

Данное методическое руководство разработано Международным Секретариатом ИПДО с целью предоставления внедряющим странам рекомендаций по соблюдению требований Стандарта ИПДО. Читателям рекомендуется обращаться непосредственно к Стандарту ИПДО или связываться с Международным Секретариатом для получения дополнительных разъяснений. Контактные данные можно найти на сайте ИПДО www.eiti.org.

Методическое руководство для национальных секретариатов

Методическое руководство 25

1. Краткое изложение

В процессе внедрения ИПДО необходимо уделять внимание повседневной деятельности по поддержке правительства и многосторонней группы заинтересованных сторон (МГЗС)¹ в выполнении ими их функций. Способность мобилизовать ресурсы для внедрения ИПДО является одним из аспектов вовлечения правительства в соответствии с требованием 1.1b Стандарта ИПДО. Один из способов решить эту задачу, как это и делают почти все внедряющие страны - создать национальный секретариат с персоналом, работающим на полную ставку для уделения должного внимания деталям процесса внедрения и обеспечения надлежащего выполнения решений МГЗС.

Структура, полномочия и функции секретариатов варьируются от страны к стране в зависимости от потребностей и ситуации. В силу того, что Стандарт не предписывает каких-либо требований в этом отношении, государственный орган, ответственный за внедрение, при котором обычно находится секретариат, может решить, каким образом создавать, контролировать и определять роль национального секретариата.

Настоящее руководство призвано предоставить рекомендации по типичным функциям и обязанностям национальных секретариатов, документируя обычные и передовые практики, основанные на существующем опыте внедряющих стран. Этот документ рассматривает процесс создание национального секретариата, рабочие отношения с МГЗС, а также общие вопросы и проблемы.

¹ Методическое руководство по управлению МГЗС доступно [здесь](#). Методическое руководство по надзору МГЗС за циклом отчетности ИПДО доступны [здесь](#).

2. Рекомендации

Нижеприведенные рекомендации могут считаться передовой практикой обеспечения надлежащего управления секретариатом несмотря на то, что требования ИПДО касательно его функционирования отсутствуют:

1. **Наличие письменных и публичных документов, подробно определяющих основную функцию секретариата и его подотчетность.** Например, в техническом задании Азербайджана для МГЗС четко обозначена роль национального секретариата. В Гане четко описана даже роль национального координатора. В Либерии существуют инструкции по реализации деятельности МГЗС и секретариата. На Филиппинах действуют правила внутреннего распорядка, которыми руководствуется секретариат. Эти инструменты не только разъясняют роли секретариата, но также позволяют МГЗС и другим заинтересованным сторонам привлекать секретариат к ответственности. В методическом руководстве по управлению МГЗС предлагается техническое задание для МГЗС, которое включает раздел о национальных секретариатах. Помимо определения ролей секретариата, полезно также объяснить, чем эти роли отличаются от ролей МГЗС.
2. **Рабочий план секретариата.** Опираясь на рабочий план МГЗС секретариат, возможно, пожелает разработать свой собственный детальный рабочий план для того, чтобы упростить планирование деятельности и отслеживать прогресс внедрения. Рабочий план Филиппинского секретариата является одним из примеров.
3. **Регулярная оценка национального секретариата.** МГЗС могла бы определить критерии для регулярной оценки секретариата с целью усиления его подотчетности.

А. Создание национального секретариата: соображения, шаги и функции

Создание. Большинство стран создают национальный секретариат вскоре после начала процесса внедрения ИПДО или даже во время подготовки к подаче заявки на присоединение к ИПДО. Это, как показывает практика, является полезным не только для организации деятельности, но и для обеспечения регулярной координации действий специализированного учреждения со всеми заинтересованными сторонами в стране и за ее пределами. В меру того, что Стандарта ИПДО не предписывает каких-либо требований в отношении национальных секретариатов, страны создают их различными способами. В таких странах как Албания и Филиппины секретариат был создан по распоряжению правительства. В некоторых странах, однако, национальные секретариаты создаются путем предписания этой роли существующему отделу ведущего государственного органа или же при офисе национального чемпиона внедрения ИПДО. Правительство и МГЗС могут выбрать подход, который лучше всего подходит для их страны. При этом они могут учитывать целесообразность и то, как способ создания повлияет на функции секретариата. Например, в некоторых странах для усиления роли секретариата и обеспечения выполнения им официальных функций, таких как прием грантов, созыв заседаний, привлечение консультантов и тому подобное, может потребоваться постановление правительства. Шаги по созданию секретариата будут зависеть от того, нужен ли официальный правовой инструмент (закон, постановление, декрет).

