

В ПОИСКАХ ОТВЕТОВ

Руководство для гражданского общества:
что нужно знать о доходах добывающих
отраслей и Инициативе по обеспечению
прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО)

Под редакцией
Дэвида Л. Голдвина

REVENUE WATCH
INSTITUTE



В ПОИСКАХ ОТВЕТОВ

Руководство для гражданского общества:
что нужно знать о доходах добывающих отраслей
и Инициативе по обеспечению прозрачности
в добывающих отраслях (ИОПДО)

DRILLING DOWN

Под редакцией Дэвида Л. Голдвина

Публикация Института «Наблюдение за доходами» © 2008 г. Все права защищены.

ISBN: 978-0-9817665-3-9

Библиотека Конгресса, Библиографическая запись изданий перед публикацией
Каталожная запись LC-CIP может быть предоставлена по требованию.

Издание Института «Наблюдение за доходами»
400 West 59th Street, New York, NY 10019, USA
+1 212 548 0600
www.revenuewatch.org

Перевод: Илона Пик и Нора Фаворов
Дизайн: Jeanne Criscola/Criscola Design
Фотография на обложке: JuniperImages
Макет: Judit Kovács | Createch Ltd.
Отпечатано в Венгрии

Оглавление

Список таблиц, вставок и примеров	5
Предисловие	9
Благодарность	15
Введение	19
Часть I. Четыре этапа процесса ИОПДО	28
Глава 1. Этап присоединения к Инициативе	29
Глава 2. Этап подготовки	41
Глава 3. Этап раскрытия информации	73
Глава 4. Этап распространения информации	87
Часть II. Хозяйственная деятельность добывающего сектора	106
Глава 5. Правовая и экономическая база	107
Глава 6. Основные виды договоров	113
Глава 7. Основные виды доходов правительства	119
Глава 8. Какие государственные ведомства управляют доходами?	141
Глава 9. Ключевые области уязвимости бухгалтерского учета в добывающих отраслях	151
Часть III. Выходя за рамки Базовой ИОПДО	162
Глава 10. Необходимость развития программ реализации ИОПДО	163
Глава 11. ИОПДО Плюс	171
Приложения	176
Приложение А Оценочная таблица	177
Приложение Б Средства измерения показателей	181
Приложение В Рабочий план ИОПДО Ганы	193
Приложение Г Рабочий план по реализации ИОПДО Республики Казахстан	199
Приложение Д Как рассчитать издержки и компенсационную нефть в ДРП	211
Приложение Е Как разделить прибыльную нефть в рамках ДРП	213
Приложение Ж Как рассчитать объем собственной нефти в рамках ДРП	215
Приложение З Государственно-частное партнерство	217
Приложение И Другие виды наличных поступлений в казну государства	221
Приложение Й Республика Монголия: образцы отчетности	223
Приложение К Ссылки в Интернете	231
Глоссарий	235
Ссылки	245
Предметный указатель	251



Список таблиц, вставок и примеров

Таблицы

i.1	Как отчитывающиеся по реализации ИОПДО страны разбивают по позициям учетные данные	25
2.1	Административная поддержка МГЗС в странах Инициативы	44
2.2	Техническое задание для подготовки аудиторского отчета	52
2.3	Отчетные периоды в существующих отчетах по реализации ИОПДО	55
3.1	Несоответствия, с которыми столкнулись независимые эксперты	76
4.1	Распространение отчетов по ИОПДО	88
4.2	Сводный отчет Азербайджана. Отчетный период: январь-июнь 2006 г.	92
4.3	Разбитый по позициям (дезагрегированный) отчет Нигерии	94
7.1	Доля правительств, получаемая от операторов нефти и газа в разных странах	120
7.2	Виды роялти	129
10.1	Распределение доходов между штатами в Нигерии	169

Вставки

i.1	Критерии ИОПДО	20
i.2	Принципы ИОПДО	20
i.3	Методология оценки прогресса реализации ИОПДО	23
i.4	Базовая ИОПДО и ИОПДО «Плюс»	26
2.1	Распределение налоговых платежей горнодобывающей отрасли между государственными структурами в Перу	53
2.2	Организация и проведение тендера	61
5.1	Устойчивое вознаграждение в сравнение с риском	109
7.1	Категории законодательно закрепленных платежей горнодобывающего сектора Ганы	136
8.1	Применяемая в Нигерии схема нефтяных ресурсов и нефтяных доходов	142
8.2	Применяемая в Нигерии схема нефтяных ресурсов и нефтяных доходов (описание)	143
8.3	Основные транзакции с использованием счета в Центральном Банке	147
8.4	Распределение платежей между правительственными департаментами в Перу в 2004 г.	149
8.5	Распределение налоговых платежей горнодобывающей отрасли между государственными ведомствами в Перу	149

Конкретные примеры

i.1	Возможная потеря доходов в Нигерии	24
1.1	Кибер форум в Мавритании	31
1.2	Постановка целей	32
1.3	О привлечении помощи из внешних источников	33
1.4	Самовыдвижение представителей гражданского общества	36
2.1	Создание образцов	49
2.2	Обучение равных равными	50
2.3	Учет: кассовый метод или метод начисления	57
2.4	Что можно узнать из отчета аудитора	69
3.1	Обнаруженные несоответствия	80
3.2	Пример ИОПДО по устранению несоответствий: роялти от нефтяных компаний	81
3.3	Пример ИОПДО по видам несоответствий: роялти от нефтяных компаний	82
4.1	Рекомендации по проведению реформы: институциональный потенциал	100
4.2	Рекомендации по проведению реформы: институциональный потенциал: усовершенствование систем измерения	102

5.1	Национальные нефтяные компании	108
6.1	Как правительство управляет проектами, осуществляемыми по ДРП	114
6.2	Расчет количества прибыльной нефти	115
6.3	Расчет количества компенсационной нефти	115
6.4	Проверка расчетов ставки роялти	117
7.1	Налогообложение по расчетной налога	121
7.2	Налоговые каникулы	122
7.3	Налоговые режимы	123
7.4	Налогообложение в ходе всего срока реализации проекта	125
7.5	Определение базовой цены на нефть	125
7.6	Нефтяной роялти: пример в рамках реализации ИОПДО	128
7.7	Расчет ставки роялти для нефтяных компаний	128
7.8	Выплата дивидендов	133
7.9	Форма отношений между правительством и коммерческими компаниями	137
7.10	Налогово-бюджетные условия при добыче природного газа	138
7.11	Оценка проектов по СПГ	139
8.1	Методология исчисления налогов в рамках концессионного соглашения	145
9.1	В одной стране могут параллельно существовать разные типы контрактных отношений и разные ставки роялти	153
10.1	Прозрачность при проведении тендера увеличивает прибыли	167
11.1	Обязательство в рамках ИОПДО: сообщать о получении потоков выгод, не оценивать, как именно расходуются полученные средства	173
Н.1	ННК как партнер в СП	218



Предисловие

Для многих стран с богатыми месторождениями нефти, газа и других полезных ископаемых, развитие остается неувимым; богатые становятся богаче, бедные остаются бедными, экономика находится в стадии застоя, процветает коррупция и конфликт углубляется. Добывающие отрасли производят огромное богатство в более пятидесяти стран земного шара, но многие из этих стран не в состоянии использовать такие непредвиденные поступления для долговременного развития и улучшения благосостояния своих граждан.

Последние десять лет были ознаменованы появлением международного движения для противостояния этому «проклятию ресурсов». Граждане добывающих и потребляющих стран объединились для того, чтобы потребовать улучшения управления и подлинной отчетности за разработку и использование богатства недр. Сектор промышленности, который традиционно окутывался тайной и оставался прерогативой политических элит и крупных корпораций, начинает приоткрывать двери для большего контроля общественности. Группы гражданского общества находят свой язык в беседах, фундаментально важных для будущего всех богатых природными ресурсами стран. Правительства и компании начинают признавать, что увеличение открытости может служить их долговременным интересам.

Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО) активизировала участие граждан в этом диалоге. ИОПДО – это международная инициатива многих заинтересованных сторон, в частности, правительств, компаний и

гражданского общества, которые вместе стремятся улучшить управление и развитие в добывающих странах за счет повышения прозрачности и усовершенствования отчетности добывающего сектора. В отличие от таких программ, как Стратегия сокращения бедности или Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду, процесс ИОПДО требует не просто консультаций с гражданским обществом, а его прямого участия за столом переговоров с предоставлением права голоса в принятии критически важных решений.

Активное участие в ИОПДО и мониторинг отраслей добывающего сектора – не простая задача для гражданского общества. Данные отрасли являются сложным техническим, юридическим и финансовым механизмом. Рынки сырьевых товаров, методы бухгалтерского учета, да и сами институты этих отраслей часто меняются. Их структура, правила и практики зависят от страны. Местная и международная политика играет существенную роль. И даже при участии страны в ИОПДО, очень много информации остается за пределами внимания общественности. Короче говоря, вникнуть в бизнес и политику нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей – огромное начинание для сторонников Инициативы.

К этому еще можно добавить тот факт, что многие из сторонников живут в искалеченных войнами странах, где почти не было прецедента участия граждан в процессах общественной политики. Управление с участием многих заинтересованных сторон требует больших усилий даже при самых благоприятных обстоятельствах, а в секторе добывающих отраслей группы гражданского общества начинают с невыгодного положения, минимальной информации, и меньшими техническими знаниями и влиянием, чем их партнеры из государственного и частного сектора.

Несмотря на стоящие перед ними трудности, активисты во всем мире приветствуют созданную всего лишь шесть лет тому назад Инициативу. Явно ощущим недостаток информации о добывающих отраслях, и люди стремятся к улучшению понимания и увеличению участия в своих странах.

Институт «Наблюдение за доходами», опираясь на помощь независимых экспертов в области ИОПДО, разработал руководство «В поисках ответов» для того, чтобы помочь гражданскому обществу активизировать свое участие в Инициативе. Данное руководство предлагает обзор, охватывающий все стороны каждого этапа ИОПДО, и описывает роль гражданского общества, особо выделяя ключевые вопросы, которые могут возникнуть в ходе обсуждений и принятия решений на каждом этапе; подсказывает возможности оказания влияния на каждом этапе; делится опытом о том, как представители гражданского общества в других странах решали подобные проблемы, и к каким результатам эти решения привели. Руководство также включает в себя примеры разных моделей и процессов, например, меморандумов взаимопонимания, государственных рабочих планов и процесса выбора аудитора. Сравнительный анализ сильных и слабых сторон каждой из приведенных моделей и использованных средств представляет точку зрения гражданского общества

и ставит перед собой цель максимально увеличить прозрачность, принципиальность и отчетность перед общественностью в процессе реализации ИОПДО.

Программа «Наблюдение за доходами» основана на убеждении, что при необходимой поддержке и использовании существующего опыта, граждане богатыми ресурсами стран могут, в партнерстве с правительством и отраслью, освободиться от «проклятия ресурсов» и ввести принципы демократической отчетности в управление добывающими отраслями во всем мире.

Наше желание предложить гражданскому обществу тот же высокий уровень опыта и консультирования, к которому имеют доступ компании отрасли и правительства, привели нас к Дэвиду Голдвину и высокопрофессиональной команде, которые написали данное руководство. Компания «Голдвин Интернешнл Стретиджиз» (*Goldwyn International Strategies*, сокращенно *GIS*) и Крис Нёрс из компании «Группа Харт» (*Hart Group*) сыграли критическую роль в Нигерийской ИОПДО, и мы благодарны им за то, что они щедро поделились с нами ценнейшими уроками, которые извлекли из опыта работы в Нигерии.

Руководство «В поисках ответов» предназначено в качестве дополнительного и сопроводительного пособия к подготовленному Международным секретариатом ИОПДО изданию «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях. Руководство» и «Руководству по оценке прогресса в реализации ППДО». Мы надеемся, что это справочное пособие поможет активистам гражданского общества и другим заинтересованным сторонам лучше понять Инициативу и те конкретные шаги, которые они могут предпринять для участия в ней.

Сотрудники Института Ванесса Херрингшоу, Хуан Карлос Куирос и Мишель Сифф внесли существенный вклад в работу над созданием данного руководства. Начальник отдела коммуникаций Джед Миллер направлял усилия коллектива авторов с самого начала и вплоть до публикации, и Пейдж Дикстра помогала ему в этом. Институт также выражает благодарность Джудит Ковач, Джин Крискола и Ари Корпиваара за квалифицированный макет и дизайн пособия.

Об Институте «Наблюдение за доходами»

Институт «Наблюдение за доходами» – это некоммерческий институт по разработке политики, а также грантодающая организация, деятельность которой направлена на утверждение ответственного управления нефтяными, газовыми и другими полезными ресурсами на благо общественности. При эффективном управлении доходами, участии граждан и введении подлинной отчетности правительств, богатые природными ресурсами недра могут стать двигателем экономического развития и роста страны. Институт предоставляет заинтересованным сторонам преимущества опыта, финансирования и технического содействия.

«Наблюдение за доходами» поддерживает прозрачность, отчетность и эффективное руководство разработкой недр для того, чтобы помочь странам избежать «проклятия ресурсов». Наш комплексный подход направлен на то, чтобы помочь усовершенствовать управление и развитие всей производственно-сбытовой цепочки: от организации добычи, до получения доходов и управления ими, и далее через процесс определения затрат и достижения результатов в богатых природными ресурсами странах.

В настоящее время Институт поддерживает свои партнерские и родственные организации в Азербайджане, Анголе, Бразилии, Гане, Гвинее, Грузии, Демократической Республике Конго, Йемене, Камбодже, Камеруне, Кот-д'Ивуар, Индонезии, Ираке, Казахстане, Либерии, Мавритании, Мексике, Монголии, Нигерии, Нигер, Перу, Республике Киргизия, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра Леоне, Танзании, Тринидаде и Тобаго, Уганде и Эквадоре. Основной офис Института «Наблюдение за доходами» находится в Нью-Йорке, сателлитный офис в Лондоне и региональные координаторы в таких странах, как Азербайджан, Гана, Индонезия, Малайзия и Перу.

Карин Лиссакерс
Директор Института



Благодарность

Справочное руководство подготовлено группой сотрудников компании «Голдвин Интернешнл Стратиджиз» (Goldwyn International Strategies, GIS, далее ГИС) и основано на нашем практическом опыте работы в качестве консультантов созданной в Нигерии рабочей группы заинтересованных сторон (Nigeria's National Stakeholders Working Group) и Нигерийской ИОПДО (Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative, NEITI, в русском сокращении НИОПДО). ГИС консультировала НИОПДО во время проведения исторических финансовых, процессуальных и физических аудиторских проверок нефтяной и газовой отраслей с 1999 по 2004 гг., а потом еще раз в 2005 г. Мы также оказывали консультационную помощь Нигерии в вопросах структуры и условий аудиторских проверок 2006 г., и в ходе подготовки к более интенсивным предстоящим аудиторским проверкам эффективности расходования средств (Value-for-Money audits). В данном руководстве описан наш непосредственный и всесторонний опыт работы со стоящими перед заинтересованными сторонами трудными проблемами: а мы сталкивались с ними на каждом этапе процесса, начиная с первых шагов ИОПДО, затем при оказании содействия в найме менеджеров, при интерпретации отчетности ИОПДО, при организации общения между участниками и распространении отчетов, при составлении программы последующих действий. Именно этот опыт по подготовке к принятию ключевых решений по вопросам максимального увеличения эффективности своего участия мы и обобщили здесь. Мы также использовали свой опыт консультирования разных компаний по вопросам соблюдения принципов ИОПДО; опыт в области разработки руководящей идеи в обеспечении прозрачности доходов и управления, и подробный обзор

существующего опыта работы по внедрению ИОПДО, который мы составили на основе интервью и исследования общедоступных источников информации.

Дэвид Голдвин (*David Goldwyn*), президент ГИС, возглавлял работу над созданием данного руководства. Шила Мойнихен (*Sheila Moynihan*), старший научный сотрудник ГИС, проводила подробное исследование существующих практик внедрения ИОПДО, готовила таблицы и рамки, разработала и составила учебное пособие. Ее тщательность и четкость, неутомимая энергия и хороший рабочий настрой являются неотъемлемым компонентом работы над этим проектом. Сотрудники ГИС Чемиль Хасибоеглы (*Cemile Hacibeyoglu*), Джейми О'Миля (*Jamie O'Mealia*) и Фаарназ Хавоуши, (*Faarnaz Chavoushi*) внесли свой вклад в исследовательскую работу и редакционный процесс.

Кристофер Нёрс (*Christopher Nurse*) и его коллеги из «Группы Харт» (*Hart Group*) и бухгалтерской фирмы «Харт Нёрс Чартеред Эккаунтентс» (*Hart Nurse Chartered Accountants*), в частности, Сэм Афемихе (*Sam Afemikhe*), Энди Эллингтон (*Andy Allington*) и Крис Морган (*Chris Morgan*), использовали свой опыт аудиторов в Нигерии в 1999–2004 и 2005 гг., агрегаторов ИОПДО в Камеруне, международных консультантов по вопросам горнодобывающих отраслей, чтобы помочь провести анализ содержания разделов, связанных с бухгалтерским учетом, аудитом, добычей полезных ископаемых и налогово-бюджетными вопросами. Кроме того, они рецензировали практические советы данного руководства с позиции аудитора и агрегатора.

Кристофер Мейлендер (*Christopher Mailander*), управляющий директор компании «Мейлендер и Компания» (*Mailander & Company*), который был частью команды ГИС с самого начала организации проекта по определению объема работы по Инициативе и контролю за внедрением ИОПДО в Нигерии, предоставил всестороннюю поддержку в ходе редактирования «Руководства». Крис использовал опыт практической работы и помог в составлении дизайна и проведении международного тендера в Нигерии в рамках ИОПДО, в выборе квалифицированных аудиторов и консультантов в области управления, в разработке стратегии коммуникации для распространения отчета о результатах внедрения ИОПДО в Нигерии. В разделах о выборе аудитора/агрегатора и коммуникационных стратегий во многом использован его опыт и совет.

Сефтон Дарби (*Sefton Darby*), один из ведущих сотрудников Министерства международного развития Великобритании (*DFID*), в настоящее время работник Всемирного банка, рецензировал ранние черновики руководства. Сефтон и его команда щедро предоставили нам многочисленные примеры текущего опыта внедрения ИОПДО и внесли бесценные предложения по стилю и существу данного руководства.

Джилл Шанкельман (*Jill Shankleman*), автор книги «Нефть, доходы и мир» (*Oil, Profits, and Peace*), изданной *United States Institute of Peace Press* в 2006 году, прочитала ранний проект и предложила замечания по стилю и структуре, которые были включены в окончательный вариант руководства.

Я глубоко благодарен Джули Маккарти (*Julie McCarthy*) и Мишель Сифф (*Michelle Sieff*) из Института «Наблюдение за доходами» за то, что они доверили мне этот проект, предоставили доброжелательные предложения по стилю, структуре и существу всего проекта, и направляли нашу работу над руководством с самого начала и до завершения.

Успех данного издания – заслуга всех его авторов, все ошибки или пропуски – моя личная ответственность.

Дэвид Л. Голдвин

Вашингтон, округ Колумбия, 2007 г.



Введение

Что такое ИОПДО?

Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО) – это независимый и добровольно поддерживаемый на международном уровне стандарт развития прозрачности в добывающих отраслях. По своей сути, ИОПДО требует прозрачности производимых компаниями платежей и получаемых правительствами стран доходов, связанных с разработкой национальных природных ресурсов. Эта прозрачность помогает предоставить гражданскому обществу полномочия призвать правительства к ответу за управление природными ресурсами.

С момента принятия ИОПДО в 2002 году, гражданское общество, правительства, компании и инвесторы играют активную роль в определении этого стандарта. Свыше 40 стран обязались внедрить ИОПДО. В октябре 2006 года Конференция ИОПДО создала Международный многосторонний комитет для выполнения надзорной функции за управлением ИОПДО и учредила постоянно работающий Секретариат. Конференция ИОПДО также потребовала от стран и компаний, взявших на себя обязательство участвовать в Инициативе, проведение обязательной оценки прогресса реализации для подтверждения уровня соответствия международному стандарту и предоставления результатов для их проверки независимой третьей стороной. Цель данного подтверждения состоит в том, чтобы обеспечить выполнение странами и компаниями своих обещаний, и чтобы программа реализации полностью соответствовала Критериям ИОПДО (см. Вставку i.1.) и Принципам¹ (см. Вставку

i.2.). На момент написания этих строк, ни одна из стран не провела такой оценки прогресса реализации.

Вставка i.1 Критерии ИОПДО

1. Регулярное опубликование для сведения широкой общественности отчетности обо всех существенных платежах нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний в пользу государства («платежи»), а также обо всех существенных поступлениях, полученных государством от нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний («поступления» (примечание переводчика: или «доходы»)), причем, форма публикации отчетности должна быть общедоступной, исчерпывающей и наглядной.
 2. Там, где такие аудиты еще не проводятся, указанные платежи и поступления должны быть предметом проверки со стороны надежных независимых аудиторов в соответствии с международными стандартами аудита.
 3. Выверка документов о платежах и поступлениях должны проводиться надежным независимым администратором в соответствии с международными стандартами аудита. Заключение администратора по итогам такой выверки должны быть опубликовано с указанием любых расхождений в случае обнаружения таковых.
 4. Данное требование распространяется на все компании, включая государственные предприятия.
 5. Организации гражданского общества принимают активное участие в разработке, мониторинге и оценке данного процесса и способствуют проведению общественных обсуждений.
 6. Правительством страны – собственника недр должен быть разработан обеспеченный финансовыми ресурсами государственный рабочий план по всем вышеуказанным направлениям с указанием измеряемых целевых показателей, сроков исполнения и оценки потенциальных сдерживающих факторов; в случае необходимости такой план разрабатывается при содействии международных финансовых учреждений.
-

Вставка i.2 Принципы ИОПДО

1. Мы разделяем убежденность в том, что рачительное использование природного богатства может стать важнейшим фактором стабильного экономического роста, способствующего устойчивому развитию и сокращению бедности; но отсутствие надлежащего управления в этой области может приводить к негативным экономическим и социальным последствиям.
2. Мы подтверждаем, что управление природными богатствами на благо граждан страны входит в компетенцию суверенного государства и должно осуществляться в интересах национального развития.

3. Мы осознаем, что выгоды от добычи полезных ископаемых проявляются в виде поступлений в течение длительных периодов времени и могут существенным образом зависеть от колебаний цен.
 4. Мы осознаем, что информированность общественности о доходах и расходах государства в течение длительных периодов времени может способствовать широкому обсуждению этих вопросов и обоснованному выбору надлежащих и реалистичных моделей устойчивого развития.
 5. Мы подчеркиваем важность соблюдения органами государственного управления и добывающими компаниями принципов прозрачности, а также необходимость совершенствования управления государственными финансами и улучшения отчетности.
 6. Мы осознаем, что задачи обеспечения большей прозрачности должны решаться в контексте надлежащего соблюдения договоров и законов.
 7. Мы осознаем, что обеспечение большей прозрачности в области управления финансами позволит создать более благоприятные условия для внутренних и прямых иностранных инвестиций.
 8. Мы верим в принципы и практику ответственности правительства перед всеми гражданами за рачительное управление государственными доходами и расходами.
 9. Мы выражаем твердую решимость оказывать содействие внедрению высоких стандартов прозрачности и отчетности в сферу общественной жизни, в деятельность государства и в предпринимательскую деятельность.
 10. Мы считаем, что необходимо придерживаться последовательного и действенного подхода в отношении раскрытия информации о платежах и поступлениях; и такой подход несложно реализовать.
 11. Мы считаем, что требование о раскрытии информации о платежах компаний в той или иной стране должно касаться всех добывающих компаний, оперирующих в данной стране.
 12. Мы считаем, что важный и ценный вклад в выработку необходимых решений могут внести все заинтересованные стороны, в том числе правительства и их ведомства, добывающие компании, сервисные компании, многосторонние организации, финансовые учреждения, инвесторы, неправительственные организации.
-

Какие конкретные действия необходимо предпринять в рамках деятельности по ИОПДО?

Процесс ИОПДО включает в себя четыре этапа: присоединение к Инициативе, подготовка, раскрытие и распространение информации. Все шаги каждого обязательного для участвующих стран этапа деятельности подробно описаны в Таблице оценки (Validation Grid, см. Приложение А). Более подробное объяснение действий по каждому шагу содержится в Таблице «Средства измерения показателей» (Indicator Assessment Tools), ссылка на который имеется в Таблице оценки (см. Приложение

Б). Страны должны заявить себя либо в качестве «стран-кандидатов» (те, кто всерьез готовится к реализации ИОПДО, завершая этап присоединения к Инициативе), или «стран-последователей» (те, кто полностью следует, или реализует все четыре этапа). Страны, претендующие на статус стран-последователей ИОПДО, должны быть подтверждены к ноябрю 2008 г. Страны, претендующие на статус стран-кандидатов, должны, в соответствии с требованиями Совета ИОПДО, пройти стадию «предварительной оценки» осенью 2007 г., продемонстрировав, что они завершили все стадии этапа присоединения к Инициативе.

Всего выделяется 18 мер, которые должны быть приняты странами перед тем, как они могут быть утверждены в качестве стран-последователей (или реализующих ИОПДО стран) (см. Вставку i.3).

Этап присоединения к Инициативе (меры 1–4)

Правительство должно выступить с твердым заявлением в поддержку реализации ИОПДО; взять на себя обязательство сотрудничать с гражданским обществом и компаниями; назначить высокопоставленного руководителя, который мог бы возглавить данную деятельность; обнародовать государственный рабочий план с указанием полного объема затрат, измеряемыми целевыми показателями и графиком реализации, а также оценкой всех возможных ограничений потенциала заинтересованных в участии в Инициативе сторон.

Этап подготовки (меры 5–13)

Этот этап включает в себя создание многосторонней группы заинтересованных сторон (МГЗС); вовлечение компаний и гражданского общества; устранение препятствий для участия гражданского общества; соглашение о формах отчетности компаний и правительств для учета платежей и доходов; одобрение МГЗС организации для сверки платежей компаний с доходами государства; принятие мер, гарантирующих подачу отчетов о платежах всеми компаниями; и заверения правительства в том, что все отчеты, как компаний, так и правительства, будут основаны на данных соответствующего международного стандартам аудита.

Раскрытие информации (меры 14–17)

Все существенные поступления в бюджет государства, и все полученные правительством доходы от компаний, должны быть раскрыты организациям, нанятым по контракту для выверки данных и подготовки отчета ИОПДО. Все участники многосторонней группы заинтересованных сторон должны быть удовлетворены, что нанятая по контракту организация проведет правильную выверку данных, и что в отчете будут представлены несоответствия между представленными данными и рекомендации по их устранению.

Распространение информации (мера 18)

Отчет ИОПДО должен быть обнародован в доступной, полной и понятной форме.

Вставка i.3 Методология оценки прогресса реализации ИОПДО

Оценка прогресса реализации ИОПДО

Оценочная таблица

Обязательства страны

Показатели таблицы

Присоединение к ИОПДО

1. Опубликование правительством однозначного публичного заявления о своем намерении внедрять ИОПДО.
2. Взятие на себя государством обязательства сотрудничать с организациями гражданского общества и компаниями.
3. Назначение высокопоставленного официального лица в правительстве в качестве ответственного за реализацию ИОПДО.
4. Опубликование рабочего плана с указанием полного объема затрат.

Подготовка к реализации ИОПДО

5. Создание многосторонней группы заинтересованных сторон (МГЗС).
6. Вовлечение гражданского общества.
7. Вовлечение компаний.
8. Устранение препятствий к реализации.
9. Утверждение форм отчетности.
10. Назначение организации для сверки учетных данных.
11. Введение механизма, обеспечивающего предоставление отчетности всеми компаниями.
12. Обеспечение соответствия отчетности компаний международным стандартам.
13. Обеспечение соответствия отчетности государства международным стандартам.

Раскрытие результатов аудита реализации ИОПДО

14. Все ли существенные платежи компаний были раскрыты?
15. Все ли существенные доходы государства были раскрыты?
16. МГЗС удовлетворена результатами сверки.
17. Наличие в отчете по реализации ИОПДО указаний на несоответствия.

Распространение результатов аудита

18. Обеспечен ли доступ широкой общественности к отчету?

Необходимость в Руководстве по реализации Инициативы

ИОПДО – это инструмент, который призван помочь гражданскому обществу увеличить прозрачность. Организации гражданского общества (ОГО) должны понимать, как использовать ИОПДО, тогда она сыграет свою роль. На сегодняшний день существует множество разных практик.

- Сорок стран заявили о своем намерении реализовывать ИОПДО, однако, на момент написания этих строк, только восемь опубликовали отчеты по ИОПДО (Азербайджан, Габон, Гана, Гвинея, Камерун, Киргизстан, Мавритания и Нигерия). Семь из восьми опубликовали данные сверки отчетов правительства и компаний. Стороны-участницы обязаны представить данные после проведенного в соответствии с международными стандартами аудита. Важно отметить, что процесс сверки в рамках ИОПДО подтверждает наличие согласования между отчетами о сделанных платежах и полученных доходах, но эта сверка, на самом деле, не указывает, правильные ли суммы были представлены изначально.
- Ни одна из стран на данном этапе не пыталась оценить и не провела оценку в рамках ИОПДО, так как критерии оценки появились совсем недавно.
- Среди стран, которые открыто заявили о своем намерении выполнять принципы ИОПДО, только Нигерия провел комплексный аудит отчетов государственных организаций и компаний, которые работают в добывающих отраслях. Аудиторские проверки в Нигерии выявили, что во многих случаях, расчеты суммы налогов, роялти и других сумм были подготовлены неверно. Исправление этих ошибок привело к увеличению сборов доходов правительством и рекомендациям для улучшения процесса аудита налогов и подтверждения поступления в форме роялти (см. вставку Конкретный пример i.1.).

Конкретный пример i.1 Возможная потеря доходов в Нигерии

- Федеральная налоговая служба не проявила надлежащей активности при оценке и сборе налогов на прибыль нефтяных компаний. Это привело к неконтролируемым самоопределениям размера налога.
- Учетная документация налоговой службы об объеме добычи нефти не была сверена с информацией, полученной из условия материального баланса углеводородов.
- Системы учета, которыми пользуется налоговая служба, были неадекватными, так как не использовалась система двойной записи, не велась соответствующая кассовая книга или регистр бухгалтерского учета.
- Управление нефтяными ресурсами (*Department of Petroleum Resources*) не воспользовалось своими полномочиями для исчисления суммы и сбора роялти в то время, когда проводился аудит в рамках ИОПДО.

ИОПДО, Резюме аудиторской проверки, стр. 11

<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Dec06.pdf>

- Из восьми стран, которые начали предоставлять отчеты о своих данных, две страны сообщают их на так называемой «дезагрегированной» (т.е. разукрупненной или разбитой по позициям) основе, т.е., их данные разбиты по

таким позициям, как налоги, роялти и другие категории и/или по типам платежей (налоги, роялти и т.п.) каждой отдельной компании. Остальные отчитывающиеся страны сообщают свои финансовые данные на так называемой «агрегированной» (т.е. сводной, суммарной или совокупной) основе, т.е., их финансовая информация сообщается в форме сводного отчета, а не разбитого по отдельным компаниям и/или категориям. Кроме того, некоторые страны требуют, чтобы все работающие в добывающих отраслях компании сообщали о своих платежах, а некоторые требуют таких сообщений только от крупных компаний (см. Таблицу i.1.).

Таблица i.1 Как отчитывающиеся по реализации ИОПДО страны разбивают по позициям учетные данные

Страна	По компаниям?	По виду платежей?	Аудит или сверка?
Азербайджан	Нет	Да	Сверка
Габон	Нет	Да	Сверка
Гана	Нет	Да	Сверка
Гвинея	Да	Да	Сверка с некоторыми отдельными проверками
Камерун	Нет	Да	Сверка
Киргизская Республика	Нет	Да	Сверка
Мавритания	Нет	Да	Сверка
Нигерия	Да	Да	Аудит

Источник: ссылки на страновые отчеты Азербайджана, Габона, Ганы, Гвинеи, Камеруна, Мавритании, Нигерии и Республики Киргизия можно найти на веб-странице: <http://www.eitransparency.org/section/countries> и в Таблице 3.1.

Многие решения, важные для заинтересованных сторон в странах ИОПДО, были приняты на очень ранних стадиях развертывания Инициативы, когда группы гражданского общества были еще очень слабы с точки зрения своего понимания сути ИОПДО и почти совсем не подготовлены к участию в принятии ключевых решений, которые должны определять пользу процесса ИОПДО. Например, гражданское общество в целом не имело голос в объединении коалиции неправительственных организаций (НПО) в Азербайджане. Лишь ограниченный состав организации согласился с областью применения ИОПДО в Меморандуме взаимопонимания, где среди прочих вопросов определялась и форма отчетности, с предоставлением отчетности на совокупной основе, в самом начале присоединения к Инициативе. С тех пор коалиция изменилась и включает свыше 90 членов.

«Руководство» необходимо для того, чтобы помочь ОГО, компаниям и правительствам понять решения, которые должны быть приняты на каждой ступеньке процесса, и основополагающие вопросы, которые должны способствовать принятию информированных решений. Данное руководство также необходимо заинтересованным сторонам как источник информации и знаний о причинах, по которым им следует выходить за рамки минимальных требований ИОПДО и, со временем, требовать более полной ревизии предоставленной информации.

