

*Обратите внимание, что данное руководство соответствует Стандарту 2013 года. Обновленная версия руководства, с последними минимальными изменениями, соответствующего Стандарту 2016 года последует в ближайшее время.*

# Руководящая записка: разработка, выполнение и контроль рекомендаций из отчетов ИПДО

## *Требования 5.3.f, 7.1 и 7.2.a (iii)*

1. Краткое изложение .....	1
2. Требования, относящиеся к этому аспекту .....	2
3. Инструкции по разработке действенных рекомендаций .....	3
3.1 Роль МГЗС и Независимого Администратора: кто разрабатывает рекомендации?.....	3
3.2 Типы рекомендаций: каких вопросов касаются рекомендации? .....	5
3.3 Перечень контрольных вопросов при подготовке рекомендаций .....	8
4. Руководящие инструкции по планированию, выполнению и контролю рекомендаций .....	8
4.1 Действия, требуемые для выполнения рекомендаций: как разрабатывать план действий? .....	9
4.2 Выполнение рекомендаций: как выполнять план действий? .....	10
4.3 Действия по выполнению рекомендаций: как контролировать прогресс? .....	13
4.4 Перечень контрольных вопросов при выполнении рекомендаций .....	14
5. Анализ конкретного примера: воздействие рекомендаций на субнациональные переводы средств в Гане .....	15

## 1. Краткое изложение

Во многих странах одним из наиболее важных воздействий внедрения ИПДО стали рекомендации из отчетов ИПДО. Как правило, эти рекомендации касались совершенствования технических аспектов процесса отчетности ИПДО. Однако с расширением Стандарта ИПДО с целью охвата всей цепочки создания ценности добывающей отрасли и акцентирования внимания на национальных приоритетах добывающего сектора Отчеты ИПДО все чаще содержат информацию, более уместную для дебатов по вопросам политики во внедряющих странах. Таким образом, отчетность ИПДО может помочь в выявлении проблем и недостатков в управлении природными ресурсами, а рекомендации из отчетов ИПДО потенциально могут упрочить государственные и корпоративные системы.

Требование 5.3 f ИПДО дает Независимым администраторам полномочия выдавать рекомендации на основании процесса отчетности. К ним относятся рекомендации по совершенствованию систем аудита и реформам, необходимым для приведения ее в соответствие с международными стандартами. При выполнении рекомендаций из предшествующих Отчетов ИПДО Независимый Администратор должен также проверять прогресс их выполнения. В некоторых странах Многосторонняя группа заинтересованных сторон (МГЗС) играет активную роль, оказывая Независимому Администратору поддержку в разработке рекомендаций или разрабатывая собственные рекомендации, дополняющие рекомендации Независимого Администратора. Далее, согласно Требованию 7.1 ИПДО МГЗС должна предпринимать шаги для извлечения уроков из полученного опыта и рассматривать рекомендации на основании отчетов ИПДО, а также документировать любые действия по контролю выполнения рекомендаций. С этой целью в таких странах, как Нигерия и Филиппины были разработаны специальные планы действий.

На основании примеров и опыта внедряющих стран в этой руководящей записке освещаются некоторые вопросы, которые МГЗС может пожелать рассмотреть, с тем чтобы отчеты ИПДО содержали полезные рекомендации. В первой части этой записки рассматриваются возможные пути разработки рекомендаций. Во второй части приводятся предложения по разработке планов действий МГЗС, нацеленные на рассмотрение и выполнение рекомендаций соответствующими заинтересованными сторонами там, где это уместно.

## 2. Требования, относящиеся к этому аспекту

### **Поле 1 — Требования ИПДО, относящиеся к рекомендациям**

#### **5.3. f. Оценка и рекомендации Независимого Администратора**

Независимый Администратор может пожелать предоставить рекомендации по укреплению процесса отчетности в будущем, включая любые рекомендации по практике аудита и реформам, необходимым для приведения ее в соответствие с международными стандартами. Если в предшествующих Отчетах ИПДО были приведены рекомендуемые исправительные мероприятия и реформы, Независимый Администратор должен предоставить комментарии о прогрессе в проведении этих мероприятий.

#### **7.1 ИПДО требует, чтобы МГЗС предпринимала шаги для извлечения уроков из полученного опыта и анализировала результаты и воздействие внедрения ИПДО.**

МГЗС должна предпринимать шаги для извлечения уроков из полученного опыта; выявлять, исследовать и устранять причины любых несоответствий; и рассматривать рекомендации по улучшению, предоставленные Независимым Администратором.

#### **7.2.а. МГЗС должна анализировать результаты и воздействие внедрения ИПДО на управление природными ресурсами.**

МГЗС должна публиковать годовые отчеты о проведенной работе. Годовые отчеты о проведенной работе должны включать следующее:

iii. Описание ответных мер МГЗС и прогресс, достигнутый в выполнении рекомендаций по результатам выверки данных и санкционирования в соответствии с положением 7.1.а. МГЗС поощряется к перечислению всех рекомендаций с описанием соответствующих работ, проведенных для выполнения каждой рекомендации.

Источник: Стандарт ИПДО, стр. 31, 33-34

### 3. Инструкции по разработке действенных рекомендаций

Международный Секретариат ИПДО предлагает, чтобы МГЗС рассмотрели свою роль в разработке рекомендаций и то, к каким типам вопросов должны относиться рекомендации.

