



Независимая оценка Инициативы прозрачности добывающих отраслей

Краткий отчет

Представлено Правлению ИПДО и Международному Секретариату

16 января 2023 г.

Обзор отчета

По прошествии почти двух десятилетий с момента создания Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) настала пора задать вопросы:

- **Актуальна ли ИПДО?**
- **Эффективна ли ИПДО?**
- **Какое воздействие оказывает ИПДО — как преднамеренное, так и непреднамеренное?**
- **Является ли ИПДО устойчивой?**

Глобальная независимая оценка ИПДО — широкомасштабный проект, целью которого являются ответы на эти вопросы.

Отчет был подготовлен независимыми экспертами по оценке — Voconiq и Square Circle.

Отчеты об оценке, данные и материалы

Оценка проводилась в формате «открытой оценки», с упором на распространение актуальной информации, полевых отчетов и материалов по проекту по мере их появления. Такой открытый подход к оценке также предусматривает обязательство опубликовать основополагающую информацию и данные, собранные в процессе оценки.

В настоящем кратком отчете об оценке представлено общее описание проекта оценки как такового. В нем не приведены подробные выводы или все основополагающие данные, которые легли в основу более объемного полного отчета.

Для того чтобы результаты оценки были доступны для понимания как можно более широкой аудитории, данные с различным уровнем детализации были представлены в следующих форматах:

- Техническое задание на проект и первоначальный отчет.
- Настоящий краткий отчет (36 страниц), содержащий основную справочную информацию, выводы и рекомендации, изложенные в полном отчете.
- Полный отчет об оценке (79 страниц).
- Цифровая история / отчет, в котором рассказана «история» оценки, включая основные выводы.
- Отчет с выводами по странам, в котором обобщены основные данные и выводы по каждой из 10 стран, принявших участие в тематических исследованиях.
- Отчет о тематических исследованиях по направлениям, в котором обобщены основные данные и выводы по каждому из трех тематических исследований по направлениям.
- Информационная панель инструментов оценки мнений об управлении (Governance Sentiment Instrument — GSI), предоставляющая открытый доступ к данным опроса «кинсайдеров» ИПДО.
- Графики, обобщающие результаты опросов граждан, проведенных в Колумбии, Индонезии и Нигерии.
- Доступ к необработанным данным GSI и опросов граждан (обратите внимание, что некоторые данные были удалены по соображениям конфиденциальности).

Все вышеуказанные отчеты и данные опубликованы на сайте www.eitiopenevaluation.org

Содержание

Обзор отчета	2
Предпосылки	4
Методология	8
Основные выводы	12
Выводы по вопросам в рамках оценки	14
Выводы по стратегическим приоритетам	16
Рекомендации	18
Заключение	30

Предпосылки

Управление природными ресурсами и ИПДО

Природные ресурсы стран принадлежат их гражданам.

Из этого следует, что добыча природных ресурсов должна осуществляться на благо граждан и способствовать социально-экономическому развитию страны в целом. Однако мировой опыт показывает, что преобразование природных ресурсов в инклюзивные и устойчивые результаты в области развития остается серьезной задачей.

С одной стороны, эффективное управление ресурсами может значительно способствовать национальному развитию — за счет увеличения поступлений в государственный бюджет, появления новых цепочек поставок и возможностей трудоустройства, а также инвестиций в социальную сферу. В то же время безответственное управление добычей ресурсов может привести к долгосрочным негативным — а порой и катастрофическим — последствиям для общества, экологии и экономики. Подобные последствия наблюдаются на национальном уровне, когда незаконное присвоение доходов от добычи полезных ископаемых или неэффективное управление ими порождает ресурсозависимую экономику и приводит к неспособности производить более качественные общественные блага⁴. Они также наблюдаются на местном уровне, когда некомпетентное управление проектами добычи полезных ископаемых создает долгосрочные социальные и экологические проблемы для затронутых общин.

Сложности, связанные с добычей ресурсов, не новы. На протяжении десятилетий все больше внимания уделяется достижению максимально возможных результатов в области развития за счет добычи ресурсов — как в развивающихся, так и в развитых странах.

За 20 лет своей деятельности Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) стала играть заметную и важную роль в управлении добывающими отраслями в мировом масштабе.

Содействуя прозрачности доходов и подотчетности правительств и компаний, ИПДО способствует открытому и подотчетному управлению нефтегазовыми и минеральными ресурсами. Ее общая миссия заключается в «формировании представления об управлении природными ресурсами, укреплении государственного и корпоративного управления и предоставлении данных для обеспечения более высокого уровня прозрачности и подотчетности в добывающем секторе»⁵.

Что отличает ИПДО среди других инициатив в области управления добывающими отраслями:

1. Это международная инициатива, основанная на мировом стандарте с согласованным механизмом обеспечения качества (валидация).
2. Сочетает в себе диалоги по вопросам стратегического и операционного управления ресурсами на международном и страновом уровнях, а также информацию, дискуссии и подходы, осуществляемые в обоих направлениях.
3. Основана на трехсторонней модели, в которой представлены правительство, отрасль и гражданское общество.
4. Предусматривает руководящий механизм — многостороннюю группу заинтересованных сторон (МГЗС) — который содействует непрерывному диалогу между представителями отрасли, правительства и гражданского общества.
5. Уделяет особое внимание прозрачности, подотчетности и участию.

4 Ресурсная зависимость также может лежать в основе таких часто обсуждаемых явлений, как «голландская болезнь» и «ресурсное проклятие», хотя точные причины, случаи и средства решения этих проблем остаются предметом дискуссий.

5 ИПДО, «Наша миссия»



Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) была учреждена в 2003 году как многосторонняя организация, продвигающая принципы открытого и подотчетного управления нефтегазовыми и минеральными ресурсами.

В своем развитии ИПДО трансформировалась из свода Принципов (2003 год) в набор критериев (2005 год), затем в Правила (2009 год) и, наконец, в Стандарт ИПДО, который с 2013 года был опубликован в трех редакциях. **Стандарт ИПДО 2019** на сегодняшний день является мировым эталоном обеспечения прозрачности в добывающем секторе.

На международном уровне в качестве основного органа, ответственного за принятие решений, выступает **Правление ИПДО**. Правление ИПДО представляет собой многостороннюю группу, состоящую из представителей внедряющих стран, поддерживающих стран, организаций гражданского общества, компаний отрасли и институциональных инвесторов. **Международный Секретариат ИПДО** оказывает помощь странам во внедрении Стандарта ИПДО, а также отвечает за работу в тематических направлениях, коммуникацию, анализ данных и администрирование.

В настоящее время 57 стран внедряют ИПДО. В каждой стране — члене ИПДО (за исключением Норвегии) функционирует **многосторонняя группа заинтересованных сторон (МГЗС)**, состоящая из представителей правительства, компаний и гражданского общества.

Страны ИПДО обязуются раскрывать информацию о добывающем секторе, в том числе о том, как предоставляются права на добычу, как доходы распределяются правительством и какие выгоды они приносят гражданам. Страны-члены разрабатывают национальные рабочие планы и мероприятия, основанные на Стандарте ИПДО, и осуществляют их.

Прогресс во внедрении Стандарта ИПДО оценивается в ходе **валидации**, которая предполагает оценку по трем компонентам: *Участие заинтересованных сторон*, *Прозрачность* и *Результаты и воздействие*. Внедряющие Стандарт ИПДО страны получают общий балл, а также баллы за выполнение отдельных требований, которые отражаются на шкале результатов следующим образом: «Низкий», «Относительно низкий», «Умеренный», «Высокий» и «Очень высокий».

Путь развития ИПДО

Восприятие ИПДО с точки зрения ее *эффективности, актуальности, воздействия и устойчивости* формируется под влиянием нескольких ключевых факторов. Эти факторы меняются с течением времени и связаны с продолжающимися дискуссиями по поводу того, какими должны быть цель и направленность ИПДО и как ИПДО должна работать. Эффективное участие Правления ИПДО и Международного Секретариата в этих дискуссиях во многом определяет общую эффективность ИПДО.

Следовательно, проведении оценки учитывались эти дискуссии, и в отчете отражено понимание их влияния.

Изменение состава членов ИПДО

Изменения и дополнения в списке стран — членов ИПДО, в том числе расширение их многообразия с точки зрения географического положения, уровня человеческого и экономического развития и зависимости от добывающих отраслей, значительным образом влияют на воспринимаемую актуальность и эффективность ИПДО.

Подход ИПДО к обеспечению соответствия

Исчерпывающие требования, регулирующие внедрение Стандарта ИПДО в странах, в сочетании с валидацией и возможностью приостановления членского статуса по ее итогам предполагают некоторые обязательства по раскрытию данных ИПДО. Однако в связи с неприсоединением к ИПДО, демонстрацией невысоких результатов в ходе валидации или присоединением, а затем выходом из ИПДО не налагаются никакие санкции и не наблюдается очевидных недостатков. С одной стороны, приостановление членского статуса за несоблюдение Стандарта ИПДО и/или явные нарушения основных принципов сигнализирует членам о том, что несоответствие влечет за собой последствия. С другой стороны, исключение страны-члена из ИПДО фактически будет означать утрату того самого форума, который обеспечивает необходимый диалог и стимулирует процессы прозрачности и подотчетности, необходимые для оказания давления на правительство и отрасль.

Расширение высшего звена управления ИПДО

Штатная численность Секретариата ИПДО значительно выросла, и круг выполняемых им обязанностей, соответственно, расширился, что потенциально смещает фокус ИПДО от мероприятий, которые осуществляются на уровне внедряющих стран, к тому, что происходит на международном уровне.

Расширение охвата ИПДО

Суть внедрения ИПДО — ее широта и глубина — изменились и продолжают меняться. По сравнению с первоначальными требованиями, теперь согласно Стандарту ИПДО требуется раскрывать различные виды информации с различным уровнем детализации, а сам Стандарт стал значительно более предписывающим в отношении того, как должны осуществляться руководство программами ИПДО и их реализация на уровне стран.

Ситуативные факторы — условия, в которых работает ИПДО

Помимо внутренних дискуссий, которые в ряде случаев определяют, как ИПДО воспринимается и оценивается, ИПДО работает не в вакууме. Можно выделить несколько высокоуровневых ситуативных факторов — как давно существующих, так и новых, — которые оказывают влияние на воспринимаемую эффективность, актуальность, воздействие и устойчивость ИПДО.

Перечисленные здесь ситуативные факторы добавили напряженности, которая сказалась на движущей силе ИПДО как платформы для подкрепленного данными диалога по сложным вопросам, связанным с управлением ресурсами. В процессе диалога неизбежно возникают шум и хаос. Хаос, несомненно, порождает сложности для тех, кто должен проложить среди него верный путь, однако подобные ситуации могут иметь положительные стороны. Об этом свидетельствует вовлечение правительств, компаний отрасли и гражданского общества в более инклюзивную трехстороннюю модель обеспечения прозрачности, подотчетности и участия.

Изменение климата и энергетический переход

Вопросы изменения климата и энергетического перехода выступают значимым дополнительным аспектом продолжающихся споров по теме управления природными ресурсами. В дополнение к прозрачности и подотчетности, во внутренней логике и допущениях, связанных с добычей ископаемых видов топлива, учитываются все более актуальные вопросы изменения климата и энергетического перехода, которые порождают сложности для компаний, правительств и гражданского общества как в настоящем, так и в будущем. В результате в ИПДО возникло значительное противоречие между прежней логикой существования ИПДО как инструмента повышения эффективности управления добывающими отраслями и недавно озвученными, но нарастающими требованиями прекратить добычу ископаемого топлива в целом. В связи с этим также растет актуальность вопросов, связанных с экологическими и социальными последствиями добычи критически важных для энергетического перехода минералов, а также коррупционными рисками, присущими процессам предоставления прав на добычу этих ресурсов.

Пандемия COVID-19

Пандемия COVID-19 создала огромную нагрузку на государственные системы управления, особенно в развивающихся странах, при этом меры борьбы с пандемией заняли приоритетное место в политике и бюджетах по всему миру. Что касается ИПДО, пандемия оказала и продолжает оказывать влияние на средства и методы взаимодействия с заинтересованными сторонами. Например, были серьезно ограничены возможности получения прямой поддержки со стороны Международного Секретариата, и многие многосторонние группы заинтересованных сторон в настоящее время проводят встречи дистанционно³.

Сужение пространства для деятельности гражданского общества

Различные глобальные показатели гражданских и политических свобод указывают на возрождение авторитарного правления, которое создает особые препятствия к участию организаций гражданского общества и граждан в процессе управления добывающими отраслями. Меры в области здравоохранения, введенные в целях ограничения общественных мероприятий и передвижения во время COVID-19, еще больше ограничили свободу собраний и право на протесты на многих территориях, где ведется горная добыча.

