

Инициатива по обеспечению прозрачности
в добывающих отраслях

Руководство

Март 2005 г.

Данное руководство подготовлено сотрудниками Международного секретариата ИОПДО при Министерстве международного развития Великобритании (DFID). Содержание Руководства будет пересматриваться по мере накопления опыта. Дополнительную информацию можно получить в DFID по адресу: eiti@dfid.gov.uk и на веб-сайте ИОПДО www.eitransparency.org.

Содержание

Введение	2
Глава 1. Принципы и критерии ИОПДО	4
Контекст реализации ИОПДО	4
Заинтересованные стороны, участвующие в реализации ИОПДО	5
Принципы и критерии ИОПДО	7
Глава 2. Практические рекомендации для богатых ресурсами стран	10
Общий обзор	10
Этапы реализации	10
Резюме рекомендуемых и дополнительных мер	12
Инициирование	17
А. Присоединение к Инициативе	17
В. Создание необходимых структур и механизмов	19
С. Разработка процедур	23
Реализация	26
D. Раскрытие и публикация информации	26
Е. Широкое распространение и обсуждение раскрытой информации	34
Анализ реализации ИОПДО	36
F. Анализ	36
Глава 3. Практическое руководство для компаний добывающих отраслей	38
Общий обзор	38
Резюме основных и дополнительных мер, принимаемых компаниями	38
Одобрение Инициативы	41
А. Присоединение к Инициативе	41
В. Международная поддержка	42
Поддержка на страновом уровне	42
С1. Страна, реализующая ИОПДО	43
С2. Страна, не реализующая ИОПДО	45
Глоссарий	46
Приложение	49
Образцы форм отчетности для нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний	49

Введение

Что такое ИОПДО?

Во многих странах доходы от деятельности нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей промышленности ассоциируются с бедностью населения, конфликтами и коррупцией. Причиной этого явления, нередко называемого “ресурсным проклятием”, является отсутствие прозрачности и отчетности в отношении платежей, которые добывающие компании перечисляют государству, и доходов, которые государство получает от таких компаний. Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО) направлена на обеспечение такой прозрачности и отчетности. Она носит добровольный характер и пользуется поддержкой коалиции компаний, правительств, инвесторов и организаций гражданского общества. Как и прочие меры по повышению прозрачности государственного бюджета, Инициатива представляет собой процесс, позволяющий населению требовать от правительства отчета об использовании вышеуказанных доходов.

Прозрачность и развитие: пример Сан-Томе и Принсипи

Сан-Томе и Принсипи – это африканская страна, где добыча нефти началась совсем недавно. Значительная часть ее населения живет в бедности, но правительство признает, что при обеспечении надлежащей прозрачности доходы от нефтедобычи могут реально улучшить жизнь людей. В декабре 2004 года президент страны Фрадик де Менезес подписал закон, регулирующий порядок получения, инвестирования и использования доходов от добычи нефти в интересах экономического и социального развития страны. Закон предусматривает открытый доступ к информации обо всех платежах в соответствующий фонд. При подписании закона президент заявил: “Доходы больше не будут ни скрываться, ни растрачиваться”.

О данном Руководстве

Настоящее Руководство, составленное с учетом опыта экспериментальной стадии проекта по реализации ИОПДО, представляет собой практическое пособие для стран, выразивших заинтересованность в осуществлении данной инициативы, а также для компаний и других заинтересованных сторон, стремящихся оказать содействие в ее осуществлении.

В главе 1 приводится краткое описание развития ИОПДО с момента ее принятия на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в 2002 году, включая экспериментальную стадию (с июня 2003 по март 2005 года), до нынешнего этапа реализации (с марта 2005 года). В этой главе изложены принципы и критерии ИОПДО, которые представляют собой основу деятельности всех стран, участвующих в реализации Инициативы.

В главе 2 приводятся примеры конкретных мер, принятых различными странами на экспериментальной стадии реализации Инициативы, которые отвечают принципам и критериям ИОПДО и в то же время отражают конкретные условия стран.

В главе 3 приводятся аналогичные примеры действий компаний в поддержку реализации ИОПДО.

Глава 1

Принципы и критерии ИОПДО

Контекст реализации ИОПДО

Повышение прозрачности и отчетности в странах, зависимых от доходов нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей, может способствовать смягчению возможных негативных последствий неправильного управления этими доходами, которые в случае надлежащего управления могут стать важным фактором долгосрочного экономического роста, обеспечивающего устойчивое развитие и сокращение бедности.

Какая страна считается богатой полезными ископаемыми?

В проекте документа Международного валютного фонда (МВФ) «Пособие по обеспечению прозрачности доходов от разработки природных ресурсов» (*Guide on Resource Revenue Transparency*, декабрь 2004 года) отмечается, что страну следует считать богатой углеводородным сырьем или минеральными ресурсами, если она соответствует следующим критериям: (i) в последние три года доля поступлений в бюджет от углеводородного сырья и минеральных ресурсов в общих доходах бюджета составляла в среднем не менее 25 процентов или (ii) в последние три года доля экспортных поступлений от углеводородного сырья и минеральных ресурсов в совокупной экспортной выручке составляла в среднем не менее 25 процентов.

Богатые ресурсами страны, добывающие компании и международное сообщество имеют общую заинтересованность в поддержке мер по обеспечению большей прозрачности и отчетности. Многие страны уже добились значительных успехов в этой области. Международное сообщество поддерживает их усилия. На встрече глав государств и правительств стран «большой восьмерки» в 2003 году в Эвиане была принята декларация «Борьба с коррупцией и повышение прозрачности». На саммите лидеров стран «большой восьмерки» 2004 года на острове Си-Айленд с четырьмя странами были заключены Договоры об обеспечении прозрачности. МВФ способствует обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере стран-членов на основе «Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» и соответствующего пособия; контроль за соблюдением кодекса осуществляется в виде подготовки и опубликования «Докладов о соблюдении стандартов и кодексов» (РОСК). МВФ и Всемирный банк содействуют более эффективному управлению доходами от разработки природных ресурсов, предоставляя консультации по вопросам политики, осуществляя кредитование с учетом проводимой политики, выделяя кредиты на реализацию проектов и оказывая техническое содействие.

В дополнение к этим мерам по совершенствованию государственного управления в сентябре 2002 года Тони Блэр выдвинул инициативу ИОПДО. Эта инициатива является удобной стартовой платформой для расширения деятельности и дискуссий по вопросам управления доходами.

Начиная с момента ее принятия ИОПДО пользуется широкой международной поддержкой, но ее реализация предусмотрена в первую очередь на уровне стран. Заинтересованность страны и участие компаний в осуществлении ИОПДО воспринимаются населением этой страны и международным сообществом как свидетельство приверженности государства высоким стандартам прозрачности и отчетности в общественной жизни, в деятельности правительства и в сфере бизнеса.

Преимущества для стран, участвующих в реализации Инициативы, заключаются в том, что они получают возможность расширить деятельность по повышению эффективности управления. Более эффективное управление поступлениями от разработки природных ресурсов способствует более рациональному использованию этих ресурсов и укреплению экономической и политической стабильности. А это, в свою очередь, позволяет предотвратить возникновение конфликтов вокруг нефтяной, горнодобывающей и газовой отраслей. Реализация ИОПДО также будет способствовать улучшению инвестиционного климата в стране, поскольку послужит для инвесторов и международных финансовых учреждений четким сигналом приверженности правительства данной страны делу повышения прозрачности.

Для компаний и инвесторов преимущества связаны с уменьшением политических и репутационных рисков. Политическая нестабильность, возникающая из-за непрозрачности механизмов управления, представляет собой серьезную угрозу для инвестиций. Укрепление политической стабильности имеет особое значение для добывающих отраслей, где инвестиционные проекты требуют больших капиталовложений и прибыльность возможна только в условиях долгосрочной стабильности. Кроме того, прозрачность систем управления позволяет обеспечить равные условия деятельности для компаний: обнародование сведений о платежах в государственный бюджет дает компаниям возможность продемонстрировать свой вклад в экономику страны.

С точки зрения гражданского общества преимуществом является увеличение объема общедоступной информации о поступлениях денежных средств, которыми правительство распоряжается от имени граждан, что способствует повышению ответственности и подотчетности правительства.

Заинтересованные стороны, участвующие в реализации ИОПДО

На национальном уровне деятельность по реализации ИОПДО осуществляется при руководящей роли правительства. Но принципы и критерии ИОПДО предусматривают активное участие в этой работе и других партнеров из более широких кругов общественности. Первостепенное значение имеют инициативность и участие широкого круга национальных организаций, а также активное и открытое вовлечение различных заинтересованных сторон.

Заинтересованные стороны – это отдельные лица, общины, группы или организации, которые заинтересованы в итогах реализации ИОПДО, в том числе стороны, испытывающие на себе влияние этой деятельности (как положительное, так и отри-

цательное), и стороны, которые способны оказывать влияние на эту деятельность (как положительное, так и отрицательное). Заинтересованными сторонами могут быть государственные учреждения, предприятия частного сектора и организации гражданского общества. По степени заинтересованности в реализации ИОПДО и по степени влияния на ее реализацию заинтересованные стороны делятся на основные и второстепенные. Такое деление в разных странах будет разным, но в целом состав заинтересованных сторон во всех странах будет примерно одним и тем же.

К числу сторон, заинтересованных в реализации ИОПДО, относятся:

- Государственные учреждения
 - Органы исполнительной власти
 - Ведомства по управлению природными ресурсами
 - Ведомства по сбору доходов и управлению ими
 - Ведомства, ответственные за развитие экономики, регулирование деятельности частного сектора и государственное управление
 - Органы законодательной власти
 - Комитеты по бюджету и/или по управлению природными ресурсами
 - Субнациональные органы государственного управления
 - Высшие ревизионные органы
- Частный сектор
 - Компании, осуществляющие деятельность на территории страны
 - Отечественные государственные компании
 - Международные государственные компании
 - Отечественные частные компании
 - Международные частные компании
 - Инвесторы
 - Ассоциации предпринимателей
- Гражданское общество
 - Организации на базе общин
 - Национальные неправительственные организации (НПО)
 - Международные неправительственные организации и их отделения в данной стране
 - Средства массовой информации, профсоюзы, учебные заведения и научные учреждения, религиозные организации
- Организации, осуществляющие ИОПДО
 - Администраторы, аудиторы и/или агентства по предоставлению информации
- Международные партнеры
 - Международные учреждения (МВФ, Всемирный банк, Организация Объединенных Наций)
 - Доноры

Принципы и критерии ИОПДО

В 2003 году в Лондоне (в доме приемов Министерства иностранных дел и по делам Содружества Великобритании “Ланкастер-хаус”) состоялась конференция, организованная правительством Великобритании. В ней участвовали представители различных стран, компаний и организаций гражданского общества. Участники конференции приняли Заявление о принципах, направленных на обеспечение большей прозрачности платежей и поступлений в государственный бюджет от добывающих отраслей. Этот документ, известный как Принципы ИОПДО, стал краеугольным камнем в деле реализации Инициативы.

После конференции в “Ланкастер-хаусе” инициатива ИОПДО стала получать все более широкую международную поддержку со стороны государств, крупнейших транснациональных компаний, институциональных инвесторов, в чьем управлении находятся активы стоимостью почти в 7 трлн. долл. США, неправительственных организаций и международных учреждений.