#### 3.1 Роль МГЗС и Независимого Администратора: кто разрабатывает рекомендации?

При разработке рекомендаций по отчетам ИПДО МГЗС применяют различные подходы. В то время как Стандарт ИПДО всего лишь поощряет Независимого Администратора к разработке рекомендаций (Требование 5.3.f), опыт внедряющих стран показывает, что при разработке рекомендаций, как правило, применяются три подхода:

- i) Рекомендации разрабатываются Независимым Администратором. Большинство стран поручают Независимому Администратору разработку рекомендаций по мере необходимости и целесообразности. В соответствии с Техническим заданием для Независимых Администраторов эти рекомендации обычно ориентированы на совершенствование процесса отчетности ИПДО или укрепление систем аудита, хотя МГЗС может поручить Независимому Администратору разработать рекомендации по другим вопросам, например, в соответствии с целями их рабочего плана ИПДО. Хотя предоставление итоговых рекомендаций остается обязанностью Независимого Администратора, МГЗС должна в конечном итоге утвердить отчет ИПДО, подготовленный Независимым Администратором, включая рекомендации.

**Пример:** Независимый Администратор в Нигерии разработал рекомендации во время процесса подготовки отчета ИПДО. Затем национальный секретариат и МГЗС использовали выводы итогового отчета в качестве основы стратегического плана действий по выполнению рекомендаций.

- ii) Независимый Администратор и МГЗС разрабатывают рекомендации по отдельности. В процессе подготовки отчета Независимый Администратор может выявить вопросы и слабые стороны, влияющие на процесс отчетности ИПДО, и предоставить предложения по улучшению. Однако представители МГЗС и их электорат иногда могут так же хорошо или даже лучше подходить для разработки рекомендаций, относящихся к более широким реформам управления сектором, в частности, в тех случаях, когда Независимым Администратором является международная аудиторская компания, не имеющая большого опыта работы с некоммерческим сектором или не обладающая пониманием местных условий. В таких случаях некоторые МГЗС считают более целесообразным разработать свои собственные рекомендации, которые должны быть утверждены МГЗС и включены в Отчет ИПДО наряду с рекомендациями Независимого Администратора.

**Пример:** на Филиппинах МГЗС и Независимый Администратор разделили обязанности по разработке рекомендаций. Отчет ИПДО за 2012 год включает ряд рекомендаций, разработанных Независимым Администратором и касающихся конкретных вопросов отчетности ИПДО, в то время как МГЗС разработала еще один ряд рекомендаций, касающихся более широких вопросов добывающего сектора и возлагающих обязанности по проведению исправительных мероприятий и действий по выполнению рекомендаций на соответствующие агентства/ заинтересованные стороны:

- *Рекомендации, разработанные членами МГЗС:* во время подготовки Отчета ИПДО каждая группа электората (государство, гражданское общество и промышленность) выявляет пробелы, отмеченные в Отчете ИПДО и формулирует предлагаемые рекомендации. Затем МГЗС анализирует рекомендации, выдвинутые каждой группой

электората, и согласовывает общий ряд рекомендаций в виде меморандума. Затем меморандум подается в Координационный совет по добывающим отраслям, который является советом высокого уровня, обладающим юридическими полномочиями требовать от государственных агентств действий по выполнению рекомендаций.

- *Рекомендации, разработанные Независимым Администратором:* ряд рекомендаций, разработанных Независимым Администратором, соответствует инструкциям, изложенным в Стандартном Техническом задании, и поэтому направлен на улучшение процесса отчетности ИПДО и методов аудиторских проверок. Независимый Администратор регулярно сообщает МГЗС о любых пробелах или недостатках, обнаруженных во время прогресса выполнения отчета, а МГЗС и секретариат начинают работу по выполнению рекомендаций сразу же после выявления пробелов. Рекомендации Независимого Администратора также включаются в сводный меморандум.

- iii) Независимый Администратор разрабатывает рекомендации в тесном сотрудничестве с МГЗС во время подготовки отчета. МГЗС также может разрабатывать рекомендации совместно с Независимым Администратором во время выпуска отчета. В этом случае Независимый Администратор может регулярно сообщать МГЗС о результатах выверки данных и возникающих вопросах. МГЗС может пожелать создать рабочую группу или подкомитет по рассмотрению технических аспектов выявленных вопросов.

**Пример:** в Гане МГЗС разработала рекомендации в сотрудничестве с Независимым Администратором. Независимый Администратор предлагал рекомендации на каждом этапе выпуска отчета (первоначальный отчет, проект отчета, итоговый отчет), и на каждом этапе МГЗС анализировала и утверждала рекомендации. После того, как МГЗС утвердила итоговый Отчет ИПДО, МГЗС и Национальный секретариат разработали план действий по выполнению рекомендаций.

## **Поле 2 — Положения, относящиеся к рекомендациям по отчетам ИПДО, в Стандартном техническом задании (ТЗ) для Независимого Администратора**

Стандартное ТЗ для Независимого Администратора включает следующее положение, относящееся к рекомендациям по отчетам:

- 4.4 Если в предшествующих Отчетах ИПДО были приведены рекомендуемые исправительные мероприятия и реформы, Независимый Администратор должен предоставить комментарии о прогрессе в проведении этих мероприятий (Требование 5.3(e)). **[Независимый Администратор должен предоставить рекомендации по укреплению процесса отчетности в будущем, включая любые рекомендации по практике аудита и реформам, необходимым для приведения ее в соответствие с международными стандартами.\*]** \*Если МГЗС решит, что Независимый Администратор предоставляет рекомендации по укреплению процесса отчетности в будущем, это должно быть указано здесь.