Социальные медиа

ИПДО была создана раньше, чем появились основные платформы социальных медиа. Эти платформы выступают преобразующим фактором в процессах распространения информации (в том числе «ложной») и обмена ею, они бросили вызов традиционному политическому, экономическому и социальным структурам власти и изменили их (например, роль «технического эксперта»), а также размыли границы между дискуссиями и событиями международного, национального и местного масштаба. Способы достижения прозрачности, внедрения подотчетности и ведения диалога между различными группами в 2022 году принципиально отличается от 2003 года, когда была учреждена ИПДО.

Геополитические препоны

В непростой геополитической среде относительная значимость ИПДО выступает предметом дискуссий. Экономическая волатильность, инфляция, война в Украине, нарушение мировых цепочек поставок продовольствия, нестабильность поставок энергоносителей, растущая напряженность в области безопасности между крупными державами и подрыв многосторонних подходов — все эти факторы способствуют формированию глобальных условий, в которых правительствам, компаниям отрасли и гражданскому обществу чрезвычайно сложно расставлять приоритеты и поддерживать такую специфическую и технически сложную деятельность, как внедрение ИПДО.

3 См., например, статьи ИПДО «Формирование доверия в эпоху COVID-19» и «Не только проблема COVID-19: укрепление устойчивого и подотчетного управления добывающим сектором».

Методология

В соответствии с решением Правления ИПДО в июле 2021 года Международный Секретариат ИПДО объявил тендер на проведение независимой оценки ИПДО. В сентябре 2021 года по результатам тендера оценку было поручено провести консорциуму компаний Voconiq и Square Circle (VQ-SC).

В соответствии с **техническим заданием** (ТЗ) на реализацию проекта оценка должна:

- опираться на передовую международную практику, предоставлять достоверные и практически применимые данные в целях повышения подотчетности за достижение результатов в области развития, а также способствовать организационному обучению;
- отражать многосторонний характер ИПДО посредством применения коллегиального подхода, учитывающего различные точки зрения и ожидания заинтересованных сторон;
- сосредоточиться на актуальности и эффективности ИПДО во внедряющих странах, принимая во внимание многообразие национальных условий и цели ИПДО;
- рассматривать общую эффективность ИПДО на глобальном уровне на основе общих целей, изложенных в Стандарте ИПДО 2019;
- завершиться итоговым отчетом, в котором будет доходчиво изложена оценка эффективности ИПДО и предоставлены практические рекомендации для Правления ИПДО относительно возможностей дальнейшего повышения эффективности ИПДО.

Открытая оценка

Поскольку ИПДО является многосторонней инициативой, основным приоритетом которой является прозрачность и непрерывное раскрытие информации, для проведения оценки был принят аналогичный подход:

- Для осуществления руководства проектом была создана многосторонняя Руководящая группа проекта.
- Проект был реализован в формате «открытой оценки» с применением коллегиального подхода к разработке и проведению исследования. Также были предприняты меры для публикации данных и результатов оценки по мере их появления в открытом доступе на веб-сайте eitiopenevaluation.org.
- Заинтересованным сторонам ИПДО — как на уровне отдельных стран, так и на международном уровне — было предоставлено множество возможностей для непосредственного взаимодействия и участия в процессе оценки.



Независимая оценка

Консорциум VQ–SC поставил своей приоритетной задачей провести независимую оценку, в том числе задавая сложные вопросы заинтересованным сторонам ИПДО на всех уровнях. Были разработаны особые методы, призванные избежать риска взаимодействия только с известными заинтересованными сторонами, посредниками и наиболее очевидными инсайдерами, которые потенциально могут предоставить только существующие данные и/или непосредственно заинтересованы в конкретных результатах оценки.

Заданные в рамках оценки вопросы

Вопросы, заданные в рамках оценки, были составлены на основе критериев оценки, применяемых Комитетом содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В частности, основные вопросы в рамках оценки коррелируют с критериями оценки КСР и направлены, прежде всего, на оценку **эффективности, актуальности, воздействия и устойчивости**. Основные вопросы сопровождаются серией связанных с ними направляющих вопросов.

Методы оценки

Смешанные методы и исследовательский подход на трех уровнях анализа (глобальном, национальном, местном) позволили собирать и анализировать данные таким образом, чтобы выявить сложность, взаимосвязанность и нелинейные изменения, уделяя особое внимание тому, как происходят и как воспринимаются изменения, оказывающие воздействие.

Заданные в рамках оценки вопросы были изучены с применением различных методов оценки, включая тематические исследования по странам, тематические исследования по направлениям и инструменты оценки мнений об управлении, а также качественных подходов, таких как интервью с экспертами по всему миру, сбор

результатов и анализ самых значительных перемен.

Кроме того, над данными, полученными в ходе страновых тематических исследований, был проведен анализ GEDSI (гендерное равенство, инвалидность и социальная интеграция). Методы оценки визуально представлены на карте на следующих двух страницах (см. рис. 1).

В настоящем отчете часто упоминаются мнения и суждения заинтересованных сторон, и в таких случаях имеются в виду заинтересованные стороны, которые приняли участие в оценке, — вне зависимости от метода оценки. Попутно стоит отметить (как отмечено в отчете GIZ за 2016 год, посвященном измерению воздействия ИПДО⁴), что, учитывая многообразие внедряющих ИПДО стран, а также недостаточный потенциал многих из этих стран в сфере мониторинга и оценки, оценка суждений является подходящей стратегией в отсутствие непротиворечивых и надежных данных.

Выводы из GSI

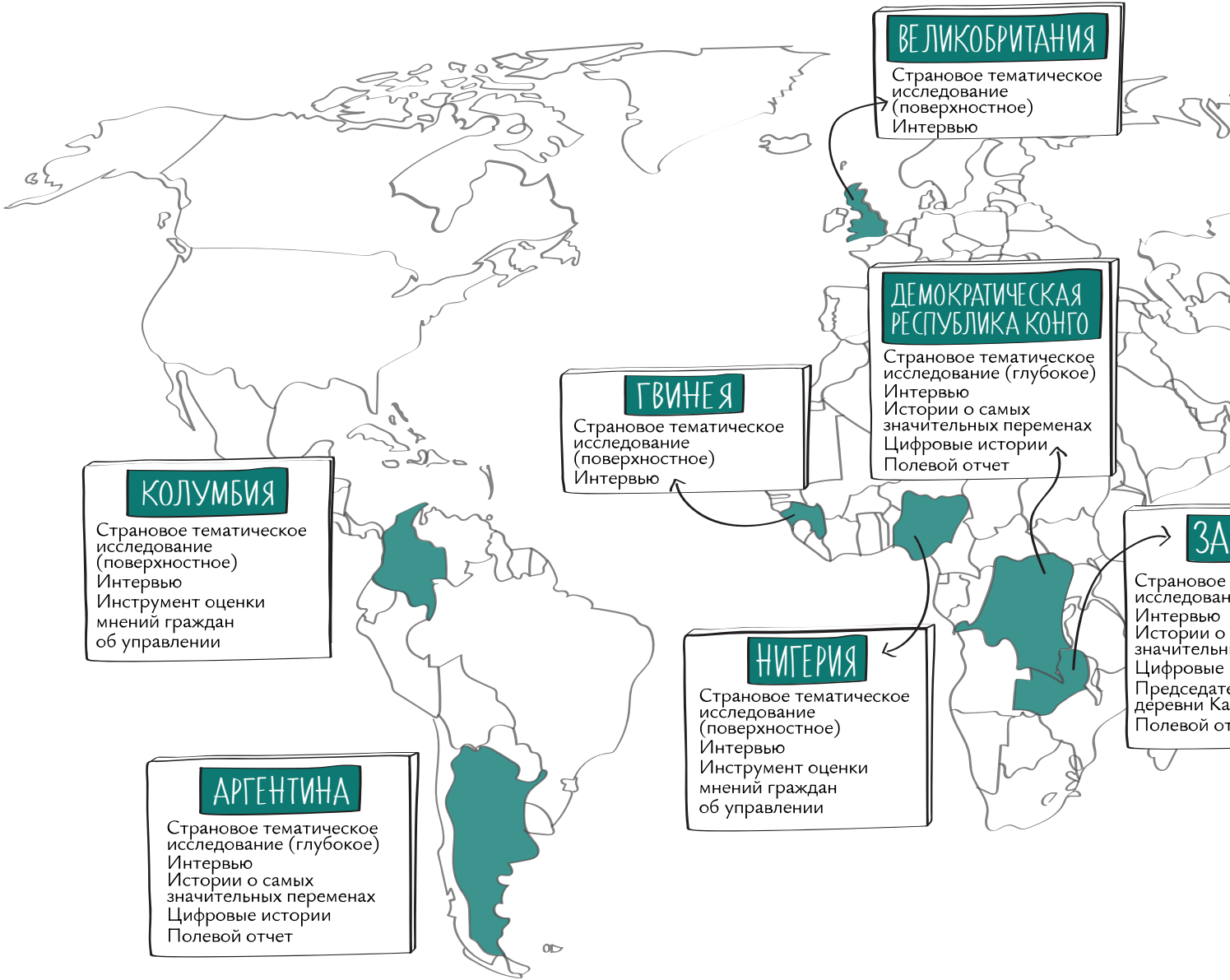
Результаты опроса **Governance Sentiment Instrument (GSI)** — инструмента оценки мнений об управлении, — проведенного в рамках оценки среди существующих заинтересованных сторон ИПДО, доступны для просмотра в виде интерактивной информационной панели.

В ходе опроса были получены ответы от 137 человек из 50 стран. Более трети респондентов являются членами МГЗС национального уровня, а 62% респондентов занимаются внедрением ИПДО на национальном уровне.

GSI включает в себя множество вопросов по всем аспектам оценки, а результаты можно загрузить в формате графиков и необработанных данных.

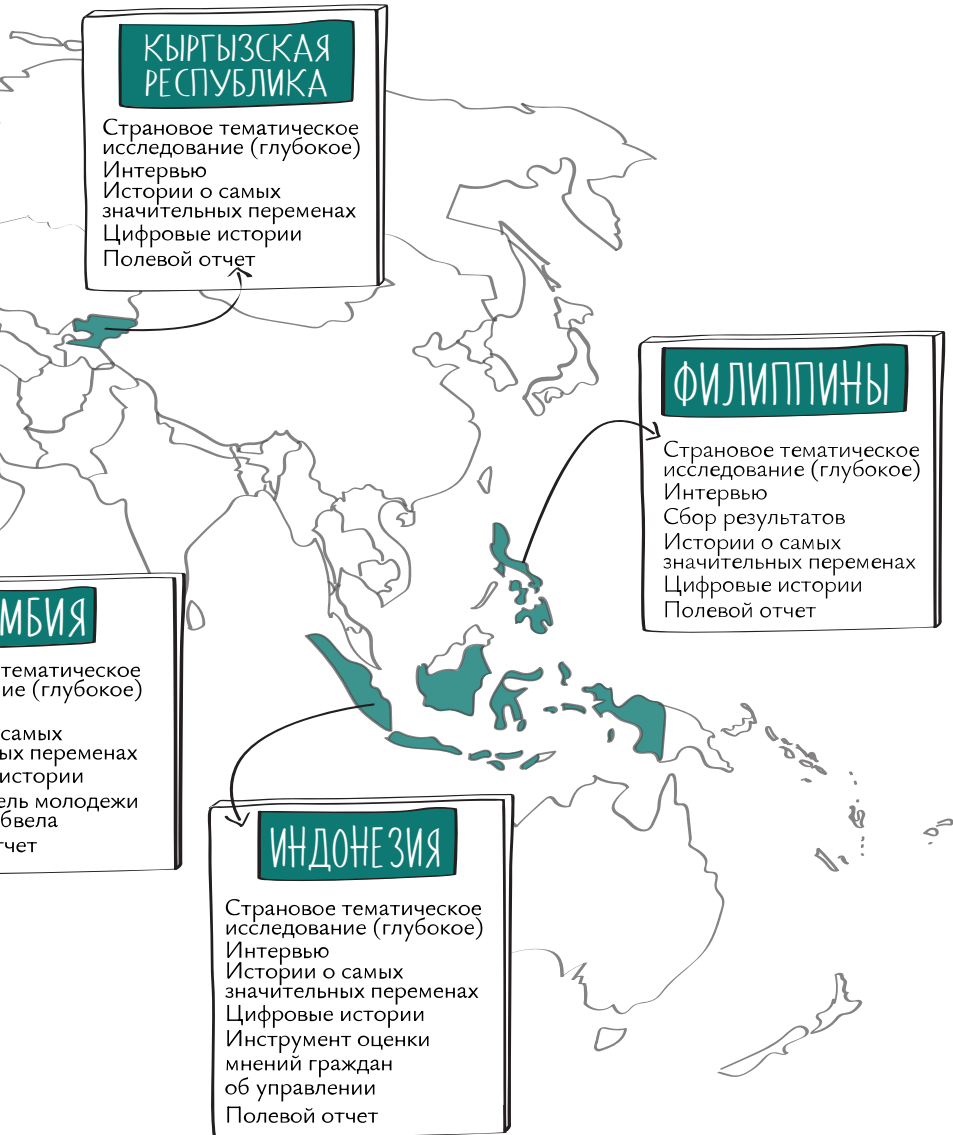
Данные разделены по гендерному признаку, региону, типу заинтересованных сторон и уровню участия в ИПДО.