Местонахождение. В большинстве стран ИПДО национальный секретариат находится при органе, назначенном правительством для руководства процессом внедрения ИПДО в стране,

поскольку это позволяет обеспечить лучшую координацию между национальным секретариатом и соответствующими государственными должностными лицами, включая председателя МГЗС. Это также наделяет секретариат полномочиями, необходимыми в процессе организации деятельности и привлечения заинтересованных сторон. Например, в Сьерра-Леоне национальный секретариат подчиняется администрации президента. Таким образом обеспечивается прямая связь с президентом, что необходимо для поддержания политической приверженности. Это также сигнализирует о том, что секретариат получил от президента четкие полномочия издавать распоряжения для других учреждений. Большинство секретариатов работают в составе министерств или регулирующих органов, таких как министерство финансов и доходов или же министерств, регулирующих добывающий сектор, таких как министерство энергетики, горнодобывающей промышленности или природных ресурсов. В некоторых случаях, как например в Нигерии, ИПДО является отдельным государственным учреждением. В Германии техническое задание² описывает национальный секретариат как «беспристрастного поставщика услуг для МГЗС», который в равной степени работает в интересах всех трех групп заинтересованных сторон, формирующих МГЗС. С точки зрения функционирования это означает, что секретариат независим от правительства, хотя в ТЗ говорится, что он подчиняется непосредственно парламентскому государственному секретарю.

Выбор и роль национального координатора. Страны часто назначают лицо, возглавляющее секретариат – национального координатора. Лицо, занимающее должность национального координатора, обычно курирует процесс управления секретариатом и является контактным лицом для МГЗС и внешних заинтересованных сторон. Хотя вышеописанная практика наиболее распространена среди внедряющих ИПДО стран, национальный координатор и руководитель секретариата могут быть двумя разными лицами, как в случае Германии. Национальный координатор обычно представляет ИПДО внутри страны и на международном уровне. Процесс назначения и характер должности национального координатора варьируются от страны к стране. Некоторые страны, такие как Ирак и Нигер, назначают национальными координаторами высокопоставленных государственных должностных лиц с намерением обеспечить политическую приверженность процессу внедрения на высоком уровне. Преимущество этого пути заключается в том, что в таком случае процессы принятия решений могут реализовываться быстрее. С другой стороны, эффективный контроль за внедрением может пострадать, поскольку высокопоставленные государственные служащие могут быть не в состоянии уделять должное внимание повседневной работе, необходимой для реализации процесса внедрения. В таких случаях хорошим решением может стать назначение постоянного заместителя. В Гватемале, например, национальным координатором является заместитель министра, а большинство повседневных функций выполняет технический секретарь. В ряде других стран назначается постоянный национальный координатор, который может выполнять повседневные административные функции. Это решение может быть выгодным в условиях, когда национальный чемпион внедрения ИПДО или председатель МГЗС обеспечивает устойчивую политическую приверженность, в то время как национальный координатор в основном отвечает за управление секретариатом.

Следующие вопросы являются одними из часто задаваемых внедряющими странами: следует ли подчинять национальный секретариат ведомствам чемпионов внедрения ИПДО и должен ли национальный координатор быть представителем правительства или же он должен быть нанят извне? На эти вопросы нет однозначных ответов, но можно принять во внимание следующие соображения:

² http://www.d-eiti.de/wp-content/uploads/2015/05/2015-03-10-Terms-of-Reference-D-EITI-Sekretariat_ENG.pdf