Источник: Стандартное Техническое задание для Независимого Администратора, стр. 7.

**Пример:** в ТЗ для Отчетов ИПДО Ганы по нефти и газу за 2012-2013 гг. Независимому Администратору было конкретно поручено выполнить анализ и выдать рекомендации по следующим вопросам:

- Проверка основания для определения Базового дохода, Суммы годового бюджетного финансирования и подтверждение их соответствия положениям Закона об управлении доходами от нефти.
- Подготовка отчета о выплатах из Нефтяного холдингового фонда в Сумму годового бюджетного финансирования, Фонды наследия и стабилизации, а также подтверждение их соответствия правовым нормам.
- Выполнение анализа и отчета о выполнении инвестиционных мер Фонда стабилизации Ганы и Фонда наследия Ганы в соответствии с правовыми нормами.

### 3.2 Типы рекомендаций: каких вопросов касаются рекомендации?

Характер рекомендаций в Отчетах ИПДО является важным фактором, который может повлиять на масштаб воздействия результатов отчетов на реформы в добывающем секторе. Относятся ли вопросы, выявленные в Отчете ИПДО, конкретно к отчетности ИПДО, например, являются ли они предложениями по совершенствованию форм, охвата и существенности отчета? Имеются ли несоответствия или расхождения в выплатах, которые сигнализируют о проблемах в бухгалтерских системах государства или компании? Выявляет ли процесс сбора контекстуальной информации пробелы в действующей правовой базе, системах лицензирования или сбора налогов, относящихся к добывающему сектору, или расхождения с ними, либо выявляет ли этот процесс потребность в реформе правовой или регламентирующей базе? Вот некоторые вопросы, на которые МГЗС может пожелать обратить внимание при разработке рекомендаций или поручении Независимому Администратору выполнить их разработку.

Как показывает опыт внедряющих стран (см. Таблицу 1 и Поле 2), отчеты ИПДО потенциально могут служить диагностическим инструментом выявления потребностей в улучшении в государственных и (или) корпоративных системах и обеспечения подходов по их выполнению.

**Таблица 1: Примеры рекомендаций по Отчетам ИПДО**

Основная цель рекомендаций	Примеры рекомендаций
Укрепление процесса отчетности ИПДО	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Следует пересмотреть форму отчета с целью предоставления более подробной информации о выплатах компаний (Отчет ИПДО Тимор-Лесте за 2012 г.).</li> <li>- МГЗС следует рассмотреть возможность пересмотра порога существенности (Отчет ИПДО Перу за 2011-12 гг.).</li> <li>- Следует выполнить новое изучение охвата с целью определения соответствующего порога существенности и обновления краткого описания существенных потоков доходов (Отчет Монголии за 2012 г.).</li> </ul>
Обеспечение доступности данных добывающего сектора	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Государственные отчеты по проектам с участием государства следует разбить по компаниям (Отчет ИПДО Филиппин за 2012 г.).</li> <li>- Следует внести изменения в сетевой кадастр с целью улучшения его функций и повышения уровня доступности информации (Отчет ИПДО Демократической Республики Конго по горнодобывающей отрасли за 2011 г.).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- МГЗС следует рассмотреть включение в отчеты контрактов и бенефициарного участия (Отчет ИПДО Казахстана за 2012-13 гг.).</li> <li>- Следует централизовать публикацию отчетов (Отчет ИПДО Демократической Республики Конго за 2012 г.).</li> <li>- Компаниям следует публично разглашать информацию о расходах на социальную сферу и охрану природы (Отчет ИПДО Филиппин за 2012 г.).</li> </ul>
<p>Совершенствование практики государственного/корпоративного аудита приведение ее в соответствие с международными стандартами</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Следует централизовать и регулярно обновлять системы контроля за системами сбора государственного дохода (Отчет ИПДО Мозамбика за 2011 г.).</li> <li>- Государственному агентству следует осуществлять контроль за прямыми выплатами компаний в Центральный банк (Отчет ИПДО Демократической Республики Конго по нефтегазовой промышленности за 2011 г.).</li> <li>- Министерству добывающей промышленности следует проводить регуляторные аудиторские проверки уплаты роялти и других установленных законом перечислений денежных средств, осуществляемых компаниями (Отчет ИПДО Нигерии за 2007-2010 гг.).</li> <li>- Коды налогоплательщиков в рамках государственных систем следует использовать единообразно (Отчет ИПДО Мозамбика за 2010 г.).</li> <li>- Во избежание неточностей в регистрации платежей следует соблюдать единообразие при категоризации платежей, выплачиваемых государству (Отчет ИПДО Тринидада и Тобаго за 2011 г.).</li> <li>- Государству следует пересмотреть практику аудита в Министерствах энергетики и финансов (Отчет ИПДО Тринидада и Тобаго за 2011 г.).</li> </ul>
<p>Более широкие вопросы, относящиеся к управлению добывающим сектором (такие как сбор доходов добывающей промышленности и контроль за ними, фискальный и правовой режимы и межведомственная координация)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Следует ввести открытые раунды лицензирования и реформировать действующую систему с целью обеспечения конкурсного тендера (Отчет ИПДО Ганы за 2012-13 гг.).</li> <li>- Следует изменить режим нефтяного налога, чтобы изменения в правах собственности на нефть привели к выплатам налога на прирост капитала (Отчет ИПДО Ганы по нефтегазовой промышленности за 2011-12 гг.).</li> <li>- Следует назначить надзорный орган для управления Фондом разработки минеральных ресурсов и осуществлять надлежащий контроль за освоением средств (Отчет Ганы по горнодобывающей промышленности за 2009 г.).</li> <li>- Следует установить единообразную формулу для расчета уплаты роялти за разработку недр (Отчет ИПДО Нигерии по горнодобывающей промышленности за 2007-10 гг.).</li> <li>- Следует повысить уровень контроля за выплатами на защиту окружающей среды и рекультивацию в местный фонд (Отчет ИПДО Монголии за 2011 г.).</li> <li>- Государственным агентствам, ответственным за регламентирование добывающего сектора, следует улучшить межведомственные каналы связи (Отчет Нигерии по горнодобывающей промышленности за 2007-10 гг.).</li> </ul>