Вставка i.4 Базовая ИОПДО и ИОПДО Плюс

Базовая ИОПДО

- Раскрытие всех поступлений от компаний нефтяного, газового и горнодобывающего секторов
- Сверка независимой третьей стороной
- Доведение до широкой общественности результатов сверки всех заявленных платежей и несоответствий
- Регулярные публикации результатов сверки в рамках реализации ИОПДО

ИОПДО Плюс

- *Переход от сверки к аудиту:*
подтверждение и расследование несоответствий
 - *Проведение аудита эффективности расходования средств:*
аудит основных формул структуры затрат в главных проектах
 - *Сравнительно-сопоставительный анализ:*
Сравнение результативности проектов с показателями других внутренних и международных проектов
 - *Физические аудиторские проверки:*
измерения фактического объема добытого продукта и связанных с ним процессов обработки
 - *Проверка принятых в индустрии процессов:*
лицензирование, управление портфельными активами, государственные инвестиции, использование местных ресурсов
 - *Переход от учета доходов к их распределению:*
разнарядки, распределение, получение и использование на региональном и местном уровнях.
-

Базовая ИОПДО и ИОПДО Плюс

ИОПДО требует, чтобы только материальные платежи занятых в добывающих отраслях компаний сверялись с полученными правительством доходами, и результаты такой сверки были опубликованы. Основообразующие данные от компаний или правительств должны быть взяты из финансовых отчетов, которые были проверены аудиторскими в соответствии с международными стандартами, за исключением тех ситуаций, когда заинтересованные стороны соглашаются с приемлемостью данных в другой форме (как правило, в той форме, в которой они существуют). Такая сверка используется в настоящее время всеми, кроме одной, странами, реализующими ИОПДО, и мы называем это Базовая ИОПДО. В добровольных и руководящих консенсусом системах первым шагом является простое согласие на проведение сверки. Но сверка только детализирует наличие или отсутствие расхождений между предоставленными данными, а не правильность самих данных. Самые суще-

ственные проблемы в обработке данных о доходах добывающих отраслях зачастую не видны прямо на поверхности, а именно: Была ли выплата роялти основана на точном объеме добычи? Была ли полученная при разделе продукции доля правительства продана по ее справедливой стоимости? Все ли списанные компаниями расходы разрешены по их контрактам? Выплатила ли национальная нефтяная компания свою долю налогов или роялти в национальный банк вовремя и правильной ли была рассчитана выплаченная сумма?

До тех пор пока не будут проверены основные операции и сделки, которые предоставляют данные для сверки, эти платежи и поступления слабо защищены от ошибок в расчетах, манипуляций цифрами или коррупции. Вот почему заинтересованные стороны должны продумать переход от Базовой ИОПДО к ИОПДО Плюс, что подразумевает более тщательный аудит или ревизию, а не просто сверку данных. Это может быть аудит основных платежей, подтверждение физического объема добычи, или проверка ключевых элементов функционирования отрасли в целом.

О данном «Руководстве»

Данное руководство состоит из трех частей. В Части I последовательно рассматриваются четыре этапа реализации ИОПДО, и она составлена так, чтобы помочь читателю предвидеть ключевые решения, принимаемые в ходе каждого этапа. Кроме того, здесь приведены уточняющие вопросы и проблемы, которые необходимо прояснить на этих ранних этапах.

В Части II рассматриваются более сложные вопросы прозрачности в добывающих отраслях. Здесь разъясняется юридическая и экономическая основа добывающих отраслей, от форм контрактов до видов получаемых правительствами платежей. Этот раздел поможет читателю разобраться в категориях платежей, которые должны рассматриваться, и почему эти платежи так важны. Кроме того, здесь представлены ключевые области, в которых могут быть ошибки в расчетах причитающихся правительствам платежей, и объясняется, почему заинтересованные стороны должны настаивать на определенном уровне проверки основных операций и сделок, или на ИОПДО Плюс.

Часть III называется «За рамками Базовой ИОПДО». Здесь разъясняются причины, по которым заинтересованные стороны должны стремиться к развитию процесса ИОПДО, и приводятся ключевые сферы, в которых имеет смысл рассмотреть возможное расширение области внедрения ИОПДО для того, чтобы понять весь потенциал этого начинания.



Ч А С Т Ь I

Четыре этапа
процесса ИОПДО

DRILLING DOWN

ГЛАВА 1.

Этап присоединения к Инициативе

Этап присоединения к Инициативе – это первый шаг на пути реализации ИОПДО. На этой стадии правительство должно продемонстрировать серьезное отношение к ИОПДО, предприняв следующие действия:

- опубликовать твердое заявление о своем намерении поддержать реализацию ИОПДО;
- взять на себя обязательство работать с гражданским обществом и компаниями над реализацией ИОПДО;
- назначить высокопоставленного чиновника, который будет возглавлять деятельность по реализации ИОПДО;
- разработать и обнародовать государственный рабочий план с указанием полного объема расходов, измеряемыми целевыми показателями и графиком работы, включая оценку ограничений потенциала заинтересованных сторон участвовать в Инициативе².

Именно на этом этапе – этапе первых шагов по внедрению ИОПДО – организации гражданского общества должны: 1) организовать; 2) определить задачи; 3) обеспечить привлечение независимых экспертов, которые могут помочь в достижении поставленных целей; 4) войти в контакт с высокопоставленным чиновником в правительстве; 5) начать оценивать Государственный рабочий план; 6) принять участие в выборе представителей ОГО в многосторонней группе заинтересованных сторон (МГЗС) и 7) тщательно проверить все меморандумы взаимопонимания, на которые была запрошена формальное согласие ОГО.

1.1 Создание организаций

В каждой стране существует свой тип гражданского общества, и людей, как правило, можно сплотить вокруг разных идей. В некоторых странах могут быть развитые НПО и даже коалиции гражданского общества, которые могут стать ядром создания большой коалиции.

В Гане, например, НПО под названием ISODEC (Центр социального развития), которая занимается адвокацией и в программном заявлении провозглашает своей целью поддержку социальной справедливости и фундаментальных прав человека, стала ядром движения гражданского общества за присоединение к ИОПДО³.

В Гвинее, президент Национального совета организаций гражданского общества стал членом группы, которая организовала Национальный комитет заинтересованных сторон.

Очень полезным шагом является создание Коалиции ИОПДО. Разные ОГО могут привнести в работу свои сильные стороны. Некоторые могут быть знакомы с добывающими отраслями, другие – помогут отслеживать отчетность в бюджете, третьи – сосредоточат усилия на правах человека или защите окружающей среды. Вместе, ОГО могут упрочить свое влияние, воспротивиться желанию правительств настраивать одну группу против другой, и у них будет больше шансов расширить географический охват.

В Нигерии, под руководством коалиции PWYP («Публикуй, что платишь») группа национальных ОГО сформировала большую коалицию, которая, впоследствии, подписала Меморандум взаимопонимания с ИОПДО в Нигерии, обеспечив участие гражданского общества.

В некоторых странах правительства могут препятствовать или даже применять меры устрашения для того, чтобы отбить у организаций желание спланиваться. В таких случаях намерение государства реализовать ИОПДО и получить бренд ИОПДО может потенциально предоставить рычаг, который можно использовать для давления на правительство с целью устранения существующих барьеров для таких прав гражданского общества, как свобода слова или собраний.

При любых обстоятельствах, представители гражданского общества должны:

- найти среди своих сограждан единомышленников, которые хотят добиться обеспечения прозрачности и согласны для этого сформировать собственную группу или коалицию;
- согласиться встречаться регулярно, чтобы быть получать информацию о процесс;

- согласиться вести протоколы собраний, чтобы новые члены группы могли получить информацию, и создать веб-сайт для общения граждан с коалицией.

Конкретный пример 1.1 Кибер форум в Мавритании

В Мавритании в качестве канала для обновления информации об ИОПДО создан кибер форум.

Чтобы получить полное представление о создании организаций, пожалуйста, обратитесь к отчету «В центре внимания ЕИТИ» (*Eye on EITI*)⁴, опубликованному Институтом «Наблюдение за доходами» (*Revenue Watch Institute*)⁵. Кроме того, подробное описание этапов создания коалиций «Публикуй, что платишь» (*Pay What You Publish*) можно найти в пособии «Контроль за деньгами» (*Follow the Money*)⁶.

1.2 Необходимость четко осознанных целей

Перед тем, как начать контактировать с официальными лицами в правительстве, ОГО должны определить, какие цели они преследуют в программе ИОПДО, и какие у них приоритеты. В числе приоритетов может быть:

- публикация платежей компаний и доходов правительства (например, концепция «Публикуй, что платишь», которая и привела к идее и разработке ИОПДО;
- восстановления доверия общественности к государственным институтам, которые занимаются управлением добывающих отраслей;
- проверка наличия физических запасов нефти, газа, или других ископаемых ресурсов;
- уточнение доли доходов, получаемых местным и региональным правительством;
- публикация данных о расходах компаний на поддержку местных общин;
- информирование населения о том, на что расходуются полученные страной от добывающих отраслей доходы;
- совершенствование государственной системы сбора и управления информацией о добывающих отраслях;
- улучшение правил об обязательном использовании местных материалов и комплектующих;
- совершенствование механизма государственных инвестиций в добывающие отрасли.

Конкретный пример 1.2 Постановка целей

Программа реализации ИОПДО Либерии очень четко называет обеспечение прозрачности, как одно из основных требования при предоставлении прав на разработку месторождений минеральных ресурсов, нефти, газа и лесопромышленного комплекса.

Эти приоритеты определяют позицию ОГО при создании Государственного рабочего плана: что должно быть включено, что должно быть объектом сверки или аудита, кто должен быть объектом процесса ИОПДО. Важно помнить, что ИОПДО – это добровольный процесс, и поэтому, скорее всего, между заинтересованными сторонами с разными точками зрения на ИОПДО будут необходимы переговоры о целях реализации Инициативы. Критически важно вычленив самые насущные задачи для того, чтобы максимально использовать позицию ОГО в переговорах. В настоящий момент, в разных странах можно увидеть совершенно разные приоритеты.

Заинтересованные стороны в Нигерии, при лидирующей роли правительства, пытались восстановить веру в сектор нефти и газа. Они провели аудит за пять лет; ревизовали финансовые и физические потоки; изучали, как правительство продавало сырую нефть в обмен на нефтепродукты, как снабжало нефтеперерабатывающие предприятия, как управляло информационно-технологическими системами и процессами. Информация была разбита по отдельным компаниям и видам платежей. Горнодобывающий сектор Нигерии не присоединился к ИОПДО, но в стране была проведена законодательная реформа, которая коснулась юридических основ и горнодобывающего сектора.

В Гане в центре внимания во время реализации ИОПДО был горнодобывающий сектор. В рамках ранних программ ИОПДО проводилась сверка платежей небольшого числа компаний, которые перечисляли правительству до 99 процентов платежей со всего сектора. Так как нефте-газовая промышленность только начинала развиваться, такие виды платежей, как подписной бонус или рента не покрывались ИОПДО.

В Перу, например, в соответствии с законом все данные о платежах компаний должны быть опубликованы после проведения аудита. Программа реализации ИОПДО находится на стадии разработки и в центре ее внимания – формулы распределения доходов по субнациональным уровням правительства, включая уровни, которые тоже несут ответственность за то, как будут потрачены эти поступления от горнодобывающих отраслей.

В Либерии, например, ИОПДО распространяется на лесную промышленность, горнодобывающий и нефтяной сектора. ИОПДО в Либерии будет

распространяться на все основные лесные компании и Управление развития лесной промышленности. Задачи ИОПДО в Либерии включают гарантию того, что права на лесопромышленный комплекс и освоение этих ресурсов проводятся в атмосфере прозрачности, и все платежи, поступающие от лесных компаний в правительственный бюджет всех уровней и/или государственные компании, публикуются на регулярной основе⁷.

1.3 Помощь из внешних источников

Представители гражданского общества должны связаться с международными группами, которые играют активную роль в реализации ИОПДО, в частности, коалиция «Публикуй, что платишь»⁸, Институт «Наблюдение за доходами»⁹, НПО Global Witness¹⁰ и Transparency International¹¹. Каждая из этих организаций – часть оказывающей влияние на ИОПДО системы, и выработанное этими организациями понимание Инициативы может помочь в организации гражданского общества на местах. Кроме того, связь с такими организациями может помочь увеличить популярность, авторитет и потенциальное влияние местного гражданского общества. Следует также ожидать, что правительство обеспечит внешнюю помощь МГЗС (многосторонней группе заинтересованных сторон) после того, как она будет создана. Такой консультант извне может предоставить группе непредвзятое мнение и служить гарантом того, что МГЗС будет учитывать в своей работе международные стандарты.

Конкретный пример 1.3 О привлечении помощи из внешних источников

Большинство программ ИОПДО на старте нуждаются в помощи извне. В стране может быть слабый потенциал, может понадобиться помощь при подготовке рабочего плана, бюджета, объема работы для аудита, объявлении тендера или в ходе переговоров по заключению контрактов с аудитором или агрегатором. Внешний независимый консультант МГЗС может дать рекомендации технического характера, которые помогут ускорить процесс реализации и снизить возможность конфликта. Трастовый фонд Всемирного банка – один из источников финансирования такой помощи, или средства могут быть заложены в бюджет страны на реализацию ИОПДО. На первом собрании заинтересованных сторон можно обсудить вопрос о том, нужна такая помощь для ускорения процесса реализации ИОПДО, и, если да, где ее лучше всего искать.

1.4 Привлечение официального высокопоставленного лица

Как только правительство публично назовет имя официального высокопоставленного лица, отвечающего за процесс ИОПДО – необходимое условие для того, чтобы стать страной-кандидатом Инициативы, – ОГО должны сразу же встретиться с этим

человеком. Цель такой встречи – установить отношения, обсудить процесс реализации ИОПДО, поговорить о приоритетах ОГО, рассматриваемых как часть реализации ИОПДО, выявить препятствия к участию и предоставить обратную связь и оценку Государственного рабочего плана. Перед публикацией критериев оценки в октябре 2006 года, многие правительства разрабатывали концепцию ИОПДО, не привлекая к этому внимание общественности, и ОГО смогли принять участие только на поздних стадиях их разработки. На будущее, ОГО должны быть привлечены к участию как можно раньше для того, чтобы оказать максимальное влияние и проактивно участвовать в создании модели реализации ИОПДО.

1.5 Оценка Государственного рабочего плана страны

ИОПДО в настоящее время требует, чтобы правительство на четвертой ступени этапа присоединения к Инициативе разработало и опубликовало Государственный рабочий план, и согласовало этот план со всеми основными заинтересованными сторонами. Этот первый набросок плана часто составляется в правительстве с учетом советов Всемирного банка. Это помогает правительству изучить суть процесса, сколько времени он занимает, каков объем ожидаемых затрат, и какие требования предъявляются ИОПДО к стране для того, чтобы она могла быть квалифицирована в качестве кандидата или последователя Инициатив¹².

Требования указать в плане полный объем расходов, оценить потенциальные сдерживающие факторы и обеспечить доступ общественность к этому плану были приняты совсем недавно. В настоящее время ни одна из стран не опубликовала Государственный рабочий план, который бы отвечал всем этим критериям. Требование согласования плана означает, что у гражданского общества будет возможность прокомментировать и внести изменения в план до образования многосторонней группы заинтересованных сторон. ОГО должны использовать это новое требование оценки прогресса реализации Инициативы и попросить представить им для просмотра рабочий план с объемом расходов на самой ранней стадии разработки, а также обеспечить присутствие представителей гражданского общества на заседаниях по обсуждению и утверждению этого плана.

Важно продумать каждый этап процесса ИОПДО, чтобы гарантировать, что в бюджете Государственного рабочего плана предусмотрены ассигнования на этапы подготовки, раскрытия и распространения информации. Ниже приводятся несколько вопросов, которые Вы можете счесть целесообразными.

- Предлагаются ли в плане решения проблем, связанных с потенциальными сдерживающими факторами (в частности, юридические или образовательные факторами, сдерживающими правительство, гражданское общество или компании)?
- Предусмотрено ли на каком-либо этапе финансирование на создание потенциала для работы МГЗС?

- Есть ли финансирование на работу Секретариата, и кто предоставляет это финансирование?
- Есть ли деньги на то, чтобы помочь представителям ОГО – членам МГЗС – ездить на заседания?
- Есть ли средства на то, чтобы, в случае необходимости, сделать перевод отчета на разные языки?
- Есть ли средства на то, чтобы в ходе выполнения ИОПДО можно было проводить семинары для общественности с целью разъяснения смысла ИОПДО?

Рабочие планы, как правило, имеют смешанное финансирование, привлекаются государственные средства стран, реализующих Инициативу, и средства международных доноров. Основной внешний источник финансирования ИОПДО – мультидонорский трастовый фонд ИОПДО, которым управляет Всемирный банк. Остальные доноры иногда на двусторонней основе покрывают расходы, связанные с созданием рабочего плана по реализации ИОПДО.

1.6 Участие в выборе представителей ОГО в МГЗС

Группа, в которую входят заинтересованные стороны, – ключевой механизм эффективного участия в ИОПДО граждан, представляющих и защищающих интересы общественности. ИОПДО требует, чтобы в группе были представители гражданского общества, чтобы представители были честными и беспристрастными, и чтобы приглашение к участию, также, было сделано в духе соблюдения открытости и прозрачности. *Этап присоединения – это время, когда следует задать высокопоставленному государственному чиновнику вопросы о том, как правительство планирует выполнить эти требования и обеспечить возможность ОГО выразить свое мнение по поводу выбора представителей.* В некоторых странах, например в Нигерии и Азербайджане, правительство выбирает представителей гражданского общества для участия в МГЗС, (в случае Азербайджана многосторонняя группа называется Национальным комитетом. В других странах, например, в Мавритании, члены группы сами выдвигают свою кандидатуру. В требования ИОПДО включены открытость и прозрачность процесса приглашения участников, подлинная независимость всех избранных, и адекватное представительство всех слоев широкой общественности¹³.

Если члены ОГО в коалиции ИОПДО будут избирать представителей в многостороннюю группу заинтересованных сторон, то важно, чтобы те, кого не выберут, не встали в позу и не начали критиковать или пренебрежительно высказываться о тех, кого выберут, так как такие действия могут только умалить работу гражданского общества. Существует положительный опыт, когда еще до того, как кого-нибудь выберут, все соглашаются: 1) найти способ поддерживать связь; 2) поддерживать друг друга; и 3) договориться о списке своих представителей и всем вместе реко-

мендовать их правительству для участия в многосторонней группе заинтересованных сторон (МГЗС). В качестве полезного ориентира можно предложить решение Азербайджана, где коалиция НПО выработала четко изложенную структуру руководства и правила¹⁴.

Конкретный пример 1.4. Самовыдвижение представителей гражданского общества

Процесс самовыдвижения занимает больше времени в тех странах, где гражданское общество находится на стадии становления, но экономит время в будущем. Правительство Мавритании попросило гражданское общество выбрать трех представителей для участия в Комитете ИОПДО. Так как гражданское общество в Мавритании только начинало организовываться, то было множество новых групп, и координация шла медленно. На самоорганизацию и выбор представителей у гражданского общества ушло три месяца, но принятие общественностью правомерности выбора этих представителей было значительно лучше, чем, скажем, если бы правительство просто назначило этих людей.

В Перу существует развитое гражданское общество с разными умудренными опытом организациями. План действий ИОПДО Перу предусматривал участие в МГЗС трех представителей гражданского общества. На веб-сайте министерства было предложено, чтобы организации выдвинули своих представителей. Было выдвинуто одиннадцать кандидатов от гражданского общества. Эти одиннадцать человек собрались вместе и выбрали из своего состава трех человек в качестве представителей гражданского общества в МГЗС: один представлял научные круги, второй – местную НПО, и третий – международную НПО.

1.7 Какие квалификационные характеристики должны быть у представителя ОГО в МГЗС?

Не существует каких-либо формальных квалификационных характеристик, однако есть некоторые практические соображения. Например, важно, чтобы представители в МГЗС играли активную роль на заседаниях группы. Они должны уметь слушать и хорошо выступать перед аудиторией, уметь решать проблемы, иметь время для посещения заседаний/собраний и, в идеале, немного разбираться в добывающих отраслях. Они должны понимать ситуации, когда необходимо пойти на компромисс, чтобы можно было начать работать, а когда твердо стоять на своих принципах для того, чтобы сохранить качество итогов работы. Представители МГЗС должны взять на себя обязательство, через заранее согласованный механизм, поддерживать контакт с другими членами гражданского общества.

1.8 Анализ меморандумов взаимопонимания

На ранних стадиях развития ИОПДО появилась практика составления и подписания меморандумов взаимопонимания по области применения Инициативы компаниями, правительством и гражданским обществом. Эти меморандумы часто составлялись компаниями с двойной целью: для осуществления нажима на правительство и ограничения объема действий в рамках Инициативы. Меморандумы предоставляют компаниям платформу для продвижения ИОПДО в страны, где правительства могут не хотеть присоединиться к Инициативе. Если же правительства будут знать, что компании преданы принципам и участвуют в Инициативе, то это повысит их доверие к Инициативе и может побудить присоединиться. Однако компании могут также попытаться закрепить в меморандумах обязательство правительства раскрывать информацию в форме совокупного отчета. Несмотря на то, что в меморандумы взаимопонимания могут вноситься изменения, все же с точки зрения практического применения в только набирающих силу добровольных инициативах, нужно сказать, что на первом заседании заинтересованных сторон может быть трудно изменить условия уже существующего меморандума.

В Азербайджане, например, Меморандум взаимопонимания предусматривал раскрытие информации в совокупной (агрегированной) форме отчета¹⁵.

В Нигерии, правительство сыграло ведущую роль в решении представлять информацию в разбитом по компаниям (дезагрегированном) формате.

Можно рекомендовать ОГО не подписывать никакие меморандумы взаимопонимания до тех пор, пока не будет создана коалиция, получена помощь из внешних источников, достигнуто полное понимание вопросов. В любом случае, ОГО не должны связывать себя обязательствами в меморандуме взаимопонимания по таким ключевым вопросам, которые требуют обсуждения полным составом МГЗС после ее создания. Эти решения включают в себя форму отчета (совокупного или разбитого по позициям), структуру и содержание шаблонов отчетности, уровень значимости, процесс выбора аудитора и его ориентиры.

Глава 1. Этап присоединения к Инициативе		Да/Нет
I. Продemonстрировало ли правительство серьезность своих намерений в отношении ИОПДО?		
<i>Предприняло ли правительство следующие действия ...</i>		
1. Опубликовало твердое заявление о намерении поддержать реализацию ИОПДО?		
2. Взяло на себя обязательство работать с гражданским обществом и компаниями над реализацией ИОПДО?		
3. Назначило высокопоставленное лицо для руководства работой по ИОПДО?		
4. Разработало и опубликовало план работы с указанием полного объема расходов и измеряемыми результатами и графиком работы, включая оценку ограничений, и согласован ли этот план с заинтересованными сторонами?		
II. Насколько организованы представители ОГО?		
<i>Предприняли ли представители ОГО следующие действия ...</i>		
1. Оценили, могут ли существующие в стране коалиции ОГО стать ядром создания большей коалиции?		
2. Начали поиск единомышленников, которые готовы добиваться прозрачности, и согласны создать группу и войти в нее?		
3. Согласны встречаться регулярно, чтобы получать информацию о процессе?		
4. Согласны вести протоколы собраний, чтобы новые члены группы могли получить информацию?		
5. Создают веб-сайт для общения граждан с коалицией?		
III. Определили ли Вы свои задачи?		
<i>Предприняли ли представители ОГО следующие действия ...</i>		
1. Решили, какие результаты хотят получить от Программы ИОПДО?		
2. Установили иерархию приоритетов?		
3. Определили свою позицию в отношении тех вопросов, которые следует включить в Государственный рабочий план?		
4. Определили свою позицию в отношении объема действий в рамках Инициативы (что именно и с чем должно быть сверено, кто будет проводить аудит)?		
IV. Обеспечили ли Вы помощь из внешних источников?		
<i>Предприняли ли представители ОГО следующие действия ...</i>		
1. Связались с международными группами, которые занимают активную позицию в реализации ИОПДО на международном уровне?		
<i>Предприняло ли правительство следующие действия ...</i>		
2. Обратилось за оказанием помощи МГЗС из внешних источников, в частности, в Секретариат ИОПДО, Всемирный банк и/или к другим донорам и экспертам?		
V. Привлечены ли высокопоставленные официальные лица		
<i>Предприняли ли представители ОГО следующие действия ...</i>		
1. Встретились с высокопоставленным лицом в правительстве, назначенным для руководства процессом реализации ИОПДО, для установления отношений?		



Глава 1. Этап присоединения к Инициативе (продолжение)		Да/Нет
VI. Провели ли Вы оценку Государственного рабочего плана?		
<i>Предприняло ли правительство следующие действия ...</i>		
1. Разработало/опубликовало план работы с указанием полного объема расходов и указанием ограничений мощностей, и обеспечен ли широкий доступ к этому плану?		
<i>Предприняли ли представители ОГО следующие действия ...</i>		
2. Проверили план с указанными расходами на самой ранней стадии его разработки?		
3. Удостоверились, что: (а) план работы отражает ограничения мощностей страны (юридических или образовательных); (b) выделены ассигнования на создание мощностей для МГЗС на всех стадиях; (с) есть финансирование на работу Секретариата; (d) есть деньги для того, чтобы помочь представителям ОГО – членам МГЗС, ездить на заседания; (е) есть средства на перевод, при необходимости, итогового отчета на разные языки; и (f) заложено финансирование на проведение в ходе реализации Инициативы семинаров для общественности, где будет разъясняться смысл ИОПДО?		
VII. Участвовали ли Вы в выборе представителей ОГО в МГЗС?		
1. Можно ли считать, что представители ОГО адекватно представлены в МГЗС?		
2. Можно ли считать представителей ОГО независимыми? Соблюдались ли в ходе приглашения к участию принципы открытости и прозрачности?		
VIII. Можно ли сказать, что представители ОГО в МГЗС способны эффективно участвовать в работе заседаний группы?		
1. Обладают ли представители ОГО: (а) умением слушать и хорошо выступать; (b) умением разрешать проблемы; (с) временем для посещения заседаний/собраний; (d) некоторыми познаниями в области добывающих отраслей; и (е) умением почувствовать момент, когда нужно пойти на компромисс?		
2. Взяли ли на себя эти представители поддерживать связи с ОГО до и после заседаний?		
IX. Был ли подписан Меморандум взаимопонимания и обозначен ли в нем объем действий в рамках Инициативы?		
X. Успешно ли завершён этап присоединения к Инициативе?		



ГЛАВА 2.

Этап подготовки

Этап подготовки к реализации ИОПДО – меры 5–13 Оценочной таблицы – является самым важным этапом процесса реализации Инициативы. Именно на этом этапе принимаются важнейшие решения о многосторонней группе заинтересованных сторон; привлечении к участию гражданского общества и компаний; типе платежей и поступлений (доходов), которые будут проходить оценку в рамках ИОПДО (включая уровень их детализации); кто будет проводить сверку или аудит; как будут выглядеть опубликованные отчеты; и что будет делать правительство для того, чтобы гарантировать в соответствии с требованиями участие всех реализующих Инициативу сторон. Половина требуемых мер для оценки прогресса реализации ИОПДО должна быть принята в ходе этого этапа. Очень важно, чтобы на этом этапе были предусмотрены финансовые, коммуникационные и другие нужды, которые возникнут на этапах раскрытия и распространения информации, так как следует отвести на это бюджет и сформировать техническое задание для организации, которая будет проводить сверку, или дать аудитору требуемую форму предоставления отчета.

В данном руководстве мы рассматриваем представленные ниже элементы подготовительного этапа.

1. Создание многосторонней группы заинтересованных сторон, или МГЗС (мера 5).
2. Утверждение Государственного рабочего плана (мера 5).
3. Вовлечение гражданского общества и компаний (меры 6–7).
4. Устранение препятствий к реализации (мера 8)

5. Подготовка образцов и форм отчетности/определение области применения ИОПДО (мера 9).
6. Назначение независимого администратора (мера 10).
7. Удовлетворенность работой нанятой МГЗС организации (мера 10).
8. Действия правительства по обеспечению предоставления отчетности всеми компаниями (мера 11).
9. Подтверждение правительством условия о том, что отчетность правительства и компаний соответствует международным стандартам (меры 12–13).

2.1 Создание многосторонней группы заинтересованных сторон

ИОПДО требует, чтобы в группу, которая руководит реализацией ИОПДО в каждой стране, входили частный сектор, независимые представители гражданского общества, и обладающие достаточными полномочиями высокопоставленные государственные официальные лица. Группа должны установить техническое задание (ТЗ) для своей собственной деятельности, включая проверку и одобрение Государственного рабочего плана¹⁶.

Кто может быть членом МГЗС? ИОПДО требует адекватного (но не равного) представительства сторон. Такое условие трудно подается определение и его, в зависимости от количества мест в МГЗС для гражданского общества, трудно выполнить. В первую очередь, необходимо решить, какие именно добывающие отрасли будут участвовать. В Нигерии и Гане развиты нефтяная, газовая и горнодобывающие отрасли. ИОПДО Нигерии, например, охватывает только сектора нефти и газа. Когда Нигерия присоединилась к Инициативе и учредила Нигерийскую ИОПДО, в нее включились международные нефтяные компании, местная нефтяная компания и компания «Nigeria LNG». В Гане, где недавно была обнаружена нефть, ИОПДО пока только охватывает горнодобывающую отрасль, поэтому в МГЗС не представлены нефтяные и газовые компании.

В МГЗС могут входить государственные руководители разного уровня. В большинстве стран группа включает в себя представителей нефтяных, газовых или горнодобывающих государственных предприятий, а также надзорных/регулирующих органов, финансовых министерств и центральных банков. В некоторых странах в группу входят руководители парламентарных или законодательных комиссий, представители местных органов власти. Ключевым моментом является обеспечение присутствия заинтересованных сторон всех уровней правительства, так как это поможет гарантировать их отчетность и помощь.

Еще один важный момент – это решение о том, кто будет представлять гражданское общество. Трудность здесь заключается в создании баланса между представителями разных объединений, коалиций, центральных и региональных органов власти, СМИ. Хорошо организованная коалиция, практикующая планомерный подход к выбору представителей ОГО (см. Главу 1), может служить гарантом действенного участия в ОГО представителей разных интересов и точек зрения (см. Конкретный пример 1.4 в Главе 1 о выборе гражданским обществом своих собственных представителей). Многие страны приняли закон или процедуру ротации своих представителей. В Нигерии, например, закон о Нигерийской ИОПДО предусматривает ротацию каждые пять лет. В Азербайджане организации НПО учредили независимую коалицию под названием «За улучшение прозрачности в добывающих отраслях», которая открыта для всех НПО¹⁷. В Казахстане гражданское общество организовало коалицию НПО под названием «Нефтяные доходы – под контроль общества!», которая тоже открыта для всех НПО¹⁸.

Секретариат или отдел по вопросам реализации. Еще один связанный с вышесказанным и критически важный вопрос – это наличие в МГЗС секретариата или другого подразделения, которое бы оказывало административную поддержку МГЗС. ИОПДО не требует, чтобы каждая программа реализации имела свой секретариат. Среди стран, которые уже опубликовали свои отчеты, только Киргизская Республика, Мавритания и Нигерия учредили постоянно действующие секретариаты. В других странах эти функции выполняют сотрудники одного или нескольких министерств (см. Таблицу 2.1). Конечно, важно, чтобы высокопоставленный государственный чиновник руководил процессом ИОПДО в стране, но, с практической точки зрения обеспечения эффективности процесса, очень желательно, чтобы МГЗС имела постоянный секретариат с работающим на полную ставку исполнительным секретарем, или сотрудником старшего звена, обеспечивающим управление административными вопросами.

Таблица 2.1 Административная поддержка МГЗС в странах Инициативы

Страна	Секретариат в министерстве или независимый секретариат?	Штатная единица директора ИОПДО?
Азербайджан	Государственный нефтяной фонд Азербайджана	Нет
Габон	Постоянный секретарь рабочей группы ИОПДО является финансовым советником Министерства экономики, финансов, бюджета и приватизации Габона	Нет
Гана	Министерство финансов и экономического планирования	Информация отсутствует
Гвинея	Министерство шахт и геологии издало Указ о создании Постоянного комитета по реализации ИОПДО	Нет
Казахстан	Учрежден по Совместному приказу Министерства финансов и Министерства энергетики и природных ресурсов	Информация отсутствует
Камерун	Министерство экономики и финансов	Нет
Киргизская Республика	В Комитет по реализации входят представители различных государственных ведомств	Нет
Мавритания	Независимый	Информация отсутствует
Монголия	Председателем Национального совета ИОПДО является премьер-министр, в совет входят представители государственных ведомств, горнодобывающих компаний и гражданского общества; административную поддержку осуществляет маленький секретариат.	Информация отсутствует
Нигерия	Независимый	Нет
Перу	Министерство энергетики и шахт	Информация отсутствует

Источники: Азербайджан www.eitransparency.org/section/countries/_azerbaijan,
 Габон www.eitransparency.org/section/countries/_gabon,
 Гана www.geiti.gov.gh/news/newsarticle.asp?id=3,
 Гвинея www.eitransparency.org/section/countries/_guinea,
 Казахстан www.eiti.kz/secretary/,
 Камерун www.eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/cameroon_minutes_feb_01_07.pdf,
 Киргизская Республика www.eitransparency.org/section/countries/_kyrgyz,
 Мавритания www.eitransparency.org/section/countries/_mauritania,
 Монголия www.eitransparency.org/section/countries/_mongolia,
 Нигерия www.neiti.org.ng/about.htm, and
 Перу www.minem.gob.pe/eiti/archivos/ds027-2006-ingles.pdf.