И главное, ряд стран – Азербайджан, Гана, Республика Конго, Кыргызская Республика, Нигерия, Сан-Томе и Принсипи, Тимор-Лешти, Тринидад и Тобаго – приступили к работе по интерпретации и реализации этих принципов, тем самым способствуя формированию концепции и содержания ИОПДО. Эта была важная экспериментальная стадия реализации ИОПДО. Работая над Принципами, реализующие эту инициативу страны определили место ИОПДО в рамках своих местных программ, создали планы действий и процедуры по обеспечению заинтересованности в осуществлении Инициативы внутри стран.

На этом этапе содержание Инициативы обогатилось за счет разнообразного опыта различных стран по ее практической реализации. Кроме того, эта работа способствовала проведению расширенной дискуссии о необходимости более четких указаний по реализации Инициативы, которые, тем не менее, учитывали бы ее добровольный характер и специфические для отдельных стран методы реализации.

После завершения экспериментальной стадии и подключения к ИОПДО других богатых полезными ресурсами стран возникает потребность в согласованном комплексе критериев ИОПДО для всех стран, желающих осуществить данную Инициативу.

На Лондонской конференции 2005 года по ИОПДО участники Инициативы, утвердив разработанные критерии, вместе с тем призвали страны по возможности рассматривать их лишь в качестве минимальных требований. Они признали необходимость учета результатов экспериментальной стадии, что должно оказать содействие странам, участвующим в реализации Инициативы, и компаниям, оказывающим им поддержку в этом. Они высоко оценили руководящие принципы, содержащиеся в документах МВФ “Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере” и “Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере”. Участники высоко оценили и Руководство по вопросам реализации ИОПДО в качестве дополнительного практического пособия в данной области.

Принципы ИОПДО

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 реализовать 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

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 – собственника 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.

Глава 2

Практические рекомендации для богатых ресурсами стран

Общий обзор

Любая страна с хорошо развитой добывающей промышленностью должна стремиться к обеспечению большей прозрачности в управлении доходами от деятельности нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний. Богатым ресурсами странам предлагается не только принять принципы ИОПДО, но и реализовать саму инициативу. Для ее реализации требуются политическая воля и финансовые ассигнования со стороны правительства в целях обеспечения устойчивости в осуществлении необходимых мер. Кроме того, на первых этапах реализации определенная техническая и финансовая поддержка будет оказана со стороны Международного секретариата ИОПДО, международных организаций и учреждений по содействию развитию.

Страны и отрасли, принявшие решение об участии в ИОПДО, должны разработать собственные модели ее реализации. В то же время в ходе экспериментального этапа уже накоплен определенный опыт реализации ИОПДО.

Этапы реализации

Как видно из представленной ниже диаграммы, деятельность в рамках ИОПДО подразделяется на три основных этапа: инициирование, реализация и анализ.



Страна, одобрившая ИОПДО, после проведения консультаций с основными заинтересованными сторонами переходит к следующему этапу – **инициированию**, то есть к созданию механизмов управления и принятия решений, выработке плана работ, организации наращивания потенциала и обеспечению устойчивого финансирования программ. Следующий этап – **реализация** – составляет основу деятельности в рамках ИОПДО. Правительство, компании и организации гражданского общества играют важную роль в раскрытии, распространении и обсуждении отчетов о поступлениях. Формирование консенсуса в процессе этой работы крайне важно для установления и укрепления доверия. Третий этап – **анализ** процесса реализации ИОПДО. На этом этапе происходит обмен информацией об имеющихся проблемах и воз-

возможностях улучшения работы в целях принятия обоснованных решений о дальнейших действиях.

Инициирование. Удалось ли достичь консенсуса по вопросам разработки и планирования мер по реализации инициативы?

На данном этапе основная ответственность за ход работы лежит на правительстве. Оно должно обеспечить наличие структур и процедур управления, кадров и механизмов финансирования. Как правило, это не требует каких-либо особых мер и затрат. Правительство не должно жалеть усилий для привлечения к этой работе организаций гражданского общества и представителей отрасли на самых ранних этапах. Считается, что страна инициировала ИОПДО, после того как цели, контрольные показатели и план дальнейшей работы согласованы основными заинтересованными сторонами.

Реализация. Осуществляется ли опубликование сведений о платежах добывающих предприятий и о соответствующих поступлениях в бюджет? Являются ли публикуемые сведения достоверными и наглядными?

Считается, что страна реализует ИОПДО, если имеются убедительные свидетельства того, что при полномасштабном участии заинтересованных сторон обеспечивается регулярное предоставление, распространение и обсуждение сведений о доходах от деятельности добывающих отраслей. Все страны, реализующие ИОПДО, должны выполнять эту работу в соответствии с Принципами и Критериями ИОПДО, при этом конкретная модель реализации в той или иной стране будет отражать культурно-правовые особенности данной страны.

Анализ. Созданы ли механизмы ежегодного получения отзывов заинтересованных сторон о ходе реализации ИОПДО?

С течением времени необходимо совершенствовать меры по реализации ИОПДО с учетом накопленного опыта. Правительства должны содействовать этому процессу, создавая необходимые условия и механизмы для получения отзывов и рекомендаций в целях принятия обоснованных решений о дальнейших действиях. Организации гражданского общества должны тесно взаимодействовать с правительством и представителями отрасли в целях осуществления дополнительного контроля за этими процессами. Например, по итогам анализа процесса реализации ИОПДО могут вноситься изменения в процедуры принятия решений, в состав представителей заинтересованных сторон, в программы мер по наращиванию потенциала.

Резюме рекомендуемых и дополнительных мер

В представленной ниже таблице приводятся рекомендации для стран, стремящихся соответствовать критериям ИОПДО. Рекомендации подготовлены на основе опыта реализации Инициативы в Нигерии, Азербайджане, Гане и Кыргызской Республике.

Рекомендуемые меры (выделены темно-синим цветом) – это меры, которые считаются важными для успешной реализации Инициативы; **дополнительные меры** (выделены голубым цветом) – это дальнейшие меры, которые могут быть приняты для улучшения работы по реализации Инициативы.

Рекомендуемые меры Дополнительные меры

Инициирование

А. Присоединение к Инициативе

1. Определены ли правительством основные заинтересованные в ИОПДО стороны?

A1. Предпринята ли правительством официальная оценка заинтересованных сторон и определены ли движущие силы, степень практической целесообразности и последствия реализации ИОПДО?

2. Выступило ли правительство с четким публичным заявлением о намерении осуществить ИОПДО?

3. Проведен ли правительством анализ правовой базы в целях выявления возможных препятствий на пути реализации ИОПДО?

A3. Размещены ли на сайте правительства имеющиеся сведения о поступлениях в бюджет?

В. Создание необходимых структур и механизмов

4. Назначен ли решением правительства руководитель процесса реализации ИОПДО? Объявлено ли публично об этом назначении?

5. Включены ли правительством в состав руководящих органов по реализации ИОПДО высокопоставленные представители соответствующих министерств и ведомств?

6. Обязалось ли правительство на самом высоком уровне руководить реализацией ИОПДО?

7. Создан ли правительством четкий механизм эффективного управления процессом принятия решений по реализации ИОПДО?

8. Утвержден ли правительством план мер по реализации ИОПДО?

9. Отражает ли состав официально учрежденных комитетов баланс интересов заинтересованных сторон?

A9. Представлены ли в составе комитетов по реализации ИОПДО руководители компаний и организаций гражданского общества?

9а. Были ли разработаны и учреждены правительством механизмы работы с более широким кругом заинтересованных сторон?

10. Были ли определены и сформированы правительством источники устойчивого финансирования деятельности по реализации ИОПДО?

A10. Определены ли правительством надлежащие меры по привлечению поддержки со стороны международных организаций на начальном этапе?

11. Принимаются ли государством меры по повышению уровня информированности государственных ведомств, основных и второстепенных заинтересованных сторон об ИОПДО?

С. Разработка процедур

12. Удовлетворено ли большинство основных заинтересованных сторон процедурой разработки форм отчетности?

A12. Приняты ли меры по оказанию заинтересованным сторонам содействия в понимании и заполнении форм отчетности?

13. Назначен ли администратор, которого большинство основных заинтересованных сторон считает надежным и беспристрастным?

14. Приняты ли меры по обеспечению устойчивого финансирования работы администратора?

15. Выявлены ли потребности основных заинтересованных сторон в наращивании их потенциала и возможностей?

16. Приняты ли меры по реализации официальных и неофициальных программ наращивания потенциала до момента раскрытия информации?

Реализация

D. Раскрытие и публикация информации

17. Какая информация подлежит раскрытию, кто будет осуществлять раскрытие и в какой форме?

17a. Какие потоки выгод будут отражаться в отчетности?

A17a. Существуют ли дополнительные потоки выгод, которые могут быть отражены в отчетности на добровольной основе?

17b. Каким образом будет обеспечено представление отчетов всеми компаниями?

17c. Какие отчеты будут представлять правительства и компании?

18. Являются ли достоверными представленные отчеты о платежах и поступлениях?

18а. В случаях, когда подобные аудиторские проверки еще не проводились, была ли назначена аудиторская компания (или компании) для проведения достоверного и независимого аудита данных о платежах и поступлениях?

19. Как администратор будет готовить отчет по ИОПДО?

A19а. Определена ли в рамках процесса отчетности приемлемая допустимая погрешность?

A19б. Предусмотрена ли возможность проведения независимого аудита отраженных в отчете данных, если этого потребует большинство заинтересованных сторон ИОПДО?

20. Как будет происходить раскрытие содержания отчета по ИОПДО?

20а. Будут ли в опубликованном отчете по ИОПДО представлены совокупные показатели или данные с разбивкой по позициям?

Е. Широкое распространение и обсуждение раскрытой информации

21. Является ли отчет по ИОПДО доступным и понятным для общественности?

21а. Существуют ли механизмы для широкого распространения информации о полученных результатах?

22. Проводилось ли обсуждение опубликованной отчетности о платежах и поступлениях с участием основных заинтересованных сторон?

A22. Проводилось ли обсуждение результатов с привлечением более широкого круга заинтересованных сторон?

Анализ реализации Инициативы

Г. Анализ хода и результатов работы

23. Существуют ли механизмы мониторинга и оценки реализации ИОПДО?

A23a. Существует ли официальный механизм независимой оценки?

A23b. Имели ли другие страны и заинтересованные стороны возможность ознакомиться с опытом, накопленным в ходе реализации Инициативы?

24. Повлияли ли механизмы обратной связи на порядок принятия решений и другие процедуры?

Инициирование

А. Присоединение к Инициативе

Рекомендуемая мера № 1. Определены ли правительством основные заинтересованные в ИОПДО стороны?

В основе Принципов ИОПДО лежит понимание того, что важный и ценный вклад в реализацию Инициативы могут внести все заинтересованные стороны – правительства и их ведомства, добывающие компании, компании по оказанию услуг, многосторонние организации, финансовые организации, инвесторы и неправительственные организации. Поэтому необходимо с самого начала определить круг основных и второстепенных заинтересованных в ИОПДО сторон. В разных странах они будут разными, но в их число следует включить все субъекты, участие которых необходимо для успешной реализации Инициативы.