1. **Способность выстраивать доверительные отношения, уравнивать интересы в рамках МГЗС и объективно представлять интересы заинтересованных сторон.** Ожидается, что национальные координаторы и секретариаты будут выполнять коллективно принятые решения МГЗС. Однако эта задача не всегда проста. Иногда, несмотря на коллективное решение, заинтересованные стороны в рамках МГЗС могут иметь разные предпочтения в отношении способа реализации такого решения. Национальный координатор или секретариат, который в первую очередь подотчетен правительству, может столкнуться с трудностями при разрешении этой ситуации. МГЗС может пожелать рассмотреть возможность такого сценария в процессе принятия решения о том, кого назначать национальным координатором. Возможным подходом могло бы быть осуществление МГЗС регулярных оценок национального секретариата, направленных на усиление его подотчетности МГЗС.
2. **Осведомленность о государственных системах.** Национальные координаторы, являющиеся представителями правительства, скорее всего, знакомы с государственными системами и часто располагают хорошими возможностями для вовлечения нужных лиц из правительства. Практика показывает, что этот нюанс является полезным в тех случаях, когда национальный координатор также играет политическую роль или, как ожидается, будет взаимодействовать с высокопоставленными государственными должностными лицами.

Функции национального секретариата

Ожидается, что национальный секретариат будет оказывать поддержку правительству и МГЗС и следить за тем, чтобы его распоряжения выполнялись должным образом. В целом функции секретариата можно разделить на административные и технические или основные функции, в зависимости от полномочий секретариата, определенных МГЗС. Национальный координатор обычно действует в качестве главы секретариата и берет на себя ведущую роль в выполнении нижеприведенных функций. Следует подчеркнуть, что этот список основан на существующей практике и не является предписывающим, поскольку местные обстоятельства могут потребовать выполнения других функций:

Административные функции:

- a. Оказание административной поддержки МГЗС, такой как подготовка повесток дня собраний, организация форумов и информационная деятельность.
- b. Документирование деятельности ИПДО и обеспечение доступности протоколов каждого собрания для всех членов МГЗС и широкой общественности.
- c. Координация с заинтересованными сторонами касательно повседневных административных вопросов, таких как участие в заседаниях, распространение документов, предоставление обновленной информации от Международного Секретариата и других партнеров.
- d. Подготовка рабочего плана, годового отчета о прогрессе и другого рода документации ИПДО для утверждения ее МГЗС.
- e. Контроль за процессом выбора независимого администратора и других консультантов.
- f. Поддержка связи с внешними партнерами по административным вопросам (Международный Секретариат ИПДО, Всемирный банк).
- g. Хранение таких документов, как шаблоны отчетности ИПДО, отчеты ИПДО, протоколы собраний и обеспечение своевременного доступа общественности к ним.
- h. Координирование процесса подготовки к валидации.
- i. Контроль за ходом выполнения рабочего плана и мер по реализации рекомендаций, а также уведомление МГЗС о прогрессе.

- j. Составление рабочего плана секретариата, дополняющего рабочий план МГЗС.
- k. Управление финансовыми средствами ИПДО и регулярное предоставление МГЗС отчетов о расходах.

Технические или основные функции:

- a. Оказание технической поддержки МГЗС по вопросам, связанным с анализом данных, пониманием Стандарта ИПДО и надзором за работой независимого администратора.

Пример: в национальном секретариате Нигерии существует технический отдел, задачей которого является разработка стратегий сбора и проверки данных, что обеспечивает надежность данных, и помогает наращивать технический потенциал заинтересованных сторон.

- b. Предоставление информации с целью обеспечения помощи МГЗС в формулировании рекомендаций по вопросам политики

Пример: администрация главы секретариата в Либерии ответственна за консультирование МГЗС по вопросам политики для того, чтобы она могла принимать обоснованные политические решения.

- c. Разработка и внедрение коммуникационных стратегий, таких как поддержка веб-сайта/страниц на социальных медиа платформах, а также управление их содержанием, регулярный выпуск пресс-релизов, создание инфографики, взаимодействие со СМИ, мониторинг новостей о ИПДО.
- d. Поддержка связи с Международным Секретариатом ИПДО по техническим вопросам, таким как Стандарт ИПДО, анализ отчета ИПДО, исследования по охвату, технические задания, а также донесение до ведома МГЗС всех сообщений, полученных от Международного Секретариата ИПДО.
- e. Подготовка заявок на получение финансирования от партнеров.
- f. Поддержка порталов данных.

Пример: в Индонезии, Монголии и США национальный секретариат поддерживает порталы данных, на которых публикуются данные ИПДО и другие данные о добывающих отраслях. Национальный секретариат Филиппин поддерживает портал открытых контрактов.