Секретариат важен по нескольким причинам. Во-первых, заинтересованные стороны, как правило, загружены у себя на работе, и кто-то должен предоставить им информацию, чтобы они могли подготовиться к заседаниям. Во-вторых, возглавляющее МГЗС официальное лицо является госслужащим. Чем более высокий пост будет занимать этот человек, тем большим влиянием он/она будет обладать, что очень важно для преодоления всевозможных бюрократических препятствий, которые могут возникнуть во время проведения аудита государственных ведомств и коммерческих организаций, задействованных в добывающих отраслях. Однако, и это следует принимать во внимание, чем более высокий пост будет занимать возглавляющий программу реализации Инициативы человек, тем больше его/ее занятость

на работе, и должен быть кто-то, кто будет заниматься административной стороной программы. И, в третьих, в основном, заинтересованные стороны будут заняты ознакомлением, анализом и высказыванием замечаний, согласованием документов (техническое задание для аудита, предложения/заявки на проведение аудита, техническое задание для внешних экспертов, и контракт на проведение аудиторской проверки). Если эти документы не будут качественно подготовлены и заранее разосланы, гражданское общество не получит информацию и не сможет принять активное участие в процессе ИОПДО. Многие усилия по обеспечению прозрачности обречены на неудачу именно из-за неадекватной административной поддержки секретариата, который не в состоянии справиться с количеством поступающей информации, не говоря уже о том, чтобы как-то эту информацию переработать.

В Камеруне Комитет по выполнению и доработке решений ИОПДО указывает на недостаточное обеспечение материалами представителей ОГО как препятствие к участию ОГО. Комитет считает, что отсутствие должной эффективности работы связано с нехваткой мощностей и персонала¹⁹.

Роль секретариата: организационная работа и заседания сотрудников; оповещение о повестке дня заседания; координация деятельности различных государственных ведомств, занимающихся реализацией ИОПДО; заблаговременное доведение информации о заседаниях до всех заинтересованных сторон; обеспечение консультации с экспертами по проведению аудита, связям с общественностью и законодателями; создание и управление бюджетом ИОПДО; общение с зарубежными донорами; создание и поддержание веб-сайта; контроль за выполнением директив МГЗС; разъяснение через СМИ процесса ИОПДО; ответы на запросы СМИ; административная работа с аудиторами; и выявление, опубликование и оказание содействия в тех ситуациях, когда между аудиторами и правительством или коммерческими организациями не налажен полный или доброжелательный контакт.

Предлагаемая повестка дня первого заседания МГЗС. На этом первом заседании группы заинтересованных сторон участники должны прийти к соглашению по вопросам количества сотрудников, состава и обязанностях секретариата. Бюджет, конечно же, определяет количество сотрудников, однако следует принять во внимание накопленный положительный опыт.

- Исполнительный директор, полная ставка, должен назначаться и освобождаться от занимаемой должности МГЗС, должен иметь опыт и ему/ей должны быть предоставлены достаточные полномочия для того, чтобы поддерживать продвижения процесса.
- Секретариат должен заблаговременно предоставлять повестку дня и сопроводительные материалы, чтобы представители могли подготовиться и доехать до назначенного места проведения заседания.
- Должен быть создан веб-сайт группы для того, чтобы представители могли перегружать большие документы без пересылки их по электронной почте, во

многих развивающихся странах большие документы, например, отчет аудитора, могут мешать функционированию системы электронной почты.

- Секретариат должен оперативно заканчивать оформление протоколов заседаний и распространять их всем членам МГЗС.
- Секретариат должен готовить и распространять бюджет (или разъяснять бюджет в проекте Государственного рабочего плана) таким образом, чтобы заинтересованные стороны знали, что программа ИОПДО может себе позволить с точки зрения аудита и персонала, и какие средства могут потребоваться из внешних источников.

Там, где это возможно, в секретариате должно быть несколько сотрудников.

- Сотрудник для внешних связей – хорошо знающий деятельность и процедуры ИОПДО; умеющий организовать аутрич-работу, семинары и конференции, поддерживать функционирование местного веб-сайта ИОПДО и контакты со СМИ.
- Сотрудник для административной работы, умеющий управлять операционным бюджетом, предоставлять экспертную помощь и осуществлять общее руководство офисом.
- Специалист по аудиторским проверкам, который может помочь в работе с аудиторами и предоставить заинтересованным сторонам информацию об аудите.

2.2 Согласование Государственного рабочего плана

ИОПДО требует, чтобы МГЗС изучила Государственный рабочий план, переработала требующие этого разделы, а затем утвердила его на заседании группы. Государственный рабочий план должен включать в себя плановые показатели, графики, бюджет на выполнение каждого вида деятельности, оценку возможных ограничений потенциала. (См. Примеры Государственного рабочего плана Ганы в Приложении С и Казахстана в Приложении D.) ОГО должны рассмотреть каждую категорию рабочего плана. Плановые показатели должны быть определены по всем необходимым видам предусмотренных планом задач. Например, если приоритетом является информирование общественности об ИОПДО, или необходимо провести брифинг по процедуре аудита для самой МГЗС, то целевым показателем должны быть семинары и веб-сайт. Графики должны быть реалистичными и отражать порядок необходимых действий (например, создание потенциала должно предшествовать принятию ключевых решений). Бюджеты должны соответствовать поставленным задачам. Среди самых фундаментальных вопросов – выделение необходимых на аудит или сверку средств, создание мощностей и распространение отчета. В идеале именно объем работы по ИОПДО должен определять бюджет, а не наоборот.

Пример Ганы

Представленный в Приложении С Рабочий план Ганы – хороший пример плана действий, в котором определены четкие плановые показатели. Здесь описаны действия агрегатора по сбору данных. Колонка с описанием действий (плановых показателей) включает все детали и здесь же представлен график реализации на много лет. В плане, однако, нет никаких данных о бюджете.

Пример Казахстана

Представленный в Приложении D Рабочий план Казахстана – хорошая иллюстрация формата, где запланированы все основные виды деятельности, график реализации и затраты. Посмотрите на первую позицию – учреждение Секретариата. Здесь определены цели, предпринятые действия (Секретариат в составе трех человек с заместителем министра во главе), и затраты (финансирование не требуется). В этой ситуации у заинтересованных сторон могут возникнуть вопросы: Достаточно ли трех человек в Секретариате? Будет ли у заместителя министра хватать времени на свою основную работу и работу в Секретариате? Будут ли у Секретариата средства на оплату поездок или копирование материалов?

2.3 Вовлечение гражданского общества и компаний

ИОПДО требует, чтобы и гражданское общество, и компании участвовали в процессе²⁰. Это означает, что правительство и МГЗС должны оповестить общественность об обязательствах, взятых на себя правительством по ИОПДО, и оказывать содействие в преодолении всех потенциальных факторов, которые могут помешать общению с ИОПДО.

Аутрич может принимать множество разных форм. В Нигерии ИОПДО проводить выездные мероприятия. Представители аудиторов, национальных и местных ОГО выезжают во многие регионы страны, проводят открытые встречи с населением, чтобы объяснить сущность ИОПДО и послушать мнения людей. Созданный в Азербайджане веб-сайт обеспечивает доступ компаний и интересующихся лиц к информации. И у гражданского общества, и у компаний могут быть сдерживающие потенциал факторы, ИОПДО – новое начинание для всех сторон. Поэтому семинары и брифинги могут помочь людям понять, что на самом деле предлагает Инициатива.

Лучший способ поддержания участия – это постоянный контакт. После того, как будут названы представители гражданского общества, необходимо выработать механизмы общения. Как правило, представители не получают ничего за свою работу в МГЗС и заняты на своей основной работе, это могут быть преподаватели университетов, работники СМИ, руководители НПО. Способы и частота связи с ними должны быть приемлемы для всех сторон. В Нигерии, например, формальный Меморандум взаимопонимания²¹ был создан при участии Национальной рабочей группы заинтере-

ресованных сторон и коалиции членов гражданского общества. В маленьких странах могут быть приемлемы менее формальные механизмы.

Ниже предлагаются примеры накопленного положительного опыта общения и поддержания контактов.

- Представители гражданского общества могут встречаться с членами ОГО перед заседаниями и обсуждать повестку дня заседаний рабочей группы, заслушивать мнения членов ОГО.
- Представители гражданского общества могут создать список рассылки электронных сообщений, чтобы информировать всех заинтересованных лиц о ИОПДО и связанных с ней вопросах, и поддерживать постоянную связь.
- Компании могут создать отраслевые рабочие группы и в рамках этих групп встречаться с другими компаниями и обсуждать повестку дня заседаний рабочей группы, заслушивать мнения участников встречи.
- Представители заинтересованных сторон могут сообщать друг другу о результатах заседаний по электронной почте, или размещая протоколы заседаний на открытом веб-сайте.
- Представители заинтересованных сторон могут обратиться за помощью к гражданскому обществу (или отраслевым объединениям) для распространения информации.

Группы гражданского общества принимают на себя определенные обязанности.

- Использовать свои собственные сети для распространения информации об ИОПДО.
- Передавать своим представителям вопросы общественности и создавшееся у людей восприятие ИОПДО.
- Помогать представителям проводить исследования или предоставлять свой опыт.
- Привлекать СМИ к освещению вопросов, связанных с заседаниями и отчетами в рамках ИОПДО.

2.4 Устранение препятствий к участию

ИОПДО требует, чтобы группы гражданского общества были независимы от правительств и могли выражать свои интересы без ненужных ограничений или принуждений²². Некоторые препятствия к участию гражданского общества могут быть установлены законодательными или нормативными актами. Если это так, то группы гражданского общества должны обратиться к внешним организациям (в частности, в Секретариат ИОПДО, местную коалицию «Публикуй, что платишь») и сообщить о таких препятствиях, чтобы МГЗС могла помочь принять меры.

Контракты компаний могут содержать условие, запрещающее раскрывать финансовую информацию без согласования с правительством. В этих случаях правительству придется издать указ, освобождающий компании от обязательства считать эту информацию секретной. В Нигерии, например, президент страны направил в каждую компанию письмо с просьбой предоставить информацию.

Кроме того, могут быть чисто практические препятствия. Если заседания МГЗС проводятся в столице страны, то на поездки членов гражданского общества из других регионов могут понадобиться деньги и время. О заседаниях нужно оповещать заблаговременно, чтобы у представителей было время запланировать свою поездку и посещение. Для устранения этого фактора МГЗС может предоставить финансовую помощь и оплатить поездку в столицу представителям из других регионов. В Нигерии, например, предоставляется такая помощь на оплату транспортных расходов и проживания.

2.5 Подготовка образцов и форм отчетности и определение области применения ИОПДО

ИОПДО требует, чтобы МГЗС согласовала формы отчетности²³. И это не просто согласование форм.

Конкретный пример 2.1 Создание образцов

Оценочная таблица и Средства измерения показателей (показатель 9) в «Руководстве по оценке прогресса в реализации ППДО» требуют, чтобы МГЗС участвовала в создании и согласовании образцов, и чтобы гражданскому обществу была предоставлена возможность внести свои предложения. Вопрос о том, какие платежи должны быть зафиксированы, следует решить до того, как будет нанят аудитор. Но, как правило, аудиторы сами создают окончательный образец отчетности, чтобы созданная форма помогала собрать необходимую информацию

В образцах должны быть определены:

- платежи, которые компании и правительство обязаны раскрывать;
- компании, которые обязаны раскрывать информацию;
- государственные ведомства, которые обязаны раскрывать информацию;
- период времени, за который должна предоставляться отчетность в рамках ИОПДО;
- форма (сводная или разбитая по позициям), в которой будет составлен отчет.

Эти образцы утверждают основу всего процесса внедрения прозрачности, а именно, какая информация будет широкодоступной в результате реализации ИОПДО в каждой стране. Изданное Международным секретариатом ИОПДО «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях. Руководство» предоставляет образец форм отчетности, но каждая страна подгоняет эту форму под свои особенности. Принятые в Монголии образцы форм отчетности представлены в Приложении J. Многие страны, однако, не опубликовали свои образцы форм отчетности. Как правило, и компаниям, и государственным ведомствам необходима помощь для лучшего понимания и разработки этих образцов.

ИОПДО также требует, чтобы заинтересованным сторонам оказывалась помощь, в частности, чтобы они могли лучше понять определяющие основные решения проблемы. Для этого нужно проводить групповые обсуждения, а после этого привлекать широкие слои общественности, предоставляя им возможность внести свои замечания и предложения, и одобрить окончательный вариант образцов форм отчетности.

Конкретный пример 2.2 Обучение равных равными

В Гвинее, например, членов гражданского общества, имеющих образование в области финансов, попросили разъяснить процесс аудита тем, кто такого образования не имеет. Национальная организация аудиторов Гвинеи участвовала в этом процессе, что помогло придать ему дополнительную законность

Доходы, или потоки выгод, которые компании и правительства обязаны раскрывать предоставлены в сборнике «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях. Руководство».

Потоки выгод определяются как любой потенциальный источник экономической выгоды, которую страна-собственник недр получает от добывающей отрасли. Они не должны включать косвенные экономические выгоды, например, строительство инфраструктуры или обеспечение рабочими местами местных жителей. Все существенные потоки выгод должны включаться в отчетность²⁴.

Вот несколько общих видов экономических выгод, которые получает государство от компаний:

- Налоги
- Роялти
- Доля от раздела продукции
- Рента и оплата за разрешения на разработку участка недр
- Бонусы

- Дивиденды и перечисление прибыли
- Продажа активов

Как правило, выплата роялти, налоги на прибыль и доля от разделения продукции – являются самыми крупными перечисленными выше выгодами. Эти платежи поступают от частных компаний, а также от национальных нефтяных или государственных горнодобывающих компаний, которые занимаются разведкой, добычей, транспортировкой или другими видами деятельности, которые называются «даунстрим». Потоки выгод, на которые правительство страны имеет права, определены в законодательной базе, нормативных документах, подписанных правительством контрактах с компаниями. У разных стран могут быть разные типы финансовых договоренностей по видам работ внутри отрасли (например, условия для разведки на глубоководной площади могут отличаться от условий разведки на мелководье, или для золота и меди могут быть разные условия), а также разные договоренности с разными отраслями, например, горнодобывающей и газовой. (Подробное объяснение каждого из этих потоков выгод, связанные с ними различные юридические аспекты и проблемы, которые могут возникнуть при попытках правильного расчета этих потоков, приведены в Части 2 данного руководства).

Быть в курсе дела. Для заинтересованных сторон важно получать информацию и быть в курсе развития событий, особенно, до принятия критически важных решений. К сожалению, слишком часто такого не происходит. Учитывая новые критерии оценки прогресса в реализации ИОПДО, заинтересованные стороны должны настаивать на том, чтобы правительство или внешний эксперт провели брифинг и разъяснили, на какие именно потоки выгод правительство имеет право, какие суммы по подсчетам правительства были получены и отражены в отчетах, и какие государственные ведомства получили их. Такая информация подскажет МГЗС, что подразумевается под всеми потоками выгод, и тогда они смогут решить, следует ли раскрывать все, или же МГЗС в основном заинтересована только в больших (существенных) поступлениях. Например, налоги на прибыль – это крупная сумма, а налоги с фонда оплаты труда или налог на добавочную стоимость могут быть небольшой суммой. Заинтересованные стороны могут решить, что им имеет смысл потратить больше времени и средств своего бюджета на более тщательную проверку получения крупных потоков выгод, чем на подтверждение платежей, менее существенных в рамках ИОПДО проверки (например, налог с фонда оплаты труда).

Какие компании должны раскрывать информацию? Критерии ИОПДО требуют, чтобы «все существенные платежи нефтяных, газовых и горнодобывающих отраслей», а также все существенные поступления, полученные государством от нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний» были раскрыты²⁵. Как разъяснено в следующем разделе, это означает, что виды поступающих от компаний компенсаций (например, денежные поступления в качестве бонусов, налогов или роялти) должны быть раскрыты, если размер суммы оправдывает аудит или сверку. МГЗС в разных странах должны решить для себя, какой должна быть сумма (насколько существен-

ной) этих компенсаций. Государственные предприятия, в частности, национальные нефтяные или горнодобывающие компании, тоже должны предоставлять отчетность. Критерий ИОПДО № 4 конкретно указывает на это требование²⁶. Заинтересованные стороны должны решить все ли платежи следует вносить в форму отчетности, или только те, которые можно считать существенными. Можно требовать, чтобы все компании раскрывали платежи, даже если только основные потоки будут считаться существенными и учитываться при сверке. (Такой подход практикуется в нефтяном секторе Нигерии.) При таком подходе даже маленькие компании, или индивидуальные предприниматели-шахтеры, должны будут заполнять формы отчетности. Проблема получения заполненных форм может серьезно затруднить работу фирмы, которая будет проводить сверку. Альтернативный и менее трудоемкий подход – требовать отчетности только от компаний определенного размера, или уровня дохода (см. Таблицу 2.2).

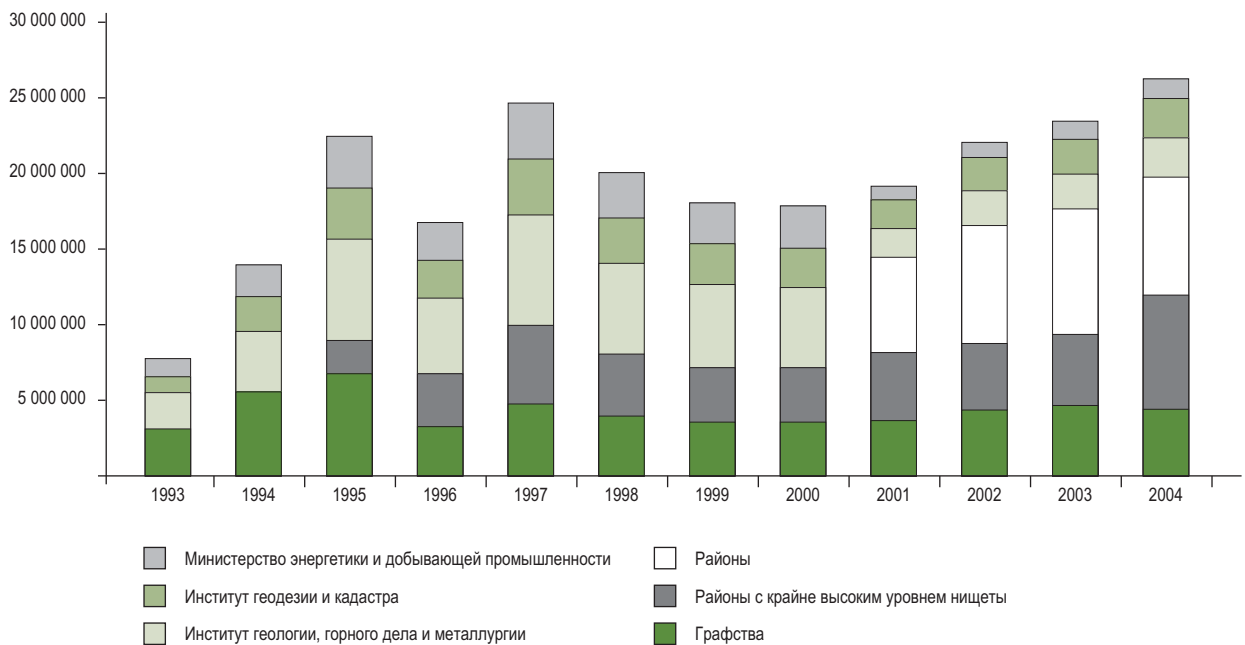
Таблица 2.2 Техническое задание для подготовки аудиторского отчета

Совет в отношении ...	Предлагаемые формулировки ТЗ
Подробное объяснение проделанной работы и результатов этой работы («согласованные процедуры»)	Бухгалтер (ревизор) должен выполнить следующие процедуры и представить результаты: ...
Мнение о приемлемости представленных данных (Отчет о гарантии качества)	Бухгалтера (ревизоры) должны выполнить те процедуры, которые они считают необходимыми, и доложить, являются ли, по их мнению, несоответствия между представленными данными существенными. Если да, то ревизоры должны внести их в отчет.
Аудит в соответствии с Международными стандартами бухгалтерского учета	Бухгалтера (ревизоры) должны провести аудиторскую проверку финансовой отчетности [юридического лица] за финансовые годы [дата окончания] и должны внести в отчет о проверке свое мнение о том, были ли финансовые отчеты подготовлены в соответствии с Международными стандартами бухгалтерского учета.

Какие государственные ведомства должны раскрывать информацию о доходах?
Для заинтересованных сторон должен быть проведен брифинг с информацией обо всех ведомствах и государственных предприятиях, которые получают платежи. Как правило, это несколько юридических лиц. Подробная информация о множестве потенциальных получателях доходов и проблемах, которые возникают при подтверждении фактического получения доходов, приводится в Части 2 данного руководства. Среди ключевых институтов во многих странах можно упомянуть центральный банк, управления по налогообложению, надзорные органы, национальная нефтяная или горнодобывающая компания, органы власти на уровне штата и региона и квазиправительственные организации.

В соответствии с законодательством Перу, некоторая часть доходов горнодобывающей отрасли распределяется непосредственно между региональными органами власти и государственными департаментами. Вставка 2.1 иллюстрирует такое распределение.

Вставка 2.1 Распределение налоговых платежей горнодобывающей отрасли между государственными структурами в Перу



Какие потоки выгод можно считать существенными? ИОПДО требует, чтобы все существенные потоки выгод были опубликованы. Доходы считаются существенными, если «их пропуск или искажение может существенно повлиять на итоговый отчет ИОПДО»²⁷. Определение термина «существенные» в количественном смысле, как правило, является прерогативой заинтересованных сторон и зависит от задач программы ИОПДО в отдельной стране. Например, образец формы отчета может иметь формат, который требует включения всех потоков выгод после определенной суммы в долларах, например, платежи в размере одного миллиона долларов или более определяются как «существенные». Вторым пороговым показателем может быть объем добычи или платежей. Еще один показатель может быть выражен в процентном соотношении, скажем, любой поток выгод, который составляет как минимум 5 процентов от общей суммы доходов страны в предшествующем году, или платежи компаний, которые вносят 95 или 99 процентов от общей суммы доходов. Если важнейшим фактором является воздействие компании добывающей отрасли на местное население, и заинтересованные стороны хотели бы получить полную картину перечислений в регионы и региональным органам власти, то тогда все

платежи, или все наличные платежи, даже если суммы не столь значительны, следует считать существенными в рамках ИОПДО. Страны, реализующие ИОПДО в настоящее время, очень по-разному определяют для себя «существенные платежи», и нам еще предстоит выработать более стандартный подход к определению этого понятия.

В Камеруне МГЗС приняла решение об участвующих юридических лицах, но не определила стандарт существенности, применяемый в опубликованных агрегированных (сводных) отчетах.

В Гане платежи поступали от 8 компаний, которые вносили 99 процентов роялти в год проведения аудиторской проверки. Было принято решение не требовать отчета о платежах от других компаний, так как аудиторская проверка многих компаний, чьи платежи в сумме составляли бы меньше одного процента доходов в бюджет государства. Платежи от индивидуальных горняков, составлявшие незначительную часть от общей суммы доходов, были признаны «несущественными», и отчет о них не требовался. Найти этих людей было бы и дорого, и трудно, и, скорее всего, у них могло не быть учетных записей, не говоря уже о соответствующем международным стандартам аудите.

В Нигерии требуется, чтобы все компании отчитывались о налоговых выплатах, роялти, и доли, полученной при разделении продукции, но аудиторы должны заниматься только теми расходами, которые превышают пять или более процентов от общего потока доходов.

Гвинея определила понятие существенности в своем отчете за 2005 год так, что включению подлежат платежи шести крупнейших горнодобывающих компаний.

Первый отчет Габона по реализации ИОПДО не включал доходы правительства от прибыльной нефти, что является явным упущением существенного потока доходов несмотря ни на какие определения этого понятия.

Страны, реализующие ИОПДО, кроме Ганы и Нигерии, не применили принцип прозрачности в процессе определения понятия «существенности» и, скорее всего, при анализе существенных потоков выгод. В случаях, где участие компаний было добровольным, или компании не предоставляли отчеты, не ясно, предоставлялся ли отчет по потокам выгод. Требование оценки реализации поможет устранить такие недоработки в будущем.

Подход Ганы можно назвать рентабельным, или экономически выгодным, так как здесь охвачены основные потоки и сделана попытка глубже проанализировать их. Подход Нигерии можно назвать комплексным, но аудиторские проверки обошлись

дороже, и на них ушло больше времени. Отсюда понятно, что определение заинтересованными сторонами понятия «существенности» имеет большое значение для затрат времени, бюджета, числа включаемых в аудиторские проверки компаний сектора, и насколько проверки помогают достичь поставленную страной задачу.

Какой период времени должен быть охвачен проверкой в рамках ИОПДО? ИОПДО требует, чтобы МГЗС определяла период, за который представляется отчетность, но не ограничивает его продолжительность. Как видно из Таблицы 2.3, практики разных стран в значительной степени различаются одна от другой. Первый отчет Ганы охватывал шестимесячный период с января по июнь 2004 г. Первые аудиторские проверки в Нигерии охватывали период в пять лет, с 1999 по 2004 гг. Понятно, что заинтересованные стороны будут взвешивать и сравнивать стоимость проведения оценки за предыдущие годы со своим предвидением того, что может дать сверка результатов тех лет. Следует также признать, чем дальше в прошлое углубляется проверка, тем хуже качество учетных данных (потенциальное ухудшение весьма значительно) в связи с плохим ведением учетной документации и утерянными документами.

Таблица 2.3 Отчетные периоды в существующих отчетах по реализации ИОПДО

Страна	Количество отчетов	Отчетный период (г.)
Азербайджан	5	январь 2003–июнь 2006
Габон	2	2004–2005
Гана	2	2004
Гвинея	1	2005
Камерун	2	2001–2005
Киргизская Республика	1	2004
Мавритания	1	2005
Нигерия	1	1999–2004

Источник: Ссылки на стантовые отчеты Азербайджана, Габона, Ганы, Гвинеи, Камеруна, Киргизской Республики, Мавритании и Нигерии представлены на веб-сайте: <http://www.eitransparency.org/section/countries> или Таблице 3.1.

Форма отчетности по ИОПДО (агрегированная или дезагрегированная). ИОПДО не требует, чтобы учетные данные были опубликованы в определенной форме: агрегированной (сводной) или дезагрегированной (разбитой по позициям), как это было показано в Таблице i.1 в Введении.

На данном этапе все опубликовавшие отчеты по ИОПДО компании использовали отчеты с разбивкой данных по типу платежей (например, налоги, роялти, добыча, или доля от раздела продукции), только Гана, Гвинея и Нигерия требуют разбивку по отдельным компаниям.

Следует отметить, что даже до того, как компании дадут согласие на заполнение форм отчетности, заинтересованные стороны могут столкнуться с тем, что компании потребуют заверений в том, что они вправе предоставлять данные третьей стороне (см. Раздел 2.7 о соответствующих обязательствах правительств). Как правило, компании предпочитают, чтобы было соглашение о форме, в которой их данные будут опубликованы. ОГО, Институт «Наблюдение за доходами» и многие другие игроки отдают явное предпочтение подробным отчетам в дезагрегированной форме, где данные разбиты по позициям. Однако в этой добровольной инициативе должен быть достигнут консенсус. Обычно компании утверждают, что, раскрыв условия своих сделок конкурентам, они могут пострадать. Компании также боятся, что до сведения общественности не будут доведены, или общественность не сможет понять, те потенциально уникальные обстоятельства, которые привели к согласованным в контрактах с правительством экономическим условиям (например, контракты по разделению продукции, совместным предприятиям и другие связанные с ними соглашения являются сложными техническими, финансовыми, операционными и юридическими договоренностями). ОГО в ответ на это говорят, что это именно та самая информация, которую должна получать общественность, и ИОПДО может быть платформой для просвещения населения.

Здесь необходимо добавить, что многие компании, давшие согласие на опубликование их платежей в полной и разбитой по позициям форме в Нигерии, работают и в других странах, а государство-собственник недр оказывает большое влияние на компании. В Нигерии, в частности, желание правительства получить отчетность в полной разбитой по позициям форме сильно повлияло на компании. ОГО имеет смысл сосредоточить свои усилия на убеждении правительства, и уже после этого вовлечь компании.

Конкретный пример 2.3 Учет: кассовый метод или метод начисления

Компании готовят свои финансовые отчеты методом начисления, который требуют Международные стандарты бухгалтерского учета, и их учетные записи ведутся таким образом, чтобы можно было этот метод применить. Правительства, однако, традиционно ведут свой учет кассовым методом. Чтобы понять разницу между этими двумя методами, давайте рассмотрим следующий пример: вы решили снять квартиру, арендная плата тысяча долларов, с 1 декабря. Вам нужно сделать предоплату за три месяца. Если бы вы готовили финансовый отчет на конец декабря:

- кассовым методом, то в отчете было бы показано, что вы фактически в декабре заплатили три тысячи долларов;
- методом начисления, то в отчете было бы показано, что аренда вам обошлась в тысячу долларов в декабре, и у вас есть преимущество переноса двух тысяч долларов на следующий год.

Форма отчетности по ИОПДО всегда должны использовать кассовый метод. В противном случае, будет невозможно провести точное сравнение сделок компаний со сделками правительств. И по этой же причине опубликованные компаниями финансовые отчеты не могут служить полезным источником информации при составлении отчетности по ИОПДО.

И еще одна проблема с типичной ситуацией опубликования платежей в конце финансового года. Скажем, если компания должна заплатить налоги 31 декабря и в этот день дает банку платежную инструкцию, весьма вероятно, что деньги поступят на счет правительства в начале января. Это может вызвать расхождения между суммами выплат и поступлений. МГЗС должна посоветоваться с назначенным аудитором/агрегатором и решить, что делать в этой ситуации. Если вы ставите перед собой задачу установить суммы поступлений государству, то вы можете принять решение считать дату поступления средств в бюджет государства основной для ведения отчетности. В любом случае аудитор/агрегатору следует принять такое расхождение дат к сведению при подготовке образцов форм отчетности.

2.6 Назначение независимого администратора

После определения области применения процесса ИОПДО, то есть, нужно ли проводить сверку или полную аудиторскую проверку, следующий шаг – следует найти и нанять независимого эксперта (экспертов) для выполнения этой задачи. ИОПДО требует, чтобы МГЗС была удовлетворенная организацией, которая будет нанята для проведения этой работы²⁸. Это означает, что МГЗС не просто голосует за выбранную организацию, но и играет роль при ее выборе, включая формулировку ТЗ для организации. Совершенно аналогично, когда возникнет необходимость, МГЗС должны быть предоставлены такие же права при выборе и согласовании кандидатуры «оценщика» (прим. переводчика: также называемого в некоторых переводах

«валидатор»). МГЗС должна будет утвердить оценщика из списка представленных Секретариатом ИОПДО организаций.

Заинтересованные стороны должны быть уверены в том, что нанятая для проведения работы организация (и, потенциально, специалисты по другим вопросам) имеет соответствующую профессиональную квалификацию, отсутствует ситуация «конфликта интересов», и предложенная стоимость выполнения работы достаточно точно отражает реальную. Чтобы решить эту задачу, МГЗС, как правило, через Секретариат, должна с самого начала процесса поиска знать, какие требования следует предъявить, и включить все эти требования в предложение для поступления заявок на выполнение работы.

Очень важно определить область применения (или охват) процесса ИОПДО в вашей стране *до того*, как вы наймете независимых экспертов, чтобы они могли предоставить вам полное предложение с указанием всего объема расходов. Ниже приводятся ключевые вопросы, на которые следует дать себе ответ до начала поиска:

- количество лет, включаемых в отчетный период;
- уровень, на котором суммы считаются «существенными»;
- юридические лица, которые будут предоставлять отчетность;
- может ли независимый эксперт полагаться на существующие опубликованные аудиторские отчеты, или должен проверять основные данные по поступлениям (доходам);
- будут ли проверяться физические объемы продукции (нефти, газа, другого минерального сырья);
- будут ли проверяться отраслевые процедуры (лицензирование или измерение объема продукции);
- выдвигается ли требование партнерства с местной организацией.

Профессиональная квалификация аудиторов/агрегаторов. Критерий № 2 ИОПДО требует, чтобы там, где такого опыта еще нет, аудиторы или агрегаторы должны быть надежными, независимыми и должны соблюдать международные стандарты аудита. Представители ОГО должны проявлять бдительность и отслеживать применение этих стандартов.

Чтобы обеспечить *надежность*, аудиторам или агрегаторам следует предъявить требования, в том числе, чтобы они имели:

- звание присяжного бухгалтера (или имеющего диплом в области бухгалтерского учета);
- опыт работы по проведению аудиторских проверок компаний добывающих отраслей, в частности, в вашей стране и, желательно, на международном уровне (см. ниже раздел о независимости аудиторов, где рассматриваются соответствующие предостережения);

- штат сотрудников (количество и опыт) для выполнения работы;
- и, последнее, они должны подтвердить, что отчет будет подписан высококвалифицированным присяжным (или дипломированным) бухгалтером.

Более конкретно, в зависимости от уровня доверия МГЗС к существующим отчетам аудиторских проверок и уровня развития бухгалтерского дела и аудита в стране, а также выбора полного аудита или сверки для процесса ИОПДО, вы можете нанять аудиторскую фирму из-за рубежа. Важно, чтобы эта фирма имела опыт работы по международным или ИОПДО стандартам, и выступала в роли независимого эксперта. В Нигерии, например, где финансовые потоки не просто сверяются, а проводится аудиторская проверка, Национальная рабочая группа заинтересованных сторон ИОПДО Нигерии потребовала, чтобы возглавляла аудит и подписывала отчет международная фирма, а поддержку ей оказывала хорошо известная местная аудиторская фирма. Местные организации могут сыграть важную роль, которая зависит от уровня профессионализма аудиторских фирм в стране, распространенности применения международных стандартов, потенциала и независимости местных фирм.

