДО)**

**“ИОПДО в реализации -
применение ранних уроков, извлеченных на практике”**

Список дополнений

**(документы в электронном формате – на прилагаемом диске CD-
ROM)**

Дополнение А: Выдержки из Технического задания предварительного изучения ИОПДО - Замбия

Дополнение В: Меморандум о взаимопонимании по реализации Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях - Азербайджан

Дополнение С: Организация Инициативы по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО) - Гвинея

Дополнение D: Указ о создании рабочей группы заинтересованных сторон - Перу

Дополнение E: Выдержки из Первоначального отчета – Гана

Дополнение F: План работ по ИОПДО – Тимор Лесте

Дополнение G: Техническое задание Совета ИОПДО – Монголия

Дополнение H: Закон о НИОПДО (воспроизводство) - Нигерия

Дополнение I: Пример Технического задания для администратора ИОПДО - Камерун

Дополнение J: Пример форм отчетности в рамках ИОПДО - Гана (добывающая отрасль) и Казахстан (нефтедобывающая отрасль)