**Поле 3: Рекомендации по правовой и фискальной базе, регламентирующей добывающий сектор Ганы**

В Отчетах ИПДО Ганы предоставляются рекомендации, относящиеся к политике и нацеленные на устранение пробелов в правовой и фискальной базе, регламентирующей добывающий сектор. В Отчете ИПДО по нефтегазовой промышленности за 2010-11 гг. выделены различные задачи в сфере уплаты роялти и налога на прибыль корпораций. Например, в отчете было указание на отсутствующий налог на прирост капитала от налогооблагаемой сделки (приобретение группы EO компанией Tullow Oil) из-за недостаточной ясности в Законе о налоге на прибыль от добычи нефти и для будущих сделок по приобретению рекомендовано оптимизировать законодательство по приросту капитала.

*Значимые выводы по налогу на прирост капитала в Отчете ИПДО Ганы по нефтегазовой промышленности за 2010-2011 гг.:*

- **Capital Gains Tax**

**Finding**

Tullow Oil Plc. acquired the only indigenous partner in the Jubilee oil field, EO Group Limited in 2011. The reconciler did not come across any capital gain tax in the transaction. GRA has issued a ruling that the transaction is liable to tax.

The Petroleum Revenue Management Act, Act 815 section 6(e) indicate capital gains tax derived from the sale of ownership of exploration, development and production rights as a possible receipt for the petroleum holding fund.

**Recommendation:**

It is recommended that GRA pursues the issue of capital gains tax on the E.O Group's acquired 1.75% equity and other such acquisitions to its logical conclusion. It may also be prudent for the necessary legislation on capital gains to be streamlined as the E.O Group acquisitions may only be the beginning of such transactions.

Источник: [eiti.org/files/Ghana-2010-2011-Oil&Gas-EITI-Report.pdf](http://eiti.org/files/Ghana-2010-2011-Oil&Gas-EITI-Report.pdf)

Налоговые органы Ганы приняли меры по выполнению этой рекомендации и внесли изменения в соответствующие правовые положения Закона о налоге на прибыль от добычи нефти и Закона о налогах и сборах с целью учета выплат налога на прирост капитала в будущем.

*Обновленная информация о прогрессе выполнения рекомендаций, Отчет ИПДО Ганы по нефтегазовой промышленности за 2012-2013 гг.:*

- **Capital gains tax and 2010/2011 report recommendations on the fiscal regime.**

The interest of Sabre Oil/Gas Ltd in the Jubilee Fields was acquired by PetroSA in 2012. There was no payment of capital gains tax.

Several recommendations relating to the fiscal regime of the petroleum sector were made in the 2010/2011 report. The recommendation on capital gains tax has been addressed with the passage of ACT871 (*Internal Revenue (Amendment) (NO.2) ACT, 2013*). Other recommendations such as those on ring fencing and thin capitalization are still outstanding.

**Recommendation:** In order to ensure the effective management of the petroleum sector it is important that the regulations in PITL and the Internal Revenue Act, 2000; Act 592 are harmonized.

Источник: <https://eiti.org/files/2012-2013%20Ghana%20EITI%20Oil%20and%20Gas%20Sector%20Report.pdf>

Отчеты Ганы по нефтегазовой и горнодобывающей промышленностям за 2012-2013 гг. были впервые подготовлены по Стандарту ИПДО и содержали дальнейшие рекомендации, нацеленные на совершенствование политик и процедур. Примеры некоторых рекомендаций включают обеспечение открытых раундов лицензирования; создание хранилища информации о нефтеносных блоках в Сети; разработку руководства инвестора для Нефтяных фондов Ганы; публикацию плана инвестиций для Национальной нефтяной компании Ганы (GNPC) и обеспечение единообразия методологии, используемой налоговым органом и GNPC для расчета налогов и обеспечения соответствия цифр.