Чтобы быть независимыми, аудиторы или агрегаторы на текущий момент не должны:

- проводить в вашей стране аудит счетов правительства или компаний данной отрасли;
- консультировать в вашей стране правительство или компании добывающей отрасли;
- заниматься любыми другими видами деятельности, которые могут представлять собой конфликт интересов.

Урегулирование конфликтов интересов. В идеальном мире аудиторы или проводящие сверку ревизоры должны иметь опыт аудита международных компаний нефтяной, газовой и добывающей отраслей; не должны работать с компаниями, которые оперируют в вашей стране; должны иметь представление о вашей стране, и должны интересоваться работой в рамках ИОПДО. Однако, учитывая, что в мире осталось только четыре международных аудиторских фирмы, трудно предположить, что они уже не работают с крупными нефтяными, газовыми или горнодобывающими компаниями. А если вы наймете фирму, которая проводит аудит счетов компании, а затем будет проводить сверку для вас, то это будет явный конфликт интересов, так как фирма будет проверять свою собственную работу.

Для выхода из этой сложной ситуации можно предложить три пути:

- выбрать небольшую, но квалифицированную фирму;
- потребовать, чтобы международная фирма использовала услуги независимой команды;

- выбрать заслуживающую доверия фирму в своей стране, которая имеет нужный опыт, и ее работа не будет создавать конфликта интересов.

Многие фирмы не оперируют на международном уровне, но признаны квалифицированными аудиторами в участвующих в «Организации экономического сотрудничества и развития» (ОЭСР) странах и имеют опыт в аудиторских проверках национальных нефтяных или газовых компаний (или проводили аудит нефтяных и газовых компаний в прошлом), но не занимаются этим в текущий момент. Если они соответствуют квалификационным требованиям для выполнения работы, то они не будут создавать ситуацию конфликта интересов.

Международные фирмы также могут снизить возможность конфликта, если они соберут команду независимых аудиторов или экспертов, которые не занимаются проверкой национальной нефтяной компании (ННК) или другой компании, оперирующей в стране. Это может быть сделано путем привлечения аудиторов, работающих в офисе фирмы в вашей стране, но не занимающихся аудитом ННК, или привлечения группы аудиторов из офиса фирмы в другой стране. В этих ситуациях важно выяснить, кто именно будет проводить аудит, осуществлять руководство этой работой, подписывать отчет, и кто заверит МГЗС в том, что ни один из привлеченных аудиторов не работает на компанию, оперирующую в вашей стране.

Помощь местных фирм. Мы считаем, что можно заслужить большее доверие общественности, если для осуществления руководства работой по аудиту или сверке и окончательного визирования отчета нанять аудиторскую фирму, лицензированную или дипломированную за рубежом. Чем больше пристального внимания уделяется отчетным данным, тем более важно привлекать экспертов, которые знают отрасль и ее механизмы работы. Но всегда необходим и элемент знания местной действительности: знание языка и обычаев может быть незаменимой составляющей эффективной работы аудиторов. Кроме того, привлечение зарубежных аудиторов или экспертов на длительные промежутки времени может вылиться в большие затраты, включая оплату авиабилетов, проживание в гостинице и другие расходы. Хорошие результаты дает опыт совместной работы международной аудиторской фирмы с местной фирмой. Но стоит повторить, что местная фирма, должна пройти проверку на доверие и независимость и работа с ней не должна создавать ситуацию конфликта интересов.

Процесс выбора фирмы. Существует много способов организации и проведения тендера (или определения на конкурсной основе) для выбора аудитора или агрегатора. Здесь множество переменных факторов, которые следует продумать, чтобы обеспечить проведение этого процесса на основе принципов прозрачности, конкурентоспособности, беспристрастности, и соответствия международным стандартам и местным потребностям. МГЗС должна назначить подкомитет, куда ввести людей, имеющих время на участие в возможно весьма длительном процессе. Необходимо ввести в этот комитет представителей ОГО. Основная структура организации и

проведения международного тендера по ИОПДО, которая может успешно соответствовать всем разнообразным и сложным критериям, как правило, должна включать описанные ниже процедуры.

Вставка 2.2 Организация и проведение тендера



Оповещение общественности/объявление. Процесс тендера, как правило, начинается с размещения в крупных печатных изданиях объявления, приглашающего принять участие в конкурсе. В объявлении кратко описываются нужные услуги (например, аудит или сверка в рамках ИОПДО; желаемая квалификация претендентов на выполнение работы; дата подачи заявок с выражением интереса от претендентов; и политика в отношении конфликта интересов). Присланные в ответ на объявление заявки с выражением интереса дадут вам возможность решить, достаточное ли количество фирм заинтересовано в этой работе, т.е. можно ли будет получить конкурентоспособное предложение. Можно посоветовать опубликовать выражение интереса и в международных журналах (например, *The Economist*, *Financial Times*, и *Journal of the European Union*). Если Всемирный банк или другая организация содействия развитию выступает в качестве гаранта реализации ИОПДО в конкретной стране, то финансирующая организация может иметь свои правила в отношении места и сроков размещения объявления о такой помощи.

Техническое задание/Запрос на подачу предложения. Если вы хотите обратить на свое предложение внимание нужного вам аудитора и по доступной вам цене, то самый лучший способ сделать это – предельно ясно описать работу, которую нужно выполнить. В некоторых случаях это очень просто: нам нужно сверить платежи и

поступления всех определенных потоков доходов и представить отчет о несоответствиях (или расхождениях). В других случаях, объем работы может быть больше, например, следует проверить и подтвердить правильность отчетности об основных сделках, физически полученной продукции нефти и газа, или расчеты роялти и размера налогообложения.

Члены ОГО должны убедиться, что МГЗС получит совет или помощь в ходе подготовки этого объявления, потому что ответ на него даст им возможность оценить или предположить качество работы аудиторов. Запрос на подачу контрактного предложения должен включать в себя такие важные критерии, как периодичность отправки отчетов аудитора МГЗС, создание образцов форм отчетности, и подготовка и написание итоговых отчетов понятным и доступным языком.

Отобранному претенденту должен быть отправлен экземпляр запроса на подачу контрактного предложения, письмо с описанием объема работ и указанием даты предоставления технической и финансовой заявки на основе запроса.

Составление окончательного списка претендентов. Когда начнут поступать заявки, если набирается большое количество конкурентов, МГЗС должна провести отбор самых конкурентоспособных предложений, сократив число конкурентов. Предварительно, подкомитет должен выработать технические критерии для оценки конкурентов. Эти критерии могут включать в себя, например: опыт проведения аудитов в соответствующем секторе (нефтяная, газовая или горнодобывающая отрасли), опыт работы в рамках ИОПДО, опыт работы в конкретной необходимой вам области (например, добыча алмазов, продажа сжиженного природного газа), адекватность плана работы, потенциал сотрудников, знание языка, а также участие в консорциуме этого претендента пользующегося хорошей репутацией местного партнера. МГЗС может, при желании, провести собеседование с претендентами, или попросить их сделать презентацию для МГЗС.

Общение/связь с претендентами. У претендентов, конечно же, возникнут вопросы по запросу на подачу предложения. Чтобы быть уверенным, что все претенденты поставлены в равные условия, можно рекомендовать проведения конференции по телефону. В ходе конференции все смогут задать вопросы, получить ответы, и вы сможете пообщаться со всеми претендентами одновременно. Другой путь – попросить претендентов направлять вам вопросы по электронной почте, и ответы на отдельные вопросы отправлять всем.

Приглашение к переговорам. После составления на основе представленной технической квалификации окончательного списка претендентов (три или четыре фирмы), подкомитет МГЗС должен открыть финансовые предложения и оценить их. Один путь – просто отдать контракт фирме, предложившей низкую цену, кстати, контрактные предложения могут значительно различаться между собой. Например, план работы одного претендента очень тщательный, но и требует более высокой

оплаты. План работы другого – весьма поверхностный, или включает ограниченную проверку правильности основных учетных данных, однако с этой фирмой не будет никакого конфликта интересов. Вместо принятия непродуманного или вынужденного решения на основе самой низкой цены, МГЗС может пригласить каждого претендента из окончательного списка к столу переговоров и попросить уточнить свои предложения, подумать о цене на базе конкретных высказанных МГЗС требований, обговорить кандидатуру сотрудников для проведения аудита и руководства работой аудиторов, обеспечить высокое качество работы и отсутствие конфликта интересов. Когда ответы на все эти вопросы будут предоставлены, подкомитет сможет дать свои рекомендации и объяснить их МГЗС и ОГО.

Контракты. Контракт между МГЗС и аудитором должен четко определять объем работы, предоставление отчетов о ходе работы, график оплаты, обязательства по неразглашению конфиденциальной информации, способ урегулирования споров. Если форма контракта была представлена вместе с запросом на подачу контрактного предложения, то подписание контракта является относительно простой процедурой. До подписания, контракт должен быть представлен и согласован со всеми членами МГЗС.

2.7 Процесс мониторинга

Необходимость промежуточных отчетов о ходе работы. На завершение аудиторской проверки или сверки может потребоваться от шести месяцев до года, в зависимости от объема работы и качества (или просто наличия) учетных записей. Члены МГЗС и ОГО должны знать, что происходит в ходе проверки между началом работы и изданием итоговых отчетов.

Заинтересованные стороны должны потребовать от выбранной организации лично представлять письменные отчеты об объеме проделанной работы и «другую документацию», чтобы члены ОГО в составе МГЗС могли изучить практическую деятельность отрасли и быть в курсе процесса проведения аудита.

Довольно часто аудиторы или агрегаторы сталкиваются с всевозможными проблемами. Маленькие компании могут игнорировать их просьбы о предоставлении учетных данных. Формы могут быть неправильно заполнены. Даже государственные ведомства могут испытывать трудности при заполнении форм. Некоторые юридические или физические лица могут либо преднамеренно, либо без всякого умысла мешать проведению проверки. Если у вас возникли такие проблемы, то их следует сразу же рассмотреть, и МГЗС должна принять меры. (См. Главу 3, где обсуждается, почему возникают несоответствия и что нужно с ними делать.) Аудиторы/агрегаторы или администраторы должны предоставить МГЗС список компаний или государственных ведомств, которые ежемесячно не предоставляют данные. До принятия юридических мер и законных действий, чтобы добиться результатов можно попро-

бовать эффективный способ публичной огласки «назвать и пристыдить». Члены ОГО должны проявить бдительность, чтобы гарантировать, что МГЗС примет меры и заставить все компании подчиниться требованиям предоставления данных. По нашим данным, только в Нигерии аудиторы были обязаны в соответствии с контрактом ежемесячно лично предоставлять письменные отчеты.

Если эти проблемы не решаются, то члены ОГО должны начать оказывать открытое давление на правительство, просить принять меры путем освещения ситуации в СМИ – публикация статей и мнений в разделе «комментарии редакции», – или обратиться к представителям ОГО в МГЗС и воздействовать на государственные ведомства, чтобы те потребовали от компании подчиниться требованиям.

Представление каких отчетов может ожидать МГЗС? МГЗС должна попросить независимого эксперта предоставить ключевые материалы, среди которых:

- проект образцов форм отчетности для заполнения включенными организациями;
- проект списка включаемых организаций;
- ежемесячные отчеты о ходе работы.

Эти документы должны быть названы в техническом задании. Члены МГЗС также должны попросить предоставить им государственную документацию, в частности:

- список всех юридических лиц, которые заняты в данном секторе (включая производителей), с которыми были подписаны контракты и могут ожидать поступления в отчетный период (годы или год, за который проводится аудит);
- список официальных лиц, ответственных за эту работу в каждом соответствующем государственном ведомстве;
- правительственный указ или другой документ, который предписывает юридическим лицам государственного и частного секторов содействовать проведению аудиторской проверки.

После начала работы, члены ОГО должны запросить дополнительные материалы, среди которых можно назвать:

- ежемесячные отчеты ревизоров/аудиторов о ходе работы;
- информацию о том, содействуют ли проведению проверки включенные в список юридические лица;
- информацию о том, решает ли правительство возникшие в ходе работы проблемы, или игнорирует их.

На каком этапе следует обнародовать отчеты? Цель программ обеспечения прозрачности – сделать свою деятельность открытой настолько, насколько это возможно. ИОПДО требует предоставления ревизорам или аудиторам полного доступа ко всей и даже зачастую конфиденциальной информации, а до сведения обществен-

ности доводит информацию о доходах в форме совокупного или разбитого по категориям или/и компаниям отчета. В любом случае, объем опубликованной информации будет значительно меньше, чем объем информации, к которой будут иметь доступ эксперты. Кроме того, промежуточные отчеты независимого эксперта могут выявить значительные несоответствия, которые позднее будут урегулированы. Обнародование таких результатов может быть непонятным и вызвать острую критику общественности. Поэтому, целесообразно время от времени разрешать экспертам сообщать определенные данные МГЗС (например, трудности при подтверждении поступления), а не широкой общественности. Аудиторы и агрегаторы должны выявлять проблему, но недопонимание или преждевременная критика компании или государственного ведомства до полного расследования ситуации, не будут способствовать продвижению работы. Поэтому, МГЗС должна иметь право, на свое усмотрение, сохранить предварительные отчеты в тайне, но обязана опубликовать итоговые отчеты.

Что делать с секретной (конфиденциальной) информацией. Один из многих вопросов, который требует внимания в работе МГЗС, это вопрос обращения с конфиденциальной информацией. С одной стороны, возникает инстинктивное желание считать всю получаемую МГЗС информацию прозрачной в рамках программы обеспечения прозрачности, однако на практике это не всегда дает хорошие результаты. Например, проект ТЗ для независимого эксперта не должен быть обнародован до тех пор, пока окончательный вариант не будет опубликован, чтобы не создавать преимущественных условий для кого-либо из претендентов. Бюджет ИОПДО на выполнение этой работы не должен быть обнародован, потому что претенденты могут просто использовать указанную сумму в качестве стоимости своего контрактного предложения вместо того, чтобы постараться разработать хорошо продуманную программу и задания аудиторской проверки, и на конкурентной основе представить финансовое предложение выполнения работы.

2.8 Обеспечило ли правительство готовность всех компаний предоставлять отчеты?

В соответствии с показателем 10 Таблицы оценки прогресса реализации ИОПДО²⁹ все компании, государственные или частные, обязаны отчитываться о своих платежах. Правительства должны проводить в жизнь это требование путем издания законов, нормативных актов или подписания договоров или меморандумов взаимопонимания, тогда требование будет обязательным для всех. Это была совершенно необходимая мера в Габоне, например, где участие в программе раскрытия платежей было добровольным. Заинтересованные стороны должны поставить перед МГЗС два вопроса в отношении показателя 9 Таблицы (завершение работы над образцами форм отчетности): первый – какие категории платежей следует включать в отчет, и второй – должны ли все компании предоставлять отчет, или только те, чьи платежи считаются «существенными».

Одна точка зрения – следует просить все компании нефтяной и газовой отраслей предоставлять отчет, даже самые маленькие, чьи доходы могут быть незначительными. Ведь невозможно выявить совокупную сумму доходов, если не все компании будут предоставлять отчет. Кроме того, когда отчет предоставляют все компании, то это помогает надзорным органам определить, поступили ли в бюджет государства налоговые платежи, роялти и другие виды платежей, даже если эти платежи, или компании, не отвечают требованиям определения «важные». Некоторые реализующие Инициативу страны пришли к выводу, что затраты на запросы и требования, чтобы все компании предоставляли отчеты о платежах, чрезмерно высоки, или что отчеты маленьких компаний не содержат в себе нужной информации, поэтому они и не требуют, чтобы эти компании предоставляли отчетность.

Горнодобывающая отрасль имеет свои особые трудности, так как в этом секторе некоторые компании совсем маленькие. В ходе реализации Инициативы нужно решить, следует ли, и, если следует, то как, решать вопрос с отдельными старателями (артелями), которые вряд ли ведут учетные записи. Здесь нужно будет проводить специальный аудит и помогать участникам выполнять требования ИОПДО, или же полностью освободить их от необходимости предоставлять отчеты.

Большинство предоставляющих в настоящее время отчеты стран требует отчетность от существующих на момент проведения проверки производителей или от крупных компаний, основывая это требование на их желании фиксировать существенные потоки средств. Только Нигерия требует предоставление отчетности от всех компаний, хотя некоторые не подчиняются этому требованию, которое не было формально узаконено в качестве постоянного в законодательстве о ИОПДО Нигерии. Однако, даже наличие закона не всегда дает результат, нужны люди, готовые применять закон и разворачивать процесс реализации.

2.9 Обеспечило ли правительство, чтобы все предоставляемые компаниями данные были основаны на проверенных в соответствии с международными стандартами отчетах?

ИОПДО требует, чтобы все предоставляемые правительством и компаниями данные были основаны на отчетах, которые прошли аудиторскую проверку в соответствии с международными стандартами (см. Таблицу оценки прогресса реализации ИОПДО, показатели 12 и 13, и Средства измерения показателей)³⁰. Правительства должны проводить в жизнь это требование путем принятия закона, который бы обязывал подготавливать данные в соответствии с этим стандартом, а также путем внесения поправок в существующие национальные стандарты для того, чтобы они соответствовали международным. Или правительства могут подписывать с компаниями договоры, в которых компании должны выразить свое согласие с тем, что их учетные данные будут соответствовать международным стандартам. ИОПДО также требует,

чтобы там, где предоставляемая компанией информация не соответствует международным стандартам, правительство и компании должны условиться о сроках, в течение которых компания доведет свою отчетность до нужных стандартов. Требование предоставления данных, которые были проверены аудиторами в соответствии с международными стандартами, – одно из основополагающих требований Инициативы, но одновременно с этим, и самое узкое место процесса ИОПДО по трем перечисленным ниже причинам.

Во-первых, сверка в рамках ИОПДО носит информативный характер. В сборнике «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях. Руководство» подчеркивается, что платежи, заявленные плательщиком, должны быть подтверждены путем сравнения их с соответствующим заявлением получателя. «Руководство» требует, чтобы аудитор провели соответствие этих двух заявленных сумм. Это достаточно ограниченное требование имеет перечисленные ниже недостатки.

1. Если сделка (транзакция) опущена обеими сторонами, аудитор не может ее установить на основании имеющейся информации.
2. Требование не подразумевает необходимости проверки правильности сумм (т.е. аудитор не должен задумываться о том, насколько поступившая сумма соответствует той, которая должна была поступить).

Во-вторых, показатели 12 и 13 Таблицы имеют существенные недостатки с точки зрения целостности Инициативы. Эти показатели гласят, «там, где представленные для сверки цифры не основаны на проверенных в соответствии со стандартами аудита данных, МГЗС принимает согласованный со всеми способ решения этого вопроса»³¹. Такое исключение разрешает принимать отчеты, даже если они не соответствуют международным стандартам.

В-третьих, важно понимать следующее: если использовать существующие аудированные отчеты, то все равно необходимо иметь доказательства того, что отчеты были подготовлены в соответствии с международными стандартами.

Мы считаем, что заинтересованные стороны должны стремиться к тому, чтобы для всех отчетов и расчетных счетов компаний был введен аудит, а не сверка, при наличии, конечно, консенсуса по этому вопросу. Аудит дает значительно более надежные результаты и выявляет информацию о компании и практике работы правительства, которые предоставляют большую ценность для упрочения усилий по совершенствованию управления и обеспечению прозрачности, чем простая сверка.

Если решено проводить сверку, то заинтересованные стороны должны знать, кто проводил аудит отчетов компании или правительства, каких международных стандартов придерживались аудиторы, и является ли информация правильной на момент предоставления отчета. Отчеты отдельных компа-

ний и государственных ведомств должны быть подписаны руководителем или финансовым директором компании или ведомства. Аудиторы каждой компании должны утвердить отчет по реализации компанией Инициативы и удостоверить, что этот отчет согласуется с предыдущими отчетами об аудите.

В любом случае, вид отчета аудиторов или агрегаторов зависит от предъявленных им МГЗС требований. Описание необходимой для предоставления отчетности, а также применимых к ней международных стандартов, приводятся ниже в Конкретном примере 2.4.

Конкретный пример 2.4 Что можно узнать из отчета аудитора

Присяжные бухгалтера соблюдают стандарты кодексов профессиональных организаций своей страны и Международной федерации бухгалтеров. В своей работе они всегда должны опираться на, например, беспристрастность и объективность (так называемые этические стандарты). Для разных видов работ, кроме того, существуют свои своды стандартов, которые они должны соблюдать в своих отчетах. Если, например, их работа будет оценена отрицательно, или не будет соответствовать стандартам, то профессиональные объединения могут провести расследование.

Бухгалтера представляют формальный отчет по результатам своей работы, описывая примененные стандарты. Для отчетов по ИОПДО не существует отдельного стандарта, и сами бухгалтера решают на основе ТЗ, какие именно стандарты применить. Ниже рассматривается несколько довольно распространенных ситуаций:

1. В ТЗ определен объем работы, которую МГЗС поручает бухгалтерам и по итогам которой просит их отчитаться.
 - В этом случае в отчете дается ссылка на соответствующие международные стандарты, описывается проделанная работа и ее результаты. Такой отчет называется «отчет по согласованным процедурам». Отчеты Габона являются примером такого подхода.
2. ТЗ требует от бухгалтеров оценки предоставленных МГЗС учетных данных (не определяя подробных мер и действий, которые должны предпринять бухгалтера).
 - В этом случае бухгалтера сами должны решить, что им нужно делать, чтобы получить удовлетворительные учетные данные; как правило, они не будут описывать все принятые меры, но предоставят свою оценку полученных данных. В таком отчете будет указана ссылка на Международный стандарт по гарантии соответствия, и такого вида отчеты применяются в Азербайджане.
3. ТЗ требует от бухгалтеров проведение аудита подборки финансовых отчетов.
 - Бухгалтера будут работать в соответствии с Международными стандартами аудита и укажут в отчете свое мнение о соответствии представленных финансовых отчетов основам предоставления отчетности; как правило, это те основы, которые определены в Международных стандартах бухгалтерского учета (примечание: стандарты бухгалтерского учета отличаются от стандартов аудита). Маловероятно, чтобы в рамках реализации ИОПДО использовали такой вид отчета, так как его составление обойдется чрезмерно дорого.

Отчеты следует читать очень внимательно для того, чтобы понять, что было сделано бухгалтерами, и какой стандарт применялся в отчете. Если МГЗС выбирает для проведения аудита непрофессионального бухгалтера, то соблюдение этих принципов для него не будет обязательным.

Профессиональные стандарты, как правило, не конкретизируют детали работы, которую бухгалтера должны выполнить в каждой из отдельных ситуаций, так как задания могут быть разными. Скорее, они определяют общий мыслительный процесс, который помогает бухгалтеру выполнить работу и составить требуемый отчет. Только в первом из приведенных выше примеров МГЗС может получить из отчета представление о проделанной работе. В двух других примерах, бухгалтера могут выполнять различные действия, которые, по их мнению, помогут им составить отчет, но в самом отчете эти действия не будут отражены, как и не будут отражены результаты.

Из вышесказанного МГЗС может сделать следующие выводы: если есть необходимость знать подробности всех выполненных бухгалтерами действий, следует (а) составить ТЗ, используя формат «отчета по согласованным процедурам»; (б) запросить отчет в форме высказанного мнения с дополнительным отчетом, который бухгалтера могут не захотеть опубликовать, описав, как они пришли к своему мнению; и/или (с) попросить бухгалтеров сделать презентацию на заседании МГЗС и ответить на конкретные вопросы о проделанной работе и ее результатах.

Глава 2. Этап подготовки		Да /Нет
XI. Была ли создана МГЗС?		
1.	Включает ли МГЗС адекватное представительство компаний частного сектора, ОГО, высокопоставленных официальных руководителей в правительстве (включая законодателей)?	
2.	Определила ли МГЗС: (а) технические задания (ТЗ), (b) конкретные отрасли для включения в Инициативу, (с) представителей гражданского общества, и (d) необходимость создания для административной поддержки ИОПДО секретариата МГЗС или какого-либо отдела по вопросам реализации?	
3.	Если решено создать секретариат, то входит ли в его обязанности: (а) организационная работа и проведение совещания сотрудников; (b) оповещение о повестке дня заседаний; (с) координация деятельности различных государственных ведомств, занимающихся реализацией ИОПДО; (d) заблаговременное доведение информации о заседаниях до всех заинтересованных сторон; (е) обеспечение консультации с экспертами по проведению аудита, связям с общественностью и законодателями; (f) создание и управление бюджетом ИОПДО; (g) общение с зарубежными донорами; (h) создание и поддержание веб-сайта; (i) контроль за выполнением директив МГЗС; (i) разъяснение через СМИ процесса ИОПДО; (k) ответы на запросы СМИ; и (k) административная работа с аудиторами, включая фактов отсутствия содействия аудиторам в их работе?	
4.	Назначила ли МГЗС исполнительного директора на полную рабочую ставку и вправе ли МГЗС освобождать его/ее от занимаемой должности? Есть ли возможность обеспечить в секретариате ставки для: сотрудника для внешних связей, сотрудника для административной работы и/или специалиста по аудиторским проверкам	
XII. Был ли согласован Государственный рабочий план?		
1.	Имела ли возможность МГЗС проверить рабочий план, переработать требующие этого разделы, и утвердить его на заседании группы?	
2.	Включает ли этот план показатели, графики, бюджет и оценку возможных ограничений потенциала?	
XIII. Участвуют ли компании и ОГО в процессе реализации ИОПДО?		
1.	Опубликовали ли правительство и МГЗС свои намерения в отношении ИОПДО?	
2.	Создан ли механизм, обеспечивающий контакты представителей ОГО с гражданским обществом?	
3.	Встречаются ли представители ОГО с членами ОГО перед заседаниями МГЗС?	
4.	Доводят ли представители заинтересованных сторон результаты заседаний МГЗС до сведения ОГО?	
5.	Можно ли сказать, что ОГО: (а) использует свои сети для распространения информации об ИОПДО; (b) передает представителям вопросы общественности и создавшееся у людей восприятие ИОПДО; (с) проводит исследования или предоставляет опыт; и (d) привлекает СМИ к освещению заседаний и отчетов в рамках ИОПДО?	
6.	Были ли устранены препятствия к участию гражданского общества? Функционируют ли ОГО независимо от правительства и могут ли они выражать свое мнение без ненужных ограничений или принуждения? Если компании по контракту не имеют права раскрывать финансовую информацию без согласия правительства, то был ли правительством издан указ, освобождающий компании от обязательства считать эту информацию секретной?	
7.	Если заседания МГЗС проводятся в столице страны, оповещаются ли представители заблаговременно, чтобы иметь возможность и время запланировать поездку и присутствовать на заседании. Предоставляется ли им финансовая помощь для оплаты транспортных расходов и проживания?	



Глава 2. Этап подготовки (продолжение)	Да /Нет
XIV. Подготовлены ли образцы отчетности/область применения ИОПДО?	
1. Обсуждала ли МГЗС образцы форм отчетности?	
2. Имела ли возможность широкая общественность выразить свои замечания по образцам форм отчетности?	
3. Приняла ли МГЗС решение о включении ННК в качестве источник потока выгод?	
4. Был ли проведен правительством или внешним экспертом брифинг для МГЗС по таким вопросам, как: (а) на получение каких выгод имеет право правительство; (б) какие суммы с точки зрения правительства были получены из этих поступлений по последним имеющимся учетным документам; и (с) какие государственные ведомства получили эти средства?	
5. Было ли принято МГЗС решение о том, все ли платежи должны быть включены в отчет, или только те, которые определяются как «существенные»?	
6. Получили ли компании заверения в том, что им разрешено предоставлять данные третьей стороне?	
7. Представлены ли в образцах форм отчетности: (а) потоки доходов, которые компании и правительство должны раскрывать; (б) включенные компании; (с) включенные государственные ведомства; (d) отчетный период в рамках ИОПДО; и (е) форма, в которой будет составлен отчет?	
XV. Был ли подписан контракт с аудитором/агрегатором?	
1. Приняла ли МГЗС решения по перечисленным ниже вопросам до подписания контракта с аудитором/агрегатором: (а) количество лет, включаемых в отчетный период; (б) уровень «существенности»; (с) юридические лица, включенные в отчет; (d) нужно ли проверять основные учетные данные по доходам; (е) нужно ли проверять физические объемы добычи/продукции; (f) нужно ли проверять процессы отрасли; и (g) нужно ли требовать участие местного партнера?	
2. Требуется ли ТЗ от аудитора/агрегатора, чтобы: (а) все бухгалтера были присяжными; (б) все бухгалтера имели опыт аудиторских проверок компаний, занятых в добывающих отраслях вашей страны и, желательно, на международном уровне; (с) у фирмы был штат, который может справиться с нужной работой; (d) все согласились с тем, что отчет будет подписан присяжным бухгалтером; и (е) не существует значительного конфликта интересов?	
3. Назначила ли МГЗС подкомитет для выбора аудитора/агрегатора?	
4. Опубликовала ли МГЗС объявление с выражением интереса, в котором описаны: (а) нужные услуги; (б) желаемая квалификация претендентов; (с) дата подачи заявок с выражением интереса от претендентов, и (d) политика в отношении конфликта интересов? Было ли объявление с выражением интереса опубликовано в международных журналах?	
5. Ясно ли описаны в запросе о подаче контрактного предложения конкретные требования к выполнению работы?	
6. Включены ли в запрос о подаче контрактного предложения такие важные критерии, как периодичность отправки отчетов аудитора МГЗС, создание образцов форм отчетности, и подготовка и написание итоговых отчетов понятным и доступным языком?	
7. Отправлен ли отобранным претендентам экземпляр запроса на подачу контрактного предложения с описанием объема работ?	
8. Должны ли отобранные претенденты, в ответ на запрос, представить техническое и финансовое предложение?	
9. Определил ли заранее подкомитет технические критерии, которые будут служить основанием для оценки или отбора претендентов, приславших свои предложения?	
10. Было ли организована встреча с претендентами?	



Глава 2. Этап подготовки (продолжение)		Да /Нет
11.	Провела ли МГЗС оценку финансовых предложений после составления окончательного списка?	
12.	Были ли претенденты из окончательного списка приглашены к проведению переговоров?	
13.	. Уточняется ли в контракте между МГЗС и аудитором объем работы, график оплаты, обязательства по неразглашению конфиденциальной информации, способ урегулирования споров?	
14.	Удовлетворена ли МГЗС выбором аудитора/агрегатора? Выполнила ли МГЗС все условия заключения контракта, в том числе: (а) поставила кандидатуру эксперта на голосование; (b) сыграла роль в выборе кандидатов и (с) сыграла роль в разработке ТЗ для организации?	
XVI. Провели ли вы оценку Государственного рабочего плана?		
<i>Предприняла ли МГЗС следующие действия ...</i>		
1.	Решила, когда следует обнародовать отчеты?	
2.	Решила, что делать с конфиденциальной информацией?	
3.	Запросила, чтобы аудитор/агрегатор предоставил: (а) проект образцов форм отчетности для включенных организаций, (b) проект списка включенных организаций; (с) ежемесячные отчеты о ходе работы; (d) информацию о том, содействуют ли проведению проверки включенные юридические лица, и (е) информацию о том, решает ли правительство возникшие в ходе работы проблемы, или игнорирует их?	
4.	Запросила, чтобы правительство предоставило: (а) список всех юридических лиц, занятых в данном секторе, (b) список официальных лиц, ответственных за эту работу в каждом соответствующем государственном ведомстве, и (с) правительственный указ, который предписывает юридическим лицам государственного и частного секторов содействовать проведению аудиторской проверки?	
5.	Оказывала ли МГЗС давление на правительство с просьбой принять меры в тех случаях, когда проблемы не решались?	
6.	Приняло ли правительство законы, нормативно-правовые акты или подписало меморандумы взаимопонимания с целью обеспечения получения отчетов от всех компаний?	
7.	Приняло ли правительство законы, которые: (а) обязывают всех предоставлять данные в соответствии с нужным стандартом; (b) вносят поправки в существующие национальные стандарты для того, чтобы они соответствовали международным; или (с) подписало ли правительство договора с компаниями, в которых компании соглашаются с тем, что предоставляемые ими учетные данные будут соответствовать международными стандартам?	



ГЛАВА 3.

Этап раскрытия информации

3.1 Требования ИОПДО

Этап раскрытия информации начинается, когда аудитор или агрегатор предоставляет свой отчет по ИОПДО в МГЗС. Этот этап показывает, смогли ли аудиторы или агрегаторы справиться со своей задачей в соответствии с поставленными МГЗС условиями.

К этому этапу существуют 4 перечисленных ниже требования³².

1. Все существенные и подлежащие раскрытию платежи компаний нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей на этом этапе должны быть раскрыты организации, которая готовит отчет по реализации ИОПДО.
2. Все существенные доходы от нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей, полученные правительством и подлежащие раскрытию, должны быть раскрыты организации, которая готовит отчет по реализации ИОПДО.
3. МГЗС должна быть удовлетворена результатами работы организации, которая была нанята проводить сверку или аудит.
4. Отчет по реализации ИОПДО должен выявлять несоответствия и расхождения и давать рекомендации по их устранению.

3.2 Что должно быть включено в отчет по реализации ИОПДО?

Заинтересованные стороны смогут понять из отчета о реализации ИОПДО, что было сделано для выполнения каждого из этих четырех требований. Как уже говорилось в Главе 2, когда МГЗС принимает решение о ТЗ для составления отчета по ИОПДО, в этом ТЗ определяется, какие данные должны предоставлять компании и государственные ведомства, какие платежи и доходы считаются существенными, и в какой форме должен предоставляться сам отчет. Из отчета заинтересованные стороны должны получить подлежащую раскрытию информацию, которая подробно разъясняется ниже.