Определение круга заинтересованных сторон и вовлечение их в работу на раннем этапе имеют важнейшее значение для эффективной реализации Инициативы. Уровень приверженности страны реализации ИОПДО, заинтересованности в данной деятельности и серьезности принимаемых мер – все это в значительной степени будет зависеть от того, насколько основные заинтересованные стороны будут удовлетворены реализацией Инициативы в части ее выгод и своевременности.

Дополнительная мера № А1. Предпринята ли правительством официальная оценка заинтересованных сторон и определены ли движущие силы, степень практической целесообразности и последствия реализации ИОПДО?

В некоторых странах заинтересованных сторон окажется не так уж много, и определить их круг будет сравнительно легко. Однако во многих странах в силу больших масштабов и сложной структуры добывающих отраслей число заинтересованных сторон является значительным. В этих случаях потребуются более широкий, официальный анализ этих организаций и факторов их заинтересованности в реализации ИОПДО, что позволит стране принять объективное решение о формах и методах этой реализации.

Рекомендуемая мера № 2. Выступило ли правительство с четким публичным заявлением о намерении осуществить ИОПДО?

В целях повышения степени информированности населения об ИОПДО правительство должно выступить с четким публичным заявлением, в том числе в средствах массовой информации, о своей приверженности принципам ИОПДО и о решимости осуществить реализацию Инициативы. В этом заявлении правительство должно не

Конкретный пример № 1
В Нигерии Национальная рабочая группа заинтересованных сторон (NSWG) состоит из 28 членов, представляющих основные заинтересованные стороны. Двое представляют организации гражданского общества, 1 – средства массовой информации, 2 – национальное собрание, 2 – законодательные собрания штатов, 3 – отечественные и транснациональные нефтяные компании, 4 – организованный частный сектор, 14 – федеральное правительство.

только декларировать одобрение ИОПДО, но и сообщить о мерах по обеспечению соответствия Критериям ИОПДО, принятых или намечаемых к принятию в разумно обоснованные (и определенные) сроки. С заявлением должен выступить глава государства или уполномоченный представитель правительства.

Представляется целесообразным учредить национальный государственный веб-сайт по вопросам ИОПДО и разместить на нем заявление о намерении осуществить реализацию Инициативы. Копию заявления следует направить в Международный секретариат ИОПДО для размещения его на сайте секретариата.

Конкретный пример № 2

В Кыргызской Республике для проведения независимого аудита государственных компаний требуется принятие специального законодательства.

В Азербайджане никаких изменений законодательства не требуется, а Меморандум о взаимопонимании (MoV) между различными заинтересованными в ИОПДО сторонами имеет силу закона.

Конкретный пример № 3

В Нигерии проект Закона об ИОПДО дополняет предложенные проекты законов о финансовой ответственности и свободе информации.

Рекомендуемая мера № 3. Проведен ли правительством анализ правовой базы в целях выявления возможных препятствий на пути реализации ИОПДО?

ИОПДО, как правило, вписывается в правовую базу отлаженной системы управления доходами наряду с механизмами налогового контроля. В принципе она не предъявляет каких-то особых требований к правительствам.

Однако в некоторых случаях требуется придать ИОПДО официальный правовой статус, выработать новую политику по обеспечению прозрачности, управления доходами и деятельности предприятий либо внести изменения в действующую политику и законодательные акты по вопросам ИОПДО. Если требуются дополнительные правовые меры, правительству следует прежде всего провести анализ действующего законодательства в целях обеспечения четкости и последовательности. Правительство может рассмотреть возможность включения требования о прозрачности в управлении доходами добывающих отраслей в законодательство по борьбе с коррупцией либо дополнить это требование законами о борьбе с взяточничеством или о правовой защите государственных должностных лиц, выступающих с заявлениями о проблемах общественного значения.

Дополнительная мера № А3. Размещены ли на сайте правительства имеющиеся сведения о поступлениях в бюджет?

Опубликование сведений о поступлениях в бюджет (прежде всего от предприятий добывающих отраслей), даже в неполном виде, может служить отправной точкой для оценки улучшения качества предоставляемых данных. В идеале правительство должно разместить эти сведения на своем веб-сайте и дать ссылку на национальный сайт по вопросам ИОПДО. Опубликование отчетности о доходах от деятельности добывающих отраслей на раннем этапе станет убедительным свидетельством приверженности правительства принципам прозрачности.

В. Создание необходимых структур и механизмов

Рекомендуемая мера № 4. Назначен ли решением правительства руководитель процесса реализации ИОПДО? Объявлено ли публично об этом назначении?

Правительство должно назначить лицо достаточно высокого ранга, которое возглавит работу по реализации ИОПДО и которому доверяют все заинтересованные стороны. Работа по реализации ИОПДО, как правило, предусматривает взаимодействие различных министерств и ведомств, поэтому назначаемое лицо должно обладать достаточными полномочиями.

Согласно сложившейся практике, такие уполномоченные работают в соответствующих министерствах или ведомствах. Возможно, уполномоченному понадобится заместитель и некий аппарат, но создавать специальное ведомство, пожалуй, не потребуется. В любом случае необходимо четко определить его обязанности в качестве координатора, а также обеспечить возможность выполнять эти обязанности, не подвергаясь неоправданному политическому давлению. Если будет учрежден национальный сайт по вопросам ИОПДО, на нем следует указать фамилию и контактные данные этого уполномоченного, что будет способствовать повышению ответственности самого уполномоченного и правительства.

Рекомендуемая мера № 5. Включены ли правительством в состав руководящих органов по реализации ИОПДО высокопоставленные представители соответствующих министерств и ведомств?

Общеизвестно, что высокопоставленные должностные лица – люди занятые. Однако для реализации ИОПДО требуется взаимодействие многочисленных министерств и ведомств как на общенациональном, так и на региональном уровне. Этим и объясняется необходимость назначения в официальные комитеты преданных делу высокопоставленных представителей правительственных органов.

Рекомендуемая мера № 6. Обязалось ли правительство на самом высоком уровне руководить реализацией ИОПДО?

Устойчивое политическое руководство на высоком уровне во многих случаях позволяет обеспечить бесперебойную реализацию ИОПДО и решить многие проблемы, возникающие в ее ходе.

Конкретный пример № 4

В Гане разработан подробный документ о Секретариате по реализации ИОПДО. Эта информация является общедоступной. Секретариат представляет собой специальный отдел при министерстве горнодобывающей промышленности и является центральным пунктом координации всей деятельности по реализации ИОПДО.

Конкретный пример № 5

В Кыргызской Республике в состав комитета по реализации ИОПДО входят старшие советники премьер-министра, а также высшие должностные лица ряда министерств – финансов, промышленности и торговли, иностранных дел, правового департамента.

Конкретный пример № 6

В Кыргызской Республике председателем Консультативного комитета по вопросам ИОПДО является премьер-министр, а заместитель министра финансов возглавляет Комитет по реализации ИОПДО и всю деятельность в рамках Инициативы в целом.

Конкретный пример № 7
В Гане в Комитет по реализации ИОПДО входят 17 членов: 12 представителей правительства, представитель ассоциации предпринимателей от корпораций, представители доноров и организации гражданского общества. Комитет проводит “круглые столы”, участники которых обсуждают перспективы ИОПДО и передают свои замечания в Комитет.

Конкретный пример № 8
В Азербайджане подписан Меморандум о взаимопонимании между заинтересованными сторонами, в котором определены их права и обязанности. Он размещен на национальном сайте по вопросам ИОПДО (http://www.oilfund.az/doc/memorandum_en.doc).

Рекомендуемая мера № 7. Создан ли правительством четкий механизм эффективного управления процессом принятия решений по реализации ИОПДО?

Деятельность в рамках ИОПДО предусматривает принятие решений по согласованию с различными заинтересованными сторонами, организациями, представителями компаний и партнерами. При выборе механизма управления процессом реализации ИОПДО правительству следует четко определить функции и сферы ответственности и обеспечить эффективную координацию при проведении консультаций и принятии решений.

Рекомендуемая мера № 8. Утвержден ли правительством план мер по реализации ИОПДО?

Чтобы продемонстрировать свою приверженность реализации ИОПДО, правительство должно согласовать план мер по реализации с основными заинтересованными в ИОПДО сторонами и опубликовать его. План должен предусматривать, в частности, меры по расширению возможностей правительства, компаний и местных НПО, а также меры по содействию выверке данных о поступлениях в бюджет и по оценке выполненной работы в сопоставлении с целевыми показателями для каждого субъекта с указанием согласованных смет и сроков.

Желательно разместить этот план на национальном сайте по вопросам ИОПДО, чтобы все заинтересованные стороны заранее имели информацию о планируемых мерах и процедурах, особенно в части расширения возможностей, отчетности и распространения сведений о результатах.

Рекомендуемая мера № 9. Отражает ли состав официально учрежденных комитетов баланс интересов заинтересованных сторон?

Ввиду предполагаемого значительного числа заинтересованных сторон и ограниченности количественного состава координационного комитета необходимо принять прагматичное решение по составу комитета: он должен отражать разнообразие, широту охвата заинтересованных сторон и обеспечивать их адекватное представительство.

Дополнительная мера № А9. Представлены ли в составе комитетов по реализации ИОПДО руководители компаний и организаций гражданского общества?

Ранг представителей организаций гражданского общества и компаний в комитетах по реализации ИОПДО различается от страны к стране, что отражает уровень мотивации различных заинтересованных сторон и их представления об ожидаемых результатах реализации Инициативы. Однако бытует мнение, что эффективность работы комитетов будет выше, если в их составе имеются высокопоставленные представители гражданского общества и частного сектора.

Помимо участия представителей соответствующего уровня целесообразно обеспечить стабильность персонального состава комитета, а если это невозможно, организации должны взять на себя ответственность за надлежащее информирование новых представителей о работе, целях и задачах комитета.

Рекомендуемая мера № 9а. Были ли разработаны и учреждены правительством механизмы работы с более широким кругом заинтересованных сторон?

Необходимо создать такие механизмы управления, чтобы все заинтересованные стороны, определенные на этапе *присоединения к Инициативе*, имели возможность выражать свои интересы при разработке деятельности по реализации ИОПДО. В частности, необходимо проводить инициативную работу с малыми предприятиями и организациями гражданского общества, причем не только в столице, но и в регионах.

Как уже отмечалось, представляется целесообразным, чтобы правительство учредило национальный веб-сайт по вопросам ИОПДО, на котором можно было бы размещать всю информацию об организации работы по реализации Инициативы, об управлении этой деятельностью и об инициативной работе с различными организациями.

Рекомендуемая мера № 10. Были ли определены и сформированы правительством источники устойчивого финансирования деятельности по реализации ИОПДО?

В интересах обеспечения долгосрочной устойчивости деятельности по реализации ИОПДО правительству следует уже на раннем этапе определить устойчивый источник финансирования этой работы внутри страны. Можно предусмотреть финансирование деятельности по реализации ИОПДО за счет доходов от добычи нефти и других полезных ископаемых по истечении определенного начального периода (например, первых трех циклов отчетности).

Конкретный пример № 9

В Нигерии в целях обеспечения широкого представительства заинтересованных сторон состав рабочей группы был расширен: в нее включены представители СМИ, профсоюзов и юрист. Члены рабочей группы обязаны подтверждать свои полномочия документами от представляемых ими организаций.

Конкретный пример № 10

По мнению ряда заинтересованных сторон Ганы, состав Комитета по реализации ИОПДО необходимо расширить с включением в него представителей малых предприятий. Участие предприятий указанной категории можно организовать путем их представительства через ассоциацию предпринимателей.