- g. Проведение регулярных информационных совещаний (брифингов) и обеспечение межведомственной координации между государственными служащими, включая членов законодательных органов, касательно информирования о прогрессе внедрения ИПДО и возможностях ИПДО способствовать процессу проведения реформ в стране.
- h. Проведение исследования и составление технической документации, предназначенной для утверждения МГЗС, такой как, например, аналитические записки и предлагаемые законопроекты.
- i. Сотрудничество с другими национальными секретариатами с целью обмена опытом.
- j. В странах, от которых в Международном Правлении ИПДО есть представители, на национальный секретариат часто также ложится функция оказания поддержки членам Правления из своей страны не зависимо от того, представляют ли они правительство,

компании или гражданское общество. В таких случаях рекомендуется ознакомление с работой Правления ИПДО. Более подробные инструкции касательно этого аспекта можно найти в Уставе ИПДО³.

Кадровая структура секретариата. Количество людей и должностей в секретариате зависит от потребностей страны и от того, каким образом МГЗС определяет свои функции. В некоторых странах, например в Демократической Республике Конго и Нигерии, секретариат имеет три-четыре подразделения, в каждом из которых работают по несколько человек. В других странах, как например в Монголии, Сенегале и Тиморе-Лешти, секретариаты поменьше и состоят из трех-пяти сотрудников. Формирующаяся практика, основанная на обзоре кадровой структуры в странах ИПДО, заключается в том, что помимо национального координатора в секретариате обычно существуют следующие должности: сотрудник по связям с общественностью, сотрудник, отвечающий за финансовые вопросы, технический специалист (обычно это лицо, которому поручен анализ данных), IT-консультант и административный персонал.

Назначение персонала. На порядок назначения сотрудников национального секретариата влияют такие факторы, как практическая осуществимость, государственные процедуры, ресурсы и целесообразность. Если секретариат подчиняется государственному учреждению с установленными правилами и предписаниями в отношении количества и типа должностей, а также в отношении требуемых квалификаций, назначение персонала может осуществляться только правительством. В таких случаях процессы отбора кандидатов, осуществляемые государственными органами, имеют преимущественную силу и МГЗС не имеет права вмешательства, как в случае Папуа-Новой Гвинеи. В некоторых случаях, как например в Индонезии, штат секретариата, нанятый правительством, усиливается за счет привлечения консультантов, напрямую финансируемых донорами. В таких случаях МГЗС может иметь возможность участвовать в процессе отбора. В других случаях МГЗС полностью участвует в процессе назначения персонала, включая должность национального координатора. ТЗ Либерии содержит положение, предписывающее такого рода процедуру. В некоторых случаях, как например на Филиппинах, МГЗС выбирает национального координатора, который затем назначает персонал в соответствии с государственными правилами и процедурами. В других случаях, как например в Афганистане, донор, финансирующий позицию, должен дать свое одобрение.

Размер секретариата и порядок назначения его сотрудников во многом определяются масштабами процесса внедрения ИПДО в стране. В тех случаях, когда добывающий сектор значителен, а процесс требует большего объема деятельности, более широкого участия и большего объема технической работы, идеально иметь больше сотрудников, обладающих техническими знаниями, которые, возможно, превышают компетенции сотрудников государственного органа. В таком случае может быть полезным вовлечение МГЗС в процесс отбора. Поэтому важно проводить периодический обзор компетенций, необходимость в которых появляется по мере увеличения масштабов внедрения ИПДО в стране.

Финансирование. Если национальный секретариат размещается при правительстве, национальное правительство в некоторых случаях отвечает за выделение средств на оплату труда персонала. Бывают также случаи, когда часть средств на оплату труда сотрудников

³ Устав ИПДО доступен здесь <https://eiti.org/node/4853>

выделяется государством, а часть - внешними партнерами. В других случаях этот вопрос решается полностью за счет финансирования внешними партнерами.