- Отчет должен констатировать, что все существенные платежи компаний нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей были раскрыты аудитору/агрегатору.
 - В отчете должно быть определено понятие «существенная» сумма платежа, и определение должно соответствовать решению МГЗС, отраженному в рабочем плане.
 - В отчете должно быть конкретизировано определение понятия «платежи», и определение должно соответствовать решению МГЗС, отраженному в рабочем плане.
 - В отчете должны быть поименно названы все компании, которые участвовали в предоставлении данных, и те, которые не оказали полного содействия проведению проверки.
- Отчет должен констатировать, что все существенные доходы государства от компаний нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей были раскрыты аудитору/агрегатору.
 - В отчете должно быть определено понятие «существенная» сумма дохода, и определение должно соответствовать решению МГЗС, отраженному в рабочем плане.
 - В отчете должно быть конкретизировано определение понятия «доходы», и определение должно соответствовать решению МГЗС, отраженному в рабочем плане.
 - В отчете должны быть названы все ведомства, которые участвовали в предоставлении данных, и те, которые не оказали полного содействия проведению проверки.
- Чтобы заинтересованные стороны могли оценить качество проделанной работы и уровень своей удовлетворенности отчетом, из него должно быть ясно, что именно сделали эксперты по проведению сверки/аудита.
 - Проверяли ли они основные сделки/транзакции (как это предлагается в Разделе 3.7)?

- Полагались ли они на уже существующие документы и отчеты о проведенных ранее аудиторских проверках компании? Если да, как они определили соответствие этих отчетов международным стандартам аудита?
- Каким именно международным стандартам соответствовал каждый из использованных исходных отчетов?
 - Какие требования предъявили они отчитывающимся компаниям и государственным ведомствам, чтобы подтвердить полноту и правильность представленных данных?
- Были ли отчеты подписаны руководителями отчитывающихся компаний?
- Засвидетельствовали ли аудиторы компании, что финансовые отчеты являются полными и соответствуют текущей ситуации?
- В отчете должно быть прямо заявлено, смогли ли аудиторы полностью сверить все платежи и доходы, и до какого уровня точности это сделано.
 - Отчет должен называть сумму выявленных несоответствий³³ и определять, являются ли они существенными (в соответствии с решением МГЗС, отраженным в рабочем плане).
- Отчет должен содержать мнение аудиторов о том, следует ли принимать меры для устранения несоответствий или улучшения работы в стране, чтобы выполнить критерии реализации ИОПДО.

После того как МГЗС удостоверится, что все эти меры были приняты, можно принимать решение, как правило, путем голосования, о том, насколько МГЗС удовлетворена качеством работы организации, нанятой для проведения сверки или аудит³⁴.

3.3 Существующая практика реализации ИОПДО

Отчеты в разных странах отличаются друг от друга. В некоторых, в частности, в Нигерии и Гане, сообщается о ряде выявленных несоответствий. В других, например в Азербайджане и Киргизской Республике, несоответствия в отчете не упоминаются. На Таблице 3.1 представлены выдержки из опубликованных отчетов ИОПДО. В них можно увидеть подробности доведенных до сведения МГЗС проблемных ситуаций, с которыми столкнулись эксперты.

Таблица 3.1 Несоответствия, с которыми столкнулись независимые эксперты

Страна	Несоответствия	Эксперт	Веб-сайт, где можно найти отчет
Азербайджан	Существенных несоответствий не выявлено.	Deloitte & Touche	Отчет за 2003 г.: www.eitransparency.org/UserFiles/File/azerbaijanreports/azerbaijanaccountreport2003.pdf
	Разница в сумме компенсации за невыполнение контракта составила 3,8 миллиона долларов США, так как добывающая компания не подписала Меморандум взаимопонимания.	Deloitte & Touche	Отчет за 2004 г.: www.eitransparency.org/UserFiles/File/azerbaijanreports/azerbaijanaccountreport2004a.pdf
	Разница в сумме 264,3 миллиарда азербайджанских манатов (AZM) в налоговых платежах произошла, в основном, из-за ошибок в отчетах двух местных добывающих компаний.		
	<i>Сырая нефть</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Платеж добывающей компании, не подписавшей Меморандум взаимопонимания. <i>Газ</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Применение одной добывающей компанией разных единиц измерения объема добычи газа. ▪ Газ, переданный правительству одной подписавшей Меморандум добывающей компанией, не был включен в перечень компании. ▪ Газ, переданный правительству одной подписавшей Меморандум добывающей компанией, не был включен в перечень компании. ▪ Перечень правительства включает 6 миллионов 430 тысяч кубометров газа, добытых одной местной добывающей компанией, подписавшей Меморандум взаимопонимания. <i>Транзитная пошлина</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Платеж рассматривался как элемент коммерческой деятельности, и, в этом случае, не подлежит включению в отчет по условиям Меморандума взаимопонимания. <i>Оплата за транзит</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Оплата за транзит, внесенная двумя добывающими компаниями, не подписавшими Меморандум. <i>Подписной бонус и другие виды бонусов</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Поступление от добывающей компании, не подписавшей Меморандум. <i>Налог на прибыль</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Одна местная добывающая компания отчиталась только о налоге на прибыль за 2005 год, и не отчиталась за выплаченный налог на прибыль за 2004 год, который внесла в 2005 году, хотя, в соответствии с требованиями Меморандума взаимопонимания, за эту сумму следовало отчитаться. 	Deloitte & Touche	Отчет за 2005 г.: www.oilfund.az/download2/eiti_report_31122005_en.pdf
	Не представили данные о том, были ли выявлены несоответствия.	Deloitte & Touche	www.oilfund.az/index_en.php?n=10012

Страна	Несоответствия	Эксперт	Веб-сайт, где можно найти отчет
Камерун	Отчет не содержит информацию о существенных несоответствиях.	Hart Group & Mazars	www.eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/Cameroun_EITI%20Report_2005_Mar07.pdf
Габон	Отчет не содержит информацию о существенных несоответствиях.	Ernst & Young	www.eitigabon.org/FRAN/PUBLICATIONS/rapport_2005/Rapport_EITI_Gabon_2005_version_definitive_050407.pdf
Гана	Выявлена недостача в размере восемьдесят девять миллионов сорок тысяч седи в общей сумме, предъявленной к оплате в административный офис областных палат вождей Налоговой службой страны.	Boas & Associates	www.eitransparency.org/UserFiles/File/ghana/ghana_first_aggregated_report_to_June_2004.pdf
Гвинея	Отчет не содержит информацию о существенных несоответствиях.	Richard Michel & Ismael Nabé	www.eitransparency.org/UserFiles/File/guinea/guineacommunique2005english.pdf
Киргизская Республика	Отчет о несоответствиях не представлялся.	КР проводила аудит своими силами	www.eitransparency.org/UserFiles/File/kyrgyz/kyrgyzgovreportenglish.pdf
Мавритания	Отчет не содержит информацию о существенных несоответствиях.	Ernst and Young	www.cnitie.mr/documentspublic/RapportIIE.pdf
Нигерия	Заметные расхождения между приростом основных фондов в проверенном аудите финансовом отчете и налоговой декларацией для налогов на нефтяные прибыли. Оценка роялти, сделанная Департаментом нефтяных ресурсов, существенно отличается от фактических поступлений от компаний-производителей.	Hart Group	www.neiti.org.ng/NEITI%20Final%20Audit%20Reports.htm

3.4 Что делать с несоответствиями?

Отчет по ИОПДО может описывать несоответствия между счетами правительства и компаний. Важно понять, откуда возникли эти несоответствия и что с ними делать. Самые большие проблемы возникают, когда государственные ведомства и включенные компании не оказывают содействия или цифры не сходятся.

3.5 Что делать, если государственные ведомства не оказывают содействие в ходе проверки?

Правительства обязаны обеспечить раскрытие информации всеми государственными ведомствами, которые получают доходы³⁵. От государственных ведомств может быть затребовано большое количество информации. Можно попросить центральный банк представить сведения о поступлениях на счета, попросить надзорные (или регулятивные) государственные органы представить счета на получение роялти и фактические выплаты роялти. Можно попросить налоговые органы представить данные о начисленных налогах и фактически полученных налоговых платежах. Национальные нефтяные, газовые и горнодобывающие компании можно попросить подтвердить представленные данные об объеме добычи, чтобы аудиторы могли проверить, были ли налоги и роялти выплачены полностью за эти объемы. Министерства финансов могут предоставить данные по поступлениям и выплатам.

Правительство может оказывать плохую поддержку проверке по нескольким причинам:

- плохое ведение учета или отсутствие учетных записей;
- непонимание или незнание процесса ИОПДО;
- отсутствие культуры раскрытия информации неправительственным организациям;
- отсутствие механизма (потенциала) для предоставления данных;
- записи ведутся вручную;
- сопротивление.

Гражданское общество должно взять на себя несколько обязательств:

- знать о возникших проблемах, когда они возникают;
- удостовериться, что МГЗС понимает источник проблемы;
- обеспечить принятие мер для решения проблемы;
- выявлять нуждающиеся в рассмотрении организационные проблемы.

Плохое ведение учета часто является большой проблемой. Если аудиторские проверки никогда раньше не проводились, государственные органы могут не иметь или не хранить учетные записи, плохо вести учетные записи, или уничтожить их после определенного промежутка времени.

Если основная проблема – это плохое ведение учета или отсутствие эффективной системы ведения учета, то ОГО должны добиться, чтобы аудиторы дали конкретные рекомендации для усовершенствования системы учета и приведения ее в соответствие с международными стандартами, а гражданское общество должно добавить эту меру в свой перечень требующих реформы вопросов.

Если проблема – просто сопротивление со стороны ведомства, то это может означать нежелание ведомства участвовать в ИОПДО, и гражданское общество может сыграть положительную роль, оказав давление на ведомство, которое упорствует в своем нежелании содействовать реализации Инициативы. Сделать это можно через открытые заявления и пресс-конференции, редакционные статьи в национальных и местных СМИ, выступления по радио, или путем обращения в международные ОГО и Совет ИОПДО, которые могут привлечь внимание мировой общественности к такому отсутствию понимания правительством требования ИОПДО.

3.6. Что делать, если компании не оказывают содействие в ходе проверки?

В рамках ИОПДО правительство обязано гарантировать предоставление отчетности всеми включенными в процесс реализации ИОПДО компаниями³⁶. Аудитор/агрегатор должен сообщить о том, заполнили ли все компании образцы форм отчетности.

У компаний должна быть серьезная мотивация оказывать содействие процессу реализации Инициативы, так как, в противном случае, они могут потерять свою лицензию. В странах, где были приняты законы об ИОПДО, неподчиняющиеся требованиям правительства компании могут быть привлечены к уголовной ответственности³⁷.

Ниже приводятся несколько причин, по которым компании не предоставляют отчетность:

- не получили уведомления или запроса;
- не знают о том, что нужно предоставить отчет;
- нет механизма (потенциала) для предоставления данных;
- оказывают сопротивление.

3.7 Что делать, когда цифры не сходятся?

Несоответствия происходят в том случае, когда финансовые данные, цифры, не сходятся. Например, в Азербайджане были обнаружены несоответствия между поступлениями в бюджет по нескольким причинам: округление сумм, поступления от компаний, не подписавших Меморандум взаимопонимания, и неполнота данных³⁸. В Нигерии, во время проведения аудита в рамках Инициативы, аудиторы обнаружили расхождения между отчетностью компаний и Центрального банка страны: компании отчитывались о перечислении сумм в банк, а в документации банка эти поступления не были отражены³⁹. И, наоборот, банк отчитывался о получении платежей, факт перечисления которых отсутствовал в документации компаний⁴⁰. В Азербайджане аудиторы не могли подтвердить некоторые транзакции, так как одна из сторон транзакции не была включена в реализацию Инициативы.

При обнаружении несоответствий все аудиторы должны провести работу с обеими сторонами, чтобы выяснить причину несоответствия данных. Часто аудиторы подтверждают с обеими сторонами (правительством и компанией) правильность документации основной транзакции. Несоответствие/расхождение может быть безобидным, например, одна сторона внесла роялти в графу налогового платежа. Но оно может быть и сигналом тревоги, требующим расследования с целью понимания глубины проблемы (например, если юридическое лицо не показывает в отчетности произведенный правительству платеж, или ведомство не показывает полученный платеж).

Конкретный пример 3.1 Обнаруженные несоответствия

В Нигерии аудиторы выявили выставленные правительством и неоплаченные Нигерийской НКК счета за сырую нефть на сумму 1,56 миллиардов найр.

В примере Нигерии только одиннадцать из 365 обнаруженных несоответствий остались неустраненными. Были выявлены ошибки в документации и учете платежей: кто внес платеж, к какой категории следует отнести платеж (некоторые платежи были отнесены к категории налогов, а не роялти). Много ошибок произошло в связи с тем, что получатель не верно указал плательщика, или в связи тем, что учет в компаниях велся по методу начислений, а не по кассовому методу.

Если после полного и исчерпывающего расследования цифры все равно не сходятся, следует попросить плательщика разыскать информацию о прохождении транзакции через банк. Банковская информация должна дать утвердительный ответ на вопрос, на какой счет был зачислен платеж.

Аудиторы обязаны сообщать обо всех неустраненных несоответствиях и о том, какие шаги они предприняли для их устранения; а также высказать свое мнение о необходимых мерах для устранения подобных несоответствий в будущем.

3.8 Кто должен заниматься устранением несоответствий?

В большинстве случаев, эта работа ложится на плечи надзорных или нормативно-правовых ведомств. В обязанности аудиторов/ревизоров устранение выявленных несоответствий не входит; они просто подтверждают, что предъявленные в отчетности юридического лица данные в точности соответствуют данным учетной документации этого юридического лица, и что они (аудиторы) добросовестно приложили все усилия к устранению всех выявленных несоответствий. В некоторых случаях МГЗС может просить аудитора/агрегатора провести дополнительное расследование по выявленному несоответствию. Тогда объем работы аудиторов/агрегаторов должен ясно обозначать их обязанности, или должны быть внесены поправки, отража-

ющие требования МГЗС провести дополнительное расследование или предпринять другие шаги.

3.9 Следует ли отложить срок предоставления аудиторского отчета до устранения несоответствий?

И правительство, и компании одинаково не испытывают радости, когда вскрываются несоответствия, так как сразу же на них сосредотачивается внимание, и общественность может начать выражать свое неудовлетворение. В такой ситуации нужно взвешивать, что важнее – своевременное опубликование или расследование несоответствий.

Конкретный пример 3.2 Пример ИОПДО по устранению несоответствий роялти от нефтяных компаний

В Нигерии, например, если обнаруживаются расхождения между данными оператора и ведомства, то, как правило, они устраняются путем совместной сверки. Расхождения в расчетах между данными оператора и Департамента нефтяных ресурсов, как правило, являются результатом:

- типографской ошибки или опечатки;
- использованием разных данных об объеме продукции; и
- использованием разных показателей плотности в градусах.

В состав комитета по проведению сверки входят представители оператора и четырех государственных ведомств: Отдел инспекции, Отдел управления ресурсами, Отдел технических стандартов и Отдел финансов и бухгалтерского учета. Следует иметь в виду, что это очень трудоемкая работа.

Опыт подсказывает, что необходимо строго соблюдать сроки предоставления отчетности. Такой подход вынудит всех участников процесса отчитаться вовремя, или нести ответственность за задержку. Стороны, которые хотят провести расследование для урегулирования спора, могут быть не очень оперативными и тянуть время. Аудиторы могут всегда дополнить свой отчет позднее, когда несоответствия будут урегулированы.

Конкретный пример 3.3 Пример ИОПДО по видам несоответствий: роялти от нефтяных компаний

В ходе одной из проверок реализации ИОПДО налоговые власти столкнулись с рядом трудностей, среди них:

- Неудовлетворительный обмен информацией между государственными ведомствами, в результате которого трудно получить всеобъемлющую информацию;
- Трудности в получение информации о поступлениях от центрального банка; и
- Критически важная для расчета и проверки правильности налоговых платежей информация находится в разных ведомствах, и закон не предусматривает положений, обязывающих эти ведомства предоставлять информацию налоговым властям.

3.10 Существующая практика реализации ИОПДО

Обзор существующих отчетов по реализации ИОПДО показывает разную степень их пригодности для целей информирования и просвещения общественности. Например, отчеты Нигерии и Ганы очень информативны. Отчет Нигерии включает пояснительную записку исполнителей и объемные приложения с разъяснениями содержания проверок, кто проводил их, а также рекомендации для принятия необходимых реформ. В отчете Ганы представлены таблицы с подробным разъяснением финансовых потоков, выявленных несоответствий данных и узких мест системы управления, а также названы области, нуждающиеся в проведении реформы.

Отчеты других стран менее информативны. Отчет за 2005 г. Гвинеи включает таблицы выявленных несоответствий данных, данные о поступлениях в бюджет местных органов власти, но в нем отсутствует информация о слабых сторонах системы управления, и не даются рекомендации. Отчет Киргизской Республики включает таблицу финансовых потоков, но не содержит разъяснений, которые бы могли дать общественности представление о том, какие решения были приняты в отношении включения в отчет конкретных государственных ведомств или компаний, и о надежности государственных систем. Отчет Азербайджана можно отнести к наименее информативной группе отчетов. Фактически, он представляет собой таблицу сводных данных о финансовых потоках, без какого-либо объяснения, на основе каких данных составлен этот сводный отчет, и как он готовился. В отчете полностью отсутствуют рекомендации.

3.11 Обязательства гражданского общества

Гражданское общество должно стремиться к тому, чтобы в аудиторских отчетах по ИОПДО были сведения о выявленных несоответствиях, чтобы были разъяснены причины этих несоответствий, и чтобы было указано, соответствуют ли системы учета в правительственных ведомствах и компаниях международным стандартам. В некоторых случаях, несоответствие может произойти за счет неаккуратного ведения учета, а иногда может быть сигналом того, что надзорные органы не проверяют получение средств.

Глава 3. Этап раскрытия информации		Да/Нет
XVII. Представлены ли в отчете по ИОПДО платежи, доходы и несоответствия между ними?		
<i>Включены ли в отчет ...</i>		
1. Определение понятия «существенная» сумма платежа? Соответствует ли формулировка определению, данному в рабочем плане?		
2. Определение понятия «существенная» сумма доходов? Соответствует ли формулировка определению, данному в рабочем плане?		
3. Определение понятия «платежи»? Соответствует ли формулировка определению, данному в рабочем плане?		
4. Определение понятия «доходы»? Соответствует ли формулировка определению, данному в рабочем плане?		
5. Список ведомств, которые участвовали в предоставлении данных, и тех, которые не оказывали полного содействия?		
6. Список компаний, которые участвовали в предоставлении данных, и тех, которые не оказывали полного содействия?		
7. Информация о том, проверяли ли аудиторы/агрегаторы основные транзакции?		
8. Информация о том, полагались ли аудиторы/агрегаторы на существующие аудиторские отчеты проверок правительства/компаний? Если да, то соответствуют ли эти отчеты международным стандартам бухгалтерского учета, какие другие стандарты применялись при составлении основных отчетов?		
9. Информация о том, какие требования были предъявлены компаниям/государственным ведомствам для подтверждения полноты и правильности представленных данных?		
10. Описание включенных в проверку компаний, и тех, которые не оказывали полного содействия?		
11. Описание включенных в проверку государственных ведомств, и тех, которые не оказывали полного содействия?		
12. Данные о раскрытых нефтяными, газовыми и добывающими компаниями существенных платежах, которые подлежали раскрытию?		
13. Данные о раскрытии всех существенных подлежащих раскрытию доходах правительства от нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний?		
14. Информация о том, удалось ли полностью сверить все платежи со всеми доходами, и до какого уровня точности?		
15. Все суммы всех выявленных несоответствий, и являются ли они существенными?		
16. Написанное доступным и понятным языком сводное резюме?		
<i>Предприняло ли правительство следующие действия ...</i>		
1. Выполнило свои обязательства и обеспечило раскрытие информации о доходах всеми получающими доходы государственными ведомствами?		
2. Выполнило свои обязательства и обеспечило раскрытие информации о платежах всеми включенными в Инициативу компаниями?		



Глава 3. Этап раскрытия информации (продолжение)	Да/Нет
<i>Предприняли ли ОГО следующие действия ...</i>	
1. Искали в аудиторском отчете по ИОПДО информацию о несоответствиях?	
2. Убедились, что МГЗС понимает источник выявленных проблем?	
3. Обеспечили принятие мер для устранения проблем?	
4. Выявили наличие организационных проблем, которым необходимо уделить внимание.	
<i>Предприняли ли аудиторы/агрегаторы следующие действия ...</i>	
1. Работали с обеими сторонами, чтобы выяснить причину расхождения в цифрах?	
2. Сообщили обо всех несоответствиях и предпринятых для их уменьшения действиях?	
3. Выразили свое мнение о действиях, необходимых для уменьшения несоответствий?	
4. Выразили свое мнение о действиях, которые следует предпринять для усовершенствования существующей системы с целью выполнения требований оценки реализации процесса ИОПДО в стране?	
<i>Предприняла ли МГЗС следующие действия ...</i>	
1. Положительно оценила работу нанятой для проведения сверки или аудита организации?	
2. Определила, кто именно должен заниматься устранением расхождений?	
3. Определила, следует ли отложить опубликование отчета до устранения несоответствий?	



ГЛАВА 4.

Этап распространения информации

4.1 Требования ИОПДО

Этап распространения информации начинается после того, как отчет по ИОПДО получил одобрение МГЗС, и МГЗС готова опубликовать и распространить его. Показатель 18 Таблицы оценки прогресса в реализации ИОПДО требует, чтобы отчет по ИОПДО был опубликован для широкой общественности в подробном варианте и доступной форме. В Таблице «Средства измерения показателей» (показатель 18) приводятся несколько примеров эффективных методов распространения: рассылка заинтересованным лицам бумажных копий отчета, размещения отчета в Интернете, проведения мероприятий аутрич, перевод отчета на соответствующие языки, и необходимое требование, чтобы отчет был написан доступным и понятным языком.

Из приведенной ниже Таблицы 4.1 можно увидеть, каким критериям соответствуют опубликованные на сегодняшний день отчеты разных стран. Азербайджан⁴¹, Габон⁴², Гана⁴³, Гвинея⁴⁴, Камерун⁴⁵, Мавритания⁴⁶ и Нигерия⁴⁷ разместили свои отчеты в Интернете. Нигерия проводила выездные презентации⁴⁸ до и после опубликования отчетов, но большинство отчетов написаны техническим языком. Лишь в некоторых отчетах дается определение понятие «существенные» потоки, и ни в одном из отчетов не сказано о том, соответствуют ли основные отчеты международным стандартам. Эти слабые стороны показывают, что ОГО и представители ОГО в МГЗС должны обращать пристальное внимание на форму отчетов по ИОПДО и на то, что делается дальше с отчетами после публикации.

Таблица 4.1 Распространение отчетов по ИОПДО

Страна	Подробный	Понятный	Доступный	Веб-сайт
Азербайджан (5-й отчет)	Нет <ul style="list-style-type: none"> Нет объяснений Нет рекомендаций Не приводятся международные стандарты бухгалтерского учета Нет платежей компаний 	Да <ul style="list-style-type: none"> Понятный язык Удобный формат 	Да <ul style="list-style-type: none"> Онлайн На английском языке На азербайджанском языке 	www.oilfund.az/index_en.php?n=10012
Камерун	Да <ul style="list-style-type: none"> Таблицы и объяснения Рекомендации Платежи компаний и их получение правительством Методология 	Да <ul style="list-style-type: none"> Понятный язык Удобный формат Глоссарий Резюме 	Да <ul style="list-style-type: none"> Онлайн На английском языке На французском языке 	www.eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/Cameroun_EITI%20Report_2005_Mar07.pdf
Габон	Да <ul style="list-style-type: none"> Таблицы и объяснения Рекомендации Информация о секторе Методология 	Да <ul style="list-style-type: none"> Понятный язык Удобный формат 	Да <ul style="list-style-type: none"> Онлайн На французском языке 	www.eitigabon.org/Fran/PUBLICATIONS/rapport_2005/Rapport_EITI_Gabon_2005_version_definitive_050407.pdf
Гана	Да <ul style="list-style-type: none"> Таблицы и объяснения Рекомендации Информация о секторе Методология 	Да <ul style="list-style-type: none"> Понятный язык Удобный формат Резюме 	Да <ul style="list-style-type: none"> Онлайн На английском языке 	www.eitransparency.org/UserFiles/File/ghana/ghana_first_aggregated_report_to_June_2004.pdf
Гвинея	Да <ul style="list-style-type: none"> Таблицы Платежи компаний и их получение правительством Мало объяснений Нет рекомендаций 	Да <ul style="list-style-type: none"> Понятный язык Удобный формат 	Да <ul style="list-style-type: none"> Онлайн На английском языке На французском языке 	www.eitransparency.org/UserFiles/File/guinea/guineacommunique2005english.pdf

Страна	Подробный	Понятный	Доступный	Веб-сайт
Киргизская Республика	Нет <ul style="list-style-type: none"> Таблицы Мало объяснений Нет рекомендации Нет информации о платежах компаний 	Да <ul style="list-style-type: none"> Понятный язык Удобный формат 	Да <ul style="list-style-type: none"> Онлайн На русском языке Неофициальный перевод на английский язык 	www.eitransparency.org/UserFiles/File/kyrgyz/kyrgyzgovreportenglish.pdf
Мавритания	Да <ul style="list-style-type: none"> Таблицы и объяснения Рекомендации Информация о секторе Методология 	Да <ul style="list-style-type: none"> Понятный язык Удобный формат Глоссарий 	Да <ul style="list-style-type: none"> Онлайн На французском языке 	www.cnitie.mr/documentspublic/RapportITIE.pdf
Нигерия	Да <ul style="list-style-type: none"> Таблицы и объяснения Рекомендации Информация о секторе Методология 	Да <ul style="list-style-type: none"> Технический язык Удобный формат Глоссарий Резюме 	Да <ul style="list-style-type: none"> Онлайн На английском языке 	www.neiti.org.ng/NEITI%20Final%20Audit%20Reports.htm

4.2 Как применять критерии оценки реализации Инициативы?

Первое, что должны сделать ОГО (и представители ОГО в МГЗС), – оценить соответствие критериям (или достижение показателей). Как уже говорилось выше (Главы 1 и 2), чтобы обеспечить включение в отчет по ИОПДО сводного резюме, нужно включить это требование в техническое задание для аудиторов/ревизоров и выделить бюджет, включая средства на оплату перевода, выездных презентаций, фотокопий сводного резюме. Кроме того, может возникнуть необходимость выделить в бюджете МГЗС деньги на оплату услуг профессионального редактора/писателя, который смог бы написать проект резюме отчета доступным и понятным широкой общественности и заинтересованным гражданам языком. Минимальное требование к распространению отчета – публичная презентация, но, если возможно, нужно повторить презентацию многократно в разных частях страны, пригласить аудиторов/ревизоров, чтобы ОГО и СМИ могла лучше понять связанные с реализацией требования прозрачности результаты и задать интересующие их вопросы. Обязательство по организации открытых для общественности брифингов должно быть включено в техническое задание для аудиторов или других экспертов.

4.3 Как лучше всего использовать отчеты?

Ниже перечислены три основные цели, к которым гражданское общество должно стремиться, получив отчеты по ИОПДО:

- понимать результаты;
- распространять результаты;
- проводить реформы на основании полученных результатов.

4.4 Как разобраться в результатах отчета?

Аудиторские отчеты бывает трудно понять, даже когда аудиторы прикладывают старания и пытаются написать отчет доступным языком, без употребления технических терминов. Ниже приводятся четыре группы вопросов, которые помогут ОГО понять представленный отчет.

1. Сумели ли аудиторы сверить потоки в соответствии с требованиями и стандартами ИОПДО?
2. Какие проблемы государственного управления были обнаружены проверкой?
3. Какие проблемы поведения компаний были обнаружены проверкой?
4. Какие реформы рекомендовали аудиторы?

4.5 Сумели ли аудиторы проверить и подтвердить все потоки доходов? Если нет, какие именно потоки не были включены в отчеты, Почему?

Самое основное, что сверка позволит выявить, это те суммы денежных средств, которые правительство получает от добычи полезных ископаемых в стране. Из отчета вам должны быть понятно следующее:

- сколько всего денежных средств заработало правительство;
- сколько было получено в виде налоговых платежей, роялти, других категорий платежей;
- соответствуют ли отраженные в отчетах компаний суммы платежей полученным правительством доходам;
- все ли существенные суммы были сверены;
- если правительство получило оплату в форме нефти, каким образом и по какой цене за нефть была произведена оплата;
- был ли платеж правительству основан на рыночной цене или на подтверждаемой по количеству продукта разумной цене (хотя ИОПДО такого требования не предъявляет);

- были ли выявлены несоответствия;
- соответствует ли отчет согласованным с МГЗС стандартам.

4.6 Несколько примеров существующих отчетов

Сводный (совокупный, агрегированный) отчет. Отчет правительства Республики Азербайджан (страна-собственник) по сводным подтверждениям поступлений от добывающих отраслей за январь – июнь 2006 года представлен на Таблице 4.2⁴⁹.

Таблица 4.2 Сводный отчет Азербайджана. Отчетный период: январь-июнь 2006 г.*

	Стоимость		Объем	
	Млн. долларов США	Млн. манатов Азербайджана	Нефть	Газ (природный, попутный)
1	2	3	4	5
1. Поступления в бюджет государства-собственника недр от иностранных компаний			8 779	
Доля государства-собственника недр (включая косвенные компенсации через государственную компанию) в продукции иностранных компаний				
1.1 Добыча нефти				
– в натуральном выражении (млн. баррелей)				
– в денежном выражении				
1.2 Добыча газа				
– в натуральном выражении (тыс. кубометров)				
– в денежном выражении				1 408 371.0
1.3 Добыча основных металлов				
– в натуральном выражении (тыс. тонн)				
– в денежном выражении				
1.4 Добыча ценных металлов				
– в натуральном выражении (тыс. унций)				
– в денежном выражении				
2. Поступления в бюджет государства-собственника недр о получении поступлений от местных компаний.				
Доля государства-собственника недр в продукции местных компаний				
2.1 Добыча нефти				
– в натуральном выражении (млн. баррелей)				
– в денежном выражении				
2.2 Добыча газа				
– в натуральном выражении (тыс. кубометров)				
– в денежном выражении				3 460.0
2.3 Добыча основных металлов				
– в натуральном выражении (тыс. тонн)				
– в денежном выражении				
2.4 Добыча ценных металлов				
– в натуральном выражении (тыс. унций)				
– в денежном выражении				

	Стоимость		Объем	
	Млн. долларов США	Млн. манатов Азербайджана	Нефть	Газ (природный, попутный)
	1	2	4	5
3. Другие поступления в бюджет государства - собственника недр от иностранных компаний (включая поступления через государственную компанию)				
3.1 Роялти				
– в натуральном выражении				
– в денежном выражении				
3.2 Налог на прибыль		213 005		
3.3 . Другие виды налогов (за исключением подоходного налога сотрудников, социальных налогов и налога у источника)				
3.4 Дивиденды				
3.5 Подписной бонус и другие виды бонусов	1 000			
3.6 Лицензионный сбор, регистрационный и другие сборы за выдачу лицензий				
3.7 Другие поступления, общая сумма, включая:				
– оплату за площадь месторождения в акрах	1 286			
– оплату за транзит	7 932			
4. Другие поступления в бюджет государства-собственника недр от местных компаний				
4.1 Роялти				
– в натуральном выражении				
– в денежном выражении		42 907		
4.2 Налог на прибыль		11 608		
4.3 . Другие виды налогов (за исключением подоходного налога сотрудников, социальных налогов и налога у источника)		136 095		
4.4 Дивиденды				
4.5 Подписной бонус и другие виды бонусов				
4.6 Лицензионный сбор, регистрационный и другие сборы за выдачу лицензий				
Итого	10 218	403 615	8 779	1 411 831.0

* Отчет правительства Республики Азербайджан (государства-собственника недр) о совокупных поступлениях от добывающих отраслей. Отчетный период: январь-июнь 2006 г.: http://www.oilfund.az/index_en.php?n=10012.