### 3.3 Перечень контрольных вопросов при подготовке рекомендаций

- С целью включения в Отчет ИПДО практических и целесообразных рекомендаций МГЗС может пожелать рассмотреть следующие вопросы при разработке технического задания для Независимого Администратора и (или) собственного рабочего плана МГЗС: Следует ли поручать Независимому Администратору включать рекомендации, относящиеся к более широким вопросам управления? Следует ли упоминать об этом в Техническом задании для Независимого Администратора? Существуют ли конкретные цели национальной политики, с которыми связан рабочий план ИПДО и которые могут быть улучшены благодаря таким рекомендациям?
- Следует ли МГЗС принимать участие в разработке рекомендаций в тесном сотрудничестве с Независимым Администратором, либо разрабатывать собственный ряд рекомендаций, либо предоставлять консультации внешним заинтересованным сторонам/партнерам?

При анализе проекта отчета ИПДО МГЗС может пожелать рассмотреть следующие вопросы:

- Какие вопросы, выявленные в Отчете ИПДО, могли бы служить в качестве основы для рекомендаций по отчету? Кроме улучшения процесса отчетности ИПДО, указывают ли выводы отчета на необходимость выдачи рекомендаций, нацеленных на улучшение доступа к данным добывающего сектора, совершенствование общественного финансового управления и систем аудита или на более широкие правовые, регламентные или административные вопросы, относящиеся к добывающему сектору?
- Содержатся ли в Отчете ИПДО выводы, относящиеся к проводимым реформам, и если да, могут ли рекомендации способствовать дальнейшим усилиям по выполнению таких реформ? Имеют ли выводы отношение к каким-либо дебатам, проводимым в парламенте, правительстве или СМИ? Если нет, как можно улучшить будущие отчеты, чтобы обеспечить актуальность данных и рекомендаций Отчетов ИПДО для таких проводимых общественных дебатов?
- Насколько четкими и значимыми являются рекомендации и указываются ли в них ответственные или соответствующие агентства/заинтересованные стороны, которым следует выполнять рекомендации?

## 4. Руководящие инструкции по планированию, выполнению и контролю рекомендаций

Объем, в котором рекомендации выполняются МГЗС и правительством, может значительно повлиять на потенциальное воздействие внедрения ИПДО. Стандарт ИПДО требует, чтобы МГЗС рассматривала рекомендации, выданные Независимым Администратором, и предпринимала шаги для извлечения уроков из полученного опыта. Таким образом, Международный Секретариат предлагает, чтобы МГЗС анализировала рекомендации в Отчетах ИПДО, планировала действия,



требуемые для выполнения соответствующих рекомендаций, и использовала доступные инструменты для контроля прогресса выполнения рекомендаций.

#### 4.1 Действия, требуемые для выполнения рекомендаций: как разрабатывать план действий?

Стандарт ИПДО требует, чтобы МГЗС рассматривала рекомендации Независимого Администратора, включая рекомендации, предоставленные в годовых отчетах о проведенной работе, и обеспечивала «описание ответных мер МГЗС и прогресс, достигнутый в выполнении рекомендаций по результатам выверки данных и санкционирования ... МГЗС поощряются к перечислению всех рекомендаций с описанием соответствующих работ, проведенных для выполнения каждой рекомендации (Требование 7.2.iii ИПДО).» Это формирует ключевой вклад в выполнение более широкой цели Требования 7, которая заключается в том, что МГЗС должна анализировать результаты и воздействие внедрения ИПДО на управление природными ресурсами. Планирование действий должно основываться на анализе рекомендаций из отчета, и там, где рекомендации считаются уместными и целесообразными для государства и МГЗС, действия по выполнению рекомендаций должны быть значимыми, а обязанности по выполнению рекомендаций должны быть четко распределены. Если в Отчете ИПДО содержится большое количество рекомендаций, может возникнуть необходимость приоритизировать наиболее срочные и важные рекомендации, с учетом отношения рекомендаций к национальным приоритетам в добывающем секторе.

Ниже (в Поле 4) приведена предлагаемая основа для разработки действий по выполнению рекомендаций из отчетов ИПДО и шаблон подготовки плана действий. При необходимости такой план действий может быть упомянут, интегрирован или привязан к рабочему плану МГЗС.

#### **Поле 4: Предлагаемая основа для извлечения рекомендаций из Отчета ИПДО и подготовки плана действий.**

МГЗС может пожелать рассмотреть следующие вопросы:

1. **Какие** вопросы/рекомендации? Разъясните конкретные рекомендации.
2. **Как** могут быть выполнены рекомендации? Какие действия необходимо предпринять по решению вопросов? Как процесс ИПДО может способствовать проведению общественных консультаций и дебатов по рекомендациям? Какая стратегия будет наиболее эффективной в выполнении рекомендаций соответствующим исполнителем? Она может включать обмен аналитической информацией на двухсторонних встречах, кампании, проводимые в СМИ, сотрудничество/пропаганду на региональном уровне, действия МГЗС и т. д.
3. **Кто** будет отвечать за выполнение действий? Какой исполнитель лучше всего подходит для выполнения рекомендаций? (Например, министерство, агентство, государственное предприятие, парламент, МГЗС, общественная организация, компания и т. д.)
4. **Когда** будут выполнены действия? Есть ли будущие точки принятия решения/периоды времени, которые необходимо соблюдать? Сроки выполнения?