Конкретный пример № 11

В Нигерии в проекте Закона об ИОПДО предлагается выделение средств на финансирование ИОПДО отдельной строкой государственного бюджета. В Кыргызской Республике небольшая часть выручки от продажи государственной доли в горнодобывающем предприятии была направлена на проведение аудита государственной горнодобывающей компании в соответствии с требованиями ИОПДО. В Азербайджане расходы на реализацию ИОПДО будут оплачиваться поочередно за счет средств компаний и государства.

Конкретный пример № 12

В Гане DFID оказало содействие в организации крупной учредительной конференции участников ИОПДО:

- провело информационные мероприятия по пропаганде Инициативы в стране;
- представило информацию о нынешнем состоянии ИОПДО в других странах – участниках экспериментальной стадии;
- определило нынешний уровень осуществления ИОПДО в стране;
- наметило возможности по реализации Инициативы в стране и охарактеризовало имеющиеся проблемы.

Конкретный пример № 13

В Нигерии при проведении опроса заинтересованных сторон респондентам (среди которых были нефтяники, бизнесмены и учителя) задавали вопрос: “Каким образом распределяются доходы от одного барреля нефти?”

Наиболее типичный ответ: “При цене барреля нефти 30 долл. США 5 долл. составляет стоимость добычи, 5 долл. – доход государства, а остальные 20 долл. получает добывающая компания”.

Дополнительная мера № А10. Определены ли правительством надлежащие меры по привлечению поддержки со стороны международных организаций на начальном этапе?

Международные организации и некоторые страны обязались оказать необходимую финансовую, техническую и дипломатическую помощь странам, присоединившимся к ИОПДО, на начальных этапах ее реализации. Эта внешняя помощь предполагает содействие в организации контактов между партнерами по ИОПДО и предоставление технических консультантов по вопросам реализации Инициативы. Оказание помощи не должно подменять собой руководящую роль национального правительства. Кроме того, необходимо обеспечить устойчивое оказание необходимой поддержки по истечении начального периода.

Рекомендуемая мера № 11. Принимаются ли государством меры по повышению уровня информированности государственных ведомств, основных и второстепенных заинтересованных сторон об ИОПДО?

Поскольку реализация ИОПДО осуществляется при руководящей роли государства, правительство должно принять меры по повышению уровня информированности об Инициативе прежде всего в государственных ведомствах (например, в министерствах нефтяной или горнодобывающей промышленности, финансов, в высшем ревизионном органе). Соответствующие государственные ведомства должны обеспечить полномасштабный учет вопросов о доходах бюджета от добычи полезных ископаемых в Документах по стратегии сокращения бедности, а также в обсуждениях и консультациях при подготовке этих документов. Одновременно правительство должно инициировать разработку и реализацию долгосрочной программы по наращиванию потенциала основных заинтересованных в ИОПДО сторон. Во многих странах отмечается недостаточный уровень информированности либо неверные представления о тех или иных аспектах, касающихся доходов добывающих предприятий (см. конкретный пример № 13). Правительства стран, участвующих в реализации ИОПДО, приняли различные меры по повышению уровня информированности и наращиванию потенциала более широкого круга заинтересованных сторон. Это могут быть такие меры, как привлечение СМИ на начальной стадии реализации ИОПДО, разработка стратегии по распространению информации для соответствующих министерств, включение вопросов о значении доходов от добычи полезных ископаемых и подотчетности правительственных органов в государственные школьные программы.

С. Разработка процедур

Рекомендуемая мера № 12. Удовлетворено ли большинство основных заинтересованных сторон процедурой разработки форм отчетности?

Для представления сведений о доходах в соответствии с требованиями ИОПДО разработаны примерные формы отчетности (примеры даны в качестве приложений к данному Руководству). Предполагается, что в ходе реализации Инициативы страны будут вносить необходимые изменения в эти формы и расширять их содержание с учетом особенностей и потребностей конкретных стран и отраслей.

В некоторых странах координация работы по внесению изменений в формы отчетности может быть поручена специалисту или организации. В этом случае важно, чтобы они не только обладали необходимой квалификацией, но и пользовались доверием основных заинтересованных сторон и поддерживали с ними регулярные контакты.

Дополнительная мера № А12. Приняты ли меры по оказанию заинтересованным сторонам содействия в понимании и заполнении форм отчетности?

В ряде случаев при обсуждении и анализе содержания форм отчетности возникают трудности в связи с отсутствием необходимой квалификации, которая требуется для понимания различных видов доходов нефтяных и горнодобывающих предприятий и оптимального порядка их учета.

Рекомендуемая мера № 13. Назначен ли администратор, которого большинство основных заинтересованных сторон считает надежным и беспристрастным?

Необходимо назначить администратора для сбора и анализа данных о доходах, предоставляемых компаниями и государством. Этот администратор должен пользоваться доверием заинтересованных сторон, иметь репутацию беспристрастного и компетентного лица. Функции администратора может исполнять частная аудиторская фирма, физическое лицо, уже существующий или специально созданный официальный орган. Главное, чтобы этот орган, по мнению заинтересованных сторон, был независимым, в том числе и от давления со стороны правительства.

При этом может возникнуть конфликт интересов, реальный или предполагаемый. Например, если администратором назначена аудиторская компания, уже являющаяся аудитором одной из компаний, представляющих отчетность в соответствии с требованиями ИОПДО, это может считаться конфликтом интересов, так же как и наличие связей с представителем правительства, занимающимся вопросами управления доходами.

Конкретный пример № 14

В Азербайджане была создана специальная комиссия, в которую вошли представители правительства, компаний и НПО, по проведению конкурса и выбору независимого администратора (им стала аудиторская фирма) для выверки данных отчетности о платежах и поступлениях в бюджет.

Рекомендуемая мера № 14. Приняты ли меры по обеспечению устойчивого финансирования работы администратора?

Выверка и аудит данных о доходах, представляемых всеми соответствующими государственными органами и всеми добывающими компаниями, – это кропотливый процесс, зависящий от того, какой уровень детализации требуется заинтересованным сторонам. Такая работа связана с определенными затратами, и даже если на начальном этапе реализации ИОПДО финансирование предоставляется из внешних источников, правительству следует с первых шагов определить устойчивый источник финансирования.

Конкретный пример № 15

В Нигерии определены следующие потребности в наращивании потенциала заинтересованных сторон:

- наращивание технического потенциала организаций гражданского общества в целях более эффективного исполнения ими своих функций;
- наращивание технического потенциала отчитывающихся организаций для правильного заполнения отчетности;
- наращивание материально-технического потенциала государственных органов в целях оптимизации систем исполнения принятых решений;
- наращивание потенциала государственных органов по установлению контактов и организации совместной работы;
- наращивание технического потенциала представителей заинтересованных сторон по следующим вопросам: доходы нефтяных и горнодобывающих компаний, базовые аспекты налогового администрирования, основные функции и сферы ответственности в указанных областях;
- расширение возможностей НПО и компаний по принятию решений и формированию консенсуса.

Рекомендуемая мера № 15. Выявлены ли потребности основных заинтересованных сторон в наращивании их потенциала и возможностей?

Отчетность в соответствии с требованиями ИОПДО должна предоставляться в доступной и понятной форме, что позволит сократить потребности в обучении представителей тех организаций, которые будут пользоваться этими отчетами. Тем не менее основные заинтересованные в ИОПДО стороны должны иметь представление о процедурах отчетности, чтобы судить о достоверности полученных данных.

Меры по наращиванию потенциала должны быть направлены не только на обучение навыкам контрольно-ревизионной деятельности. Представители правительств, организаций гражданского общества, а в ряде случаев и компаний заявили о необходимости расширения возможностей по организации совместной работы, решению материально-технических вопросов и принятию решений, что позволит им получить информацию о том, “на что обращать особое внимание” при изучении данных о сделках компаний, и научиться отстаивать свою точку зрения в переговорах с представителями правительства и компаний.

Рекомендуемая мера № 16. Приняты ли меры по реализации официальных и неофициальных программ наращивания потенциала до момента раскрытия информации?

На удовлетворение всех намеченных потребностей в наращивании потенциала заинтересованных сторон требуется время, поэтому эту работу следует начинать как можно раньше. До реализации Инициативы необходимо приступить к выполнению соответствующих программ по наиболее значимым направлениям, связанным с повышением уровня информированности и наращиванием потенциала заинтересованных сторон.

Это позволит с самого начала энергично взяться за работу и продемонстрирует твердую приверженность страны осуществлению ИОПДО. При этом, как и в отношении реализации ИОПДО, необходимо определить устойчивые источники финансирования этих программ.

Конкретный пример № 16

До сих пор 90 процентов финансирования деятельности организаций гражданского общества в части наращивания потенциала по реализации ИОПДО в Нигерии поступало от международных доноров. Однако организации гражданского общества осознают необходимость формирования устойчивых источников дохода и нуждаются в содействии для организации кампаний по привлечению финансирования внутри страны.

Реализация

D. Раскрытие и публикация информации

Рекомендуемая мера № 17. Какая информация подлежит раскрытию, кто будет осуществлять раскрытие и в какой форме?

Конкретный пример № 17

Вопросы объема форм отчетности в Нигерии

- Включаются ли в отчеты издержки нетехнического характера, такие как затраты на обеспечение безопасности?
- Как в аудиторской проверке будут отражаться производные платежи, когда некоторые компании удерживают 3 процента на финансирование необходимого инфраструктурного развития?
- Отражаются ли затраты компаний на развитие школ и медицинских центров, а также на выплату зарплаты и пр., как “издержки производства” или как инвестиции компаний на социальные нужды?

В период инициирования будет согласован процесс разработки форм отчетности для компаний и правительств и определен администратор для подготовки отчета по ИОПДО. В начале реализации важно точно определить объем и характер раскрываемой информации, которая будет включаться в формы отчетности.

Необходимо наращивать потенциал всех заинтересованных сторон, что позволит им принять участие в данном обсуждении. Несмотря на то что основными участниками, скорее всего, будут правительство и компании, рекомендуется приложить максимум усилий для обеспечения взаимодействия со всеми сторонами.

Решение по содержанию отчетности может приниматься исходя из налогового-бюджетного режима, который во многих случаях будет определять применимое соглашение о разделе продукции. Если заинтересованные стороны сочтут необходимым включение определенных обоснованных затрат (например, на безопасность, подготовку персонала и инфраструктуру), они могут быть детализированы в примечаниях к отчету. В более общем смысле полезно, чтобы в Отчетах по ИОПДО указывалось, в какой мере затраты, связанные с потоками выгод, анализировались в рамках независимого аудита.

Рекомендуемая мера № 17а. Какие потоки выгод будут отражаться в отчетности?

Конкретный пример № 18

В Гане было решено, что организация, раскрывающая информацию, будет публиковать данные о доходах раз в полгода. Потоки выгод включали плату за право разработки недр, подоходный налог с компаний, налог, взимаемый по мере поступления доходов (PAYE), сбор за реконструкцию и другие сборы. Кроме того, корпоративные партнеры приняли решение публиковать данные о своих отчислениях на нужды общин начиная с 2002 года в разбивке по секторам, таким как образование, здравоохранение и инфраструктура.