Таблица 4.3 Разбитый по позициям (дезагрегированный) отчет Нигерии*

Поступления от компаний

Млн. долларов США	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Shell Petroleum Development Company	225	444	437	346	565	845
Mobil Producing Nigeria Limited	257	418	405	309	460	627
Chevron Nigeria Limited	172	308	299	217	266	323
Chevron Oil Company of Nigeria	9	18	14	11	8	15
Texaco Overseas	9	18	14	12	8	9
Elf Petroleum	110	252	255	201	280	561
Nigerian Agip Oil Company	61	124	141	118	134	241
Pan Ocean	2	7	10	8	11	20
Addax Petroleum	6	36	34	0	1	0
Amni	4	6	0	2	0	2
Atlas	6	11	9	13	6	1
Dubri	0	0	0	0	0	0
Consolidated Oil Producing Limited (Concoil)	3	9	6	3	5	2
Continental	2	28	59	33	45	25
Express Petroleum	0	1	1	0	0	0
Nigerian Petroleum Development Company	0	0	10	6	3	0
Philips Oil Company	22	61	60	55	73	103
Cavendish	0	0	0	0	0	0
Moni Pulo Petroleum Development Company	0	40	33	34	40	39
Итого	888	1 781	1 787	1 368	1 905	2 813

Данные Центрального банка Нигерии (ЦБН)

Млн. долларов США	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Shell Petroleum Development Company	218	474	462	346	523	845
Mobil Producing Nigeria Limited	319	453	404	285	460	627
Chevron Nigeria Limited	172	337	275	201	266	323
Chevron Oil Company of Nigeria	2	27	0	6	8	15
Texaco Overseas	16	27	26	6	10	9
Elf Petroleum	103	239	256	185	280	561
Nigerian Agip Oil Company	59	129	144	104	155	241
Pan Ocean	2	6	14	7	9	18
Addax Petroleum	6	33	32	0	1	0
Amni	4	6	0	2	0	2
Atlas	6	10	9	12	6	1
Dubri	0	0	1	0	0	0
Consolidated Oil Producing Limited (Concoil)	5	16	15	12	36	25
Continental	2	28	24	24	11	16
Express Petroleum	0	1	1	0	0	0
Nigerian Petroleum Development Company	0	0	0	0	0	0
Philips Oil Company	25	61	61	59	55	83
Cavendish	0	0	0	0	0	0
Moni Pulo Petroleum Development Company	0	24	37	26	12	21
Итого	939	1 871	1 761	1 275	1 832	2 787
Расхождения (Компании–ЦБН)	-51	-90	26	93	73	26

Отчет, разбитый по типам платежей. Финансовые поступления на счет Федерации в течение 1999-2004 гг. от упомянутых компаний по выявленным категориям финансовых потоков.**

Данные компаний о произведенных платежах

Млн. долларов США	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Налог на прибыли нефтяных компаний	758	3,230	3,615	1,829	3,225	6,275
Роялти	888	1,781	1,787	1,368	1,905	2,813
Штрафы за сжигание попутного газа	24	24	28	20	23	21
Возмещение бонусов	61	—	—	—	—	274
Подписной бонус на выдачу лицензии	25	—	137	37	235	53
Итого	1 756	5 035	5 567	3 254	5 388	9 436

Данные ЦБН

Млн. долларов США	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Налог на прибыли нефтяных компаний	659	3 286	3 549	1 698	3 287	6 557
Роялти	939	1 871	1 761	1 275	1 832	2 787
Штрафы за сжигание попутного газа	22	22	25	20	38	28
Возмещение бонусов	61	—	—	—	—	— ^{***}
Подписной бонус на выдачу лицензии	25	—	137	37	235	53
Итого	1 706	5 179	5 472	3 030	5 392	9 425

* Таблица 4.3 представляет разбитый по компаниям отчет о роялти и доходах и приводится на стр. 19 Отчета ИОПДО Нигерии за 1999–2004 гг. Роялти – только один из потоков выгод в данном отчете. Чтобы ознакомиться с полным отчетом, пожалуйста, посетите веб-страницу по адресу: <http://www.neiti.org.ng/FinalAuditReports-Sept07/PhysicalReports/PhysicalAuditFinal.pdf>.

** Финансовый аудит ИОПДО Нигерии, 1999–2004 гг., стр. 12. <http://www.neiti.org.ng/FinalAuditReports-Sept07/PhysicalReports/PhysicalAuditFinal.pdf>.

*** Включено ЦБН в налоги на прибыли нефтяных компаний.

4.7 Какие проблемы управления были обнаружены?

В отчете должно быть отражено наличие проблем, если таковые были, с которыми в ходе подготовки отчета столкнулись эксперты, и которые указывают на необходимость совершенствования управления сектором со стороны правительства. Работающим над отчетом следует задать несколько вопросов, в частности:

- возникали ли у них проблемы с получением доступа к качественной информации;
- была ли представленная учетные данные полными;
- компьютеризована ли система учета данных;
- проверяли ли они основные транзакции для обеспечения правильности сверяемых ими данных.

Среди выявленных аудиторами или агрегаторами проблем можно назвать следующие:

- плохое ведение учетной документации центральными банками и налоговыми властями;
- отсутствие у налоговых властей системы отслеживания уплаты налогов налогоплательщиками;
- отсутствие у надзорных/регулятивных органов системы подтверждений расчета сумм роялти;
- отсутствие перекрестных сверок объемов добычи нефти, газа или других полезных ископаемых с суммами подлежащих оплате налогов или роялти;
- отсутствие автоматизированных форм ведения документации;
- разногласия по политике расчетов подлежащих оплате налогов, роялти, другие разногласия.

Пример Ганы

Отчет Ганы⁵⁰ позволил обнаружить, что ответственные за сбор платежей горнодобывающей отрасли ведомства (в частности, налоговые власти и надзорные/регулятивные органы) не сотрудничали между собой; не существовало формализованной системы проверок заявленной компаниями степени чистоты золота; не существовало правил или принципов использования полученных за добычу минералов роялти; слабо велась документация по выплатам роялти регионального администратора земель выгодополучателям/бенефициариям.

Пример Нигерии

Аудиторы в Нигерии отметили в отчете, что генеральным аудитором не ведется четкая документация по счетам, налицо большие различия в том, как компании определяют свои обязательства по оплате налогов на полученные от добычи нефти доходы и расчете роялти⁵¹.

Пример Азербайджана

В Азербайджане были обнаружены несоответствия между поступлениями в бюджет в связи с различиями в округлении сумм, учетом платежей неподписавших Меморандум компаний, и неполнотой учетной документации⁵².

4.8 Какие проблемы поведения компаний были обнаружены?

Аудиторам следует задать несколько вопросов о том, испытывали ли они проблемы, когда им нужно было содействие компаний, в частности:

- предоставили ли все компании полностью и аккуратно заполненные формы;
- какие компании не оказывали содействия;
- какие меры были приняты в отношении компаний, которые не оказывали содействия;
- соответствовали ли представленные компаниями данные о платежах их собственным ранее представленным отчетам (если таковые имелись).

В Мавритании, например, в отчете по ИОПДО указывалось, что 13 горнодобывающих и 7 нефтяных компаний не ответили на запрос о заполнении форм отчета⁵³.

4.9 Какие реформы рекомендовали независимые эксперты?

«Руководство по оценке прогресса в реализации ИОПДО»⁵⁴ требует, чтобы аудиторы или агрегаторы представили рекомендации по усовершенствованию реализации Инициативы. Гражданскому обществу следует удостовериться, напрямую или через представителей в МГЗС, что это обязательство было точно выполнено. У экспертов будет доступ к огромному количеству информации о качестве ведения документации государственными ведомствами и компаниями, а также, во многих случаях, и о том, как регулируется отрасль. Только их рекомендации по усовершенствованию могут помочь гражданскому обществу понять, как именно следует улучшить управление сектора в целом.

Аудиторам/агрегаторам следует задать следующие вопросы:

- соответствует ли государственная система учета платежей международным стандартам, и если нет, то какие изменения должны быть внесены;
- проводят ли государственные органы проверки или аудит налоговых платежей и роялти так, как этого рекомендует лучший международный опыт;
- была ли проведена аудиторская проверка государственных финансовых отчетов в соответствии с международными стандартами аудита (даже если МГЗС согласилась придерживаться другого стандарта);
- были ли данные компаний взяты из финансовых отчетов, которые прошли аудиторскую проверку в соответствии с международными стандартами аудита (даже если МГЗС согласилась придерживаться другого стандарта);
- можно ли считать законы и положения, регулирующие обязательства государственных ведомств и компаний по платежам, понятными и эффективными.

4.10 Обсуждение результатов отчета

Установить для себя, что является важным. ОГО должны принять решение о том, какие аспекты отчета следует обсуждать. Будет ли это вопрос о том, какие денежные суммы были перечислены в государственный бюджет и на что они были израсходованы? Или, может быть, сколько денег правительство выделило отдельным регионам и местным органам власти? Или, важнее вопрос о неадекватности государственных систем управления и необходимости заняться их усовершенствованием, или отказ некоторых компаний участвовать в Инициативе?

Оказать помощь в распространении отчета. ОГО должны внести предложения о месте презентации отчета Секретариату ИОПДО и группам заинтересованных лиц в стране. Можно сделать презентацию для руководителей профсоюзов и деловых кругов, в университетах, или для местной общественности в разных регионах (включая, обязательно, добывающие регионы страны), и на каждой презентации может понадобиться разъяснение отчета. ОГО должны организовать проведение таких брифин-

гов и попросить, чтобы МГЗС также их организовывала. Кроме того, представители гражданского общества могут предпринять следующие шаги:

- опубликовать передовицы в национальных и местных СМИ;
- дать интервью по радио (радио ток-шоу), отвечая на вопросы об ИОПДО и отчетах;
- провести специальные семинары с разъяснением результатов;
- воодушевить СМИ и попросить их опубликовать редакционные статьи о результатах отчетов; и
- обратиться в международные группы защиты интересов общества (или группы адвокации) с просьбой о помощи в переводе отчета на местные языки и распространении результатов.

4.11 Проведение рекомендованных реформ

После опубликования отчета, ОГО должны начать переводить слова в действия. Ведь Инициатива – это инструмент, помогающий гражданам обрести самостоятельность, и на основе полученной информации возложить на правительство ответственность за реформы. Среди возможных путей решения данной задачи можно рекомендовать:

- закрепить положение о проведении аудиторских проверок;
- увеличить периодичность предоставления отчетов;
- подготовить программу проведения реформ;
- активизировать процесс внедрения принципа прозрачности.

Закрепить положение о проведении аудиторских проверок в будущем. Во многих присоединившихся к Инициативе странах обязательства по ее реализации были взяты президентом или премьер-министром страны, поддерживающим принцип прозрачности. Однако, для поддержания устойчивости процесса, данные обязательства должны приобрести силу закона. ОГО следует приложить усилия к тому, чтобы законодательно утвердить проведение ежегодных аудиторских проверок реализации ИОПДО и обязать государственные и частные компании раскрывать определенную информацию в соответствии с законами страны о реализации Инициативы. В некоторых странах, в частности, в Нигерии, законодательные власти участвовали в МГЗС и могут предоставить свою помощь в деле защиты интересов общества и поддержки законодательного закрепления ИОПДО.

Вдобавок к этому, ОГО могут рассмотреть следующие дополнительные требования:

- разработать и принять требование о максимально полном представительстве разных групп общества в составе МГЗС;
- обеспечить отдельное финансирование Секретариата ИОПДО и аудиторских проверок по реализации ИОПДО, а также средства для обнародования и оживленного обсуждения результатов проверок;

- создать рамку для штрафных санкций, применимых к тем юридическим лицам, которые не оказывают содействия аудиторским проверкам по реализации ИОПДО;
- разработать предписание или другой руководящий документ по требуемой форме отчетности, включив в него, в обязательном порядке, форму сводного или разбитого по позициям (агрегированного или дезагрегированного) отчета.

Увеличить периодичность предоставления отчетов. ИОПДО требует ежегодного предоставления отчетов, но регулятивные или надзорные органы страны могут постановить, что отчеты о налоговых платежах, роялти и других платежах должны предоставляться чаще. Кроме того, отчеты об объемах добычи нефти или газа, или других ископаемых должны предоставляться ежемесячно или ежеквартально. МГЗС может принять решение не обнародовать информацию из этих отчетов до тех пор, пока не будет проведен аудит или сверка данных, но они помогут аудиторам или агрегаторам лучше выполнить свою работу, и регулятивным или надзорным органам страны быть более бдительными, если они уполномочены регулярно собирать и проверять информацию о платежах. Нигерия, например, публикует ежеквартальный Отчет об экономических показателях⁵⁵. Доверие к процессу реализации ИОПДО можно укрепить, если оперативно опубликовывать информацию (например, в течение нескольких недель после окончания конкретного отчетного периода). Если юридические лица будут знать, что их данные будут опубликованы, они, скорее всего, отнесутся более внимательно к информации, которую предоставляют.

Подготовить программу проведения реформ. После завершения аудиторской проверки, аудиторы обязаны включить в отчет информацию о несоответствиях и предоставить рекомендации о мерах по их устранению. Эти выводы должны послужить отправной точкой для работы гражданского общества над программой реформ исполнительной и законодательной властей, а в некоторых случаях, и судебной. В Части III данного руководства мы рекомендуем странам рассмотреть возможность перехода от так называемой Базовой ИОПДО к ИОПДО Плюс, но считаем, что такое решение проведения реформ может быть принято на основании любого отчета по реализации ИОПДО.

Конкретный пример 4.1 Рекомендации по проведению реформы: институциональный потенциал

«Необходимость создания институционального потенциала в Департаменте нефтяных ресурсов отмечалась в отчетах на протяжении нескольких лет. Ситуация остается неудовлетворительной, характеризуется недостаточным доступом к информации и отсутствием компьютеризованных систем. Требуется значительное усилие для исправления ситуации».

Финансовый отчет НИОПДО

<http://www.neiti.org.ng/FinalAuditReports-Sept07/FinancialFlowsReports/FinancialSystems.pdf>

Возможная программа реформы исполнительной власти. В некоторых случаях эксперты отмечают, что существующие правила и положения о налоговых платежах или роялти недостаточно ясно сформулированы⁵⁶, или что для эффективного мониторинга сектора следует укрепить потенциал регулятивного или надзорного органа⁵⁷. Такие реформы являются фундаментальными для обеспечения правительством подотчетности компаний и обеспечения получения народом страны максимальной выгоды от своих природных ресурсов. Гражданское общество может способствовать проведению реформы исполнительной власти принятием следующих мер:

- составить список реформ, которые следует осуществить в первую очередь;
- организовать встречи с руководителями всех соответствующих ведомств и побеседовать с ними о том, читали ли они отчет, и что планируют сделать по итогам отчета;
- обратиться в МГЗС с тем, чтобы реформа соответствующего ведомства была включена в повестку дня заседания группы;
- попросить законодательный орган, имеющий надзорные функции над соответствующим ведомством, провести слушания о реформах;
- поддержать просьбы ведомства о выделении бюджета на усовершенствование потенциала;
- воодушевить редакции газет и других СМИ и просить их опубликовать редакционные статьи и другие материалы на тему реформы соответствующего ведомства;
- поддерживать и положительно отзываться о руководителях ведомств во время проведения ими фактических реформ.

Возможная программа реформы законодательной власти. ОГО должны подумать о том, какие законодательные меры нужно будет предпринять после обнародований отчета по ИОПДО.

Аудиторы могут рекомендовать:

- строже отслеживать выполнение компаниями правил сотрудничества с аудиторами;
- увеличить финансирование на регулятивные/надзорные органы и функции;
- внести изменения в законодательство о выдаче лицензий на право пользования недрами;
- сообщать об аудиторских фирмах или аудиторах, работающих по ИОПДО, как органам законодательной, так и исполнительной власти.

Конкретный пример 4.2 Рекомендации по проведению реформы: институциональный потенциал: усовершенствование систем измерения

В Нигерии никогда не рассчитывали материальный баланс нефтяных углеводородов. Физический аудит позволил обнаружить отсутствие практики измерения добычи на устье скважины. Аудиторы порекомендовали рассчитывать материальный баланс нефтяных углеводородов ежегодно и улучшить системы измерений.

Сводное резюме ИОПДО Нигерии

<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Dec06.pdf>

ОГО следует оценить адекватность самой системы реализации ИОПДО, задав следующие вопросы:

- насколько полной является представленная отчетность;
- с достаточной ли периодичностью она предоставляется;
- обеспечен ли секретариат ресурсами для того, чтобы качественно выполнять возложенные на него обязанности;
- имеется ли адекватное финансирование для обнародования результатов отчетов;
- обеспечено ли финансирование работы по информированию журналистов, гражданского общества и всех интересующихся отраслью о результатах.

Гражданское общество должно контролировать поступающие в бюджет правительства средства. Для этого полезно задать несколько вопросов о том:

- как правительство тратит свою долю;
- были деньги израсходованы или отложены на какие-то цели;
- сколько конкретно было передано в бюджет отдельных регионов и местных органов власти;
- были ли эти суммы обнародованы.

Члены ОГО должны воздействовать на законодателей с тем, чтобы они проявляли большую активность и осуществляли контроль за деятельностью ключевых регулятивных органов и государственных предприятий отрасли (например, национальной нефтяной, газовой или горнодобывающей компании). Контроль можно осуществлять путем проведения слушаний или встреч, в ходе которых законодатели могут задать ведомствам и предприятиям вопросы о выполнении ими своих законных обязательств. Это еще и хорошая возможность для ОГО встретиться с законодателями и предложить им свои вопросы к отрасли.

Глава 4. Этап распространения	Да/Нет
XVIII. Как понимать результаты отчетов	
<i>Сумели ли аудиторы сверить потоки в соответствии со стандартами ИОГДО? Отражена ли в отчете следующая информация ...</i>	
1. Сколько всего средств было заработано правительством?	
2. Сколько за счет налоговых платежей, роялти или других категорий платежей?	
3. Соответствуют ли отраженные в отчетах компаний суммы платежей полученным правительством доходам?	
4. Все ли существенные потоки были сверены?	
5. Если правительство получило оплату в форме нефти, каким образом и по какой цене за нефть была произведена оплата?	
6. Были ли выявлены несоответствия?	
7. Соответствует ли отчет международным стандартам и/или другим согласованным с МГЗС стандартам?	
<i>Какие проблемы управления были обнаружены? Отражена ли в отчете следующая информация ...</i>	
1. Возникали ли у аудиторов проблемы с получением доступа к качественной информации?	
2. Были ли представленные данные полными? Компьютеризована ли система учета?	
<i>Какие проблемы поведения компаний были обнаружены? Отражена ли в отчете следующая информация ...</i>	
1. Предоставили ли все компании полные и аккуратно заполненные формы?	
2. Какие компании не оказывали содействия?	
3. Какие меры были приняты в отношении компаний, которые не оказывали содействия?	
4. Соответствовали ли представленные компаниями данных о платежах их собственным ранее представленным отчетам?	
<i>Какие реформы рекомендовали аудиторы? Были ли поставлены перед аудитором/агрегатором следующие вопросы ...</i>	
1. Соответствует ли государственная система учета платежей международным стандартам? Если нет, предложены ли в отчете меры по ее улучшению?	
2. Проводит ли правительство проверки или аудит налоговых платежей или роялти в соответствии с международными стандартами аудита?	
3. Соответствует ли финансовые отчеты правительства международным стандартам аудита?	
4. Соответствуют ли финансовые отчеты компаний международным стандартам аудита?	
5. Можно ли считать понятными и эффективными законы и положения, регулирующие обязательства компаний по платежам?	



Глава 4. Этап распространения (продолжение)		Да/Нет
XIX. Обсуждение результатов отчета		
<i>Удалось ли ОГО ...</i>		
1. Прийти к своим собственным выводам о том, что является наиболее важным для обсуждения из отчета по ИОПДО?		
2. Предложить Секретариату и МГЗС в своей стране, как и где лучше всего провести презентации отчета?		
3. Попросить, чтобы МГЗС провела брифинги по отчету, и провести собственные брифинги?		
4. Опубликовать передовицы в национальных и местных газетах?		
5. Дать интервью по радио (ток-шоу), отвечая на вопросы об ИОПДО и отчетах?		
6. Провести специальные семинары с разъяснением результатов?		
7. Обратиться в международные группы защиты общественных интересов с просьбой о помощи в переводе отчета и распространение результатов?		
XX. Проведение рекомендованных реформ		
<i>Удалось ли МГЗС принять меры к тому, чтобы ...</i>		
1. Закрепить положение о предоставлении отчетов в будущем?		
2. Увеличить периодичность предоставления отчетов?		
3. Подготовить программу проведения реформ?		
4. Активизировать процесс внедрения принципа прозрачности?		





Ч А С Т Ь II

**Хозяйственная
деятельность
добывающего
сектора**

DRILLING DOWN

ГЛАВА 5.

Правовая и экономическая база

Заинтересованным в реализации ИОПДО сторонам нужно понимать, как богатства недр страны – нефть, газ или другие природные ископаемые – переводятся в деньги. Знание государственной системы страны поможет им выявить, о каких платежах или потоках выгод должны отчитываться компании, и какие государственные органы должны отчитываться о получении этих платежей. Знание об источниках доходов своей страны, а именно налоговых платежах компаний, роялти или доли продукции нефти, газа или минералов, является первым шагом в понимании причин недостатков. В определении задолженностей компаний существует масса возможностей сделать случайные или преднамеренные ошибки в расчетах. Если правительство не будет проверять правильность платежей и обнародовать результаты проверок, то это может привести к злоупотреблениям и коррупции финансовых органов. В данной главе мы стремимся объяснить, как риск и вознаграждение влияют на правовую систему и контракты, регулирующие добывающие отрасли. В Главе 6 описаны формы наиболее распространенных в добывающих отраслях контрактов; в Главе 7 – способы производства оплат правительству; в Главе 8 – какие государственные ведомства управляют этими ресурсами, и в Главе 9 описаны методы контроля правительства за поступлением этих сумм, а также наиболее уязвимые к бесхозяйственности или коррупции разделы финансовой системы. Мы надеемся, что эта информация послужит на пользу ОГО и поможет привлечь правительство к ответственности. В тех странах, где правительство не соблюдает правил отчетности, ИОПДО должна стать гарантом обеспечения проведения проверок.

5.1 Правовая основа

Законы и нормативно-правовые акты вместе с контрактными обязательствами определяют, как будет осуществляться разработка недр, и какие платежи получит страна в обмен за данное компании разрешение пользоваться богатствами ее недр. Это двусторонние отношения, в которых обе стороны нуждаются друг в друге, поэтому должны искренне считать условия отношений справедливыми. Подписанные контракты и законы, регулирующие налоги и другие платежи, определяют размеры платежей компании и получателя. Для придания контекста этому объяснению, мы описываем роли риска и вознаграждения в определении правовой основы в стране, основные типы контрактов и платежей по этим контрактам.

Конкретный пример 5.1 Национальные нефтяные компании

Во многих странах создаются национальные нефтяные компании, и на них возлагается ответственность за разведку, добычу и экспорт нефти; иногда для этого они вступают в партнерские отношения с другими компаниями. ННК, в этом случае, также обязаны платить правительству налоги и роялти, или другие формы компенсации. Правительство заинтересовано в том, чтобы ННК была эффективной и аккуратно вносила в казну государства все положенные ей по договору с правительством суммы. У правительства, кроме интереса в обеспечении государственных доходов, может быть еще намерение возложить на эту компанию обязательства по управлению социальными программами или созданию рабочих мест. И в том, и в другом случае, граждане страны получают пользу, если требования правительства и продуктивность компании будут известны широкой общественности.

5.2 Риск и вознаграждение: факторы, оказывающие влияние на условия контракта

Контракты нефтяной, газовой и добывающей отраслей могут быть длинными и сложными, так как составители пытаются предусмотреть все возможные непредвиденные обстоятельства, которые могут произойти в период действия контракта (а это может быть несколько десятков лет), и заранее определить действия всех сторон, если такие непредвиденные обстоятельства произойдут.

Однако существует всего лишь несколько ключевых условий и основных компонентов контрактов. По сути, они сводятся к ответам на перечисленные ниже вопросы.

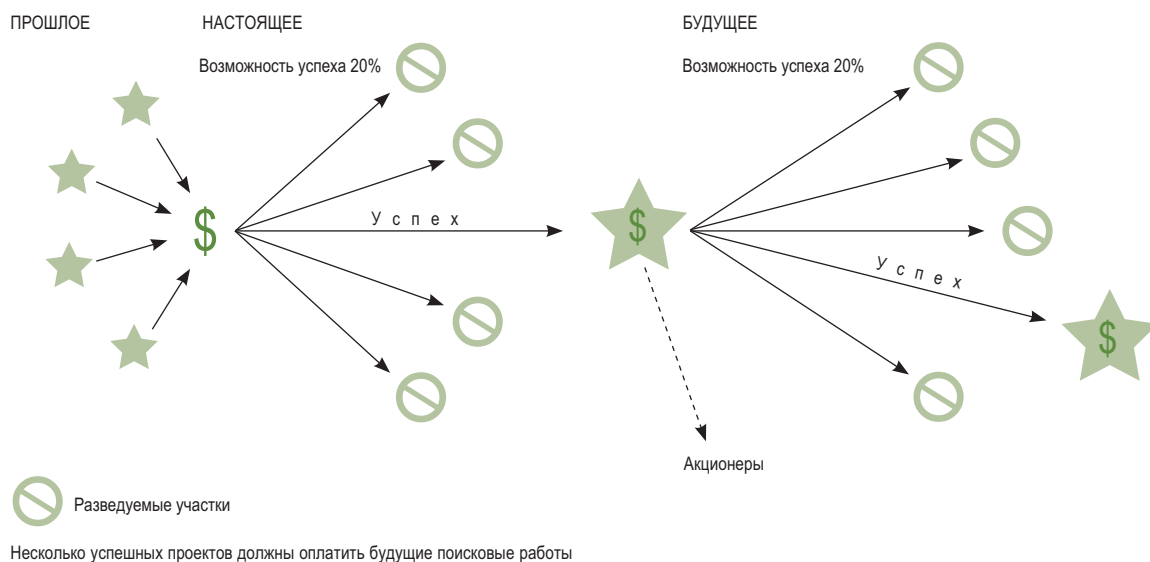
- Кто будет платить за поисково-разведочную работу и разработку месторождения?
- Как будет осуществляться финансирование добычи?
- Кто будет заниматься оперативным управлением?

- Как будет проводиться раздел или продажа продукции?
- В каком порядке будут производиться выплаты?

На эти вопросы в разных типах контрактов даются разные ответы. Важно понимать, что добывающие компании все время берут на себя риск. Это и риск при проведении поисково-разведочных работ, и колебания цен на сырьевые товары, и финансирование разведки, производственные затраты, оплата технической экспертизы и управления операциями. В обмен на это компании ожидают получения справедливого вознаграждения, хорошего коэффициента окупаемости капиталовложений и предоставления контроля за реализацией программы.

Все отрасли, связанные с добычей сырьевых продуктов, подвержены риску, но это обдуманый или расчетный риск. Расчет основан на вероятности реализации многих разных факторов. В конечном счете, компании необходимо обеспечить свое участие в успешной операционной деятельности (получение вознаграждения), чтобы возместить потери на неудачную разведку (риск).

Вставка 5.1 Устойчивое вознаграждение в сравнение с риском



Например, представьте себе, пять возможных поисково-разведывательных проектов в пяти разных странах. Предварительные исследования в этих странах показали, что существует 20 процентов вероятности наличия нефтезапасов на каждом из разведываемых участках, иными словами, существует 20 процентов возможности успеха (ВУ). Получается, что один из данных пяти поисково-разведывательных проектов может принести коммерческий успех. Для устойчивого положения в отрасли, нефтедобывающая компания должна иметь достаточно дохода от одного успешного проекта на проведение в будущем бурения скважин на пяти или более разведываемых участках.

Контрактные условия соглашений или законодательных актов о разделе продукции, должны предоставлять компании справедливое вознаграждение за риски, которым компания себя подвергает. Если риск большой, то и условия контракта, как правило, предусматривают более щедрое вознаграждение.

Во время проведения переговоров приходится решать уравнение со многими неизвестными. Если во время переговоров участок находится в еще непроверенном нефтеносном бассейне, то предположения строятся на данных об этом участке, вероятности наличия на участке запасов нефти, вероятности технической пригодности этого участка для разработок, сколько нефти можно будет получить из скважины (так называемый «дебит скважины»), сколько времени уйдет на то, чтобы объем добытой продукции оплатил капиталовложения на проведение работ, и тому подобное.

Как только будет доказано, что в бассейне есть нефть, начнут исчезать неизвестные, например, будет доказано наличие нефтеносной породы. Это снизит уровень риска, и страны зачастую начнут изменять условия следующего поколения контрактов, искать более выгодный коэффициент окупаемости вложений, чтобы отразить этот сниженный риск. Позднее, когда закончится бурение на всех разведываемых участках, или же будет подходить к концу срок эксплуатации шахты, условия налогообложения могут быть облегчены опять, чтобы привлечь компании к разведке меньших или более окраинных участков.

Таким образом, понятно, что в контрактах могут быть разные условия. Например, в углеводородном бассейне условия будут зависеть от привлекательности площади и от того, на каком этапе срока эксплуатации бассейна подписывается контракт. Другие внешние факторы, в частности, предвидение направления колебаний цен на нефть во время переговоров по контракту, также могут влиять на условия. Это же справедливо и в отношении контрактов на природный газ или другие полезные ископаемые. Если во время подписания контракта ожидается понижение цен, разработчики могут ожидать больший финансовый риск и стремиться обговорить условия, которые сделают проект жизнеспособным и экономически выгодным при низких ценах. (Как международные, так и национальные нефтяные компании учитывают данные факторы, принимая решение о целесообразности инвестиций в новые разработки.) Подобная ситуация повлияла на условия всех подписанных в конце 1990-х гг. контрактов, когда цены на нефть, газ и сырьевые товары были очень низкими. И, наоборот, когда цены на сырье идут вверх, и ожидается их стабилизация на высоком уровне, например, с 2004 до 2008 гг., страны-собственники недр полагают, что риск невелик, и требуют условий, которые не принимают в расчет возможности понижения цен. В нефтяной отрасли в конце 1990-х и самом начале 2000-х, например, средняя цена в 20 долларов за баррель держалась несколько десятилетий, поэтому компании требовали, чтобы проект оставался жизнеспособным и экономически выгодным при цене 15 долларов за баррель. Нефтеносный песчаник Канады, например, и похожие участки не рассматривались как коммерчески интересные. Но

в последние годы, когда цена превысила 40 долларов за баррель и дошла до средней цены от 60 до 70 долларов за баррель, проекты разработки месторождений нефтеносного песчаника, которые требуют цены в 30-35 долларов за баррель, рассматриваются как жизнеспособные и экономически выгодные.

Важность этих переменных параметров для Базовой ИОПДО состоит в том, что агрегаторы или аудиторы должны стремиться к обеспечению выполнения сторонами условий множества разнообразных типов контрактов. Для реализации ИОПДО Плюс заинтересованные стороны должны принять решение об уместности форм контрактов своих стран для всех видов рисков в стране и международных рынках.

ГЛАВА 6.

Основные виды договоров

Различные виды принятых в добывающих отраслях договоров (контрактов) определяют права и обязанности правительства и коммерческих операторов. Эти договора составляются при различных обстоятельствах, имеют разные формы, их цель – распределение рисков и вознаграждения в случае успешного завершения работ между участвующими в проекте сторонами.

Три основных вида договоров: (1) договора (или соглашения) о разделе продукции (ДРП или СРП); (2) концессионные соглашения (концессии); и (3) договора о техническом обслуживании.

Другие формы договоров, в частности, договора с гарантированным уровнем или с установленным пределом колебания цен (*margin agreements*) и договора с минимальной гарантией (*risk service agreements*), встречаются реже и в данном пособии упоминаются лишь мельком. Следует также отметить, что новые варианты основных форм контрактов разрабатываются и развиваются по мере того, как правительство и отрасли отработывают свое понимание бизнеса, реагируют на возникающие новые потребности и задачи, и отвечают на реальное состояние рынка.

ОГО должны разбираться в этих видах договоров хотя бы в общих чертах, чтобы:

1. понимать, как выполнение сторонами условий этих договоров влияет на доходы и поступления от добывающих отраслей в бюджет правительства (в отрасли это называется «государственные налоги и сборы»);
2. оценить, насколько эти договора справедливы для страны.

6.1 Договора о разделе продукции

Договора о разделе продукции (ДРП) – это своеобразные бартерные сделки по которым компания разрабатывает месторождения под контролем правительства. Компания (или подрядчик) полностью предоставляет все финансирование, включая рискованный капитал, и возмещает свои затраты произведенной продукцией, т.е. нефтью. (В газовой индустрии ДРП чрезвычайно редки, а в горнодобывающем секторе правительства могут потребовать выплату роялти в натуральном выражении, но не пользуются форматом ДРП.)

Правительство и компания делят между собой доход по оговоренной сторонами формуле, а потому распределяют его в натуральном выражении, т.е. нефтью. Договора о разделе продукции, в большинстве стран, также содержат условие об оплате налогов, то есть, если государство получает свою долю дохода нефтью, то продукция компании не облагается налогом. В ДРП правительство является собственником недр, хотя и соглашается в соответствии с договором компенсировать затраты компании на разработку месторождения в форме «натурального выражения».

Конкретный пример 6.1 Как правительство управляет проектами, осуществляемыми по ДРП

Заинтересованные стороны должны внимательно проследить, как правительство, представленное через НКК или другое юридическое лицо, контролирует проектами по ДРП. В ДРП подрядчику предоставляется операционный контроль за месторождением. Управление осуществляется комитетом, в который, как правило, входит равное количество представителей от государственного предприятия и подрядчика. Этот управленческий комитет отслеживает темпы поисково-разведывательных работ и производства, а также связанные с проектом затраты. Кроме того, комитет имеет надзорные и контрольные функции через совместные планы работы, бюджеты, основные контракты, планы стратегического развития. Вся эта деятельность должна быть предварительно одобрена НКК.

Какие потоки выгод следует рассматривать в рамках ИОПДО? Основной поток выгод (или источник платежей) по ДРП – это право страны на свою долю продукции. Нефтедобывающие компании могут также облагаться разными налогами и платежами.

Какие ключевые вопросы ведения бухгалтерского учета следует рассматривать в рамках ИОПДО? С точки зрения реализации ИОПДО, основные связанные с данной формой контракта вопросы включают:

1. расчет доли платежей, передаваемой в натуральном выражении;
2. расчет эквивалентной денежной стоимости платежа, передаваемого в натуральном выражении.