**Пример шаблона планирования действий на основании рекомендаций из Отчета ИПДО**

<b>КАКИЕ?</b>	<b>КАК?</b>	<b>КТО?</b>	<b>КОГДА?</b>
<p><b>Пример: политика по предоставлению лицензий</b> Следует ввести открытые раунды лицензирования с целью обеспечения конкурсного тендера</p>	<p>Пересмотр законодательных и нормативных актов в области нефтедобычи</p> <p>Предложение по обеспечению прозрачности тендеров, выдвинутое МГЗС.</p>	<p>Министерство энергетики</p> <p>МГЗС</p>	<p>Уточняется</p>
<p><b>Пример: контроль за уплатой роялти</b> Необходимо усовершенствовать систему контроля за правильностью расчета роялти за разработку недр</p>	<p>Создание механизма контроля, позволяющего подтверждать фактическую уплату роялти</p>	<p>Министерство горной промышленности</p>	<p>Информация о прогрессе выполнения должна быть предоставлена на следующем заседании МГЗС</p>
<p><b>Пример: прозрачность</b> Следует раскрывать информацию о подписных бонусах от компаний, работающих в добывающем секторе</p>	<p>В ТЗ для следующего Отчета ИПДО следует внести изменения, касающиеся сверки выплат существенных подписных бонусов</p>	<p>МГЗС</p>	<p>МГЗС должна утвердить положение в ТЗ при подготовке следующего Отчета ИПДО</p>

**4.2 Выполнение рекомендаций: как выполнять план действий?**

Зачастую рекомендации по вопросам управления природными ресурсами могут потребовать выполнения действий, не входящих в сферу полномочия МГЗС. В силу этого члены МГЗС должны будут поддерживать контакт со своим электоратом и соответствующими исполнителями с целью содействия рассмотрению и потенциальному выполнению рекомендаций. МГЗС может также выяснить или установить соответствующий канал связи с государственными ведомствами, ответственными за рассмотрение и потенциальное выполнение рекомендаций. В Полях 5 и 6 приведены примеры того, как национальные МГЗС установили контакт с правительством и другими соответствующими исполнителями в Нигерии и Филиппинах.

**Поле 5: Межведомственный рабочий комитет (ИМТТ) по выполнению рекомендаций в Нигерии**

В Нигерии правительство создало Межведомственный рабочий комитет (ИМТТ), состоящий из глав государственных, нефтяных, горнодобывающих и финансовых департаментов, с полномочиями устранять пробелы в отрасли, выявленные в Отчетах ИПДО Нигерии. ИМТТ, возглавляемый председателем МГЗС, действует в качестве внешнего комитета МГЗС. Комитет обеспечивает соответствующее выполнение исправительных мероприятий, отвечая за «сохранность, управление, контроль и регламентирование доходов добывающих отраслей, при этом главной обязанностью является разработка эффективной координированной основы для проведения исправительных мероприятий» (Годовой отчет о проведенной работе Нигерии за 2013 г.).

Обязанности ИМТТ:

1. Тесное сотрудничество с ИПДО Нигерии и обеспечение оперативного сбора всех неуплаченных налогов в бюджет государства, выявленных в Отчетах ИПДО.
2. Изучение выводов и рекомендаций из Отчетов ИПДО и информирование соответствующих агентств о необходимости принятия соответствующих шагах по решению вопросов.
3. Выявление сложностей в выполнении рекомендаций.
4. Принятие любых других мер с целью обеспечения того, чтобы рекомендации ИПДО Нигерии повышали эффективность реформ, проводимых в отрасли.
5. Информирование Федерального исполнительного комитета о любых вопросах, содержащихся в выводах Отчета ИПДО Нигерии, требующих вмешательства Совета.

После завершения Отчета ИПДО Секретариат ИПДО Нигерии извлекает рекомендации из отчета и вставляет их в форму исправительных мероприятий, в которой указаны необходимые действия и агентство, ответственное за выполнение рекомендации. Итоговый документ (План по исправлению) подается на утверждение в ИМТТ, и ИМТТ регулярно проводит заседания по обсуждению прогресса выполнения рекомендаций в соответствии с планом.

*(Пример приведен на следующей странице.)*

Документ с резолюцией IMTT и прогрессом выполнения рекомендации в Годовом отчете о проведенной работе Нигерии за 2013 г.:

**c. Bid rounds & signature bonus**

Some oil blocks are subjects of court litigation in relation to Department Petroleum Resources' (DPR) right to offer the blocks e.g. (OML 13, 16, & 69). The consequence of these litigations includes block sterilization, nonpayment of signature bonus and eventual delay in allocation of blocks with attendant setbacks in production and income loss to the Federation.

**Action:** DPR has initiated an out of court settlement with Shell.

**IMTT Resolution:** IMTT is to write the Minister of Petroleum Resources for early resolution of the matter out of court.