КАРТА МЕТОДОЛОГИИ



ОЦЕНКА В ЦИФРАХ





ПРИМЕНЕННАЯ МЕТОДОЛОГИЯ

ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО СТРАНАМ

Глубокие — результаты получены из личных опросов заинтересованных сторон
 Поверхностные — результаты получены с помощью кабинетного анализа и виртуальных интервью с заинтересованными сторонами

ИНТЕРВЬЮ С ЭКСПЕРТАМИ

Личные и виртуальные интервью с группами заинтересованных сторон

САМЫЕ ЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ ПЕРЕМЕНЫ

Индуктивный метод на основе историй участников, который помогает определить, как происходят перемены и как они воспринимаются

СБОР РЕЗУЛЬТАТОВ

Метод сбора информации о фактических результатах и дедуктивная работа с участниками в целях анализа истоков этих результатов

ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ МНЕНИЙ ОБ УПРАВЛЕНИИ

Опросы для сбора мнений «инсайдеров» ИПДО и граждан с ограниченными знаниями об ИПДО, соответственно

ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ

Тематические исследования по отдельным стратегическим направлениям:
 Бенефициарное владение
 Перечисление средств и расходы на субнациональном уровне
 Богатые ресурсами страны, не присоединившиеся к ИПДО

ЦИФРОВЫЕ ИСТОРИИ

Короткие видеоролики с участием заинтересованных сторон, которые размышляют о своем опыте с ИПДО

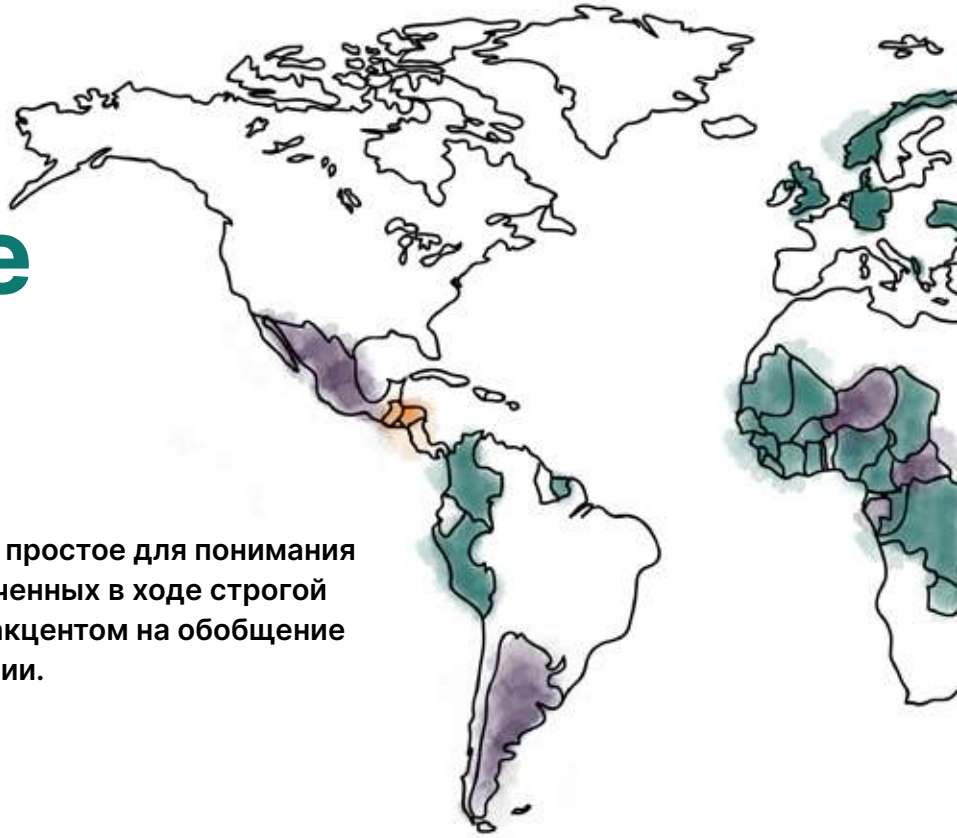
ПОЛЕВЫЕ ОТЧЕТЫ

Выводы консультантов по странам, которые были собраны в дополнение к результатам анализа

Рис. 1. Карта методов оценки

Основные выводы

В настоящем отчете представлено простое для понимания описание основных выводов, полученных в ходе строгой оценки смешанными методами, с акцентом на обобщение опыта и практические рекомендации.



Выводы из GSI

В зеленых выносках в отчете представлены выводы по результатам анализа данных, представленных в инструментах оценки мнений об управлении (GSI)

Выводы из исследований по странам

В серых выносках в отчете представлены выводы по результатам страновых тематических исследований.

Выводы из исследований по направлениям

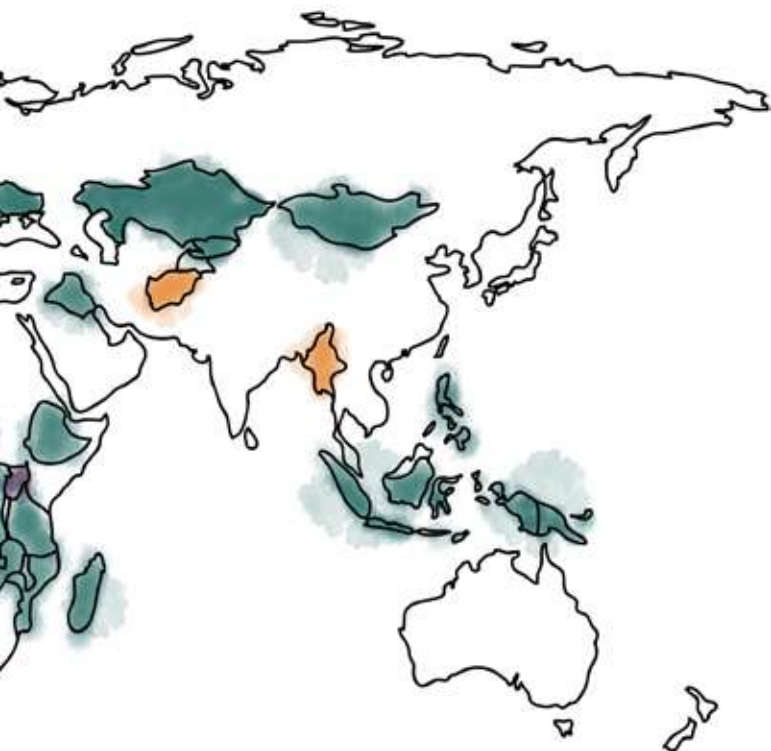
В фиолетовых выносках приведены выводы по результатам тематических исследований по направлениям.

Существование ИПДО само по себе несет значительную ценность.

Данные оценки свидетельствуют о том, что само существование ИПДО считается значимым — без ИПДО основные функции, диалоги, процессы и данные, поддерживающие прозрачность и подотчетность в добывающем секторе, попросту не были бы реализованы во многих странах. Эту значимость невозможно переоценить, учитывая число стран в мире, которые зависят от ресурсов, общей мировой добычи полезных ископаемых в стоимостном выражении и подверженность сектора коррупции и недобросовестному управлению.

Актуальность ИПДО на страновом уровне является ключом к эффективности, воздействию и устойчивости.

Оценка показывает, что эффективность ИПДО, ее результирующее воздействие и долгосрочная устойчивость определяются факторами актуальности. Это означает, что эффективность, воздействие и устойчивость обеспечиваются механизмами, которые направлены на поддержание актуальности ИПДО, такими как страновой подход (ориентированный на руководящую роль самих стран) и многосторонняя группа заинтересованных сторон (МГЗС). В дополнение к этому, чем более актуальной воспринимается ИПДО, тем больше вероятность того, что те, кто участвует во внедрении ИПДО, склонны считать ее эффективной и устойчивой. Соответственно, в тех случаях, когда те или иные аспекты ИПДО рассматриваются как менее актуальные или даже обременительные на национальном уровне, воспринимаемый уровень эффективности, воздействия и устойчивости ИПДО снижается. Взаимосвязь между актуальностью, эффективностью, воздействием и устойчивостью также очевидна в теории изменений (в самом широком ее понимании), которая возникла в ходе оценки, однако важно отметить, что сама по себе эта теория спорна и/или варьируется в зависимости от страны.



То, каким образом внедряется ИПДО посредством модели управления на основе МГЗС и странового подхода, играет существенную роль в охваченных тематическими исследованиями странах.

Применяемые ИПДО модель на основе МГЗС и страновой подход в значительной мере способствуют ее эффективности, актуальности, воздействию и устойчивости. Эти основополагающие особенности модели управления и внедрения ИПДО уравнивают порой расходящиеся интересы правительства, компаний отрасли и гражданского общества, увязывая глобальную инициативу с национальными приоритетами. Это, в свою очередь, позволяет внедряющим странам применять Стандарт ИПДО таким образом, чтобы содействовать инклюзивному и значимому диалогу и страновым инициативам, направленным на обеспечение прозрачности и подотчетности.

Эффективность и воздействие ИПДО были в первую очередь выявлены на национальном уровне. Данных, подтверждающих воздействие на субнациональном и местном уровнях, оказалось меньше (хотя это зависит от страны).

Из анализа данных оценки становится очевидно, что в большинстве охваченных тематическими исследованиями стран уровень воспринимаемой эффективности, актуальности, воздействия и устойчивости ИПДО выше на национальном уровне. Воздействие ИПДО на субнациональном и местном уровнях в некоторых странах растет, однако это, как правило, объясняется эффектом низкой базы. Такой «субнациональный разрыв» обусловлен рядом факторов, включая отсутствие в Стандарте ИПДО четкой ориентации на участие и диалог на субнациональном уровне, а также политические, логистические и бюджетные ограничения, связанные

с развертыванием ИПДО на субнациональном и проектном уровнях во многих странах. Введение ограничений на поездки и мер социального дистанцирования во время пандемии COVID-19 только усугубили эти трудности.

Ожидания заинтересованных сторон от ИПДО в целом согласуются с целью и мандатом ИПДО, но это не означает, что они безусловно удовлетворены тем, как ИПДО развивается с течением времени.

Заинтересованные стороны знают, чего ожидать от ИПДО. Однако вовсе не обязательно, что то, чего заинтересованные стороны *хотят* от ИПДО, всегда согласуется с тем, чем стала ИПДО. В ряде стран расширение сферы охвата ИПДО действительно было ассоциировано с повышением качества управления, однако в некоторых случаях заинтересованные стороны выразили разочарование в связи с тем, что расширение Стандарта опережает способность стран использовать данные и диалог в рамках процесса ИПДО для реализации долгосрочных реформ и достижения положительных сдвигов в управлении. В ИПДО, как правило, отмечается высокий уровень национальной ответственности, особенно в отношении модели управления на основе МГЗС и механизмов применения странового подхода, однако ответственность за соблюдение Стандарта в значительной степени варьировалась. Некоторые считают, что расширение Стандарта отвечает потребностям стран, при этом по мнению других, широта охвата означает, что странам не удалось договориться о приоритетности каждого из аспектов, поэтому она в большей степени навязана.

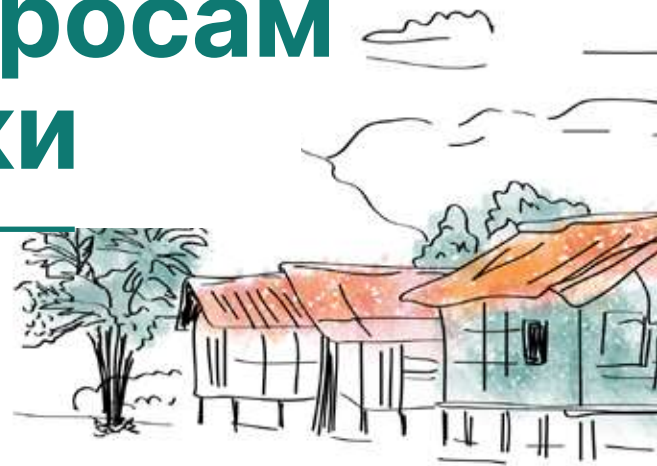
То, чего люди ожидают от ИПДО, значительно варьируется в зависимости от того, где они находятся.

За прошедшие годы Стандарт ИПДО расширился и охватывает более широкий спектр вопросов, операций и организаций. Тем не менее данные оценки показывают, что такое расширение охвата в целом более активно поддерживается в развивающихся странах, чем в развитых, где большее предпочтение отдается прозрачности в налогово-бюджетной сфере. И это несмотря на тот факт, что гораздо более широкий охват ИПДО означает потребность в большем количестве ресурсов и более высоком потенциале в странах с нехваткой того и другого.

Кроме того, в ходе оценки были проведены опросы «инсайдеров» ИПДО, а также больших выборок граждан в трех крупных, но значительно различающихся странах, где внедряется ИПДО (Колумбия, Нигерия и Индонезия), чтобы в более широком смысле понять различные требования к ИПДО и управлению ресурсами.