Платежи и поступления определяют как любой потенциальный источник экономических выгод, которые страна – собственник недр получает от добывающих отраслей промышленности. В них не предполагается включать косвенные экономические выгоды, такие как строительство объектов инфраструктуры или наем местного персонала.

Все существенные потоки выгод должны отражаться в отчетности. Поток выгод является существенным, если его отсутствие или неверное отражение может привести к искажению окончательного отчета по ИОПДО.

Рекомендуется считать поток выгод существенным, если он:

Вариант 1: превышает А процентов общей стоимости продукции за отчетный период по оценке правительства страны – собственника недр;

Вариант 2: превышает В процентов общей стоимости продукции за отчетный период по оценке компании, действующей в стране – собственнике недр; или

Вариант 3: превышает С млн. долл. США [или D млн. в местной валюте]

Потоки выгод могут включать:

Поступления и платежи	Подробная характеристика
Поступления от производства, причитающиеся правительству страны – собственника недр	Доля правительства страны – собственника недр в общем объеме производства. Данный причитающийся доход от производства может переводиться либо непосредственно правительству страны – собственника недр, либо национальной государственной компании. Кроме того, такие поступления могут быть в натуральной и/или денежной форме.
Поступления от производства, причитающиеся национальной государственной компании	Доля национальной государственной компании в общем объеме производства. Данный причитающийся доход от производства образуется за счет доли участия в акционерном капитале национальной государственной компании. Данные поступления могут быть в натуральной и/или денежной форме.
Налог на прибыль	Налог взимается с прибыли компании от работ по разведке и добыче полезных ископаемых.
Плата за право разработки недр	<p>Схема взимания платы за разработку недр будет различаться в зависимости от системы политического руководства, принятой в данной стране.</p> <p>Схема взимания платы за разработку недр может включать обязательство компании реализовать всю продукцию и выплатить пропорциональную часть выручки от продажи.</p> <p>В других случаях правительство страны – собственника недр имеет более непосредственную долю участия в основном производстве и организует реализацию продукции независимо от держателя концессии. Такие платежи за право разработки недр сродни доходу от производства, причитающемуся правительству страны – собственника недр.</p>

Поступления и платежи	Подробная характеристика
Дивиденды	Дивиденды, выплачиваемые правительству страны – собственника недр как акционеру национальной государственной компании и любое распределение прибыли на любой капитал, кроме привлеченного или заемного капитала.
Бонусы (например, в связи с выдачей разрешений, открытиями, добычей)	Выплаты бонусов в связи с: <ul style="list-style-type: none"> • присуждением, предоставлением и передачей прав на разработку недр; • достижением определенного уровня добычи или определенных целевых показателей; • открытием дополнительных запасов/месторождений полезных ископаемых.
Лицензионные платежи, арендные платежи, вступительные платежи и другие лицензионные и/или концессионные платежи	Платежи правительству страны – собственника недр и/или национальной государственной компании за: <ul style="list-style-type: none"> • получение и/или начало разведочных работ и/или за сохранение лицензии или концессии (лицензионные/концессионные платежи); • выполнение разведочных работ и/или сбор данных (вступительные платежи). Обычно производятся на предпроизводственном этапе; • лизинг или аренду концессионного или лицензионного участка.
Другие значительные поступления, получаемые правительствами стран – собственников недр	Данные платежи и поступления включают налоги, взимаемые с доходов, продукции и прибыли компаний. Сюда не входят налоги на потребление, такие как налог на добавленную стоимость, подоходный налог с физических лиц и налог с продаж.

В целях достижения полной прозрачности особое внимание необходимо уделить оценке потоков выгод (платежей и поступлений) в натуральной форме, в противном случае могут возникнуть существенные расхождения. Например, в Республике Конго при конвертировании “затрат в долларах” в “затраты в баррелях” применяется “фискальная цена” (согласованная цена за баррель) для исчисления прибыли в баррелях, подлежащей разделу по соглашению о разделе продукции. Использование такой справочной цены в формах отчетности должно сопровождаться примечаниями, в которых указывается, кто продал нефть, кто получил выгоду от продажи, какие цены были получены, и приводится их сравнение с базовыми ценами. Кроме того, в примечаниях справочные цены должны быть сопоставлены с международными базисными ценами.

Дополнительная мера № А17а. Существуют ли дополнительные потоки выгод, которые могут быть отражены в отчетности на добровольной основе?

Могут существовать потоки выгод, не столь значительные по объему, которые компании или правительства стран – собственников недр, тем не менее, захотят отразить в отчетности на добровольной основе. При наличии таких потоков важно обеспечить, чтобы их отражение в отчетах не повлияло на интерпретацию представленной в них информации.

Рекомендуемая мера № 17b. Каким образом будет обеспечено представление отчетов всеми компаниями?

Правительствам необходимо рассмотреть вопрос о том, как наилучшим образом обеспечить, чтобы все компании представляли отчеты своевременно и использовали согласованные формы отчетности. В некоторых странах это можно обеспечить, заключив добровольные соглашения с компаниями, тогда как в других странах для этого может потребоваться создание соответствующей законодательной базы. Правительствам стран, реализующим ИОПДО, возможно, придется в полной мере использовать свои законодательные возможности, чтобы добиться сотрудничества со стороны компаний в этом плане. Помимо этого, они могут добиваться, чтобы сотрудничество в реализации ИОПДО стало условием подписания любого договора с вновь созданной или уже существующей компанией.

Требование о предоставлении отчетности по ИОПДО должно распространяться на все добывающие компании (в том числе международные, национальные и государственные компании), действующие в данной стране. Организация может освобождаться от обязанности представления отчетов только в том случае, если она может с большой степенью определенности доказать, что суммы, отраженные в ее отчете, в любом случае несут незначительный характер.

Правительства могут предпочесть представлять отчеты о потоках выгод таких мелких компаний в совокупности. Если они составляют значительную долю в общей сумме полученных поступлений, особое внимание следует уделить установлению соответствующего порогового уровня.

Рекомендуемая мера № 17с. Какие отчеты будут представлять правительства и компании?

В соглашении о разработке форм отчетности должны быть изложены принципы бухгалтерского учета и методика расчета, которые следует применять в отчетах по ИОПДО для обеспечения сопоставимости информации, представленной компаниями и правительством страны – собственника недр.

Различия в отчетных периодах, валютах и единицах измерения могут вызвать обоснованные расхождения между совокупными данными правительства о поступлениях и совокупными данными компаний об отчислениях. Такие расхождения могут значительно превосходить обычно допустимые пределы погрешности. В целях сокращения обоснованных расхождений и просрочек в процессе раскрытия информации необходима стандартизация этих переменных параметров путем взаимного согласования порядка бухгалтерского учета.

По мере накопления дополнительного опыта реализации ИОПДО данный руководящий принцип будет, очевидно, уточнен.

Система бухгалтерского учета: Поскольку правительства стран – собственников недр обычно не имеют возможности оценивать начисленные платежи по ожидаемым поступлениям от компаний за конкретный период, всем структурам рекомендуется вести отчетность на основе кассового метода учета.

Поскольку регулярные отчеты компаний будут составляться методом начисления, можно потребовать, чтобы аудиторы компаний включали в свой отчет данные выверки. Тогда произведенные денежные выплаты будут соотнесены с данными, представленными в их финансовых отчетах.

Валюта отчетности: Правительствам и компаниям необходимо согласовать валюту отчетности.

Рекомендуется, чтобы в горнодобывающей отрасли, где большинство платежей производится в местной валюте, учетной единицей служила такая валюта, а в нефтегазовой отрасли, где рыночные цены котируются в долларах США, – доллар США.

Однако страны могут принять решение об опубликовании сведений о платежах и поступлениях в рамках ИОПДО как в местной валюте, так и в долларах США, в частности для того, чтобы эти цифры были более понятны местному населению.

Что касается сделок, проводимых в других валютах, не совпадающих с учетной единицей, то для перевода этих валют в валюту отчетности рекомендуется применять среднемесячный или среднеквартальный обменный курс.

Отчетный период: Большинство нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний ведут внутреннюю отчетность на ежемесячной или ежеквартальной основе, а внешние отчеты – на ежегодной основе, поэтому необходимо согласовать, какая периодичность отчетности наиболее приемлема для отчитывающихся организаций.

Отчетность по ИОПДО должна представляться не реже, чем раз в год, хотя в некоторых случаях удобнее полугодовая периодичность.

Представление заполненных форм отчетности. Рекомендуется, чтобы компании и правительство представляли свои заполненные формы администратору с минимальной разницей во времени в целях обеспечения большей достоверности процесса.

Отчеты также должны составляться своевременно. Чем больше времени уходит на их подготовку, тем менее актуальными они становятся и тем меньше смысла разворачивать политические дебаты относительно отраженных в них платежей и поступлений.

Рекомендуемая мера № 18. Являются ли достоверными представленные отчеты о платежах и поступлениях?

Достоверность отчетности ИОПДО зависит от достоверности данных о платежах и поступлениях, представленных администратору компаниями и правительством.

Рекомендуется, чтобы процесс отчетности в максимальной степени базировался на существующих процедурах и институтах, а также на международных стандартах. На практике он может включать следующее:

- Компании должны получить от внешнего аудитора заключение о том, что сведения, которые они планируют представить в рамках ИОПДО, соответствуют их финансовым отчетам. Это может быть требование о “специальных процедурах”, прилагаемое к заданию по внешнему аудиту. Аудиторы соотнесут представленные компаниями отчеты, составленные на основе кассового метода учета, с их финансовыми отчетами, составленными методом начисления. Данная процедура должна отвечать соответствующим международным стандартам аудита.
- Аналогичным образом необходимо запросить у государственного аудитора заключение о достоверности сведений, представленных правительством.

Рекомендуемая мера № 18а. В случаях, когда подобные аудиторские проверки еще не проводились, была ли назначена аудиторская компания (или компании) для проведения достоверного и независимого аудита данных о платежах и поступлениях?

Все данные о платежах и поступлениях, отраженные в отчете по ИОПДО, должны быть предметом достоверного и независимого аудита. Когда компании представляют данные о платежах, проверенные их собственным независимым аудитором, другой аудиторской проверки обычно не требуется. Если такой аудит не был проведен или не был сочтен заслуживающим доверия, следует провести соответствующую аудиторскую проверку. Целесообразно назначать аудитора на независимой, конкурсной основе.

Конкретный пример № 19

В Азербайджане "Мандат аудитора" устанавливает процедуры устранения расхождений и несоответствий, превышающих согласованную допустимую погрешность:

- a) При наличии несоответствий комитет представляет аудиторской фирме подробный анализ совокупной суммы и разбивку по отдельным компаниям.
- b) Если в результате этого обнаруженные несоответствия не устраняются, аудиторская фирма сообщает об этих несоответствиях компетентным счетным органам, от которых затем требуется предоставить документацию, подтверждающую приведенные ими данные.

Рекомендуемая мера № 19. Как администратор будет готовить отчет по ИОПДО?

Администратор, определенный на этапе инициирования, получит отчеты компаний и правительства и произведет выверку данных, представленных компаниями, с данными, представленными правительством. Она будет служить основой для Отчета по ИОПДО по стране, осуществляющей данную инициативу. Отчет по ИОПДО может быть представлен внешнему аудитору для вынесения заключения.