В нефтяных ДРП термин «компенсационная нефть» означает нефть, которую подрядчик оставляет у себя в качестве компенсации за свои затраты на разведку, разработку и добычу. «Прибыльная нефть» – это остаток нефти, который распределяется между коммерческим оператором и правительством в соответствии с оговоренными заранее соотношениями. Иногда пользуются еще одним термином, «налоговая нефть», или часть продукции, которую следует передать государству в качестве его доли налогов (в отличие от его доли прибыли). Некоторые страны включают количество нефти, которую они должны получать в качестве налогов, в свою долю прибыльной нефти.

Конкретный пример 6.2 Расчет количества прибыльной нефти

Ключевыми вопросами в рамках ИОПДО являются выплаты компенсационной нефти и прибыльной нефти, оценка прибыльной нефти правительством, другие налагаемые на компании налоги, и как нефть переводится в деньги (компанией от имени государству или самой ННК). Ключевыми вопросами процесса, за пределами Базовой ИОПДО, является методика расчетов компенсационной нефти и адекватное управление сектором со стороны правительства.

Конкретный пример 6.3 Расчет количества компенсационной нефти

Следует проверить, как контролируются расходы, насколько эффективно представители правительства в управленческом комитете выполняют свои обязанности, и как финансовые расходы превращаются в количество баррелей (см. Приложение E).

В каждой стране существует своя формула для расчета долей, которая может быть отражена в договоре (контракте) или закреплена законодательно. Аудиторы или агрегаторы ИОПДО должны убедиться, что эти формулы правильно рассчитаны компаниями и правительствами, и что страна получают причитающуюся ей долю дохода.

Зачастую, даже просто читая условия контракта, трудно точно определить, на какое именно количество нефти имеет право государство в соответствии с договором о разделе продукции. Аудитору нужно знать уровень добычи по итогам каждого конкретного года, тогда он сможет проанализировать условия контракта и определить, какую именно долю продукции (или количество компенсационной нефти) компании разрешается удержать для покрытия своих расходов, что осталось после покрытия расходов (или количество прибыльной нефти), и какая часть от количества прибыльной нефти должны быть передана государству в соответствии с условиями контракта. Более подробное объяснение, как компании рассчитывают допустимые расходы и компенсационную нефть, представлено в Приложении E; подробное объяснение, как рассчитывать прибыльную нефть в рамках ДРП, представлено в Приложении F. В Приложении G разъясняется, какую часть акционерного капитала компания

имеет право удерживать по условиям ДРП (совокупное количество нефти, которое может удерживать у себя компания, включая компенсационную нефть и прибыльную нефть).

Какие ключевые вопросы государственного управления возникают в связи с ДРП?

Государственное предприятие контролирует вопросы управления ДРП, поэтому все решения в ходе операционной деятельности должны пройти процесс бюрократического одобрения, особенно решения в отношении расчетов количеств компенсационной нефти. Почти всегда возникают ситуации, когда некоторые расходы не получают одобрения вообще, или не получают его своевременно даже тогда, когда эти расходы имеют законное объяснение и должны быть одобрены. На продвинутых этапах заинтересованным сторонам имеет смысл проверить, насколько эффективно назначенное государственное предприятие осуществляет управление.

Когда правительство выступает в качестве партнера в концессии или ДРП, может возникнуть несколько вопросов. В частности:

- может ли правительство оплатить свою долю (или долевое участие);
- не вызывает ли участие правительства конфликта интересов для смешанной (совместной) компании;
- адекватны ли аудированные счета смешанной компании с точки зрения целей реализации ИОПДО.

Разъяснение данных вопросов представлено в Приложении Е.

6.2 Концессионные соглашения

Концессионное соглашение предоставляет компании (или, что более типично, ведущей компании и ее партнерам по совместному предприятию) лицензию на право разработки полезных ископаемых на определенной географической территории. Право собственности на извлекаемые ресурсы (например, нефть или медь) при этом принадлежит разработчику. Владелец концессии за свой счет финансирует весь объем работ по разведке, разработке и производству ископаемых. Правительство государства-собственника недр обычно получает роялти и оплату за площадь месторождения в акрах, а также взимает с совместного предприятия подоходный и другие налоги, бонусы и отчисления на социальные нужды. В горнодобывающей отрасли размер и порядок выплаты компенсаций за пользование недрами и вопросы соблюдения соответствующего законодательства могут определяться в рамках закона или нормативного акта о недрах. Особые условия – включая освобождение от роялти или порядок возмещения особых затрат – могут также оговариваться в тексте заключаемых договоров. В том случае, если правительство страны участвует в совместном предприятии в качестве партнера, оно также получает соответствующую часть прибыли, соразмерную степени своего долевого участия.

Какие потоки выгод следует рассматривать в рамках ИОПДО? Роялти, оплата за площадь месторождения в акрах, сборы за разработку месторождения, налоговые платежи совместного предприятия, а также бонусы и социальные налоги.

Какие ключевые вопросы ведения бухгалтерского учета следует рассматривать в рамках ИОПДО? Здесь ключевым является, насколько правильно рассчитывает компания налоговые платежи, роялти и другие сборы, определенные в концессионном соглашении. В Главе 7 рассматриваются связанные с расчетами налогов и роялти вопросы.

Конкретный пример 6.4 Проверка расчетов ставки роялти

ИОПДО требует только, чтобы аудитор сверил расчеты компаний по ставке роялти (и экспортной пошлины, а также НДС, если таковой исчисляется) с расчетами правительства, и сообщил, соответствует ли они друг другу. Заинтересованные стороны могут потребовать от аудитора проверить предоставленные цифры. Один из способов – это сверка произведенных компанией и государством расчетов добытых компанией полезных объемов нефти или газа. Если ставка роялти является изменяемой величиной (зависящей от мировых цен или объема добычи, то аудитор может проверить цифры правительства и компаний, чтобы убедиться в правильности расчетов обговоренной ставки роялти).

6.3 Договора о техническом обслуживании

В рамках договора о техническом обслуживании государство сохраняет за собой право собственности на полезные ископаемые и заключает с компанией соглашение об оказании технических услуг, таких как поисково-разведочные работы, строительство и общее управление процессом разработки. Добываемые природные ресурсы при этом принадлежат государству, а деятельность компании оплачивается в денежной форме или в форме сырьевого продукта (т.е., нефтью).

В рамках такого соглашения размер получаемого компанией вознаграждения определяется не количеством производимой продукции, а объемом выполненных работ (например, количеством затраченных подрядчиком человеко-часов). Хотя обычно такого рода соглашения мало привлекательны для нефтяных компаний, участие в них все же может рассматриваться в качестве способа получения доступа к перспективным месторождениям с возможностью приобретения прав на самостоятельную разработку в будущем. Такие соглашения неоднократно заключались в ближневосточных странах-членах ОПЕК, таких как Иран, Кувейт и Саудовская Аравия, на ограниченный срок и для реализации конкретных поисково-разведывательных или строительных проектов.

Какие потоки выгод следует рассматривать в рамках ИОПДО? Договора о техническом обслуживании не включены в ИОПДО, так как в этом случае компании не производят никаких платежей правительству страны.

6.4 Другие виды договоров

Договора с гарантированным уровнем (еще их называют с установленным пределом колебания цен) или с минимальной гарантией возмещения представляют собой еще два возможных вида соглашений, однако используются они редко – в основном в нефтедобывающей отрасли. Они упоминаются в данном руководстве лишь в образовательных целях.

Контракты с гарантированным уровнем возмещения (или с установленным пределом колебания цен). Исторически такие договора являлись частью некоторых концессионных соглашений. В настоящее время они обычно не используются. При гарантированной системе владелец концессии осуществляет добычу нефти и получает фиксированный процент ее рыночной цены или фиксированную сумму за баррель (в некоторых случаях эти условия могли корректироваться). Хотя ценовая маржа при этом, как правило, невелика (например, 2 доллара за баррель), такого рода соглашения могут все же представлять интерес для нефтяных компаний в условиях низких цен на нефть. Такие соглашения до сих пор действуют в Абу Даби и Омани, однако больше не используются при заключении новых сделок.

Контракты с минимальной гарантией возмещения. Контракты с минимальной гарантией возмещения применяются при организации добывающих проектов в форме концессии, предусматривающей оплату ее владельцем роялти и налогов. При этом покупателем нефти является ННК, которая приобретает нефть по заранее установленной низкой цене. В рамках такого рода соглашений, до сих пор существующих в отдельных странах Латинской Америки (например, в Аргентине), ННК в полном объеме пожинает плоды роста цен на нефть, а владелец концессии обречен строить свою деятельность в условиях установленного потолка цен, исключая возможность получения значительной прибыли.

6.5 Какие потоки выгод следует рассматривать в рамках ИОПДО?

Добывающая компания отчитывается о добыче продукции, налогах, роялти или других сборах, которыми облагается данная продукция. Когда прибыль ограничивается фактическим ценовым порогом (потолком), то налог на прибыль будет меньше, чем при другом виде договорных отношений.

ГЛАВА 7.

Основные виды доходов правительства

ИОПДО требует, чтобы все поступающие правительству существенные платежи за нефть, газ и минеральную продукцию были обнародованы. Правительства стран получают доходы от разработки недр (нефть, газ, другое минеральное сырье) в разных формах, основные среди них:

- налоги;
- роялти;
- оплата в натуральном выражении;
- бонусы;
- дивиденды;
- рента.

Косвенные выгоды, например, когда компании строят дороги или мосты в обмен на право долевого участия в разработке действующего месторождения или шахты, не включены в формы раскрываемой отчетности в рамках ИОПДО. Ниже мы приведем ряд причин, по которым заинтересованным сторонам следует подумать о включении этих данных в отчетность.

Как уже отмечалось в Главе 5, государственные налоги и пошлины (или доля правительства) на разработку нефти, газа или минерального сырья зависят от уровня геологического, политического или коммерческого риска на момент инвестирования. В целом, эта доля правительства представляет собой совокупность налогов, роялти,

долевого участия в разделе продукции, другие наличные средства, полученные в ходе операционной деятельности. Таблица 7.1 иллюстрирует в целом долю, которую получают правительства по итогам операций нефтяной и газовой отраслей.

Таблица 7.1 Доля правительств, получаемая от операторов нефти и газа в разных странах

Страна	Доля правительства в %
Камерун	11
Мексика	31
Канада	35
США, Мексиканский залив	42
Филиппины	46
Бразилия	48
Казахстан	52
Кот-д'Ивуар	55
США, Техас (наземная добыча)	59
Экваториальная Гвинея	60
Азербайджан	62
Нигерия (глубоководная добыча)	65
Габон (наземная добыча)	73
Судан	77
Россия, Сахалин 2	81
Норвегия	84
Нигерия (наземная добыча)	87
Иран	93

Источник: Главное бюджетно-контрольное управление США, 1 мая 2007 г.

7.1 Налогообложение

Доход правительства от добывающих отраслей состоит из разных видов налогов. Ниже описаны общепринятые формы налогообложения и несколько способов изменения налоговых режимов для обеспечения особых местных потребностей или решения конкретных задач.

Конкретный пример 7.1 Налогообложение по расчетной (или предполагаемой) ставке налога

В нефтяной отрасли речь идет о больших деньгах, поэтому налогоплательщики вносят платежи в процессе получения продукции (как правило, ежемесячно), пользуясь расчетными ставками налога. В конце года эти ставки сравниваются с точно рассчитанными ставками налогообложения за прошедший год, и, в случае переплаты или недоплаты, проводится окончательное погашение налогового платежа.

ТНалоги на прибыль. Во многих странах налогом облагается прибыль, полученная компанией от добычи сырьевого продукта. Эти налоги удерживаются с дохода за минусом расходов. В некоторых случаях удерживается базисная налоговая ставка и дополнительный налог на сверхприбыль, или прибыль, полученную от удорожания цен на нефть.

Великобритания удерживает корпоративный налог и налог на нефтяные доходы, Нигерия – на прибыль от продажи нефти, Ангола – на нефтяные доходы, Казахстан – на сверхприбыли. В США введен налог на непредвиденную прибыль.

Здесь следует задать себе и учесть два вопроса:

- Правильно ли рассчитаны налоговые платежи (другими словами, точно ли указаны суммы расходов и разрешено ли оператору производить вычет этих сумм)?
- Своевременно ли вносятся налоговые платежи?

Корпоративный налог (или налог на корпорации). Прибыль компании, исчисляемая как валовой объем продаж минус операционные издержки, проценты по займам, амортизационные отчисления, скидки на истощение недр и любые другие разрешенные издержки, облагается налогом с корпораций. Обычно ставка такого налога варьируется в пределах от 15 до 45 процентов, однако в случае добычи углеводородов она может иногда достигать 85 процентов от чистой прибыли. Налог уплачивается соответствующим налоговым или финансовым органам в денежной форме.

Исключительно важную роль при исчислении налоговых сумм играет структура разрешенных к списанию «операционных издержек». В целях реализации ИОПДО следует иметь в виду, что операционные издержки содержат множество спорных статей. В целях централизации необходимых закупок многие международные добывающие компании основали в третьих странах специальные закупочные объединения, и местные организации видят только инвойсы этих закупочных объединений, а не отдельные инвойсы независимых поставщиков, отсюда и недостаточная прозрачность в отношении реальных цен. Эти объединения, как правило, включают над-

бавки для покрытия своих административных и накладных расходов, а возможно, и собственную прибыль.

Еще одна потенциально непрозрачная область – это порядок отнесения оплаты труда командированного из-за рубежа персонала на счет операционного подразделения на месте. Ставки оплаты труда таких специалистов будут, по всей вероятности, значительно выше, чем стоимость равноценной местной рабочей силы, вследствие дополнительного включения в них накладных расходов и прибыли головной международной компании, а также прямых издержек, связанных с переездом (таких, как подъемные, жилищные расходы или затраты на дополнительное обучение). В преобладающем большинстве случаев реальная структура таких издержек будет далеко не очевидна для руководства местной компании.

Конкретный пример 7.2 Налоговые каникулы (временное освобождение от уплаты налогов)

Чтобы привлечь инвесторов, правительства иногда соглашаются на так называемые «налоговые каникулы» (временное освобождение от уплаты налогов), когда законодательством определяется срок, в течение которого налоги не удерживаются, или разрешается безналоговый амортизационный период и все первоначальные капиталовложения подлежат полному списанию с налоговых платежей. Налоговые каникулы не пользуются особой популярностью, воспринимаются отрицательно с политической точки зрения, и их влияние на финансовые потоки вновь создаваемого месторождения не очень значительно, так как в первые годы своего существования новое разрабатываемое месторождение все равно является убыточным и, в связи с этим, не платит налоги на прибыль.

В нефтяных и газовых компаниях трудно увязать расходы или издержки на поисково-разведывательные работы с физической деятельностью компании. В основном, эти поиски не приносят успеха и не дают конкретных результатов, с которыми можно было бы связывать издержки. Хорошая система контроля необходима для мониторинга и управления этими издержками. Как правило, они подлежат списанию с налогов, поэтому оказывают прямое воздействие на налоговые платежи компаний.

Конкретный пример 7.3 Налоговые режимы

ИОПДО требует только совпадения расчетов компаниями и правительством сумм налоговых платежей. Однако, учитывая сложность этих расчетов, заинтересованные стороны должны уточнить у проверяющих отчетность компаний аудиторских фирм, проверяли ли они сами расчеты и могут ли подтвердить их соответствие международным стандартам бухгалтерского учета. Это обеспечит проведение проверки расчетов и подтверждение правильности списания только разрешенных для списания расходов и издержек. Заинтересованные стороны должны понимать, что при существующих системах налогообложения правительство не может получить значительный доход от добычи нефти на раннем этапе получения продукции, так как компании возмещают крупные капиталовложения в разработку месторождения.

ИОПДО может быть использована как способ проведения анализа существующей в стране системы налогообложения, и поможет увидеть, насколько она уместна для данной страны, увеличивает ли она богатства страны, привлекает ли инвестиции, и/или упрощенная система может оказаться более удобной для мониторинга и обеспечения выполнения.

Местный подоходный налог. Страны могут облагать компании-операторы прямыми налогами в местный бюджет (например, Киргизская Республика). Такие налоги могут быть связаны с затратами на обеспечение рабочей силой, или составлять процентные отчисления от налога на прибыль. Делается это для того, чтобы гарантировать получение некоторых выгод на местном уровне.

Иногда операторы месторождения вносят прямые взносы, в денежном или натуральном выражении, непосредственно на местах. С этими взносами, однако, нужно обращаться крайне осторожно, так как они могут разжечь конфликт между общинами или административно-территориальными подразделениями, которые поставляют кадры, опыт и услуги данному оператору, однако получаемое вознаграждение не распределяется соответственно этому вкладу. Недавно на этой почве возникли проблемы на одной из крупных золотодобывающих шахт в Перу, где разгорелась вражда на местном уровне, и даже акты насилия.

Личный подоходный налог. Этим налогом могут облагаться доходы ключевых иностранных специалистов и руководителей.

Налог на добавленную стоимость. В большинстве стран существует налог на добавленную стоимость в размере 10–20 процентов, которым облагается любая деятельность, направленная на повышение стоимости товаров или услуг. Этот налог, напрямую взимаемый правительством страны, распространяется на горнодобывающую промышленность.

Налоги на импорт и экспорт. В целях стимулирования национальных производителей, большинство стран облагают импортируемые товары специальным налогом. Иногда для увеличения поступлений в казну налогом облагается и идущая на экспорт отечественная продукция. Некоторые страны освобождают новые проекты развития от этих налогов с целью поощрения иностранных капиталовложений.

Налог на сверхприбыль. Этот налог обычно соразмерен с рентабельностью предприятия и может вступать в действие после превышения проектом определенной, заранее установленной нормы рентабельности (например, 20 процентов). В альтернативном варианте, «базисная» ставка налога может распространяться на прибыль всех предприятий, а обложению дополнительным налогом могут подлежать только конкретные проекты, отличающиеся своеобразным характером, размером или местоположением. Такой подход к налогообложению называется «ring-fencing» (см. Глоссарий).

Пример Папуа-Новая Гвинея

Папуа-Новая Гвинея была одной из первых стран, разработавших ставки налогов на дополнительную прибыль (НДП); система налогообложения в стране считается одной из самых сложных в мире.

Сектор	Базисная ставка налога на прибыль	Ставка НДП
<i>Горная добыча</i>	<i>35%</i>	<i>35%</i>
<i>Нефть</i>	<i>50%</i>	<i>50%</i>

Налог на дополнительную прибыль взимается в том случае, когда «чистые денежные поступления» являются положительными. Другими словами, когда сумма налогооблагаемого дохода за минусом разрешенных для вычета издержек превышает капитальные вложения и выплаченный подоходный налог. (В противном случае эти суммы переносятся и корректируются в соответствии с колебаниями обменного курса.) Практически это означает, что налог на дополнительную прибыль начинает исчисляться с того момента, когда практическая стоимость инвестиции полностью возмещена. Для исчисления применяются процентные формулы (сложные), но, по сути, это процент прибыли за минусом базисного налога на прибыль.

Налог на непредвиденную прибыль. В условиях недавнего всплеска цен на сырьевые ресурсы, вызванного бурным ростом экономики Китая и Индии, многие компании получили существенную дополнительную прибыль, что побудило правительства принимающих стран к увеличению их налогообложения сверх уровня, предусмотренного первоначальными соглашениями. Такой дополнительный налог иногда называют налогом на непредвиденную прибыль. Вновь заключаемые контракты все в большей мере предусматривают возможность такого дополнительного налогообложения, пороговая точка которого может зависеть от методики расчета периода окупаемости первоначальных капиталовложений, взаимно согласованной доходно-

сти инвестированного капитала, роста рыночных цен на сырье сверх установленного базового уровня или увеличения валового объема прибыли. При справедливом определении формулы для исчисления такого налога обе участвующие в соглашении стороны должны быть удовлетворены порядком распределения непредвиденной прибыли.

Налог, удерживаемый с дивидендов. При переводе компаниями полученной чистой прибыли или дивидендов из одной страны в другую их суммы могут облагаться налогом с дивидендов, фактически представляющим собой дополнительный налог на прибыль. Некоторые страны при этом имеют соглашения о предотвращении двойного налогообложения, в силу действия которых налоговая ответственность компании в отношении переводимых сумм в стране назначения перевода может быть уменьшена или вообще сведена к нулю.

Конкретный пример 7.4 Налогообложение в ходе всего срока реализации проекта

Осиновые ставки налогов являются фиксированными, или периодически твердо устанавливаются правительством. Но страны заинтересованы в том, чтобы у компаний был стимул получить все до самой последней капли (грамма) из скважины или шахты, и тем самым продлить срок разработки сырьевых запасов страны. Налоговые ставки часто способствуют созданию у компаний стимула продолжать добычу, даже если расходы велики, а уровень добычи невысок. Это обратный налогу на сверхприбыли налог, когда правительство может менять ставки таким образом, чтобы иметь возможность зарабатывать больше при повышении цен. В некоторых контрактах налоговые ставки меняются в зависимости от таких критериев, как рентабельность предприятия, исторически измеряемая такими показателями, как способность получать прибыль, или внутренняя норма рентабельности предприятия (в английском сокращении IRR или ROR), соотношение чистой прибыли к расходам, или совокупный коэффициент чистая прибыль оператора/расходы (английский термин – «R-Factor»).

Примечание о базовых ценах на нефть. Ряд налогов устанавливается на базе доходов проекта. Нефтяные доходы – это добытая нефть, умноженная на цену нефти. Хотя базовые цены на нефть, или спотовые цены на нефть, открыто публикуются (например, цены на марку Brent или марку под названием западно-техасская средняя нефть, часто употребляется английский термин West Texas Intermediate), фактические цены экспорт сырой нефти из разных стран могут существенно отличаться.

Конкретный пример 7.5 Определение базовой цены на нефть

Сравните разные цены и посмотрите, насколько приемлемы базовые цены для определения ставки налогов

Рыночные цены на нефть зависят от целого ряда факторов. Хотя цена на различные сорта нефти в значительной степени привязана к их плотности в градусах Американского нефтяного института, реальная стоимость сырой нефти определяется типом нефтепродуктов, которые из нее можно получить (эта цена получила название чистой цены на выходе с месторождения или цены «нетбэк»). При обнаружении нового месторождения, полученные с него образцы сырой нефти направляются на анализ, и уже по результатам анализа нефти присваивается определенная ценовая категория, зависящая от прогнозируемого выхода нефтепродуктов. Из стоимости этих нефтепродуктов вычитается маржа нефтепереработки (стоимость перегонки нефти). Некоторые сорта нефти исключительно тяжелы (например, нефтеносные пески) или имеют высокое содержание серы и других примесей и поэтому требуют дорогостоящего процесса перегонки для получения из них полезных нефтепродуктов. Цена на такие сорта сырой нефти, требующей более дорогостоящей переработки, ниже, чем на легкую «сладкую» нефть, перерабатывать которую значительно дешевле. Нефть необходимо доставлять на перерабатывающие предприятия, поэтому далее из установленной исходной цены вычитается стоимость транспортировки. Полученный результат и представляет собой цену «нетбэк», т.е. стоимость сырой нефти конкретного месторождения в пункте экспорта – как правило, в порту погрузки на танкера.

При транспортировке нефти по трубопроводам, особенно транснациональным, пересекающим границы между странами (например, в России или среднеазиатском регионе), при расчете цены «нетбэк» в пункте раздела или месте обложения транзитным налогом из исходной цены также вычитается транзитный тариф и другие дополнительные транспортные издержки. Именно в этот момент нефть с отдельного месторождения получает формулировку цены и привязку к свободно котирующимся на бирже стандартным маркам, например: «марка Brent минус полтора доллара за баррель».

Существуют и другие факторы, способные повлиять на конечную цену продажи нефти и затруднить ценообразование. Если месторождение относительно невелико, его продукцию бывает тяжело продать третьим сторонам по нормальным коммерческим или рыночным ценам. Если весь объем добычи приходится продавать местному переработчику, установить международный эквивалент цены также может быть нелегко. Некоторые страны намеренно завышают цену на свою сырую нефть по сравнению с рынком, тем самым фактически облагая ее дополнительным налогом. В некоторых других странах нефть продается до установления ее окончательной цены, которая впоследствии определяется задним числом на основании «корзины» цен других нефтяных месторождений (эта практика распространена в Омане).

Каким образом определяется цена каждого компонента при смешивании нефти различного качества? В России, например, большая часть сырой нефти продается под маркой так называемой «уральской топливной смеси», включающей в себя нефть различного качества с разных месторождений. При такой постановке вопроса не

делается ценового различия между исходным сырьем более высокого или более низкого качества.

Еще один потенциально отягощающий фактор – это сроки доставки. После отправки нефти с пункта раздела по трубопроводу значительной протяженности может пройти две недели, прежде чем она попадет в пункт экспорта, где происходит продажа. Если рыночная цена нефти за это время изменилась – а это практически гарантировано – как отразить это изменение в изначальной цене в пункте раздела продукции?

ННК может устанавливать цены на сырую нефть, которая для нее добывается. Из налоговых соображений цены могут устанавливаться на основе опубликованной цены с учетом стандартного дифференциала (в зависимости от плотности нефти в градусах Американского нефтяного института). В Нигерии, например, правительство продает свою сырую нефть по цене, основанной на эталонных котировках. Однако для поставщиков сырой нефти из Нигерии, налоговые платежи рассчитаны на основе цены на дифференциал ниже этой цены, что выгодно компаниям.

Все это необходимо отразить в контракте, чтобы было понятно, как устанавливается цена на нефть, особенно, когда невозможно регулярно проводить экспортные продажи.

Значение для ИОПДО. Аудиторы или агрегаторы должны понять, какой именно является согласованная базовая цена на нефть в каждом контракте, чтобы обеспечить соответственный размер налоговых платежей или роялти

7.2 Роялти

Что такое роялти? Термином «роялти» обозначают денежные суммы, уплачиваемые владельцем концессии государству, в которой находится месторождение. Эти суммы уплачиваются всеми компаниями-недропользователями, независимо от того, являются ли они частными или государственными. Фактически, это основанный на доходе налог, однако, не существует общепринятого мнения о том, что именно облагать налогом. В одних случаях суммы роялти начисляются на весь валовой объем поступлений от продажи произведенной нефти, газа или иных минеральных ресурсов – без налоговых скидок на издержки и независимо от рентабельности проекта. В других случаях в качестве налогооблагаемой базы принимается валовой или чистый объем продаж, а ставка роялти может определяться по скользящей шкале в зависимости от степени рентабельности предприятия. В Таблице 7.2 ниже приведены некоторые примеры, в которых исчисление конкретных сумм производится по формулам, устанавливаемым законодательно или в рамках соответствующих лицензионных соглашений. Эти формулы, как правило, представляют собой процент от рыночной стоимости добываемой нефти или минеральных ресурсов. Обычно роялти – это источник значительных поступлений в казну государства.

Конкретный пример 7.6 Нефтяной роялти: пример в рамках реализации ИОПДО

В Нигерии аудиторы сообщили о возникшем споре по существующему законодательству, требует ли оно измерения объема добычи на устье скважины, или на каком-либо другом этапе. В связи со сложностью измерения объема добычи на устье скважины, возникла практика определения объема в пункте отправления на экспорт, так как это наилучшая возможность точного измерения объемов.

Если определять роялти как понятие, то можно сказать, что это доля государства-собственника недр в продукции нефти и газа, добытой из месторождения, на разработку которого была выдана концессия. В США, например, роялти может выплачиваться отдельным лицам, которые по конституции своей страны имеют право собственности на землю и ее недра. Однако во многих странах добыча нефти и газа может вестись только по специально изданному закону или выданной государством лицензии.

Конкретный пример 7.7 Расчет ставки роялти для нефтяных компаний

Сумма роялти за добытую нефть, как правило, рассчитываются по следующим параметрам:

- производственные показатели компании-оператора на разных месторождениях;
- плотность продукта с каждого месторождения в градусах Американского нефтяного института;
- существующие цены на данную добытую нефть; и
- ставка роялти (в выражении процентного соотношения к цене или ставки за баррель).

Таблица 7.2 Виды роялти

Виды роялти (на налоговой основе)	Страны, которые пользуются данной методикой расчетов (примеры ставок)	Примечание
Доход от продажи продукции	Гана: от 3 до 12%	Ставки варьируются в зависимости от нормы рентабельности (в основном, на соотношении прибыли к валовому доходу): до 30% – роялти 3%; свыше 70% – роялти 12%; между 30 и 70% – по скользящей шкале.
	Мозамбик: от 8 до 12% на алмазы, и от 3 до 8% на другие сырьевые материалы	Ставки устанавливаются в ходе переговоров и зависят от размера месторождения.
	США, штат Аризона: не ниже 2%	Определяются уполномоченным лицом.
Чистый доход от продаж	Ботсвана: 10% на драгоценные камни; 5% на драгоценные металлы; 3% на другой сырьевой товар	
	Китай Компенсационный сбор (разные ставки, например, 1% на уголь, 4% на золото)	
Прибыль	Северная Территория Австралии: 18% от «нетбэк» за минусом затрат на производство и других издержек	Каждая провинция Австралии устанавливает свою собственную основу для расчета роялти.
	Канада, Онтарио 10% от прибыли	
Единица измерения	Китай: (денежная единица: юань/тонна)	Определяется законом для каждого отдельного вида сырьевых товаров.

Порядок уплаты роялти. Роялти может уплачиваться в денежном эквиваленте или в натуральном выражении. При уплате деньгами, компания продает весь объем произведенной продукции и платит с него роялти. Если же государство пожелает получить роялти в натуральном выражении, тогда оговоренная часть общего объема продукции может передаваться представителям государства (в качестве которых обычно выступает ННК). Обычно государство предпочитает получать роялти по нефти и газу в натуральном выражении в случае необходимости обеспечения местных нефтеперерабатывающих предприятий сырьем, а потребителей – нефтепродуктами. Если только концессионным соглашением не предусмотрено иное, роялти обычно уплачивается на весь объем производства (включая ту его часть, которая сразу поступает в переработку). Налогооблагаемая база роялти должна быть конкретно определена в тексте заключаемого соглашения.

Как определяется объем производства при уплате роялти? Обычно нефтедобывающие компании уплачивают роялти на «произведенный и сохраненный» объем поступающего в продажу сырьевого продукта. Далеко не все углеводороды, полу-

чаемые на устье скважины, удастся сохранить. Часть добываемой нефти потребляется в самом процессе производства, например, для производства электроэнергии. Часть неизбежно теряется за счет испарения, утечек и даже краж, поэтому роялти не начисляется на основе объема добычи на устье скважины. Кроме того, точно измерить объем продукции на устье скважины исключительно трудно, поскольку нефть, сопутствующий газ и вода поступают на поверхность многоступенчатым потоком и в неодинаковом соотношении – часто в виде водяных пробок, содержание нефти в которых может составлять от 0 до 100 процентов. После стабилизации нефти (включающей в себя отгонку воды и утилизацию газа в газосборниках для последующего сжатия и впрыска обратно в резервуар или сжигания) объем добычи можно оценить в целях налогообложения. Производимые на этой стадии измерения отличаются высокой степенью точности, поэтому появляется возможность оценить добытую нефть в финансовом отношении и рассчитать суммы роялти⁵⁸.

Ключевым в горнодобывающем секторе является вопрос одновременной добычи нескольких сопутствующих минералов. Так, компания может располагать лицензией на добычу алмазов и меди, предусматривающую уплату роялти на них. Если при этом удастся дополнительно добыть относительно небольшое, но все же значительное количество другого минерала (например, золота), на него также следует уплачивать роялти. В процессе подготовки к заключению контракта очень важно изучить возможность побочной добычи сопутствующих минералов и отдельно предусмотреть разные ставки роялти на каждый из них.

Фиксированные ставки роялти. В различных странах может применяться разная методика расчета роялти. В некоторых странах приняты жесткие (фиксированные) ставки роялти, или фиксированный процент от валовых поступлений производителя за счет продажи нефти и газа. Конкретные ставки роялти значительно различаются от страны к стране (например, во многих европейских и ближневосточных странах типичная ставка роялти составляет 12,5 процентов, в то время как в некоторых других странах она может достигать 30 процентов).

В горнодобывающем секторе промышленности роялти может начисляться в качестве процента от валового объема продаж, например, пять процентов на золото и два процента на медь. При добыче сырьевых продуктов роялти может также устанавливаться и в виде фиксированной суммы, например, один доллар с тонны одного продукта и два доллара с тонны другого. Ставки роялти на разные минералы обычно оглашаются государственными органами в текстах постановлений, принимаемых на этот счет. При этом нормативы в виде фиксированных сумм (а не процентных ставок) достаточно быстро устаревают в результате инфляции.

Переменные ставки роялти. В некоторых странах предусмотрены переменные ставки роялти, возрастающие вместе с ростом объемов производства. Конкретный характер зависимости ставок роялти от объема производства или иных факторов определяется в рамках заключаемых договоров.

Пример Нигерии

В Нигерии ставка роялти составляет 20 процентов на продукцию с береговых месторождений. На шельфовых месторождениях ставка роялти начинается с 18,5 процента на мелководных (от 0 до 100 метров), далее снижается до 4 процентов на глубоководных шельфах (от 800 до 1000 метров), и роялти не взимается при разработке на шельфе глубиной свыше 1000 метров. Такая разница отражает более высокие экономические затраты на глубоководное бурение и риски поисково-разведывательных работ на большой глубине.

Пример Ганы

В Гане ставки роялти на минеральные сырьевые продукты основаны на налогооблагаемой сумме объема добычи и взимаются в соответствии с Законом о минеральном сырье и разработке месторождений. Этот закон определяет ставки роялти от 3 до 6 процентов от общего дохода владельца лицензии на разработку недр. Ставки рассчитываются с учетом доходности проекта. Доходность определяется как норма рентабельности, или соотношение между маржой операционной прибыли и общей стоимостью добытого сырья. Операционная маржа – это стоимость всего добытого сырья за минусом операционных издержек. В 2004 году ставка роялти для всех добывающие сырьевые материалы компаний составляла 3 процента.