Опросы граждан показывают, что приоритеты в сфере управления в большей степени смещены на местный уровень по сравнению с теми, которые обычно определяет ИПДО, — безопасность, рабочие места для местного населения, управление воздействием на социальную сферу и окружающую среду, — но также присутствует ряд приоритетов высокого уровня, таких как борьба с изменением климата и противодействие коррупции. И наоборот, такие вопросы, как финансовая прозрачность и бенефициарное владение, опрошенные граждане оценили относительно низко с точки зрения важности для себя.

Выводы по вопросам в рамках оценки



1 Эффективна ли ИПДО?

ИПДО демонстрирует эффективность в содействии прозрачности, расширению пространства для деятельности и участия гражданского общества, а также в продвижении принципов подотчетности в правительстве, компаниях и гражданском обществе — несмотря на значительные сохраняющиеся сложности.

Оценка показала, что платформы и мероприятия, соотносимые с ИПДО, действительно способствуют повышению прозрачности — в частности те, которые направлены на вовлечение заинтересованных сторон и налаживание диалога, раскрытие информации о налогах и доходах, повышение прозрачности контрактов, раскрытие информации о бенефициарных владельцах, повышение эффективности контрольно-ревизионных органов, обмен данными между государственными ведомствами и цифровизацию, а также повышение соответствия компаний нормативным требованиям.

Факторы, определенные как способствующие эффективности ИПДО, включают в себя МГЗС и страновой подход, политическую волю, активное и жизнеспособное гражданское общество, наличие законодательства, регулирующего управление добывающими отраслями и их прозрачность, а также цифровизацию и систематическое раскрытие информации. Кроме того, оценка показывает, что Правление ИПДО и Международный Секретариат воспринимаются как эффективные в своей работе и в поддержке процесса внедрения в странах, а также быстро реагируют на меняющиеся условия. В целом, восприятие эффективности и актуальности ИПДО выше в странах, где выше потребности в развитии и надлежащем управлении.

В соответствии с критериями оценки КСР ОЭСР вопрос актуальности по сути заключается в следующем: приносит ли деятельность требуемые результаты? Это важный вопрос. Слишком часто в ходе мероприятий по оценке проверяется соответствие модели, то есть задается вопрос: выполняется ли обещанное? Нередко упускается тот факт, что необходимо критически относиться к допущениям, лежащим в основе этих намерений. Достижение требуемых результатов означает «степень соответствия целей и структуры деятельности приоритетам бенефициаров» (КСР ОЭСР)⁵. Быстрое реагирование на меняющиеся условия означает принятие во внимание сложных непредвиденных обстоятельств в определенных сферах, таких как окружающая среда, гендерные вопросы и власть, социальная сфера, политэкономия и имеющийся потенциал в конкретном местоположении. Практика, в которой не учитываются меняющиеся условия, которая, следовательно, не является актуальной, представляет собой обобщенную деятельность, основанную на стандартизированных шаблонах «передовой практики».

2 Актуальны ли политика и проводимые мероприятия?

Модель внедрения, основанная на руководящей роли самих стран, в значительной степени способствует актуальности политики и деятельности ИПДО на национальном уровне. Соответственно, именно движущие факторы странового уровня определяют, насколько актуальной является ИПДО во внедряющей стране, — в большей степени, чем глобальные. Потенциальная актуальность ИПДО на субнациональном уровне не оспаривается, но этот потенциал зачастую остается нереализованным ввиду ограниченности ресурсов и недостатков исполнения.

К факторам, способствующим актуальности политики и деятельности ИПДО, относятся благоприятная и стабильная политическая среда, согласующиеся с ИПДО политические задачи, наличие законодательства, коррелирующего с ИПДО, и институциональный потенциал на поддержку цифровизации. Относительная значимость добывающего сектора по сравнению с (ВВП и государственными доходами также является важным фактором, влияющим на восприятие актуальности ИПДО во внедряющих странах.

В тех случаях, когда заинтересованные стороны ставили под сомнение актуальность ИПДО, как правило, речь шла о расширении охвата Стандарта ИПДО. Относительно актуальности Стандарта выражались различные, зачастую конфликтующие мнения. Отрицательное восприятие актуальности, как правило, негативно сказывается на представлениях об эффективности. Это, в свою очередь, связано с одной из непреходящих проблем ИПДО, которая заключается в примирении взглядов на то, что означает внедрение ИПДО, на страновом и глобальном уровнях. Проведенная оценка показывает, что факторы на уровне каждой отдельной страны преобладают над глобальными, и это, в свою очередь, экстраполируется на эффективность, воздействие и устойчивость.

Стандарт ИПДО в основном ориентирован на внедрение на национальном уровне, и в результате ИПДО воспринимается как менее актуальная на субнациональном уровне. Во многих странах механизмы и прямые результаты в области прозрачности, подотчетности и участия не достигают тех общин, которые проживают вблизи мест ведения добычи.

⁵ См. по ссылке: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>



3 Какое воздействие оказывается в результате внедрения Стандарта ИПДО — как преднамеренное, так и непреднамеренное?

Основные виды оказываемого ИПДО воздействия связаны с повышением показателей прозрачности, подотчетности и участия, а также с их влиянием на управление ресурсами.

Независимо от методов оценки, среди видов воздействия, оказываемого ИПДО, наиболее часто упоминались повышение прозрачности и подотчетности. Этот вывод сложно назвать неожиданным, но, тем не менее, стоит особо подчеркнуть, что во внедряющих ИПДО странах действительно повышаются прозрачность и подотчетность за счет публикации данных о добывающем секторе и расширения их доступности. В качестве значимых видов воздействия также были определены более активное участие гражданского общества и более точное представление о деятельности в добывающем секторе и доходах от него.

Заинтересованные стороны, как правило, связывают прозрачность, подотчетность и более активное участие с более широким воздействием в сфере управления, включая влияние на политику и реформу нормативно-правовой базы. Однако о положительной динамике в управлении добывающими отраслями в широком смысле сообщалось не во всех охваченных тематическими исследованиями странах.

Помимо воздействия на уровне правительства, в ходе оценки не выявлено значимых доказательств положительного воздействия ИПДО на процедуры функционирования добывающих компаний и их взаимодействия с правительством и гражданским обществом. Некоторые заинтересованные стороны обеспокоены тем, что многие компании взаимодействуют с ИПДО преимущественно через призму обеспечения соответствия — то есть воспринимают ее как нечто обязательное, нежели несущее практическую пользу.

В ряде случаев, когда параллельно реализуются другие инициативы в сфере управления, не всегда можно оценить вклад ИПДО в реформирование этой среды. Это означает, что основное внимание уделяется «процессу» ИПДО и средствам достижения предполагаемых целей, зачастую практически

при отсутствии знаний и понимания того, каким образом деятельность ИПДО приводит к оказанию воздействия на управление добывающими отраслями в широком смысле, особенно с точки зрения воздействия в сфере развития.

Некоторые страновые тематические исследования выявили значительные проблемы на субнациональном и местном уровнях, связанные с обеспечением доступности и практической применимости информации ИПДО. В ряде случаев организации гражданского общества, компании и органы власти на субнациональном и местном уровнях не знают, что такое ИПДО, не говоря уже о том, как получить доступ к данным и диалоговым платформам ИПДО и использовать их.

4 Являются ли мероприятия ИПДО устойчивыми?

В целом в охваченных тематическими исследованиями странах отмечен высокий уровень национальной ответственности за процесс ИПДО, что является ключевым фактором общей устойчивости инициативы. Это чувство национальной ответственности в основном обусловлено тем, в какой степени ИПДО воспринимается как актуальная для внедряющих стран. Устойчивость ИПДО также зависит от глубины и широты ее интеграции, координирования с другими инициативами в сфере управления, а также от достаточности и стабильности финансирования.

Важным аспектом устойчивости ИПДО является степень ее интеграции во внедряющей стране. В охваченных тематическими исследованиями странах интеграция оказалась наиболее успешной в случае сочетания нескольких стратегий, включая введение законодательства, нормативных актов и политики, направленных на обеспечение прозрачности, а также цифровизацию и систематическое раскрытие информации. Сообщалось также, что в охваченных тематическими исследованиями странах ИПДО хорошо согласуется с другими инициативами в сфере управления, хотя можно было бы предпринять дополнительные шаги в целях более тесного сотрудничества и оказания совокупного воздействия.

В странах, охваченных тематическими исследованиями, ассигнования из национального бюджета были признаны наиболее устойчивой моделью финансирования ИПДО. В ряде случаев в странах с недостаточным или нерегулярным финансированием из национального бюджета дополнительные ресурсы выделяются донорами. Независимо от механизма финансирования, общий уровень финансирования ИПДО зачастую оказывается недостаточным для покрытия всех видов расходов на мероприятия в рамках рабочих планов ИПДО и его объем, как правило, меняется от года к году. Подобные проблемы с финансированием снижают способность внедряющей страны обеспечивать соответствие расширенным требованиям Стандарта ИПДО.

Выводы по стратегическим приоритетам

На этом заключительном уровне анализа рассматривается пересечение результатов оценки и стратегических приоритетов ИПДО на 2021–2023 годы⁶. Хотя эти приоритеты не использовались явным образом в качестве ориентира при разработке оценки, сопоставление с ними выводов представляется целесообразным с точки зрения гармонизации с текущими приоритетами органов, которым будут отвечать за выполнение рекомендаций по итогам оценки (Международный Секретариат и Правление).

Стратегический приоритет	Выводы
<p>Информационная поддержка энергетического перехода</p> <p>«По мере того как энергетический переход набирает обороты, он продолжает трансформировать добывающие отрасли и мировую экономику. Данные ИПДО можно использовать для решения первоочередных задач, связанных с энергетическим переходом, снижением стоимости энергии и спросом на нее, а также с необходимостью обеспечить стабильные потоки доходов от добывающего сектора».</p>	<ul style="list-style-type: none"> В ряде внедряющих стран отмечается явная, хотя и осторожно проявляемая потребность на расширение ИПДО в этом направлении. Призыв к выходу ИПДО на арену энергетического перехода затрагивает как необходимость реализации процессов МГЗС, так и прозрачность данных. По мере все более пристального изучения фундаментальной роли ископаемых видов топлива и критически важных минералов, дискуссии по связанным с переходом вопросам обостряют напряженность между кругами заинтересованных сторон.
<p>Поддержка открытых данных</p> <p>«Своевременно раскрываемые, пригодные к использованию и доступные данные постепенно заменят ретроспективную отчетность в качестве информационной основы для принятия решений, независимого анализа и общественных дискуссий. Открытые данные позволяют многосторонним группам заинтересованных сторон сместить фокус своей работы с подготовки отчетов на использование, анализ и распространение данных».</p>	<ul style="list-style-type: none"> Очевидно, что во многих внедряющих странах генерируются своевременные, пригодные для использования и доступные данные. «Рутинное» обеспечение прозрачности все чаще становится общепринятой нормой. Однако практика использования данных ИПДО для стимулирования анализа, общественных дискуссий и реформ непоследовательна.
<p>Информационная поддержка инвестиционных решений</p> <p>«Инвестиционные решения в добывающем секторе все чаще принимаются на основе экологических, социальных и управленческих (ЭСУ) показателей. Приверженность компаний принципам прозрачности и подотчетности в рамках ИПДО, а также раскрытие данных ИПДО могут сыграть важную роль в разработке основ отчетности по показателям ЭСУ и дополнить другие данные, публикуемые компаниями и инвесторами».</p>	<ul style="list-style-type: none"> Некоторые компании включают информацию о своем участии в ИПДО в регулярную отчетность по показателям ЭСУ. В рамках этой оценки, однако, практически не были обнаружены примеры, где приверженность ИПДО была указана в качестве фактора при принятии решений о кредитовании и инвестициях в частном секторе (за исключением случаев, когда речь шла также о двустороннем или многостороннем донорском финансировании). За последние несколько лет доля институциональных инвесторов среди членов ИПДО и в Правлении ИПДО уменьшилась. Однако участие в ИПДО продолжает служить в качестве метрики, показателя или условия в некоторых двусторонних и многосторонних программах помощи и кредитования.