**Update:** Signature Bonus issue has been resolved. The DPR shall implement an appropriate accounting system to manage all signature commitments entered into by companies

Источник: <http://www.neiti.org.ng/sites/default/files/news/uploads/eiti-neiti-activity-report-2013-final.pdf>

**Поле 6: Распространение ИПДО среди заинтересованных сторон с целью выполнения рекомендаций на Филиппинах**

ИПДО Филиппин представлена технической рабочей группой Координационного совета по добывающим отраслям (МИСС) — совета высокого уровня, обладающего юридическими полномочиями требовать от государственных ведомств выполнения действий по рекомендациям из Отчета ИПДО. Это означает, что существует государственный орган высокого уровня, который может обеспечить рассмотрение и потенциальное выполнение рекомендаций различными ведомствами, которые могут быть недоступны для ИПДО Филиппин. МИСС подготовила директивы по разработке планов действий по выполнению рекомендаций для всех агентств, которые были назначены ответственными за сферы, охваченные рекомендациями ИПДО. Для предоставления этих планов действий был назначен срок исполнения.

ИПДО Филиппин установил контакт с представителями Сената и Конгресс, так как некоторые рекомендации требовали юридических поправок. ИПДО Филиппин обратился к представителям, в программе действий которых могли быть смежные рекомендации. Например, лицо, тесно работающее над вопросами органов местного самоуправления, с большей вероятностью будет заинтересовано в поддержке выполнения рекомендаций, касающихся доли доходов, направляемой в органы местного самоуправления.

В действиях по выполнению рекомендаций ИПДО Филиппин также привлекла к участию более широкий круг общественности и заинтересованных сторон. Местные мероприятия по распространению Отчета ИПДО содействовали установлению сотрудничества между организациями гражданского общества и органами местного самоуправления, что позволило им совместно выразить необходимость по выполнению рекомендаций отчета. Все это стало возможным благодаря выявлению и приглашению соответствующих государственных должностных лиц на уровне местных и (или) национальных органов управления (например, региональных директоров государственных ведомств или местных руководителей верхнего звена) и предоставление общественности возможности напрямую отслеживать прогресс выполнения. Одним из примеров является рекомендация о том, что Департаменту бюджета следует раскрывать источники доли доходов от добывающей отрасли (в том числе из какого сектора и от какой компании), направляемой в органы местного самоуправления. В ответ на это Департамент бюджета взяло обязательство раскрыть эту информацию в следующем Отчете ИПДО.

*Более подробно об этом примере см. в блоге «От рекомендаций к действиям» Национального координатора ИПДО Филиппин Александры Гей Орденес (Alessandra Gay Ordenes).*

**4.3 Действия по выполнению рекомендаций: как контролировать прогресс?**

Стандарт ИПДО требует, чтобы МГЗС отслеживала и документировала прогресс выполнения рекомендаций отчетов (Требование 7.2.а.ii). Существуют различные инструменты, которыми может воспользоваться МГЗС:

- i) Отчеты ИПДО: в соответствии с Требованием 5.3.f Независимый Администратор должен предоставить комментарии, «если в предшествующих Отчетах ИПДО были приведены рекомендуемые исправительные мероприятия и реформы». Таким образом, Отчет ИПДО является одним из инструментов контроля и документирования статуса выполнения рекомендаций.
- ii) Годовые отчеты о проведенной работе: годовой отчет о проведенной работе является инструментом, позволяющим МГЗС оценивать прогресс выполнения ИПДО. В Требовании 7.2.а.iii говорится о том, что годовой отчет о проведенной работе должен включать «описание

ответных мер МГЗС и прогресс, достигнутый в выполнении рекомендаций по результатам выверки данных и санкционирования».

- iii) **Другие способы контроля за выполнением:** МГЗС может разработать собственные инструменты, которые могут быть полезными для контроля за выполнением рекомендаций, как демонстрирует План по исправлению ИПДО Нигерии.

**Поле 7: План по исправлению для выполнения и контроля рекомендаций из Отчетов ИПДО Нигерии**

В Нигерии был разработан План по исправлению, который выполняется Межведомственным рабочим комитетом (ИМТТ). В Плане по исправлению рекомендации организованы по направлениям работы, а также разъяснено, какой срок выполнения установлен для рекомендации — длительный или кратковременный. Кроме того, в Плане изложены конкретные необходимые действия, указаны участвующие агентства, потенциальные затраты и срок выполнения.

*Документирование рекомендаций и запланированных действий в Плане по исправлению ИПДО Нигерии:*

ISSUES	REPORTING PERIOD	ACTION REQUIRED	AGENCY INVOLVED	COMMENTS
Non-payment for domestic crude allocations on the due dates by NNPC- NNPC is expected to pay the Federation for domestic crude oil allocation not later than 90 days from the bill of lading date. This was however not the case. NEITI is of the opinion that the Federation may have lost the time value of money for the amounts not remitted on due dates.	2006-2008	A monitoring framework should be developed jointly by OAGF/RMAFC/ NNPC which will ensure that payments are made by NNPC as at when due.	NNPC/RMAFC/OAGF	<p><b>Specific actions needed to be taken: RMAFC:</b> The commission has developed a revenue monitoring template to sort issues, it will also circulate the template on completion to all relevant Govt Agencies for their input.</p> <p><b>NNPC:</b> awaiting framework from RMAFC</p> <p><b>RMAFC:</b> Has sent in template to NNPC and awaiting response</p> <p><b>Costs:</b></p> <p><b>Timeline:</b> JUNE 2013.</p> <p><b>Update RMAFC:</b></p> <p><b>The Template is in use but NNPC is yet to respond on the Draft sent to them.</b></p> <p><b>Remarks: OAGF:</b> The RMAFC has the constitutional responsibility to monitor revenue generation by any government agency. The OAGF is to effect collection and disbursement of such revenue generated.</p>

Источник: План по исправлению ИПДО Нигерии

#### 4.4 Перечень контрольных вопросов при выполнении рекомендаций

МГЗС может пожелать воспользоваться следующими вопросами:

1. При рассмотрении действий по выполнению рекомендаций и распределении обязанностей за выполнение действий:
  - Являются ли рекомендации Независимого Администратора целесообразными и уместными? Являлись ли они предметом общественных консультаций и дебатов? Следует ли их выполнять и какие потребуются действия и временные рамки?