Хотя обеспечение внешнего финансирования на первые несколько лет внедрения и является общепринятой практикой, лучшим подходом считается перенятие со временем правительством на себя ответственности за покрытие расходов секретариата, включив их в регулярный бюджет ведущего государственного органа, ответственного за внедрение ИПДО. Такой механизм финансирования обеспечивает устойчивость национального секретариата и сводит к минимуму проблемы, часто встречающиеся в странах, где штат секретариата оплачивается за счет финансирования из внешних источников и получает заработную плату выше, чем другие государственные служащие, что может создать напряженность. Оплата труда персонала за счет финансирования извне также ведет к высокой текучести кадров или непредсказуемости, поскольку контракты обычно заключаются на короткий срок. Если расходы на персонал покрываются государством, должны быть предусмотрены меры, гарантирующие подотчетность секретариата перед всей МГЗС.

В. Работа с МГЗС

В работе с многосторонней группой заинтересованных сторон, преследующей различные интересы, национальный секретариат может сталкиваться с проблемами и трудностями. Приведенные ниже рекомендации могут быть полезны в их решении.

Подотчетность и баланс интересов. Опыт показывает, что для МГЗС и секретариата идеальным вариантом является установление с самого начала ясной схемы подотчетности. Это является гарантией того, что все заинтересованные стороны будут уверены - секретариат и национальный координатор представляют их компетентно. Такого рода подход также гарантирует, что никому не отдается чрезмерное предпочтение или преимущество в процессах принятия решений, а также что сообщения, поступающие от МГЗС, не являются предвзятыми по отношению к определенной группе.

В некоторых странах секретариат в первую очередь подотчетен правительству, тогда как в других странах он полностью обслуживает МГЗС. В случаях, когда члены секретариата или национальный координатор являются сотрудниками государственного органа и выполняют государственные функции в дополнение к своим функциям ИПДО, проблема подотчетности, как правило, становится более сложной. В подобных случаях МГЗС и секретариату рекомендуется на раннем этапе обсудить вопрос подотчетности секретариата. Во избежание путаницы также полезно прописать принципы подотчетности. В ТЗ Ганы, например, прямо говорится, что национальный секретариат несет ответственность перед многосторонней группой заинтересованных сторон за выполнение своих функций.

Четкое делегирование функций и разграничение ролей. Во избежание путаницы может быть полезным четкое определение ролей, делегируемых МГЗС секретариату. Стандарт ИПДО требует утверждения МГЗС следующей документации: годовых рабочих планов, назначения независимого администратора, технического задания независимого администратора, отчетов ИПДО и годовых отчетов о прогрессе (требование 1.4). Касательно вопросов, не разъясненных в Стандарте, МГЗС должна четко формулировать, предпочтительно письменно, какие решения делегируются национальному секретариату, а какие требуют предварительного утверждения МГЗС.

Национальным секретариатам рекомендуется воздерживаться от выполнения роли МГЗС. Типичный пример - когда национальные координаторы председательствуют на собраниях МГЗС или принимают решения по вопросам, которые подлежат утверждению со стороны МГЗС. Национальные секретариаты иногда стремятся восполнить пробелы с целью обеспечения бесперебойной реализации процесса внедрения ИПДО в стране. Тем не менее, МГЗС, возможно, захотят уравновесить это за счет своей роли, которая в основном заключается в осуществлении надзора за процессом внедрения ИПДО. МГЗС и национальным секретариатам следует регулярно обсуждать эти вопросы.

С. Общие вопросы и проблемы

Наращивание технического потенциала. Национальным секретариатам настоятельно рекомендуется наращивать свой технический потенциал, особенно в области анализа отчетов и понимания требований Стандарта ИПДО. Программы обучения и вебинары, проводимые Международным Секретариатом ИПДО, а также методические руководства, опубликованные на веб-сайте ИПДО, созданные для улучшения понимания требований ИПДО и тематических вопросов, таких как, в частности, бенефициарное право собственности, торговля сырьевыми товарами и прозрачность контрактов, могут быть полезными для национальных секретариатов. Соответствующие веб-сайты и публикации партнеров ИПДО, таких как, в частности, Глобал уитнес (Global Witness), Международный совет по горному делу и металлам (ICMM), Институт управления природными ресурсами (NRGI), Публикуй, что платишь (Publish what You Pay), Всемирный банк (World Bank), могут послужить источниками информации о проблемах в добывающем секторе.