⁶ Со стратегическими приоритетами можно ознакомиться на странице <https://eiti.org/documents/eiti-strategic-priorities-2021-2023>

Стратегический приоритет	Выводы
<p>Повышение эффективности мобилизации доходов</p> <p>«Мобилизация доходов играет первостепенную роль в поддержании национальных приоритетов в области развития и расходов на социальные нужды, особенно в условиях экономического кризиса и нестабильных цен на сырьевые товары. Стандарт ИПДО 2019 предписывает раскрывать более подробные данные, благодаря чему правительства могут обеспечить получение максимальных доходов для общественного блага, а не личной выгоды».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Заинтересованные стороны понимают, что в этом состоит цель Стандарта, однако многие считают, что успех в этом направлении затрудняется как присущими, так и не присущими ИПДО факторами. • Некоторые считают, что Стандарт ИПДО и процесс валидации настолько сложны, что непреднамеренно истощают ресурсы, предусмотренные для мобилизации доходов и проведения реформ. • Другие также отмечают, что пандемия COVID-19 ослабила потенциал правительств во многих странах, при том что приоритетные задачи борьбы с пандемией и другие геополитические приоритеты снизили уровень политической воли и внимания к проведению реформ.
<p>Преодоление рисков коррупции</p> <p>«Приоритетные направления включают в себя укрепление информационной работы касательно роли ИПДО в борьбе с коррупцией, выявление возможностей для вовлечения представителей отрасли, расширение поддержки процесса внедрения, укрепление потенциала многосторонних групп заинтересованных сторон по решению проблем коррупции, а также создание партнерских отношений с организациями, участвующими в антикоррупционной деятельности».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Позитивный вклад ИПДО в устранение коррупционных рисков был отмечен в большинстве охваченных тематическими исследованиями стран. • Примеров явного раскрытия случаев коррупции в отчетности ИПДО, по всей видимости, чрезвычайно мало, однако многие заинтересованные стороны считают, что ИПДО играет важную роль в содействии укреплению национальной нормы неприятия коррупции.
<p>Измерение воздействия</p> <p>«Стимулирование воздействия играет ключевую роль в обеспечении финансовой поддержки и перенятии опыта. ИПДО проведет независимую оценку воздействия и разработает механизм оценки, который может быть адаптирован внедряющими странами».</p>	<ul style="list-style-type: none"> • На глобальном уровне независимая оценка, о которой говорится в этом стратегическом приоритете, проведена и гораздо шире по своему охвату, чем просто оценка воздействия. • На страновом уровне заинтересованные стороны имеют возможность четко определить прямые результаты программ ИПДО. Однако связи с заявленными преимуществами не всегда очевидны.



Рекомендации



1

Более модульный подход к Стандарту ИПДО

ИПДО продолжает преодолевать несколько основных дилемм, которые влияют на восприятие ее эффективности, актуальности, воздействия и устойчивости различными заинтересованными сторонами. Умение сгладить «щепетильность» этих непростых ситуаций, по-видимому, является основополагающим для успеха ИПДО, поскольку предполагает и поощряет эффективный диалог с участием множества заинтересованных сторон, однако также является актом поиска равновесия, который требует постоянной адаптации.

По результатам этой оценки можно однозначно сказать, что общий успех ИПДО тесно связан с актуальностью на страновом уровне. Там, где программы ИПДО тесно увязаны с национальными приоритетами, следуют эффективность, положительное воздействие и устойчивость. В тех случаях, когда ИПДО считается неактуальной с точки зрения приоритетов внедряющей страны, необходимость

ее внедрения потенциально снижает уровень поддержки и подрывает ее общую эффективность.

В то же время в ходе оценки была явно выявлена значимость ИПДО как глобального стандартоустанавливающего процесса. В выводах отмечено, что прозрачность и подотчетность, порождаемые ИПДО, имеют неотъемлемую ценность и что существует твердая убежденность в том, что во многих странах эта прозрачность не случилась бы сама по себе без международного приоритета (и подразумеваемого контроля), обусловленного членством в ИПДО.

Модульный подход к внедрению Стандарта ИПДО (см. рис. 11) позволит устранить эту напряженность между глобальным и страновым подходами. При условии аккуратного применения модульного подхода у ИПДО будет возможность сохранить свой авторитет как мирового стандарта и платформы для политического диалога и *одновременно с этим* укрепить актуальность на страновом уровне. В результате у ИПДО появятся более широкие возможности для положительных перемен в сфере управления и достижения результатов в области развития, что, в свою очередь, укрепит доверие к ИПДО на международном уровне.

Нынешний подход

Одной из сильных и в то же время подвергаемых критике сторон ИПДО является регулярный пересмотр правил, а ныне Стандарта на протяжении времени. Действительно, нынешняя рабочая группа Правления ИПДО по уточнению Стандарта рассматривает изменения уже более года. Практически во всех охваченных тематическими исследованиями странах и в беседах с другими заинтересованными сторонами было выражено мнение, что практически все изменения в Стандарте реализуются в одном направлении — увеличение объема текста, повышение его детализации и сложности.

Следует признать, что в нынешней редакции Стандарт действительно содержит положения необязательного характера, хотя и сформулированные весьма непрозрачным образом. Так, одно из ключевых решений, принимаемых МГЗС, которое определяет, насколько простой или сложной будет программа ИПДО, — это решение о том, какая компания, поток доходов или платеж являются существенными. Кроме того, одним из наиболее важных разделов Стандарта ИПДО фактически является раздел

«Терминология», в котором содержатся определения терминов «должен», «необходимо», «обязан», «ожидается», «рекомендуется», «поощряется» и т. д. Другими словами, некоторая гибкость и факультативность уже предусмотрены, хотя и неявным образом.

Преимущества предлагаемого ниже модульного подхода заключаются в следующем:

- более явная грань между тем, что является «основным» и что нет;
- значительное упрощение процесса интеграции новых модулей, тем и вопросов — при этом без необходимости рассмотрения и (повторного) согласования всего Стандарта ИПДО.



В чем преимущества модульного подхода к Стандарту ИПДО?

В будущих версиях Стандарта ИПДО предлагается выделить «основные» и «дополнительные» модули. Полное внедрение основных модулей будет обязательным для получения «проходного» балла (или эквивалентной оценки) в рамках пересмотренной модели валидации. Самых высоких результатов валидации будут достигать только те страны, которые внедрили наиболее релевантные «дополнительные» модули и которые смогли явно продемонстрировать повышение эффективности управления в результате реализации своей программы ИПДО.

Внедрение модульного подхода к ИПДО предполагает, что многосторонняя группа заинтересованных сторон каждой страны согласует, какие аспекты Стандарта ИПДО являются наиболее актуальными и важными для этой страны.

«Основные» модули ИПДО должны будут включать те элементы Стандарта ИПДО, которые чаще всего ассоциируются с ИПДО и без которых возникает неприемлемый риск подрыва глобального доверия к ИПДО. К таким модулям относятся:

- Все положения требования 1 «Надзор со стороны многосторонней группы заинтересованных сторон».
- Большая часть положений требования 2 «Правовые и институциональные основы, включая заключение контрактов и предоставление лицензий».
- Большая часть или все положения требования 4 «Сбор доходов».
- Большая часть или все положения требования 7 «Результаты и воздействие».

Кроме того, для перехода к модульному подходу возможно, потребуется дополнить некоторые из этих основных требований. Дополнить требования предлагается в трех главных направлениях:

- Внести изменения в требование 1, чтобы явно определить МГЗС как орган, который обязан согласовать, какие модули войдут в охват внедрения ИПДО или будут из него исключены.
- Внести изменения в требование 4, чтобы явно определить минимальное пороговое значение существенности для раскрытия информации, т. е. отчетность ИПДО должна охватывать как минимум xx% от общего объема доходов, полученных на всех уровнях правительства, и все компании, вносящие вклад в размере более y% от общего объема доходов.
- Внести изменения в требование 7, чтобы ужесточить требование к странам действовать в соответствии с рекомендациями и проводить оценку своих программ ИПДО.

Как отмечалось выше, для реализации модульного подхода необходимо, чтобы МГЗС сохраняла за собой роль основного органа принятия решений по вопросам внедрения ИПДО в стране. В действительности, одна из самых первых задач МГЗС в рамках модульного подхода будет заключаться в рассмотрении различных модулей пересмотренного Стандарта и коллективном согласовании того, какие из этих модулей должны быть приоритетными или неприоритетными для внедрения.

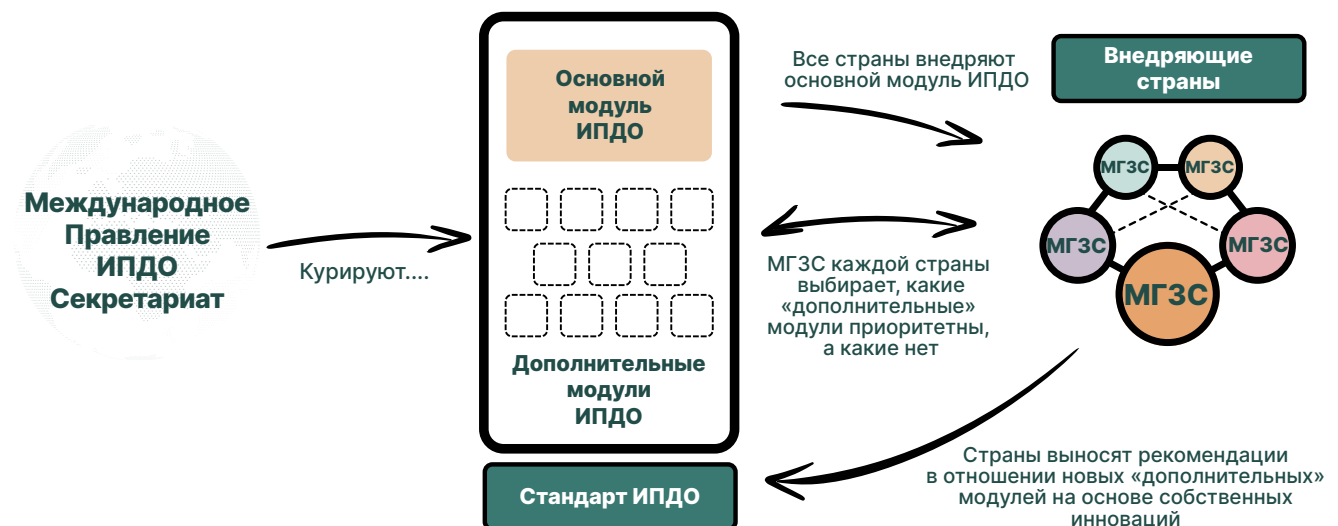


Рис. 11. Предлагаемый модульный подход к внедрению Стандарта ИПДО

Затем будут разработаны дополнительные модули в целях стимулирования положительной динамики в различных сферах управления, что повысит актуальность ИПДО в странах для поддержки ее общей эффективности, устойчивости и воздействия, укрепит прогресс в реализации собственных стратегических приоритетов ИПДО и поддержит выполнение рекомендаций, вынесенных по итогам этой оценки. Ниже приведен неисчерпывающий перечень примеров новых/дополнительных модулей (некоторые из которых основаны на существующих аспектах Стандарта), которые предлагается разработать:

- Модуль (модули), касающиеся внедрения ИПДО на субнациональном и местном уровнях (см. следующую рекомендацию). Для этого может потребоваться внести изменения в существующие или разработать дополнительные модули на темы, которые наиболее актуальны на этом уровне, например субнациональные многосторонние платформы и более значимая отчетность на уровне проектов, включая воздействие на окружающую среду и социальную сферу.
- Модуль, касающийся разработки связанных с ИПДО законов и нормативных актов, которые способствуют внедрению процесса обеспечения прозрачности и гарантируют его устойчивость.
- Стратегический модуль, касающийся выполнения рекомендаций, полученных по процессу отчетности ИПДО, и использования ИПДО для проведения реформ в сфере управления, с акцентом на поддержку национальных приоритетов в области развития посредством более устойчивой и справедливой разработки ресурсов полезных ископаемых.
- Модуль, в котором предоставляются более подробные инструкции по мониторингу, оценке и обобщению опыта в отношении внедрения ИПДО и ее воздействия.
- Модули, касающиеся различных аспектов энергетического перехода. Это многогранный вопрос, поэтому сюда можно включить модули, касающиеся учета и отчетности в отношении выбросов углерода, прозрачности и подотчетности в отношении продажи или закрытия предприятий и/или объектов инфраструктуры по добыче ископаемого топлива, разработки цепочек поставок критически важных минералов и проектов по их поставке и/или влияния энергетического перехода на общество и трудовые ресурсы.
- Модуль, в котором более четко говорится о роли ИПДО в устранении коррупционных рисков.
- Модули, в которых более четко говорится о потребностях в прозрачности и подотчетности в тех странах ИПДО, где уже достигнут высокий уровень потенциала в сфере управления, а также прозрачности и отчетности. Например, для стран ОЭСР настолько же актуальным, как и отчетность о внутренних доходах может быть модуль, касающийся транспарентности компаний, штаб-квартиры которых находятся в этих странах. Такой модуль также устранил текущую аномалию в глобальной политике

ИПДО, которая заключается в недостаточном описании обязательств (если таковые имеются) «поддерживающих» ИПДО стран.

Модель валидации необходимо будет пересмотреть, однако крайне важно будет сохранить и в обязательном порядке применять валидацию как неотъемлемую часть глобального «добавления стоимости» — как достоверной и независимой оценки общего прогресса страны. Валидация также будет иметь ключевое значение для поддержания всемирных основополагающих стандартов. Это особенно важно для предотвращения отрицательной динамики по основным аспектам Стандарта ИПДО, таким как роль МГЗС и раскрытие информации о доходах и перечислениях средств.