Должна быть согласована процедура рассмотрения любых расхождений и несоответствий, обнаруженных в Отчете по ИОПДО. Если выверка требует внесения изменений в представленные данные, такие изменения должны быть утверждены внешним аудитором компании или государственным аудитором. Необходимо рассмотреть вопрос о том, какие меры будут приниматься в случае сохранения значительных расхождений.

Дополнительная мера № А19а. Определена ли в рамках процесса отчетности приемлемая допустимая погрешность?

После согласования стандартизированного процесса отчетности, но до его начала между основными заинтересованными сторонами должна быть согласована допустимая погрешность в отношении любых обнаруженных администратором расхождений между платежами, произведенными добывающей отраслью, и поступлениями от добывающих компаний, полученными правительством страны – собственника недр.

Учитывая, что для начальных этапов любой новой программы или инициативы часто характерно наличие ряда ошибок, некоторые заинтересованные стороны ИОПДО предлагают либо повысить приемлемую допустимую погрешность для первой серии отчетов, либо провести не подлежащий опубликованию “пробный” отчет с целью выявления и устранения “обоснованных расхождений” и таким образом избежать излишних публичных споров.

Дополнительная мера № А19b. Предусмотрена ли возможность проведения независимого аудита отраженных в отчете данных, если этого потребует большинство заинтересованных сторон ИОПДО?

В некоторых странах беспокойство по поводу достоверности осуществляемых аудиторских проверок или по поводу процесса отчетности может привести к тому, что заинтересованные стороны потребуют назначения независимого аудитора для сбора и оценки данных о платежах и поступлениях, представленных компаниями и правительством.

Даже в случае принятия решения о нецелесообразности повторной аудиторской проверки уже прошедших аудит отчетов администратор вправе получить доступ к данным компаний или правительства, если это необходимо для выверки расхождений в отчетах о платежах и поступлениях.

Рекомендуемая мера № 20. Как будет происходить раскрытие содержания отчета по ИОПДО?

Заинтересованным сторонам необходимо согласовать вопрос о том, кто будет нести ответственность за раскрытие результатов реализации ИОПДО. В некоторых случаях ответственным за раскрытие такой информации может быть администратор, однако до настоящего времени обычно назначалась другая организация.

Вне зависимости от того, какая организация назначается для раскрытия результатов, важно, чтобы большинство заинтересованных сторон ИОПДО считали данное лицо или организацию достойным доверия и беспристрастным. Кроме того, они должны обладать потенциалом и возможностями для представления результатов в доступной форме и для их распространения в порядке, удобном для общественности.

Конкретный пример № 20

Счетная палата Кыргызской Республики согласилась с тем, что допустимая погрешность для расхождений между данными правительства и компаний отрасли не должна превышать 1 процента.

Конкретный пример № 21

В Нигерии в целях укрепления доверия общества все стороны договорились, что платежи, отраженные в отчетах по ИОПДО, будут подвергаться аудиторской проверке. Согласован порядок отбора аудитора и объявлен открытый конкурс на проведение независимого аудита.

Конкретный пример № 22

В Кыргызской Республике раскрытие информации поручено Статистической комиссии, а в Азербайджане – Национальной комиссии по ИОПДО. В Нигерии решение будет приниматься Национальной рабочей группой заинтересованных сторон.

Конкретный пример № 23

В Азербайджане в связи с обеспокоенностью компаний по поводу соблюдения условий конфиденциальности в первом цикле отчетности использовались совокупные показатели. В Кыргызской Республике вопросу о совокупных показателях не уделяется много внимания, поскольку в отрасли доминирует одна компания.

Конкретный пример № 24

Заинтересованные стороны в Нигерии предложили, чтобы организация, ответственная за раскрытие информации, подготовила набор программ, способствующих раскрытию информации и повышению осведомленности об ИОПДО с использованием таких методов, как телевизионные дебаты, радиопрограммы на местном языке, веб-сайты, брошюры и проведение семинаров в школах и университетах.

Конкретный пример № 25

Согласно руководящим принципам составления отчетов по ИОПДО, в Гане результаты должны быть «доступными для понимания пользователями, обладающими достаточным запасом знаний о горнодобывающей отрасли... и готовыми достаточно внимательно изучать эту информацию». Консультативная рабочая группа в Нигерии отметила, что результаты должны быть «информативными, не допускающими различных толкований и простыми», и предложила – ее поддержала группа в Азербайджане, – что опубликование результатов должно сопровождаться изданием пояснительных брошюр.

Рекомендуемая мера № 20а. Будут ли в опубликованном отчете по ИОПДО представлены совокупные показатели или данные с разбивкой по позициям?

Заинтересованным сторонам необходимо согласовать вопрос о том, будут ли данные в опубликованных отчетах компаний и правительства страны – собственника недр представлены в виде совокупных показателей или в разбивке по позициям. Окончательное решение будет принимать правительство страны – собственника недр.

При раскрытии совокупных данных будет определен единый показатель по каждому из потоков выгод. В данном случае особое внимание необходимо уделить обеспечению того, чтобы методика агрегирования данных воспринималась как заслуживающая доверия.

При раскрытии данных с разбивкой по позициям будет определен общий показатель в разбивке по компаниям и/или лицензиям. В данном случае особое внимание необходимо уделить обеспечению того, чтобы данные, приведенные в разбивке, были сопоставимыми и значимыми.

Один из принципов ИОПДО состоит в признании того, что задача достижения большей прозрачности должна ставиться в контексте соблюдения существующих контрактов и законов. Особое внимание следует уделить обеспечению баланса между необходимостью раскрытия информации в рамках ИОПДО и заботой компаний о сохранении коммерческой тайны.

Е. Широкое распространение и обсуждение раскрытой информации

Рекомендуемая мера № 21. Является ли отчет по ИОПДО доступным и понятным для общественности?

Для полной реализации ИОПДО требуется, чтобы раскрытая информация обо всех платежах и поступлениях была представлена широкой общественности в общедоступной, исчерпывающей и наглядной форме.

Во многих странах отчет по ИОПДО следует публиковать на национальном веб-сайте ИОПДО, рекомендованном на этапе инициирования.

Различные заинтересованные стороны будут получать информацию разными путями, и это должно найти отражение в методах распространения результатов. В таких случаях необходимо будет использовать различные средства передачи информации, в том числе газеты, телевидение, радио, проведение семинаров на местах.

Рекомендуемая мера № 21а. Существуют ли механизмы для широкого распространения информации о полученных результатах?

Для того чтобы реализация ИОПДО какой-либо страной вышла за рамки чисто технического раскрытия информации, большое значение имеет широкое распространение результатов, с тем чтобы поступления, полученные от нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей, рассматривались в контексте более широких вопросов управления финансами. Правительствам рекомендуется осуществлять принципы открытого бюджетного планирования, исполнения и отчетности, содержащиеся в “Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере” МВФ, и дополнять их целенаправленной кампанией широкой популяризации.

Большинство стран, начавших реализацию ИОПДО, планируют проведение различных информационных совещаний и семинаров как на общенациональном, так и на местном уровне с целью содействия ответственному подходу к отчетности по этим вопросам. Серьезное внимание следует уделить языковой проблеме, чтобы результаты реализации ИОПДО были понятны заинтересованным сторонам, в том числе при необходимости обеспечить их перевод на местные языки.

Рекомендуемая мера № 22. Проводилось ли обсуждение опубликованной отчетности о платежах и поступлениях с участием основных заинтересованных сторон?

После того как информация о результатах стала общедоступной, важно, чтобы правительство взяло на себя инициативу по организации дискуссии в обществе относительно отраженных в отчетах поступлений. Для обеспечения эффективности ИОПДО основные заинтересованные стороны должны иметь возможность обсудить, оценить и интерпретировать результаты. Такая дискуссия будет свидетельствовать о готовности правительства нести ответственность за поступления от добывающей промышленности.

Дополнительная мера № А22. Проводилось ли обсуждение результатов с привлечением более широкого круга заинтересованных сторон?

Могут существовать и другие заинтересованные стороны, чье участие на стадии обсуждения будет способствовать его обогащению. Важно при любой возможности обеспечивать таким заинтересованным сторонам механизмы разъяснения им существа вопросов и оказания помощи в понимании содержащихся в отчетах данных. Создание механизма учета их мнения может содействовать расширению поддержки и укреплению правомерности дискуссии и участвующих в ней институтов.

Конкретный пример № 26

В Кыргызской Республике министерство финансов рассматривает вопрос о создании отдела общественных связей для содействия контактам и обеспечения обратной связи с общественностью по проблемам управления финансами.

Анализ реализации ИОПДО

Г. Анализ

Рекомендуемая мера № 23. Существуют ли механизмы мониторинга и оценки реализации ИОПДО?

Анализ процесса ИОПДО поможет стране оценить выгоды, полученные от реализации Инициативы, продемонстрировать успехи страны и сконцентрировать усилия на совершенствовании дальнейшей деятельности в этой области. Важно, чтобы основные заинтересованные стороны определяли условия такого анализа, а также участвовали (через обследования и опросы) в проведении самого анализа.

Дополнительная мера № A23a. Существует ли официальный механизм независимой оценки?

Сам факт существования официального механизма независимой оценки укрепляет доверие к процессу ИОПДО среди заинтересованных сторон, как местных, так и зарубежных. Независимый эксперт по оценке может представить объективный отчет, отвечающий на важные вопросы: “Будет ли процесс устойчивым?” и “Какие извлеченные уроки могут быть использованы для укрепления роли правительства, отрасли и гражданского общества?”

Дополнительная мера № A23b. Имели ли другие страны и заинтересованные стороны возможность ознакомиться с опытом, накопленным в ходе реализации Инициативы?

Ознакомление других стран, осуществляющих или рассматривающих возможность осуществления ИОПДО, с накопленным опытом не только поможет этим странам, но и позволит стране, распространяющей свой опыт, обеспечить доверие к проводимым ею реформам. Секретариат ИОПДО будет выполнять функции центра распространения информации о практическом опыте посредством проведения региональных и глобальных семинаров, обновления содержания Руководства и веб-сайта ИОПДО.

Рекомендуемая мера № 24. Повлияли ли механизмы обратной связи на порядок принятия решений и другие процедуры?

Реализация ИОПДО будет продолжать совершенствоваться в свете накопленного опыта. Это процесс “обучения на собственном опыте”. Для того чтобы процесс реализации принял эффективный и устойчивый характер, необходимо учитывать и использовать соответствующую обратную связь с заинтересованными сторонами.

Глава 3

Практическое руководство для компаний добывающих отраслей

Общий обзор

Ответственность за реализацию ИОПДО несет соответствующая богатая ресурсами страна. Однако в рамках ИОПДО признано, что компании также играют важную роль в достижении целей и задач ИОПДО. На данном этапе в настоящем Руководстве не проводится различие между международными, национальными, государственными или частными компаниями, хотя некоторые из рекомендуемых дополнительных мер применимы не ко всем компаниям. (Этот вопрос будет доработан в последующих изданиях Руководства.)

В данном Руководстве рассматриваются различные функции, которые могут выполнять компании добывающих отраслей. В нем проводится различие между их ролью в присоединении к ИОПДО и в поддержке, которую они оказывают стране (как в осуществляющих, так и в не осуществляющих ИОПДО странах).