- Лежит ли рекомендация в сфере полномочий МГЗС? Если нет, то участие каких исполнителей и агентств потребуется для решения вопросов и выполнения рекомендаций, и как МГЗС сможет осуществлять координацию работы с ними?
- Имеются ли другие исполнители или заинтересованные стороны, которые будут заинтересованы в поддержке выполнения рекомендаций?

## 2. Контроль за прогрессом выполнения:

- Были ли обязанности по контролю за прогрессом выполнения рекомендаций распределены среди МГЗС или среди ответственного агентства? Имеется ли подкомитет МГЗС, представитель соответствующего агентства или любой другой исполнитель, ответственный за контроль прогресса выполнения и сообщения о нем?
- Задokumentирован ли прогресс выполнения рекомендаций в Отчете ИПДО, годовом отчете о проведенной работе и любом другом инструменте, который могла разработать МГЗС с этой целью, в соответствии с Требованиями 7.1 и 7.2.а?
- Включает ли Отчет ИПДО обновленную информацию о прогрессе выполнения рекомендаций из предшествующих отчетов в соответствии с требованием 5.3.f?
- Если было решено, что некоторые рекомендации не будут выполняться МГЗС или другими исполнителями, изложено ли обоснование этого решения в Отчете ИПДО, годовом отчете о проведенной работе или в другом документе?

## 5. Анализ конкретного примера: воздействие рекомендаций на субнациональные переводы средств в Гане

В Гане 20% доходов от добывающего сектора выделены целевым финансированием для разделения между различными национальными регламентирующими и надзорными органами, органами местного самоуправления (окружными и муниципальными собраниями), традиционными землевладельческими органами и другими организациями, затронутыми деятельностью добывающих предприятий. 40% бюджета органов местного самоуправления поступает от уплаты роялти за разработку недр. Неправильное использование этих средств при финансировании расходов местными органами, а также отсутствие надлежащего бухгалтерского учета и отчетности по использованию этих ресурсов стали одними из ключевых выводов в Отчете ИПДО Ганы за период с 2004 по 2011 гг.

### Выводы Отчетов ИПДО Ганы (2004-2011 гг.) в отношении субнациональных переводов средств:

- Объем выплат государством в региональные Отделы администратора земель этнических групп (OASL) и органы местного самоуправления был неточным: фактические выплаты, осуществленные OASL в окружные и муниципальные собрания, зачастую были меньше, чем должны были быть.
- Нерегулярные переводы средств привели к сложностям в формировании бюджета: OASL не всегда переводила полные суммы, причитающиеся округам и муниципальным образованиям, и выплаты осуществлялись траншами, что затрудняло планирование и формирование бюджета окружными собраниями.

- Неправильное использование средств органами местного самоуправления: большая часть доходов тратилась на текущие расходы, такие как удаление отходов, закупка топлива и транспортных средств, вместо проектов экономического развития.

## Рекомендации из Отчета ИПДО Ганы за 2011 г.:

- Налоговым службам следует регламентировать своевременность переводов роялти от компаний.
- Перевод роялти от государства в окружные собрания следует выполнять полностью, а не траншами.
- Ежемесячные выплаты роялти следует выполнять регулярно с целью эффективного подсчета роялти на основании добычи.
- Во избежание текущих расходов следует выполнять руководящие инструкции по использованию роялти, полученных окружными собраниями.

## Результаты от выполнения рекомендаций Отчета ИПДО:

- *Повышение уровня подотчетности на субнациональном уровне:* МГЗС и национальный секретариат тесно сотрудничали с OASL по обеспечению передачи правильных объемов роялти от разработки недр в округи и муниципальные образования.
- *Открытие специальных счетов для органов местного самоуправления:* окружные собрания открыли специальные банковские счета для доходов, получаемых от центрального правительства.
- *Разработка руководящих инструкций по использованию доходов от добычи полезных ископаемых на субнациональном уровне:* комиссия по полезным ископаемым, являющаяся членом МГЗС, разработала руководящие инструкции по политике использования доходов от добычи полезных ископаемых на субнациональном уровне. Вместе с этими инструкциями были разработаны механизмы отслеживания их выполнения. Кроме того, были разработаны и применены руководящие инструкции по корпоративной социальной ответственности, включающие проекты социально-ориентированного здравоохранения, строительство школ и поддержку инфраструктуры спортивных сооружений.

Источники: [Отчет ИПДО Ганы за 2011 г.](#), [Годовой отчет о проведенной работе ИПДО Ганы за 2013 г.](#)

Более подробно об этом анализе конкретного примера см. в блоге «[Повышение уровня воздействия роялти за разработку недр на местном уровне в Гане](#)» Национального координатора ИПДО Ганы Франклина Ашиади (Franklin Ashiadey).