Последние поправки, внесенные в Руководство по валидации в июне 2022 года, отражают общий смысл этой рекомендации — в руководство введен раздел «Эффективность и устойчивость внедрения ИПДО», который предусматривает поощрение тех стран, где программы ИПДО явно увязаны с национальными приоритетами в сфере управления и где приняты меры для широкой интеграции программ ИПДО и, следовательно, увеличения объемов раскрываемых данных. Заключительный раздел Руководства по валидации — «Инновации и усилия по расширению охвата внедрения ИПДО» — также направлен на стимулирование актуальных на национальном уровне инноваций, хотя следует отметить, что в настоящее время эти инновации в ходе валидации не оцениваются. Безусловно, в него необходимо будет внести поправки, с тем чтобы явно указать, что самых высоких результатов валидации смогут достичь только те страны, которые значительно превышают требования основного модуля и выходят за его рамки.

Здесь признается важность всеобщего соглашения и процесса его достижения с опорой на существующий Стандарт и соответствующую ему модель валидации, а также необходимость обсуждения возникшей дилеммы, не подрывая колоссальные преимущества этих фундаментальных основ ИПДО. В этой связи эксперты по оценке признают, что данная рекомендация сопряжена с рисками, которые следует тщательно взвесить в ходе глубокого критического исследования.



2 Повышение «реального» вклада ИПДО на субнациональном и местном уровнях

Результаты оценки ясно демонстрируют значимость и возможности, связанные с более эффективным внедрением ИПДО на субнациональном и местном уровнях. В большинстве охваченных тематическими исследованиями стран субнациональное внедрение нередко упоминалось либо как слабое место, либо как возможность повысить эффективность, актуальность, воздействие и устойчивость. Это важное наблюдение, поскольку способность более конструктивно использовать многосторонние платформы и данные ИПДО на субнациональном и местном уровнях может существенно повлиять на управление добывающими отраслями и результаты в области развития для затронутых регионов и общин⁷.

И хотя нынешний опыт субнационального внедрения ИПДО зависит от конкретных национальных условий, к общим сложностям и возможностям можно отнести более организованное или последовательное расширение многосторонних платформ ИПДО на субнациональный и местный уровни, получение представления о том, какие проблемы в сфере управления добывающими отраслями наиболее приоритетны на субнациональном и местном уровнях, и работа с этими проблемами, обеспечение того, чтобы отчетность и данные на уровне проектов и на субнациональном уровне были более своевременными, доступными и практически применимыми для местных заинтересованных сторон, а также решение проблем, связанных с потенциалом и бюджетными ограничениями в отношении реализации субнациональных инициатив⁸.

Важно отметить, что Стандарт в текущей редакции не требует «внедрения ИПДО» на субнациональном уровне, но скорее акцентирован на отчетность о платежах и перечислениях средств (см. требования 4.6 и 5.2). Таким образом, предлагаемый здесь подход расширяет нынешний подход к субнациональному внедрению — и как таковой «дополнительный» модуль (см. рекомендацию 1).

Как ИПДО усилить воздействие на субнациональном и местном уровнях?

Для обеспечения «реального» вклада ИПДО на субнациональном уровне необходимо отказаться от нынешнего подхода «отчетность и информирование», который распространен во многих внедряющих странах, в пользу возможностей, предоставляемых «моделью управления с ориентацией на воздействие» для ИПДО на субнациональном уровне⁹.

В настоящее время внедрение ИПДО на субнациональном уровне обычно предполагает **отчетность**, которая включается в консолидированные национальные отчеты и платформы ИПДО. Основное внимание уделяется **платежам и переводам средств между национальными и субнациональными органами власти и компаниями**. К заинтересованным сторонам, участвующим во внедрении ИПДО на субнациональном уровне, как правило, относятся **национальные и субнациональные органы власти и компании**, при этом субнациональные ОГО участвуют в информационных мероприятиях и форумах, которые могут быть весьма нерегулярными или вообще отсутствовать. Субнациональное внедрение находится в «пространстве» между национальным и субнациональным уровнями управления.

Однако в тех случаях, когда субнациональные данные содержатся в больших объемах непроницаемых и агрегированных данных, на труднодоступных электронных платформах или в пространственных отчетах, на слишком высоком уровне, чтобы быть значимыми для заинтересованных сторон на субнациональном уровне и уровне проектов, и в отсутствие системной платформы управления или диалоговой платформы, посредством которой местные заинтересованные стороны могут обсуждать вопросы, которые их волнуют больше всего, ИПДО зачастую, по всей видимости, не оказывает никакого реального воздействия за пределами столичных городов.

Результаты этой оценки указывают на потребность в новой модели субнационального внедрения, предполагающей переход от нынешнего **подхода, основанного на отчетности и информировании**, который применяется во многих странах, к **модели управления с ориентацией на воздействие**. Такой переход включает в себя смещение фокуса с **отчетности о доходах и перечислениях средств на субнациональном уровне**, сопровождаемой несколькими (зачастую недостаточными) информационными мероприятиями, на практическое применение этих данных путем **расширения многосторонних платформ ИПДО** на субнациональный и, при необходимости, местный уровни, с акцентом на вопросы, наиболее значимые для субнациональных

Это важное наблюдение, поскольку способность более конструктивно использовать многосторонние платформы и данные ИПДО на субнациональном и местном уровнях может существенно повлиять на управление добывающими отраслями и результаты в области развития для затронутых регионов и общин.

⁷ Важно также признать, что, хотя отчетность на уровне проектов (которая весьма актуальна для заинтересованных сторон на субнациональном уровне) является требованием Стандарта ИПДО, тиражирование многосторонних платформ управления ИПДО на уровне ниже национального не является обязательным требованием в соответствии со Стандартом. Кроме того, некоторые платежи и перечисления средств на субнациональном уровне могут оказаться исключенными из отчетности ИПДО, если МГЭС установит слишком высокий порог существенности.

⁸ Также см. в этой связи недавние работы Секретариата ИПДО (исследование, опубликованное в 2020 году) и Института управления природными ресурсами (NRGI) (публикации о субнациональных подходах в 2016 и 2018 годах).

⁹ Указанный здесь «нынешний подход» является исключительно обобщением. Внедряющие страны применяют различные модели и демонстрируют различную эффективность субнационального внедрения.

и местных заинтересованных сторон и общин, такие как платежи и расходы на субнациональном уровне и уровне проектов, последствия реализации проектов добычи полезных ископаемых, управление добывающими отраслями и долгосрочные результаты в области развития. Модель управления с ориентацией на воздействие предполагает более значимое вовлечение **субнациональных и местных заинтересованных сторон и общин**, проживающих в районах добычи, либо посредством участия в субнациональных МГЗС, либо через другие форумы, актуальные на местном уровне. Отчетность будет включать в себя **отчеты и платформы данных на субнациональном уровне и уровне проектов**, включая полученные платежи и затраченные средства, а также другие данные по проектам, **значимые для местных заинтересованных сторон**, такие как воздействие на социальную сферу и окружающую среду и выполнение обязательств правительством и добывающими компаниями. В рамках этой модели субнациональным форумам ИПДО, вероятно, потребуется утвердить более низкие

пороговые значения существенности по сравнению с теми, которые используются на национальном уровне, с тем чтобы собирать более детальные данные, значимые для местных заинтересованных сторон. Субнациональное внедрение будет находиться в «пространстве» между субнациональным и местным уровнями управления, будет увязано с национальным уровнем и будет получать от него поддержку. Это непростой переход, который в любом случае будет осуществляться по-разному в разных странах. Методы, приведенные на рис. 12, можно использовать в качестве основы для разработки странового подхода к применению модели управления с ориентацией на воздействие для субнационального внедрения в странах, где модель субнационального внедрения еще не существует или четко не определена. В тех случаях, когда во внедряющей стране уже более эффективно сформулирована и реализована модель субнационального внедрения, эти методы можно использовать для быстрой оценки «эффективности и воздействия».

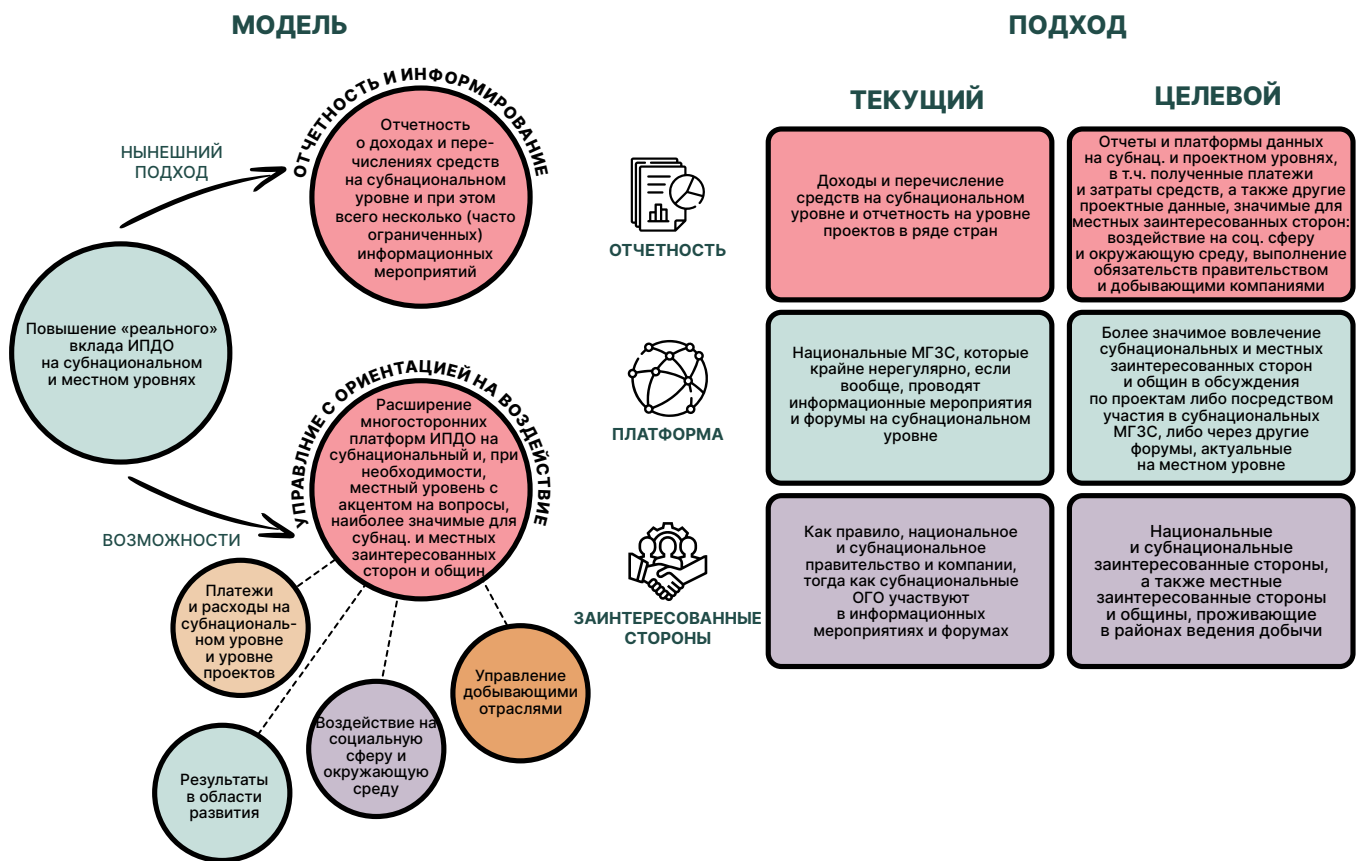


Рис. 12. Возможности для субнационального внедрения

3

Восстановление значимости многосторонней модели

Результаты оценки однозначно подчеркивают значимость

многосторонней платформы управления ИПДО как основного фактора актуальности на уровне отдельных стран и, следовательно, эффективности, воздействия и устойчивости. Эффективны МГЗС — эффективна ИПДО. Заинтересованные стороны, принявшие участие в оценке, также единодушно выражали мнение, что МГЗС является вершиной многосторонней модели управления — как правило, не имеющей равных в других секторах или направлениях деятельности.

Платформу МГЗС не следует воспринимать как должное. В ряде стран этот символ многостороннего подхода ИПДО сталкивается с вызовами и угрозами — либо прямыми в форме ограничения пространства для деятельности (возможностей и платформы для открытого и свободного участия), либо косвенными в связи с недостатком потенциала (ресурсов и навыков для активного участия), либо непреднамеренными, обусловленными несоответствием стимулов (побудительных причин и мотивации к активному, а не пассивному участию). Эти три фактора являются необходимыми условиями эффективного участия в платформе МГЗС всех трех кругов заинтересованных сторон ИПДО, однако иначе действуют на каждый из них. Они могут касаться некоторых заинтересованных кругов, но не других. Кроме того, их значимость может меняться с течением времени — например, во время пандемии.