Резюме основных и дополнительных мер, принимаемых компаниями

Признавая добровольный характер ИОПДО, но при этом учитывая стремление компаний добывающих отраслей (и других заинтересованных сторон) определить, какие действия компании могут предпринять в поддержку ИОПДО, данное Руководство приводит меры (выделены темно-зеленым цветом), которые рекомендуется принять поддерживающим ИОПДО компаниям в целях содействия ее эффективной реализации, и дополнительные меры (выделены зеленым цветом), которые компании могут принять в целях совершенствования процесса реализации. Эти меры будут способствовать достижению результатов, изложенных в практическом руководстве для богатых ресурсами стран.

Основные меры, принимаемые компаниями

Дополнительные меры, принимаемые компаниями

Одобрение Инициативы

А. Присоединение к Инициативе

25. Выступила ли компания с одно-значным заявлением о своем намерении поддержать реализацию ИОПДО?

A25. Интегрирована ли ИОПДО в политику компании и/или ее внутреннюю отчетность?

26. Назначила ли компания руководителя по реализации ИОПДО?

В. Международная поддержка

- Выступления на конференциях;
- выступления на конференциях у себя в стране и за рубежом на тему прозрачности поступлений/управления поступлениями и ИОПДО;
- представление замечаний относительно пересмотра основных документов, определяющих реализацию ИОПДО;
- содействие выявлению примеров передовой практики в реализации ИОПДО и их распространение в мировом масштабе;
- постановка вопроса об ИОПДО перед своим правительством (или перед правительствами других стран) в рамках их стратегического взаимодействия;
- активное взаимодействие с акционерами с целью оказания содействия в обеспечении прозрачности поступлений;

- содействие внедрению подходов ИОПДО в передовую практику и руководящие принципы отрасли, сотрудничество в осуществлении таких мер.

Поддержка на страновом уровне

27. Проходит ли компания аудиторскую проверку в соответствии с международными стандартами?

A27. Обращалась ли компания к другим компаниям с призывом оказать поддержку усилиям по обеспечению большей прозрачности?

C1. Страна, реализующая ИОПДО

28. Участвовала ли компания в полной мере в инициировании ИОПДО в странах, где она осуществляет свою деятельность и где ИОПДО уже реализуется?

29. Участвовала ли компания в полной мере в реализации ИОПДО в странах, где она осуществляет свою деятельность и где ИОПДО уже реализуется?

30. Участвовала ли компания в полной мере в анализе хода реализации ИОПДО в странах, где она осуществляет свою деятельность и где ИОПДО уже реализуется?

C2. Страна, не реализующая ИОПДО

- Обсуждение вопросов прозрачности с донорами и международными финансовыми учреждениями;
- проведение семинаров-практикумов.

Одобрение Инициативы

А. Присоединение к Инициативе

Принимаемая компанией основная мера № 25. Выступила ли компания с однозначным заявлением о своем намерении поддержать реализацию ИОПДО?

Всем компаниям добывающих отраслей рекомендуется признать Принципы и Критерии ИОПДО. Компаниям также рекомендуется выразить готовность оказать поддержку странам, принявшим решение о реализации ИОПДО. С учетом того, что ответственность за реализацию Инициативы лежит в первую очередь на самой стране, компании не должны создавать впечатление, что они оказывают давление на страны – собственники недр.

Заявление о присоединении к Инициативе должно исходить от высшего должностного лица компании или назначенного в соответствующем порядке представителя. Его необходимо разместить на веб-сайте компании и/или в годовом отчете, при этом копия заявления направляется в Международный секретариат ИОПДО для размещения на веб-сайте ИОПДО. Заявление может включать перечень стран, в которых компания осуществляет свою деятельность и намерена поддержать реализацию ИОПДО.

Принимаемая компанией дополнительная мера № A25. Интегрирована ли ИОПДО в политику компании и/или ее внутреннюю отчетность?

Компания может отразить Принципы и Критерии ИОПДО в своей собственной политике или внутренней отчетности. Кроме того, компании, возможно, сочтут необходимым проинформировать своих сотрудников о том, каким образом они могут содействовать реализации ИОПДО в странах, где они осуществляют свою деятельность и где ИОПДО уже реализуется.

Принимаемая компанией основная мера № 26. Назначила ли компания руководителя по реализации ИОПДО?

Для руководства реализацией ИОПДО и проведения разъяснительной работы внутри компании компания должна назначить лицо, занимающее достаточно высокую должность. Может быть рассмотрен вопрос о размещении на веб-сайте имени руководителя с указанием контактных данных.

В. Международная поддержка

На уровне своего головного офиса и/или на международном уровне компании могут содействовать развитию и совершенствованию ИОПДО с помощью различных мер, включая следующие:

- выступления на конференциях у себя в стране и за рубежом на тему прозрачности поступлений/управления поступлениями и ИОПДО;
- представление замечаний относительно пересмотра основных документов, определяющих реализацию ИОПДО;
- содействие выявлению примеров передовой практики в реализации ИОПДО и их распространение в мировом масштабе;
- постановка вопроса об ИОПДО перед своим правительством (или перед правительствами других стран) в рамках их стратегического взаимодействия;
- активное взаимодействие с акционерами с целью оказания содействия в обеспечении прозрачности поступлений;
- содействие внедрению подходов ИОПДО в передовую практику и руководящие принципы отрасли, сотрудничество в осуществлении таких мер.

Поддержка на страновом уровне

Принимаемая компанией основная мера № 27. Проходит ли компания аудиторскую проверку в соответствии с международными стандартами?

Международные компании, скорее всего, будут соблюдать связанную с аудитом прозрачность и требования по раскрытию информации в соответствии с Принципами корпоративного управления Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Кроме того, в соответствии с требованиями регистрации на бирже эти компании обычно обязаны соблюдать принятые международные стандарты бухгалтерского учета и аудита, в том числе, например, рекомендации, содержащиеся в Заявлении о рекомендуемой практике Комитета по бухгалтерскому учету в нефтяной промышленности (2001 год).

В подготовленном МВФ пособии рекомендуется, чтобы к национальным и государственным компаниям также применялись стандартные требования аудита и чтобы надзор за выполнением этих требований возлагался на высший аудиторский орган там, где в его функции входит проверка государственных предприятий.

Компания должна положительно и публично реагировать на любые меры по повышению прозрачности, принимаемые правительствами стран-собственников. По возможности это следует делать в сотрудничестве с другими компаниями, осуществляющими деятельность в данной стране.

Принимаемая компанией дополнительная мера № А27. Обращалась ли компания к другим компаниям с призывом оказать поддержку усилиям по обеспечению большей прозрачности?

Некоторые компании могут призвать другие компании, осуществляющие деятельность в этих странах, положительно отреагировать на меры, принимаемые страной – собственником недр, демонстрируя тем самым готовность отрасли полноценно участвовать в экономике этой страны. Такую возможность компания может иметь благодаря своему положению в стране или своей роли в совместных предприятиях. Если правительство страны-собственника примет решение о реализации ИОПДО, компаниям, которые лучше знакомы с ИОПДО, следует участвовать в информировании других компаний, действующих в данной стране и не знакомых с данной инициативой.

С1. Страна, реализующая ИОПДО

Один из Принципов ИОПДО состоит в том, что в стране, реализующей ИОПДО, отчетность должны представлять все компании добывающих отраслей. Страны, реализующие ИОПДО, определяют наиболее эффективные меры по обеспечению своевременного представления отчетов всеми компаниями. В зависимости от условий страны это может быть организовано на добровольной основе или путем принятия соответствующего законодательства [рекомендуемая мера № 17b для стран].

Если страна, в которой компания осуществляет свою деятельность, принимает решение о реализации ИОПДО, компания может с самого начала участвовать в мерах, соответствующих мероприятиям, проводимым этой страной. Первоочередной обязанностью компаний будет заполнение согласованных форм отчетности [см. рекомендуемые меры для стран в разделах С и D – разработка процедур]. В качестве заинтересованных сторон в данном процессе большинство компаний должны участвовать в других мероприятиях по реализации.

Принимаемая компанией основная мера № 28 [инициирование ИОПДО страной]. Участвовала ли компания в полной мере в инициировании ИОПДО в странах, где она осуществляет свою деятельность и где ИОПДО уже реализуется?

Полномасштабное участие в инициировании может означать, что компания положительно ответила на следующие вопросы:

- Были ли компанией определены и обеспечены затраты, связанные с ее участием в заполнении форм отчетности в соответствии с требованиями ИОПДО и участием в других мероприятиях в рамках процесса ИОПДО [рекомендуемая мера № 15 для стран]? Сюда могут входить прямые затраты и затраты на наращивание потенциала, а также косвенные издержки, например затраты времени персоналом.
- Участвовала ли компания в выборе администратора и/или аудитора [рекомендуемая мера № С13 для стран]?
- Взаимодействовала ли компания с заинтересованными сторонами в целях разъяснения им принципов прозрачности поступлений [рекомендуемая мера № 11 по оказанию содействия стране]?
- Взаимодействовала ли компания с заинтересованными сторонами в целях оценки потребностей в наращивании потенциала, приняла ли она решение о том, какую поддержку может оказать [рекомендуемая мера № 16 для стран]?

Принимаемая компанией основная мера № 29 [реализация ИОПДО страной]. Участвовала ли компания в полной мере в реализации ИОПДО в странах, где она осуществляет свою деятельность и где ИОПДО уже реализуется?

Полномасштабное участие в реализации может означать, что компания положительно ответила на следующие вопросы:

- Принимала ли компания участие в диалоге с правительством по вопросу разработки форм отчетности [рекомендуемая мера № 12 для стран]?
- Принято ли решение о представлении данных в совокупности или в разбивке по позициям [рекомендуемая мера № 20а для стран]?
- Согласовано ли, какие потоки выгод будут отражаться в отчетах [рекомендуемая мера № 17а для стран]?
- Согласован ли принцип разбивки: по уровню управления и типу платежа (причитающиеся поступления от продукции, разрешений на разработку недр, сборов и т. д.) [рекомендуемая мера № 17а для стран]?

-
- Представляются ли сведения о компании в согласованном формате, например в соответствии с согласованной системой, периодичностью, базой и единицами измерения [рекомендуемая мера № 17с для стран]?
 - Договорилась ли компания с внешним аудитором относительно аудита своих данных о платежах (учитываемых кассовым методом), представляемых странам, реализующим ИОПДО [Критерий ИОПДО № 2]?
 - Участвовала ли компания в назначении надежной и непредвзятой организации для раскрытия информации [рекомендуемая мера № 20 для стран]?
 - Участвовала ли компания в широком распространении и публичном обсуждении результатов реализации Инициативы [рекомендуемая мера № 22 для стран]?

Принимаемая компанией основная мера № 30 [анализ итогов реализации странами]. Участвовала ли компания в полной мере в анализе хода реализации ИОПДО в странах, где она осуществляет свою деятельность и где ИОПДО уже реализуется?

Полномасштабное участие в анализе может означать, что компания положительно ответила на следующие вопросы:

- Участвовала ли компания в определении условий анализа [рекомендуемая мера № 23 для стран]?
- Сформулировала ли компания выводы, сделанные на основе опыта реализации ИОПДО, и распространила ли она их на национальном и международном уровнях [рекомендуемая мера № 23 для стран и дополнительная мера № A23b для стран]?

C2. Страна, не реализующая ИОПДО

- Поскольку обсуждение вопроса о прозрачности будет в основном проходить на межправительственном уровне или в ходе регулярных встреч представителей правительств или международных организаций, компания вправе рассмотреть возможность поднять этот вопрос перед донорами и международными организациями, чтобы продемонстрировать свою поддержку в отношении мер, направленных на обеспечение прозрачности.
- Компания может принять участие или выступить одним из организаторов семинара по обсуждению возможных вариантов и последующих шагов с различными заинтересованными сторонами, в том числе с гражданским обществом.