Разработка коммуникационной стратегии. Секретариатам часто поручается разъяснение роли ИПДО и обсуждение результатов отчета ИПДО с широкой аудиторией, включая высокопоставленных государственных служащих, местное население, компании, студентов, доноров и представителей средства массовой информации. К каждой из этих групп необходим свой подход и основные послания. Секретариаты некоторых стран нанимают сотрудников по связям с общественностью на полную ставку. Проблема, однако, заключается в том, чтобы найти подходящего человека, который хорошо разбирается в добывающем секторе, знаком с ИПДО и способен эффективно и понятно изложить эти послания. Поскольку секретариат знаком с тематикой, на него часто ложится задача разработки хорошей коммуникационной стратегии. Международный Секретариат ИПДО, в свою очередь, разработал руководящие указания по коммуникациям, которые могут использоваться национальными секретариатами. Возможно также использование удачных примеров из других стран, таких как план коммуникационной деятельности ИПДО Великобритании и интерактивная инфографика на веб-портале ИПДО США.

Случается, что возникают проблемы, если некоторые заинтересованные стороны считают, что информация не предоставляется всем в одинаковой степени, или же предоставляемая информация носит выборочный характер. Это может вызвать недоверие к национальному секретариату, даже если такого рода ситуация была создана не преднамеренно.

В качестве хорошей практики секретариатам рекомендуется создавать списки рассылки, содержащие имена соответствующих заинтересованных сторон, с целью предоставления одинаковой информации всем одновременно.

Поиск подходящих людей. Поиск подходящих людей для работы в национальном секретариате зависит от роли, которую МГЗС хочет, чтобы он выполнял. Как упоминалось выше, некоторые секретариаты выполняют административные функции, в то время как другие берут на себя техническую или консультативную роль. Тем не менее, для организации работы секретариата как минимум потребуются люди, обладающие следующими навыками:

- i. хорошие административные и финансовые навыки, которые важны при концептуализации и организации мероприятий, подготовке бюджетов, составлении предложений для доноров, финансовых отчетов и отчетов о прогрессе, а также при надзоре за процессом заключения контрактов на поставку товаров и услуг (прокьюремент).
- ii. эффективные коммуникативные навыки, необходимые для осуществления информационной деятельности, взаимодействия с заинтересованными сторонами, проведения информационных совещаний (брифингов), ведения корреспонденции и составления различного рода документов, написания блогов, создания инфографики и контроля за контентом веб-сайта и страниц на платформах социальных сетей.
- iii. технические навыки, необходимые для подготовки технических заданий для различных типов назначений, анализа данных и объяснения возможных способов использования информации, предоставленной в отчете ИПДО, понимания и объяснения требований ИПДО и тематических вопросов, а также представления результатов отчета различным заинтересованным сторонам

Свод правил. В ИПДО существует свод правил⁴, которых должны придерживаться национальные секретариаты. В них говорится о том, что национальные секретариаты (среди других должностных лиц ИПДО⁵) несут ответственность за ознакомление должностных лиц ИПДО с этими правилами, а также за предоставление рекомендаций и, при необходимости, за обеспечение обучения касательно их толкования и применения. В своде правил содержатся положения о предотвращении конфликта интересов, злоупотреблении служебным положением и о принятии подарков, которые должностные лица ИПДО, включая национальные секретариаты, должны соблюдать. Кроме того, эти правила гласят, что должностным лицам ИПДО следует выполнять свои обязанности перед ИПДО в соответствии с применимым национальным законодательством и нормативными актами, а также в

⁴ [Свод правил ассоциации ИПДО | ИНИЦИАТИВА ПРОЗРАЧНОСТИ ДОБЫВАЮЩИХ ОТРАСЛЕЙ \(eiti.org\)](#)

⁵ Сюда относятся члены Правления ИПДО, их заместители, члены Ассоциации ИПДО, сотрудники секретариата (национального и международного) и члены многосторонних групп заинтересованных сторон.

соответствии с нормами, интересами и целями ИПДО. Этот момент может быть особенно актуальным при отборе и назначении персонала и в процессе заключения контрактов на поставку товаров и услуг (прокьюремент).

Для получения дополнительной информации см. страницы стран на веб-сайте ИПДО и ссылки на национальные веб-сайты ИПДО. <https://eiti.org/countries>