Результаты этой оценки выявили следующие тенденции в отношении пространства для деятельности, потенциала и стимулов:

- **Отрасль и стимулы.** Некоторые заинтересованные стороны, представляющие отрасль, однозначно признали преимущества конструктивной работы с ИПДО, в том числе такие, как социальная и политическая лицензия, международная репутация и доверие инвесторов, однако данные тематических исследований по странам демонстрируют как разочарование в компаниях отрасли, так и разочарование самих компаний. Среди критических замечаний в отношении отрасли

Платформу МГЗС не следует воспринимать как должное. В некоторых странах МГЗС сталкивается со значительными проблемами.

можно выделить применение компаниями подхода, основанного на обеспечении соответствия, и упущение выгод от значимого участия в инициативах ИПДО. Несмотря на множество примеров эффективного участия добывающих компаний в ИПДО, дальнейшее отстранение компаний от процессов ИПДО (или их исключительно поверхностное участие) будет означать общеорганизационный риск для трехстороннего процесса ИПДО. В этой связи необходимо лучше понять, как оптимально повысить актуальность и расширить преимущества ИПДО для компаний отрасли, чтобы дополнить нынешний подход, основанный на «требованиях к компаниям», который определяет основы участия компаний в ИПДО в первую очередь через призму обязательного обеспечения соответствия. Также существует возможность переосмыслить применяемый в настоящее время ИПДО подход к измерению собственного успеха, в рамках которого компании в значительной степени игнорируются (см. рекомендацию 4)¹⁰.

- **Гражданское общество и пространство для деятельности гражданского общества.** Наличие возможностей и платформы для участия в ИПДО могут представлять проблему для всех заинтересованных кругов, однако для ОГО это особая сложность. Безусловно, за все время существования ИПДО вопрос о пространстве для деятельности гражданского общества и его участия в ИПДО был единственным наиболее обсуждаемым и спорным вопросом. Он был и остается самым сложным вопросом в ходе валидации и при принятии Правлением ИПДО решения о соответствии страны Стандарту ИПДО. В некоторых охваченных тематическими исследованиями странах было выражено мнение, что пространство для деятельности гражданского общества значительно сужается или находится под прямой угрозой. Подробные выводы о критической роли гражданского общества в достижении эффективности, актуальности, воздействия и устойчивости ИПДО представлены в отдельных главах полного отчета. На способность гражданского общества открыто и свободно участвовать в ИПДО — и в общественных дискуссиях по вопросам управления природными ресурсами в целом — влияет ряд стимулирующих и сдерживающих факторов, которые в высшей степени определяются национальными условиями. Некоторые из проблем, выявленных в ходе страновых тематических исследований, заключаются в сужении пространства для деятельности гражданского общества, обусловленном более авторитарной политической средой, в наличии законодательства, которое, как считается, создает угрозу для деятельности ОГО и активистов, а также во временной невозможности участия в форумах и очных собраниях по причине ограничений, связанных с пандемией. Хотя ИПДО в подавляющем большинстве случаев рассматривается как платформа, расширяющая пространство для деятельности гражданского общества, в ряде стран ограничения этого пространства в сочетании с недостатком потенциала означают, что полное и активное участие ОГО в ИПДО не гарантируется.

¹⁰ На момент подготовки настоящего отчета Секретариат ИПДО завершил тендер на проведение исследования итоговых преимуществ для компаний.

- **Национальные секретариаты и потенциал.** Смежной темой являются ресурсы и потенциал для участия. В охваченных тематическими исследованиями странах относительно распространенной оказалась ситуация, когда национальные секретариаты и национальные координаторы (часто находящиеся в государственных органах) не располагают достаточными ресурсами для осуществления мероприятий, включенных в рабочие планы. И хотя это не уникальная проблема национальных

секретариатов и национальных координаторов, **недостаток потенциала и ресурсов для финансирования рабочих планов ИПДО может не только подорвать мероприятия по внедрению, но и ослабить энтузиазм в отношении ИПДО в более общем смысле, включая расширение охвата Стандарта. В случае ограничения ресурсов на ИПДО на уровне страны эффективность, актуальность, воздействие и устойчивость ИПДО оказываются под угрозой.**



Рис. 13. Предлагаемый подход к восстановлению значимости МГЗС

Возможные пути восстановления значимости МГЗС

Эксперты по оценке рекомендуют трехсторонний подход, в котором основное внимание уделяется стимулам, пространству для деятельности и потенциалу. В рамках этого подхода вначале проводится оценка — или анализ — МГЗС, после чего организуются содержательные беседы между тремя заинтересованными кругами, а в завершение определяются возможности для развития стимулов, потенциала и пространства для эффективного участия отрасли, гражданского общества и национальных секретариатов в многосторонней модели.

Этап 1. Анализ

Стимулы. Взаимодействовать с заинтересованными сторонами через призму политической экономии (или «Мыслить и действовать стратегически»), чтобы выявить стимулы и мотивацию к активному (а не пассивному) участию в ИПДО. Этот процесс анализа начинается с того предположения, что компании отрасли, как было отмечено в выводах по результатам оценки, преимущественно склоняются к модели принудительного соблюдения требований ИПДО, а не к роли активного партнера. Он должен быть в высшей степени консультативным и обеспечить пространство, где заинтересованные стороны честно и открыто высказываются не только о стимулах к активному участию, но и об антистимулах, что позволит лучше понять сдерживающие и побуждающие факторы. Этот процесс анализа поможет выявить «средства» активного участия с потенциалом для реализации эффекта многократного усиления.

Потенциал. Провести коллегиальную оценку потребностей в наращивании потенциала, чтобы определить исходные показатели и составить план наращивания потенциала. В первую очередь должна быть проведена оценка национальных секретариатов / национальных координаторов и ОГО, при этом подход должен предусматривать подробное описание квалификаций, необходимых для осуществления рабочих планов ИПДО (для первых) и активного участия в ИПДО (для последних). В поддержку этого процесса следует разработать инструмент, с помощью которого можно было бы сопоставить фактический потенциал с требуемым.

Пространство для деятельности. Чтобы лучше понять, как прозрачность стимулирует подотчетность и приводит к результатам в области развития, необходимо разобраться, какие контекстуальные факторы способствуют сужению и расширению «пространства для деятельности». Под пространством для деятельности здесь понимаются общие возможности и наличие платформы для открытого и свободного участия, поэтому оно актуально для всех трех кругов заинтересованных сторон ИПДО, однако в некоторых внедряющих ИПДО странах имеет особое значение с точки зрения пространства для деятельности гражданского общества и ОГО. Понимание конкретных факторов, способствующих сужению и расширению пространства для деятельности гражданского общества во внедряющих ИПДО странах, включая политическую среду, в которой действует

Хотя эта рекомендация ориентирована на МГЗС национального уровня, аналогичный анализ всех кругов заинтересованных сторон на предмет пространства для деятельности, потенциала и стимулов целесообразно провести на уровне Правления.

гражданское общество, может лечь в основу конструктивных дискуссий о том, как использовать возможности, предоставляемые многосторонними платформами управления ИПДО, для поддержания или дальнейшего расширения пространства для деятельности гражданского общества в добывающем секторе.

Этап 2. Дискуссии

После анализа рекомендуется побудить членов МГЗС проанализировать с применением коллегиального подхода стоящие перед МГЗС проблемы — **прямые угрозы пространству для деятельности, косвенные**, связанные с недостатком **потенциала** (ресурсы и навыки для активного участия), и **непреднамеренные**, обусловленные несоответствием **стимулов** (побудительных причин и мотивации к активному, а не пассивному участию) — и выработать совместные решения. Затем результаты оценки могут быть положены в основу конструктивного и подробного диалога с участием всех сторон в целях выявления возможностей восстановления значимости многосторонней модели.

Этап 3. Возможности

По итогам оценки и обсуждений составить план действий по значимому развитию потенциала, стимулов и пространства для компаний, правительства и гражданского общества, с тем чтобы обеспечить их эффективное участие в многосторонней модели. Возможные результаты:

- Лучшее понимание стимулов, способствующих повышению приверженности каждого круга заинтересованных сторон активному участию — начиная с отрасли.
- Оценка потенциала каждого круга заинтересованных сторон и определение исходных показателей для сравнения фактического и требуемого потенциала, а также разработка соответствующего плана наращивания потенциала — начиная с национальных секретариатов.
- Работа на местах в целях определения факторов, способствующих сужению и расширению пространства для деятельности гражданского общества, что может содействовать преобразованию прозрачности в подотчетность и результаты в области развития, — начиная с положения гражданского общества.

4

Измерение наиболее важных аспектов

В ходе этой оценки консультации с заинтересованными сторонами как на глобальном, так и на страновом уровнях выявили любопытную дихотомию. Высказаны глубокие

опасения, что масштабные, комплексные, длительные (для завершения этой оценки потребовалось более года) и многоуровневые мероприятия по оценке, подобные этой, не приведут к реальным и позитивным изменениям для ИПДО. В то же время высказаны опасения, что в настоящее время в ИПДО не проводится измерение действительно важных аспектов, которые подтвердят воздействие в сфере управления и результаты в области развития более высокого порядка. В данных оценки приводятся примеры воздействия ИПДО. Однако те, кто участвует во внедрении ИПДО, хоть в целом и указывают на эффективность ИПДО в содействии повышению прозрачности, но не всегда в состоянии определить дальнейшие последствия. Причинами этого может быть неспособность вызвать фактические перемены и/или тот факт, что воздействие, которое оказывает ИПДО, не является очевидным и/или явным. Отчасти это связано с тем, что «средства» в арсенале ИПДО, такие как прозрачность и многосторонние форумы, зачастую имеют практическую пользу сами по себе, и поэтому они, как представляется, регулярно принимаются за «цели». Кроме того, соотнести ИПДО с воздействием в широком смысле по большей части не так легко, поскольку обычно в игре присутствует множество переменных, и то, как деятельность способствует достижению такого воздействия, не всегда очевидно. ИПДО необходимо более эффективно измерять важные

аспекты, но таким образом, чтобы не дублировать высказываемую порой странами критику о чрезмерной значимости пространных отчетов, содержащих устаревшие данные.

Когда речь заходит о документации ИПДО, касающейся воздействия на уровне отдельных стран, а также о ключевых показателях эффективности (КПЭ) Правления и Секретариата ИПДО, превалирует следующее:

- детальный анализ исходных ресурсов и прямых результатов; и/или
- попытки увязать ИПДО со слишком высокоуровневыми показателями в сфере управления или развития.

Как видно из приведенной ниже таблицы, оба этих подхода сопряжены с трудностями, и между ними, по всей видимости, отсутствует еще один слой. Этот недостающий слой можно получить, задав прямой вопрос тем, кто в наибольшей степени испытывает на себе воздействие ИПДО, т. е. заинтересованным сторонам в самой ИПДО и гражданам во внедряющих странах: произошли ли ощутимые положительные или отрицательные изменения в восприятии ИПДО ее заинтересованными сторонами, а на уровне страны — в восприятии гражданами положения дел в управлении ресурсами.

ИПДО необходимо более эффективно измерять важные аспекты, но таким образом, чтобы не дублировать высказываемую порой странами критику о чрезмерном упоре на пространные отчеты, содержащие устаревшие данные.

	Входные и выходные данные	Пробел в данных, выявленный по результатам оценки	Высокоуровневые показатели в области управления и развития
Что измеряется / может измеряться	<p>Подробная информация об исходных ресурсах для глобальных или страновых программ, например бюджет и рабочее время персонала.</p> <p>Подробная информация о прямых результатах — например документы Правления, отчеты ИПДО, веб-сайты, проведенные мероприятия.</p>	<p>Как заинтересованные стороны ИПДО в действительности воспринимают внедрение на уровне страны и взаимодействие с международными институтами ИПДО (Правление и Секретариат)?</p> <p>Как граждане в богатых ресурсами странах воспринимают работу государственных ведомств и компаний в добывающем секторе? Улучшается ли ситуация?</p>	<p>Увеличение государственных доходов, ссылки на показатели в области управление, например показатели эффективности государственного управления в странах мира, критерии инвестиционного климата, восприятия коррупции и т. д.</p>
Преимущества	<p>Четкое соотнесение между измеряемым аспектом и ИПДО.</p>	<p>Прямой вопрос к тем, кто в наибольшей степени испытывает на себе воздействие ИПДО и управления ресурсами в более широком смысле, о том, как именно они видят ситуацию. Достаточно близко к ИПДО, чтобы соотнести верно.</p>	<p>Демонстрация уровня амбиций ИПДО и <i>возможного</i> косвенного воздействия.</p>
Недостатки	<p>Отсутствие фактических доказательств повышения эффективности управления или результатов в области развития. Не рассматривается качество или эффективность прямых результатов.</p>		<p>Показатели являются настолько высокоуровневыми, что соотнесение их с ИПДО представляет сложность.</p>

На глобальном уровне некоторые основные КПЭ, связанные с финансовыми результатами, безусловно, необходимо оставить, однако другие показатели, используемые в настоящее время Международным Секретариатом, можно значительно урезать, а вместо этого измерять восприятие теми, кто участвует во внедрении ИПДО, ее эффективности, прозрачности, открытости, а также готовности взаимодействовать и слушать. Это должно стимулировать приоритетное внимание выстраиванию отношений и консультациям как условия повышения актуальности ИПДО, которая лежит в основе ее эффективности, воздействия и устойчивости в широком смысле.