Глоссарий

Термин	Определение
Административный орган (или администратор)	Независимая третья сторона, ответственная за сбор и анализ отчетов, представленных компаниями и правительствами стран – собственников недр.
Аудит	Проверка финансовых отчетов организации, как правило, независимым органом.
Добывающие отрасли промышленности	Добывающие отрасли промышленности – это те отрасли, которые заняты поиском и извлечением истощимых природных ресурсов, залегающих в толще земной коры или вблизи нее. Истощимые природные ресурсы – это ресурсы, которые человек не может заменить в их первичном состоянии.
Кассовый метод учета	Система учета, которая обычно используется правительствами – и рекомендуется для отчетности по ИОПДО – и в которой признаются только выплаты и поступления наличности по операциям предприятия, а не в момент поступления денежных средств или производства расходов, как при учете методом начисления.
Лицензия	Соглашение между добывающей компанией и правительством страны – собственника недр относительно операций по добыче минералов в конкретном географическом или геологическом районе. В контексте данного Руководства термин “лицензия” также используется для обозначения разрешения, расположения участка, контрактной площади, контракта на аренду участка или блока.
Международная компания	В контексте настоящего Руководства международная компания объединяет: <ul style="list-style-type: none"> • акционерные компании открытого и закрытого типа, действующие в области разведки и добычи полезных ископаемых за пределами территориальных границ страны, в которой находятся их головные офисы; • государственные компании, действующие за границами территории, находящейся под юрисдикцией контролирующего их правительства.

Термин	Определение
Национальная государственная компания	Компания, подконтрольная правительству страны – собственника недр, осуществляющая разведку и добычу недр в рамках добывающей отрасли страны-собственника. При определении того, находится ли компания под контролем, используется следующий критерий: способность правительства страны-собственника руководить финансовой и производственной политикой компании таким образом, чтобы получать выгоду от ее деятельности.
Национальная компания	В контексте данного Руководства термин “национальная компания” включает государственные и частные компании, участвующие в деятельности по разведке недр и добыче природных ресурсов в рамках добывающей отрасли в пределах территориальных границ страны, где расположены их головные офисы.
Отчет по ИОПДО	Отчет о платежах и поступлениях, подготовленный администратором в рамках реализации ИОПДО.
Отчитывающаяся организация	Компании и органы государственного управления, заполняющие и представляющие формы отчетности.
Платежи	В контексте ИОПДО платежи определяются как все существенные платежи, осуществленные нефтяными, газовыми и горнодобывающими компаниями правительству.
Поступления	В контексте ИОПДО поступления определяются как все существенные доходы, полученные правительствами от нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний.
Поток выгод	Потенциальный источник экономических выгод, которые страна – собственник недр получает от добывающих отраслей промышленности. Косвенные экономические выгоды, такие как строительство объектов инфраструктуры и наем местного персонала, в контексте настоящих руководящих принципов отчетности не относятся к потокам выгод.

Термин	Определение
Правительство страны – собственника недр	Система политического руководства и институты государства, в пределах территориальных границ которого действуют компании добывающих отраслей промышленности. Правительство страны – собственника недр означает местные, районные, провинциальные и федеральные органы власти, представляющие данную систему политического руководства, а также подконтрольные им структуры и институты, за исключением национальных государственных компаний.
Разведка и добыча	Разведка и добыча включают все операции, связанные с разведкой, разработкой и добычей, начиная от оценки минеральных активов до момента, когда извлеченные минералы становятся пригодными для продажи, не требуя дальнейшей обработки.
Соглашение о разделе продукции	Соглашение между правительством страны – собственника недр и инвестором, наделяющее инвестора эксклюзивными правами на поисковые работы, разработку месторождений и извлечение минералов в обмен на долю в продукции.
Страна – собственник недр	Территория, в границах которой правительство страны – собственника недр обладает юрисдикцией, а компания имеет экономические интересы в добывающей отрасли промышленности.
Учет методом начисления	Система учета, обычно используемая компаниями, в рамках которой поступления признаются на момент получения, а расходы – на момент их производства. Она отличается от метода кассового учета, при котором операции регистрируются на момент получения или выплаты наличности.
Формы отчетности	Формы, которые международные, национальные и национальные государственные компании и правительства стран – собственников недр представляют администратору в рамках реализации ИОПДО.

Приложение:

Образцы форм отчетности

Образцы форм отчетности:

Данные формы отчетности были подготовлены для ИОПДО в 2003 году. Другие образцы и дополнительная информация по формам доступны по адресу: <http://www.eitransparency.org/reportingguidelines.htm>

А. Форма для ввода данных, заполняемая отчитывающейся организацией правительства страны – собственника недр (нефть и газ)

Отчет страны – собственника недр по:

Отчетный период:

Раздел 1 Потоки выгод			
Строка ссылка	Руководящие принципы раздел 6 ссылка	Объем	Стоимость
1 Поток выгод только от международных компаний			
1а) Право правительства страны – собственника недр на продукцию международных компаний	i		
i) Поток продукции – в натуральной форме			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
ii) Поток продукции – наличными			
2 Поток выгод от национальных государственных компаний			
2а) Право правительства страны – собственника недр на продукцию национальных государственных компаний	i		
i) Поток продукции – в натуральной форме			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
ii) Поток продукции – наличными			

Раздел 1 Потоки выгод (продолжение)

Строка ссылка	Руководящие принципы раздел 6 ссылка	Объем	Стоимость
3 Потоки выгод от международных и национальных государственных компаний			
3a) Налоги на прибыль	iii		
3b) Плата за право разработки недр	iv		
– наличными			
– в натуральной форме			
3c) Дивиденды	v		
3d) Бонусы за выдачу разрешений и добычу	vi		
3e) Лицензионные платежи, арендные платежи, вступительные платежи и другие лицензионные/ концессионные платежи	vii		
3f) Другие поступления, получаемые правительствами стран – собственников недр, обозначенные как:	viii		

Раздел 2 Потоки выгод

Строка ссылка	Руководящие принципы раздел 6 ссылка	Объем	Стоимость
4 Раздел 2 Потоки выгод (добровольное раскрытие):			

Заключение правительства страны – собственника недр

Мы несем ответственность за достоверность данных, представленных в форме отчетности в соответствии с руководящими принципами отчетности, за исключением:

- _____
- _____
- _____
- _____

В. Форма для ввода данных, заполняемая отчитывающимися организациями (нефть и газ)

Название компании:

Отчет страны – собственника недр по:

Отчетный период:

Раздел 1 Потоки выгод

Строка ссылка	Руководящие принципы раздел 6 ссылка	Объем	Стоимость
1 Поток выгод, отчет о котором представляется только международными компаниями			
1a) Право правительства страны – собственника недр на продукцию страны – собственника недр	i		
i) Поток продукции – в натуральной форме			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
ii) Поток продукции – наличными			
1b) Право правительства страны – собственника недр на продукцию национальной государственной компании	i		
i) Поток продукции – в натуральной форме			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
ii) Поток продукции – наличными			
2 Поток выгод, отчет о котором представляется только национальными государственными компаниями			
2a) i) Доля участия национальных государственных компаний в праве правительства страны – собственника недр на продукцию – в натуральной форме	i		
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
ii) Доля участия национальных государственных компаний в праве правительства страны – собственника недр на продукцию – наличными			
2b) Продукция, полученная в потоке продукции национальной государственной компании, – в натуральной форме	i		

Раздел 1 Потоки выгод (продолжение)

Строка ссылка	Руководящие принципы раздел 6 ссылка	Объем	Стоимость
2с) Право национальной государственной компании на продукцию ¹	ii		
i) Поток продукции – в натуральной форме	ii		
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
ii) Поток продукции – наличными			
2d) Право на продукцию, полученную от имени правительства страны – собственника недр	ii		
i) Поток продукции – в натуральной форме			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
* [обозначьте характер продукции и единицы измерения]			
ii) Право на продукцию, полученную от имени правительства страны – собственника недр, – наличными	i		
3 Платежи правительству страны – собственника недр/национальным государственным компаниям			
3a) Налоги на прибыль	iii		
3b) Плата за право разработки недр – наличными	iv		
– в натуральной форме			
3с) Дивиденды	v		
3d) Бонусы за выдачу разрешений и добычу	vi		
3e) Лицензионные платежи, арендные платежи, вступительные платежи и другие лицензионные/концессионные платежи	vii		
3f) Другие поступления, получаемые правительствами стран – собственников недр, обозначенные как:	viii		

1 Право национальной государственной компании относится к ее доле в продукции в том случае, если она является стороной соглашения, например участвует в лицензии/концессии помимо того, что имеет право на продукцию страны – собственника недр.

Раздел 2 Потоки выгод

Строка ссылка	Руководящие принципы раздел 6 ссылка	Объем	Стоимость																				
4 Раздел 2 Потоки выгод (добровольное раскрытие): _____ _____ _____ _____		<table border="1"> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> </table>											<table border="1"> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> </table>										

Заключение руководства

Мы несем (или от имени совета директоров либо аналогичного органа) ответственность за достоверность данных, представленных в форме отчетности в соответствии с руководящими принципами отчетности, за исключением:

- _____
- _____
- _____
- _____

С. Совокупные формы отчетности компаний (горнодобывающая промышленность)

Отчет страны – собственника недр по:

Отчетный период:

Раздел 1 Потоки выгод

Строка ссылка	Руководящие принципы раздел 6 ссылка	Объем	Стоимость
1 Потоки выгод от международных и национальных государственных компаний			
1a) Налоги на прибыль	i		
1b) Плата за право разработки недр – наличными – в натуральной форме	ii		
1c) Лицензионные платежи, арендные платежи, вступительные платежи и другие лицензионные/концессионные платежи	iii		
1d) Бонусы за выдачу разрешений и добычу	vi		
1e) Дивиденды	vii		
1f) Другие поступления, получаемые правительствами стран – собственников недр, обозначенные как (включая платежи посредством добычи):	iv, v, vii		

Опубликовано Министерством международного развития

Штаб-квартира DFID расположена по адресу:

1 Palace Street
London SW1E 5HE
UK

и по адресу:

Abercrombie House
Eaglesham Road
East Kilbride
Glasgow G75 8EA
UK

Тел.: +44 (0) 20 7023 0000

Факс: +44 (0) 20 7023 0016

Сайт в Интернете: www.dfid.gov.uk

Электронная почта: enquiry@dfid.gov.uk

Общественная справочная: 0845 3004100

или +44 1355 84 3132 (если вы звоните из-за границы)

© Авторское право Короны 2005

Авторское право на типографскую разработку и дизайн принадлежит Короне. Данная публикация (за исключением логотипа) может бесплатно воспроизводиться в любом формате или любом средстве информации при условии, что она воспроизводится точно и не используется в вводящем в заблуждение контексте. Материал должен признавать авторское право Короны с указанием названия и источника публикации.

Опубликовано Министерством международного развития. Отпечатано в Великобритании в 2005 году на переработанном материале, содержащем 80% отходов после использования продуктов и изделий и 20% не содержащей хлора целлюлозы из первичного сырья.

Ссылка продукта: PD 042