Ниже приведены примеры вопросов, которые были заданы в ходе опроса «инсайдеров» в рамках этой оценки для выявления подобных проблем (и которые можно продублировать и использовать при проведении более сжатых и неглубоких мероприятий по оценке).

- Ваше взаимодействие с международными институтами ИПДО было положительным или отрицательным?
- Секретариат ИПДО прислушивается к мнению таких людей, как я [респондент опроса]?
- Международные институты ИПДО действуют справедливым и прозрачным образом?
- Политика и мероприятия ИПДО актуальны для внедряющих стран?

На страновом уровне в каждой стране должна быть четко сформулированная теория изменений, которая лежит в основе принятой программы ИПДО и по которой можно измерять прогресс, **однако ИПДО следует предоставить четкие указания, что каждая страна должна разработать и принять свою собственную конкретную теорию изменений, отражающую ее потребности и положение дел в управлении ресурсами.**

Затем посредством механизмов мониторинга, оценки и обобщения опыта на страновом уровне можно определить показатели оценки — актуальные, соотносимые с ИПДО и поддающиеся измерению. К мерам, опробованным при проведении опроса граждан в рамках настоящей оценки, которые могли бы устранить вышеуказанный пробел в данных, можно отнести следующие вопросы:

- Я знаю, где узнать информацию о том, как функционируют нефтяная, газовая и горнодобывающая отрасли.
- Считаете ли вы, что правительство получает справедливую долю выгод от этих отраслей?
- Считаете ли вы, что местные общины получают справедливую долю выгод от этих отраслей?
- Нефтяная и горнодобывающая отрасли в целом функционируют лучше или хуже, чем 10 лет назад?
- Государственные ведомства в целом работают лучше или хуже, чем 10 лет назад?





Заключение



ИПДО эффективна, но нуждается в пересмотре

С одной стороны, результаты этой оценки показывают, что ИПДО находится в относительно хорошем состоянии. Однозначно положительно воспринимается основной мандат ИПДО — отмечается твердая уверенность в том, что механизм подотчетности с участием множества заинтересованных сторон и прозрачность данных, которые приходят вместе с ИПДО, имеют значительную ценность сами по себе. Без ИПДО подобная прозрачность и подотчетность не были бы реализованы во многих странах. Кроме того, большинство заинтересованных сторон по-прежнему положительно оценивают принципы функционирования ИПДО и международные институты, которые ее поддерживают. В секторе, который может — в отсутствие эффективного управления — быть непропорционально подвержен коррупции и конфликтам, ИПДО удается сохранять четкий фокус на этих вопросах в течение почти 20 лет. Однако было бы справедливо сказать, что на двух других уровнях ИПДО сталкивается с весьма значительными препятствиями.

Во-первых, глобальные условия, в которых работает ИПДО, непросты — вопросы изменения климата и энергетического перехода обострили дискуссии о том, следует ли поддерживать функционирование прежних (ископаемое топливо) и новых (критические важные минералы) отраслей промышленности или даже изначально развивать их. В то же время пандемия COVID-19 значительно снизила возможности многих групп заинтересованных сторон рассматривать, обсуждать и коллективно решать вопросы в конструктивной манере. Во многих странах пространство для деятельности гражданского общества сужается. Значительные геополитические тенденции (такие как изменение климата, пандемия, продовольственная безопасность и война) отвлекают скудное политическое внимание от комплексных подходов к управлению, таких как ИПДО.

Во-вторых, эта оценка ясно показала, что в ИПДО задается четкий вопрос о том, откуда берется и как разрабатывается политика ИПДО. Распространяется ли она вниз от диалога и институтов на глобальном уровне к внедряющим странам или наоборот? По всей видимости, растет беспокойство по поводу того, что в рамках действующего Стандарта ИПДО внедряющие страны не обладают достаточной гибкостью для формирования своих программ ИПДО таким образом, чтобы они соответствовали местным условиям, и что в некоторых случаях, как следствие, отчетность готовится ради отчетности в ущерб содержательному анализу, дискуссиям и реформе в сфере управления.

Именно по этим причинам в рекомендациях по результатам этой оценки значительное внимание уделяется укреплению роли внедряющих стран с точки зрения формирования собственных программ ИПДО. Первые две рекомендации — принять более гибкий модульный подход к Стандарту ИПДО и найти возможности для повышения «реального» вклада ИПДО на субнациональном и местном уровнях — направлены на повышение актуальности ИПДО для тех, кто фактически вовлечен в управление добывающими отраслями, принимает участие в этих процессах или испытывает на себе их влияние. Затем в заключительной рекомендации, посвященной «измерению того, что имеет значение» предлагаются способы, с помощью которых можно более достоверно оценить фактическую эффективность и воздействие ИПДО.

Предпоследняя рекомендация, однако, является, пожалуй, самой важной. Все заинтересованные стороны во всех странах считают, что многосторонний подход к управлению является одной из самых сильных сторон ИПДО. Во многих случаях, по-видимому, подразумевается, что эффективность многостороннего подхода ИПДО к управлению, непреходяща, и все же результаты проведенной оценки показывают, что она не стабильна, нуждается в упреждающей поддержке, а в некоторых случаях — в восстановлении. Некоторые добывающие компании менее активно участвуют в ИПДО. Пространство для деятельности гражданского общества сужается. Более того, за время существования ИПДО радикально изменились способы обсуждения, рассмотрения и раскрытия информации. На момент учреждения ИПДО в 2003 году не существовало ни одной из четырех основных платформ социальных медиа (Facebook, Instagram, Youtube, WhatsApp), общее (и частично совпадающее) число пользователей которых сегодня достигает 8–9 миллиардов. Эта перемена открывает значительные возможности для реализации таких основ ИПДО, как обеспечение прозрачности и диалог, но также может создавать препятствия для распространения комплексных технических данных. Именно по этим причинам рекомендуется уделять более пристальное внимание общей эффективности национальных многосторонних групп заинтересованных сторон, которые являются движущей силой ИПДО.

Кто несет ответственность за выполнение этих рекомендаций?

Важно учитывать не только «что» должно быть сделано, но и «кто» несет ответственность за выполнение рекомендаций, изложенных в этом отчете.

То, что отчеты подготовлены по поручению Международного Секретариата и представлены Международному Правлению, может легко привести к предположению о том, что эти же два международных органа несут ответственность за выполнение предложенных рекомендаций. По твердому мнению экспертов по оценке, такое предположение было бы ошибочным.

№	Рекомендация	Ответственный	Поддержка
1	Модульный подход к Стандарту ИПДО	Форум национальных координаторов	Международный Секретариат ИПДО
2	Повышение «реального» вклада ИПДО на субнациональном и местном уровнях	Национальные МГЗС	Международный Секретариат; поддерживающие страны / доноры
3	Восстановление значимости многосторонней модели	Национальные МГЗС	Международный Секретариат ИПДО
4	Измерение наиболее важных аспектов	Международный Секретариат:	Поддерживающие страны / доноры



Модульный подход к Стандарту ИПДО

В отношении первой рекомендации стоит отметить, что ведение на международном уровне диалога по тематическим направлениям деятельности в качестве отправной точки фактически ущемляет цель поиска способов повышения актуальности ИПДО для внедряющих стран. Правительства этих стран — среди трех основных кругов заинтересованных сторон — в наименьшей степени способны координировать и представлять согласованные позиции на международном уровне.

В связи с этим эксперты по оценке считают, что первые консультации, наброски и проекты возможного модульного подхода к Стандарту ИПДО должны проводиться под началом группы национальных координаторов ИПДО при поддержке Международного Секретариата.

Окончательный подход к такому сложному вопросу, разумеется, должен рассматриваться и в конечном итоге должен быть согласован Правлением ИПДО и Глобальной конференцией, но вовлечение внедряющих стран в обсуждение на начальном этапе будет наилучшим вариантом выполнения этой рекомендации.

Повышение «реального» вклада ИПДО на субнациональном и местном уровнях

Повышение уровня детализации в механизмах прозрачности и подотчетности представляет собой сложную задачу, для решения которой, по всей вероятности, потребуются дополнительные ресурсы на усиление внимания ИПДО в этом направлении.

Попытки внедрения ИПДО на субнациональном уровне предпринимались ранее, и было бы неплохо обобщить опыт, полученный в этой области.

Однако для выполнения сути этой рекомендации потребуются согласованные действия как на глобальном, так и на страновом уровне. Странам, заинтересованным в том, чтобы уделять больше внимания внедрению на субнациональном уровне, необходимо будет выявить проблемы, связанные с управлением ресурсами на субнациональном уровне, которые с наибольшей степенью вероятности будут решены в результате обеспечения прозрачности данных и многостороннего диалога в рамках ИПДО.

На глобальном уровне Правлению ИПДО и Международному Секретариату, возможно, потребуется разработать новые «дополнительные модули» (в соответствии с рекомендацией 1), охватывающие темы/вопросы, которые в настоящее время не входят в Стандарт.

Восстановление значимости многосторонней модели

Эффективность многостороннего управления и диалога, лежащих в основе ИПДО (или отсутствие эффективности), имеет основополагающее значение для ее дальнейшего успеха и долговечности. «Что» в рамках ИПДО не будет достигнуто, если существует напряженность в отношении «кто» и «как».

По результатам настоящей оценки хорошо бы, чтобы эту рекомендацию выполнила МГЗС каждой внедряющей страны, но будет контрпродуктивно, если это станет дополнительным требованием к валидации и обеспечению соответствия Стандарту.

Международному Секретариату ИПДО следует разработать простую стандартизированную модель «анализ → дискуссии → возможности», как описано выше, которую смогут использовать МГЗС. В некоторых случаях сотрудники Секретариата также могут предложить выступить в качестве независимых координаторов процесса, но только по запросу национальной МГЗС.

Измерение наиболее важных аспектов

Как и в других изложенных здесь рекомендациях, в этой рекомендации присутствуют как глобальные, так и страновые элементы. Во-первых, эту рекомендацию следует немедленно принять во внимание в рамках текущей работы по пересмотру ключевых показателей эффективности Правления ИПДО и Международного Секретариата.

Пересмотренные КПЭ в идеале должны содержать показатели, отражающие фактическое восприятие ИПДО заинтересованными сторонами, как изложено в рекомендации. Прогресс в выполнении КПЭ следует отражать в Ежегодном отчете о ходе внедрения ИПДО (в котором они в настоящее время явно отсутствуют).

На страновом уровне Секретариату и/или поддерживающим странам и донорам следует приложить усилия к разработке многочисленных моделей теорий изменений, которые внедряющие страны смогут принять и адаптировать к существующим национальным условиям. Эти модели должны также предусматривать набор возможных мер и подходов к оценке, которые можно было бы использовать в различных компонентах различных теорий изменений.

Выражение благодарности

Оценка была проведена независимыми экспертами Voconiq и Square Circle.



Square Circle — международная консалтинговая компания в области развития, чья деятельность сосредоточена на содействии более инклюзивному процессу развития с применением устойчивых и справедливых подходов. Мы критически, гибко и творчески сотрудничаем с партнерами в области развития в рамках оказания наших основных услуг — консультирования по таким вопросам, как управление и социальное воздействие, образование и развитие потенциала, а также мониторинг, исследования, оценка и обобщение опыта.

squarecircle.org



Voconiq — компания в сфере интеллектуального анализа данных и взаимодействия с сообществом. Наша специализация заключается в том, чтобы четко доносить мнения сообщества и заинтересованных сторон до компаний, отраслей, учреждений и всех уровней правительства. Voconiq измеряет доверие и признание между организациями и сообществами с помощью специализированных технологических решений, чтобы помочь клиентам понять свои социальные риски и сосредоточиться на наиболее важных аспектах своих отношений с сообществами.

voconiq.com

Эксперты по оценке признательны за поддержку, которую на протяжении всего процесса оказывал Кристофер Уилсон, старший советник в Международном Секретариате ИПДО. Команда также благодарна Руководящей группе проекта за неиссякаемые ценные указания.

В группу экспертов по оценке вошли люди из Австралии, Бразилии, Демократической Республики Конго, Зимбабве, Индонезии, Кыргызской Республики и Новой Зеландии.



Сефтон Дарби
Соруководитель оценки



Д-р Тим Грайс
Соруководитель оценки



Д-р Ана-Люсия Сантьяго
Специалист, GSI и тематические исследования по странам



Арлетт Ньембо
Специалист, тематические исследования по странам



Д-р Джоди Курт-Бибб
Руководитель, качественные методы



Д-р Нельсон Солан Чипангамате
Специалист, GSI и тематические исследования по странам



Френки Симанджунтак
Специалист, тематические исследования по странам и по направлениям



Жылдыз Абдырахманова
Специалист, тематические исследования по странам и по направлениям



Д-р Кирен Моффат
Руководитель, GSI



Кимберли Гроувз
Старший аналитик



VoconIQ
Engagement Science Insights



SquareCircle
INSIGHT FOR DEVELOPMENT