Некоторые страны, в которых в прошлом использовались роялти, прекратили эту практику. В Великобритании, например, ставка роялти в 12,5 процента была отменена после 1982 года для нефтяных месторождений в северной части Северного моря и после 1988 года для газовых месторождений в южной части Северного моря. Схема была сохранена для месторождений, которые вступили в строй до этого периода.

Платежи в натуральном выражении. Уплата роялти может производиться «в натуральном выражении», и в соответствии с ДРП правительство может иметь право на получение реальной (по факту) доли продукции. В США, Конго и Анголе роялти можно выплачивать в натуральном выражении. Как правило, такой раздел продукции используется для того, чтобы размещать вознаграждения внутри сектора нефтяной и газовой отрасли. Среди ключевых для ИОПДО вопросов можно отметить следующие:

- как продается сырая нефть;
- какие процедуры использует правительство для установления цены и выбора покупателя сырьевого товара;
- каким образом деньги поступают обратно в казну после продажи товара.

Обязательства по снабжению местного рынка. Иногда условия заключаемых контрактов требуют от производителя поставок определенной части добываемой нефти на местный рынок. Обычно эта нефть продается по рыночным ценам, однако

в отдельных договорах может быть предусмотрена искусственно заниженная цена на часть таких поставок. Эта практика получила название обязательств по снабжению местного рынка по льготным ценам и фактически представляет собой разновидность дополнительного основанного на доходе налога. Так, например, в рамках некоторых действующих в Индонезии ДРП подрядчик имеет право на продажу всей нефти, добываемой на месторождении в течение первых пяти лет, по рыночной цене. По истечении этого периода 25 процентов общего объема добычи подлежит продаже государству по цене, равной 10 процентам от рыночной. Поскольку чистый доход компании-производителя при этом снижается (за счет продажи части продукции по ценам ниже рыночных), соглашением одновременно предусмотрена более низкая ставка роялти.

7.3 Бонусы

Подписной бонус. В рамках существующей практики компании уплачивают государству подписной бонус на момент присуждения тендерного контракта или после подписания сторонами соответствующего договора. Суммы таких бонусов квалифицируются как законные контрактные издержки и часто подлежат списанию с облагаемых налогом сумм и/или возмещению в рамках ДРП. Размеры бонуса могут составлять от нескольких сотен тысяч до 100 миллионов долларов и выше, в зависимости от прогнозируемого объема добычи на месторождении. Подписной бонус представляет собой источник авансовых поступлений в казну и не зависит от экономической успешности проекта.

Бонус за открытие. Бонусы за открытие могут выплачиваться компаниями государству при обнаружении новых месторождений.

Бонус за начало производственных работ. Такой бонус может уплачиваться государству при начале производства или по достижении определенного суточного объема производства. Этот бонус также должен быть разрешен к списанию с облагаемых налогом сумм и/или подлежать возмещению в будущем. Условия выплаты бонуса должны быть оговорены в договоре компании с правительством страны. Эти бонусы чаще всего предусматриваются в рамках ДРП, но могут встречаться и в концессионных соглашениях.

7.4 Дивиденды

Дивиденд – форма распределения прибыли акционерам компании, осуществляющей разработку месторождения. Когда государство участвует в такой компании в качестве акционера, то имеет право на получение дивидендов. Такая выплата дивидендов представляет собой поток выгод и должна быть раскрыта в отчетности по реализации ИОПДО. Процедура объявления и оплаты дивидендов отражена в кор-

поративном праве страны или местной юрисдикции, или в уставе и других организационных документах самой компании.

Конкретный пример 7.8 Выплата дивидендов

Хотя ИОПДО требует только сверки выплаченной суммы дивидендов с полученной правительством суммой, некоторые страны могут пойти дальше и проверить, выплачиваются ли дивиденды в срок, или правительство, как акционер совместного предприятия, реинвестирует свою долю дивидендов. Необходимо уточнить, на каком этапе дивиденд рассматривается как выгода. Возможны следующие варианты определения этого этапа::

- зачисляются основные выгоды;
- директора объявляют о дивидендах;
- дивиденды одобрены на собрании акционеров; или
- произведена фактическая выплата дивидендов.

Как правило, дивиденд рассматривается как выгода на момент выплаты. Однако и другие варианты в равной мере приемлемы, например, дивиденды одобрены, но правительство не запросило произвести выплату. Такие ситуации бывают, когда у правительства есть обязательство по перерасчету средств на капитализацию компании для проведения новых разработок; и это можно рассматривать как две отдельные транзакции: (1) выплата дивидендов, и (2) новая (равная и отдельная) инвестиция правительства. Если речь идет о крупных суммах, здесь МГЗС должна проконсультироваться с аудиторами и обговорить, как именно отчитываться.

7.5 Рента в рамках концессионных соглашений

Многие концессионные соглашения – в виде договоров об аренде или о предоставлении лицензии на добычу – предусматривают плату за аренду территории, или ренту.

В рамках существующих в Нигерии лицензий на разведку нефти предусмотрено внесение подрядчиком ежегодной арендной платы, размер которой зависит от общей площади сдаваемой в концессию территории и рассчитывается как произведение общей площади в квадратных километрах на ставку ежегодной аренды, установленную для данной территории. Ставки аренды зависят от местоположения нефтеносного района.

Государственные надзорные органы в соответствующий момент уведомляют геологоразведочную компанию о необходимости внесения арендной платы, которая

должна перечисляться на указанный счет в соответствии с прилагаемыми инструкциями.

Условиями выдачи лицензии также предусмотрена уплата перечисленных ниже сборов:

- ежегодная арендная плата;
- сбор за подачу заявления о выдаче лицензии;
- сбор за оформление документов;
- сбор за заявление о продлении срока действия;
- сбор за заявление об отказе от дальнейшей деятельности;
- сбор за заявление о передаче прав по лицензии;
- сбор за заявление о прекращении деятельности лицензии.

Арендная плата в рамках концессионных соглашений обычно уплачивается в годовщину заключения соглашения или авансом. В большинстве случаев арендные платежи и связанные с ними дополнительные сборы не играют существенной роли в общей структуре доходов, получаемых странами за счет деятельности добывающих отраслей.

7.6 Косвенные выгоды

Компании и представители государства любят при каждом удобном случае обращать внимание общественности на экономические выгоды реализуемых в стране совместных проектов (например, повышение уровня занятости или вклад компании в развитие местной инфраструктуры – строительство дорог, электростанций и т.д.). От участников ИОПДО, однако, не требуется предоставления отчетности о косвенном благотворном воздействии иностранных добывающих предприятий на социально-экономическое развитие принимающих стран.

Однако при этом следует признать, что грань, отделяющая косвенную выгоду от «местных налогов», зачастую весьма размыта. Например, если условия выдачи лицензии требуют от компании строительства и финансирования деятельности школы неподалеку от предприятия, следует ли рассматривать выделяемые на это средства лишь как выгоду? В случае согласия участвующего в тендере подрядчика на строительство крупного объекта инфраструктуры, например, автомобильного шоссе или железной дороги, в обмен на преимущественное право доступа к месторождениям нефти, газа или других полезных ископаемых, МГЗС может потребовать от компании предоставления информации о реальной стоимости проекта, чтобы удостовериться, что такой «обмен» действительно принесет пользу и учитывает интересы населения страны. Если владелец горнодобывающей концессии добровольно вкладывает в местные общины или территориально-административные единицы, или страну в целом, средства, не предусмотренные соответствующим дого-

вором, представители общественности на местах обычно хотят знать о размерах таких вкладов, даже если их объем относительно невелик по сравнению со значительностью самого проекта и поэтому может считаться несущественным. В рамках ИОПДО, МГЗС предоставляется возможность соглашаться не те условия, которые она считает подходящими.

Подтверждение косвенных выгод. Произвести независимую проверку фактов выделения компаниями средств на нужды местной общественности или оказания иной благотворительной помощи весьма затруднительно, поскольку получатели этой помощи зачастую разбросаны по обширной территории. В условиях, когда не существует единого получателя средств, невозможно разработать практичный в использовании механизм проверки заявлений благотворителей. Полагаться при этом на добровольные заявления самих компаний также рискованно, поскольку всегда есть вероятность того, что их собственные количественные оценки благотворного эффекта субъективны, а понесенные в ходе такой деятельности расходы завышены с учетом собственных накладных расходов. Путем публикации данных о суммах, затрачиваемых компаниями на благотворительные нужды, МГЗС может облегчить независимое подтверждение фактов такой благотворительной деятельности и придать достоверность заявлениям, которые невозможно проверить. В случае введения правил, требующих или приветствующих предоставление такой информации, МГЗС должна обеспечить контроль за соблюдением этих правил всеми компаниями и применением процедур надлежащего учета и раскрытия для подтверждения всех средств. В Приложении I более подробно разъясняется принцип оценки косвенных выгод, в частности, государственных ссуд на строительство мощностей.

7.7 Подводя итоги

В Главе 6 мы рассмотрели разные виды договоров (контрактов). В данной главе мы рассматриваем различные схемы, которые используют правительства стран для получения денег по этим договорам. Причем, существует огромное разнообразие этих схем и внутри одной страны, и между странами. В каждом конкретном случае в ходе реализации ИОПДО заинтересованные стороны должны быть поставлены в известность, брифинг должны проводить надзорные органы государства-собственника недр, ННК, местные компании-операторы, вместе или порознь. В ходе брифинга должны быть представлены все виды существующих договоров и все формы, которые предусматривают получение правительством своей доли. Это даст возможность разобраться, какие потоки выгод реализуются, и какие являются существенными. Если правительство нанимает иностранные компании для проведения поисково-разведывательных работ по нефти, газу и другим видам сырьевых продуктов, то может возникнуть необходимость отменить положение договора о конфиденциальном хранении информации, и для этого правительству следует пригласить эти компании для проведения брифинга по договорам, если такая информация не открыта для общественности. Внешние эксперты могут выступить в качестве фаси-

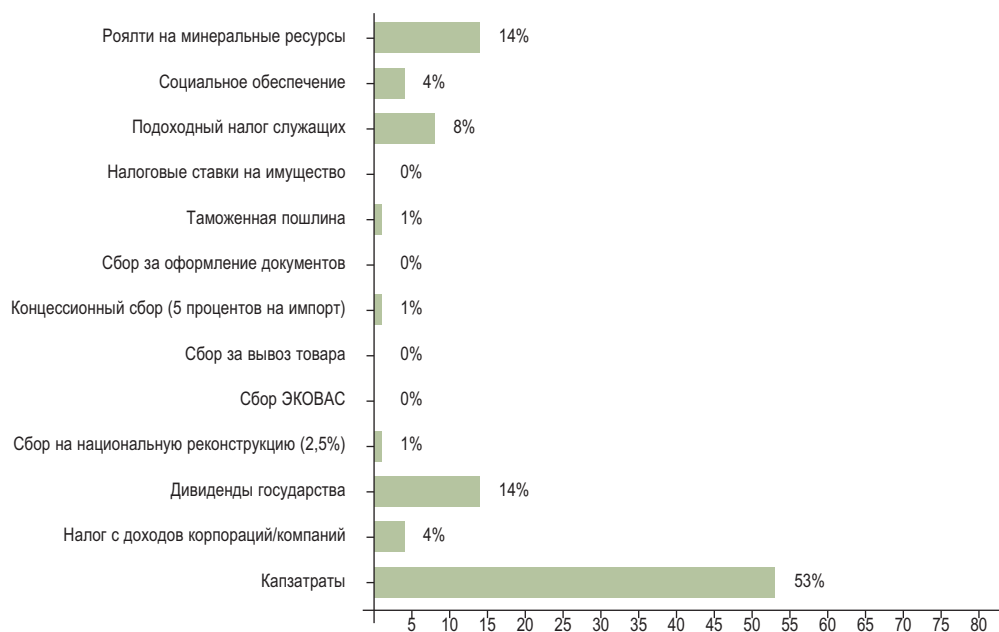
литаторов обсуждения, но никто, кроме государства – собственника недр и нанятых компаний, не знает все тонкости положений контракта.

Ниже мы приводим примеры такого разнообразия контрактных отношений в нефтяной и горнодобывающей промышленности, и рассматриваем их на конкретных ситуациях с добычей природного газа и сжиженного природного газа.

Пример из горнодобывающей промышленности

Горнодобывающая отрасль Ганы иллюстрирует множество возможных для государства способов получения доходов. Гана облагает корпорации налогом (25 процентов от чистой прибыли), собирает роялти (от 3 до 6 процентов, в зависимости от прибыльности), получает дивиденды (10 процентов долевого участия с каждого владельца лицензии), плюс плата за предварительные поисково-геологические и разведывательные работы, за предоставление горного отвода, за аренду земли и другие платежи. В 2005 году горнодобывающие компании Ганы выплатили правительству 185 миллионов долларов США в форме разных законодательно закрепленных платежей. Вставка 7.1 иллюстрирует данный пример.

Вставка 7.1 Категории законодательно закрепленных платежей горнодобывающего сектора Ганы _____



Конкретный пример 7.9 Форма отношений между правительством и коммерческими компаниями

Форма контрактных отношений между правительством и коммерческими фирмами, занимающимися разработкой природных ресурсов, и конкретные условия контракта – критически важны для разворачивания процесса ИОПДО в стране.

Потоки наличности, которые следует проанализировать, включают в себя: от налоговых платежей и выплат роялти по концессии, до доли продукции по условиям ДРП.

Ключевые вопросы для аудита включают в себя: (i) какие налоговые платежи и роялти выплатили компании и подтверждает ли правительство получение этих платежей; (ii) правильно ли был произведен раздел нефтяной продукции; и (iii) что сделало правительство со своей долей нефти, и где в итоге оказалась вырученная от продажи нефти сумма.

Дополнительные вопросы включают в себя: оценку финансовых транзакций на более детальном уровне, необходимом для полного понимания эффективности выполнения правительством своих обязательств по управлению и контролю. Для этого потребуются выяснить: (i) производят ли компании свои платежи в срок; (ii) правильно ли рассчитаны суммы платежей; и (iii) когда компании переводят свои платежи в ННК, своевременно ли и четко переводит ННК эти платежи в казну государства.

Пример с нефтью

Как показано в Конкретном примере 9.1 в Главе 9, в одной стране могут использоваться и концессия, и договор о разделе продукции (или соглашение о разделе продукции, далее в тексте ДРП) и при этом могут быть разные ставки для разных концессий. На Таблице представлены данные по нефтяным концессиям Нигерии, ДРП, разным СП и их доли при разделе продукции, и зависимость ставки роялти в концессионном соглашении СП от глубины шельфа. Кроме того, из Таблицы видно, что по относительно недавно заключенным ДРП добыча еще не начата, поэтому доли правительства и компаний (основанные на разрешенном в договоре с компанией уровне возмещения издержек) пока не известны.

Существуют ли особые условия для природного газа? Налогово-бюджетные условия поисково-разведывательных работ и добычи газа очень похожи на условия в нефтяных договорах, хотя существуют отличия в условиях проведения разведки свободного природного газа и попутного (нефтяного) газа, когда больше времени отводится на разведку свободного газа с целью выявления подходящего рынка. Эксплуатация газового месторождения может осуществляться по условиям концессии, ДРП, или по контрактам с гарантированным уровнем. Правительства получают свою долю за добычу природного газа через сбор налогов и роялти, а также может

зарабатывать на сборах за транзит, разрешая проведение трубопроводов по своей территории.

Конкретный пример 7.10 Налогово-бюджетные условия при добыче природного газа

Как и с добычей нефти, при добыче природного газа основным потоком доходов правительства являются налоговые платежи и роялти по условиям концессии, а также оплата или доля прибыльного газа по условиям ДРП. Ключевыми для аудиторской проверки будут следующие вопросы: производят ли компании оплату в требуемые сроки, соблюдаются ли применимое законодательство и нормативные акты, и правильно ли рассчитываются объемы компенсационного и прибыльного газа.

Сжиженный природный газ. В случае обнаружения значительных независимых месторождения природного газа, превышающих потребности местного рынка страны, правительству такой страны целесообразно рассмотреть возможность строительства на ее территории завода по сжижению природного газа (СПГ) для его последующей продажи на экспорт с использованием танкеров-газовозов особой постройки. Поскольку стоимость строительства такого завода и обслуживающей его инфраструктуры в настоящее время составляет порядка 3–7 миллиардов долларов, государство обычно участвует в таких проектах в качестве партнера, тем самым, обеспечивая дополнительные поступления в казну в будущем. Так, например, процент государственного участия в компаниях *QatarGas* и *RasGas* составляет, соответственно, 65 и 70 процентов, *OmanLNG* – 51 процент, *Nigeria LNG* – 49 процентов. При строительстве новых комплексов по сжижению природного газа наблюдается тенденция к росту долевого участия в них государства (например, компания *Qalhat LNG* в Омане почти на 75 процентов принадлежит государству). Паевой взнос государства в проект обычно финансируется из внешних источников.

Структура потоков доходов связанных со всем комплексом процессов по сжижению газа, весьма сложна. При продаже сырого газа и поставке его на завод СПГ для переработки прибыль продавца облагается налогом в том или ином виде. Добыча сырого газа и транспортировка сжиженного газа после переработки обычно осуществляется разными компаниями, хотя, например, газовый комплекс в Катаре полностью вертикально интегрирован. Следующий этап получения прибыли – это продажа сжиженного газа; при этом из валового объема продаж вычитаются расходы на переработку и транспортировку, а оставшаяся чистая прибыль подлежит налогообложению. Цены на сжиженный газ традиционно привязаны к ценам на нефть. Газоконденсатные жидкости представляют собой ценный побочный продукт процесса сжижения, и полученная от продажи прибыль также облагается налогом. В некоторых странах (например, в Катаре) газоконденсатные жидкости облагаются роялти. Если танкеры-газовозы, осуществляющие перевозку экспортной продукции, принадлежат государству или государственной организации, казна получает дополнительный доход за счет фрахта или тарифа на перевозку. В случае паевого участия

государства в самом комплексе по сжижению газа, ему принадлежит соответствующая доля прибыли или дивидендов от проекта. В случае финансирования паевого вклада государства с привлечением заемных средств государству также приходится нести расходы по финансированию. Новым проектам часто предоставляются налоговые каникулы сроком до 10 лет.

Конкретный пример 7.11 Оценка проектов по СПГ

Каждый проект по СПГ имеет свою уникальную организацию. Ключевым вопросом для реализации ИОПДО является выявление соответствующих потоков наличности и обеспечение выплат и получений в точном соответствии с договорами.

В некоторых случаях страны могут зарабатывать деньги на сборах за транзит, разрешая строительство нефтепроводов и газопроводов через территорию своей страны. Эти сборы, так называемая оплата за транзит, могут составлять значительную сумму. Например, нефтепровод Баку-Тбилиси—Джейхан пересекает Азербайджан и Грузию, чтобы дойти до Турции. Хотя Грузия и не является производителем или получателем нефти, она зарабатывает за счет сборов на каждый баррель, который пересекает ее территорию. Заинтересованные стороны в странах, через которые проходят трубопроводы, должны знать, сколько денег дают эти сборы, объем годовых доходов от этих сборов, чтобы определить, являются ли эти суммы значительными, или «существенными» по их мнению. Если да, то эти суммы также должны быть раскрыты и включены в отчеты.

С целью реализации Инициативы, особенно при создании образцов форм отчетности, Показатель 9 Таблицы оценки прогресса в реализации ИОПДО, и определения, какие именно потоки выгод являются существенными, заинтересованные стороны должны понять, как выделяются и распределяются средства по каждому из участвующих в Инициативе секторов (см. Вставку 7.1).

ГЛАВА 8.

Какие государственные ведомства управляют доходами?

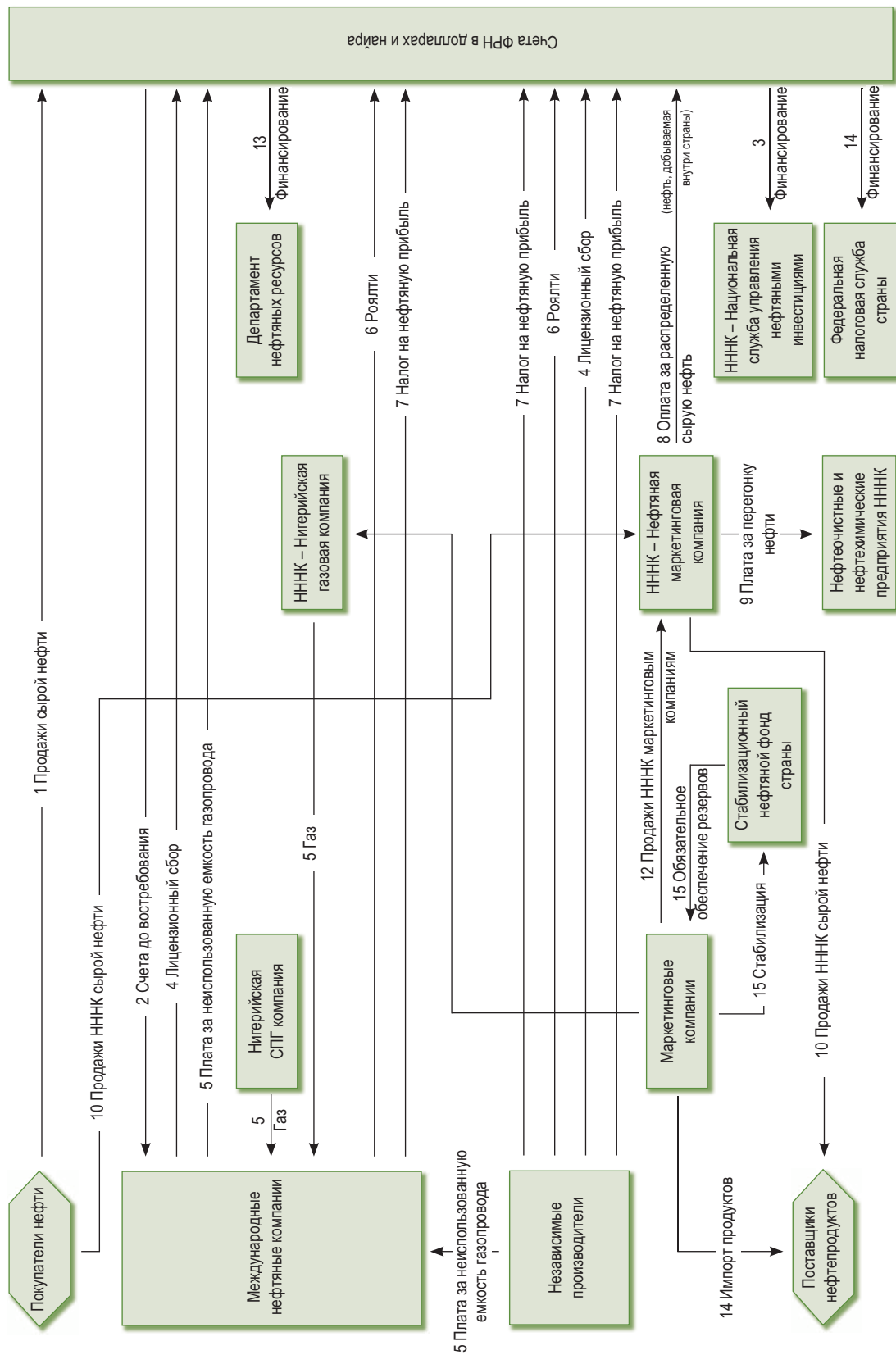
ИОПДО требует, чтобы правительства подготовили образцы форм отчетов по поступлениям от добывающих отраслей. Эти отчеты о поступлениях затем подлежат сравнению с заявленными компаниями платежами в государственную казну, и любые несоответствия между отправленными и полученными суммами должны быть раскрыты. Сказанное выше звучит как достаточно простая задача, однако процесс предоставления отчета и сверки может быть очень сложным.

8.1 Каждая МГЗС должна потребовать схему финансовых потоков

Первым шагом на пути отслеживания финансовых потоков является подготовка отражающего движение этих потоков плана или схемы, которые в упрощенной форме помогут понять, кто производит платежи, какие платежи производятся, и куда они поступают. Большинство участвующих в Инициативе стран не опубликовали свои планы или схемы.

Исключением, опять же, является Нигерия, которая разделила разные финансовые потоки на «нефтяные потоки» (существующие только в нефтегазовом секторе), и «ненефтяные потоки» (такие, как налоги на фонд заработной платы, применимые к любому юридическому лицу, а не только к добывающим отраслям). Вставка 8.1 представляет собой схему нефтяных и ненефтяных потоков, а Вставка 8.2 –

Вставка 8.1 Применяемая в Нигерии схема нефтяных ресурсов и нефтяных доходов*



* ИОПДО Нигерии. Начальный финансовый аудит, схема и промежуточный отчет для анализа финансовых потоков, 8 августа 2005 г.

Вставка 8.2 Применяемая в Нигерии схема нефтяных ресурсов и нефтяных доходов (описание)

1. **Продажи сырой нефти**
Нигерийская национальная нефтяная компания (НННК) продает сырую нефть на нефтяном рынке, сообщает в Центральный банк Нигерии о продаже, вырученной сумме и ожидаемом поступлении средств на соответствующие банковские счета (в долларах) Федеральной Республики Нигерии (ФРН).
2. **Платежное требование**
Платежное требование на выплату операторам СП со счетов ФРН поступает по календарному графику на основании одобренных НННК и Федеральной службой бюджетов международных нефтяных компаний.
3. **НННК – Национальная служба управления нефтяными инвестициями**
НННК и Национальная служба управления инвестициями подготавливают смету накладных расходов, оплата которых производится с долларо-вого счета ФРН.
4. **Лицензионные сборы**
Международные нефтяные компании и независимые нефтяные компании проводят переговоры с Департаментом нефтяных ресурсов, а затем вносят платежи на счета ФРН (в долларах США и найра).
5. **Плата за неиспользованную емкость газопровода**
Оплата за закупленный НННК, Нигерийской газовой компанией и Нигерийской СПГ у СП международных нефтяных компаний газ и неисполь-зованную емкость газопровода, которую вносят независимые производители в международные нефтяные компании. Доля ФРН за газ и потери перечисляется на счета ФРН.
6. **Роялти**
Уплата роялти в долларах США производится международными нефтяными компаниями и независимыми нефтяными компаниями на счет в Банке Федерального резерва в Нью-Йорке; о рассчитанных суммах и их уплате международные нефтяные компании и независимые нефтяные компании сообщают в Департамент нефтяных ресурсов.
7. **Налог на нефтяную прибыль**
Налог на нефтяную прибыль рассчитывается на основе ежемесячных взносов компаний и должен вноситься всеми производителями в дол-ларах США на счет в Банке Федерального резерва в Нью-Йорке, сообщение о переводе средств должно быть направлено в Федеральную налоговую службу Нигерии.
8. **Выручка от платежей за сырую нефть, полученная от НННК и Нефтяной маркетинговой компании (нефть, добываемая внутри страны)**
Платежи НННК и Нефтяной маркетинговой компании за сырую нефть, которая была направлена на перегонку; НННК и маркетинговая компания могут продавать неиспользованные объемы.
9. **Плата за перегонку нефти**
Платежи за переработку нефти (в найра), перечисляемые НННК и Нефтяной маркетинговой компанией в нефтеочистные предприятия НННК.
10. **НННК: продажи сырой нефти**
Выручка (в долларах США) от произведенных НННК продаж нефти, не переданной на переработку (см. Пункт 8 выше).
11. **НННК: импорт нефтепродуктов**
Платежи (в долларах США) за нефтепродукты, закупленные на международном рынке.
12. **НННК: продажи маркетинговым компаниям**
Доход от продаж нефтепродуктов (в найра), произведенных маркетинговым компаниям по субсидированной федеральным правительством цене.
13. **Департамент нефтяных продуктов: финансирование**
Департамент нефтяных продуктов получает финансирование на операционные расходы из Федерального министерства нефтяных ресурсов.
14. **Федеральная налоговая служба страны: финансирование**
Федеральная налоговая служба страны получает финансирование на операционные расходы из Федерального министерства нефтяных ресурсов.
15. **Стабилизационный (резервный и накопительный) нефтяной фонд страны**
Правление фонда вносит платежи (в найра) на счета маркетинговых компаний за оплату транспортировок на большие расстояния, а также управляет механизмом единого ценообразования. Маркетинговые компании вносят платежи (в найра) на счета Фонда, если транспортировка им обходится по расценкам ниже средних по стране и, напротив, получают деньги из Фонда на покрытие транспортных расходов, если расценки их расходы превышают средние расценки по стране.

Определения

CBN	Central Bank of Nigeria – Центральный банк Нигерии
DPR	Department of Petroleum Resources – Департамент нефтяных ресурсов
FIRS	Federal Inland Revenue Service – Федеральная налоговая служба страны
IOCs	International Oil Companies – Международные нефтяные компании
JV	Joint Venture – Совместное предприятие
NAPIMS	National Petroleum Investment Management Services (government regulator) – Национальная служба управления нефтяными инвестициями (надзорный орган)
NGC	National Gas Company – Нигерийская газовая компания
NLNG	Nigeria LNG Company – Нигерийская СПГ компания
NNPC	Nigeria National Petroleum Company – Нигерийская национальная нефтяная корпорация
PPMC	Petroleum Product Marketing Company – Нефтяная маркетинговая компания
PPT	Petroleum Profits Tax – налог на прибыль нефтяных компаний
USD	Доллары США

перечень, или описание, разных юридических лиц/ведомств и категорий финансовых потоков. Например, на схеме можно увидеть, что оплата за сырую нефть (номер 1 в перечне и номер «1» на схеме) поступает от покупателя сырой нефти на счета Федеральной Республики Нигерии в долларах и найра. Суть заключается в том, что заинтересованные стороны в рамках реализации ИОПДО не могут знать, с кого следует спросить, если они не знают всю иерархию лиц, ответственных за физические ресурсы и финансовые потоки.

8.2 Основные государственные ведомства и их роли

Ниже приводится список основных ведомств, которые, как правило, от имени правительства занимаются финансовыми потоками, и вопросы, которые заинтересованным сторонам имеет смысл им задать.

Центральный банк. Самым лучшим доказательством получения правительством платежа является документация центрального банка. Как правило, в правительстве есть один служащий, служебной обязанностью которого является ведение отчетности по всем финансам правительства (доходам и расходам). Заинтересованные стороны имеют право просить у этого служащего формы отчетности о получении правительством средств от добывающих отраслей.

Налоговое управление. Налоговое ведомство или управление в первую очередь несет ответственность за исчисление и сбор налоговых платежей. В первую очередь необходимо выяснить, отвечает ли налоговое ведомство за фактический сбор налогов, или просто управляет денежными потоками, которые поступают правительству непосредственно от налогоплательщиков, и схема финансовых потоков дает возможность это прояснить. Если деньги поступают непосредственно в государственную казну, тогда правительство может подтвердить итоговую поступившую сумму, а информация об отдельных плательщиках может быть получена только в налоговом ведомстве.

Конкретный пример 8.1 Методология исчисления налогов в рамках концессионного соглашения

По концессионному соглашению ставка роялти устанавливается заранее и исчисляется с общей суммы валового дохода, а налоговая ставка исчисляется с прибыли, или облагаемого налогом дохода (налоговой базы).

Валовой доход – это общая сумма всех поступлений от добытой продукции умноженная на цену нефти на момент ее продажи. Чистый доход – это валовой доход за минусом выплаченного роялти. Прибыль (или налогооблагаемый доход) – это чистая прибыль за минусом издержек/расходов.

Существуют две категории расходов: операционные (или эксплуатационные) расходы и капитальные расходы (или капиталовложения). Капитальные расходы, как правило, это расходы на приобретение активов, срок действия которых превышает один год. Сюда можно отнести здания, танкеры, трубопроводы, производственные мощности и т.д. Эти расходы подлежат амортизации в соответствии с установленными правилами и нормами налоговых амортизационных отчислений.

Совокупные расходы, таким образом, это операционные расходы плюс налоговые амортизационные отчисления от капитальных расходов.

Налоговая база = {(продукция, умноженная на цену нефти) – роялти} – (операционные расходы + амортизационные отчисления)}

При исчислении налогов эта налоговая база затем умножается на применимую налоговую ставку.

Если налоговое ведомство получает деньги от компаний, то необходима дополнительная процедура, чтобы определить, можно ли считать, что данные суммы денежных средств были фактически получены правительством. Если же, например, полученные на счет налогового ведомства деньги просто аккумулируются на этом счете и затем переводятся целиком в казну государства, то зачисление на счет казначейства, скорее всего, можно считать подтверждением получения средств правительством. Однако у правительства не будет подробной информации об отдельных плательщиках, для этого потребуется получить информацию в налоговом ведомстве. С другой стороны, если налоговое ведомство получает деньги от налогоплательщиков, использует их для оплаты собственной деятельности, а затем переводит остаток в казну, то важно определить, на каком этапе, фактически, правительство «получает» деньги.

Надзорное/контролирующее ведомство. Как правило, в каждой отрасли есть такое ведомство, и оно управляет сбором специальных для отрасли потоков выгод, в частности, роялти на минеральные ресурсы. С точки зрения заинтересованных сторон, вопросы к этому ведомству практически такие же, как и к налоговому управлению. Необходимо определить, получает ли оно деньги, или просто управляет потоком, перечисляя на счет правительства.

Национальная нефтяная компания. Роль национальной нефтяной компании (ННК) следует рассмотреть с особым вниманием. В некоторых странах ННК играет роль своеобразного министерства нефтяного сектора. В таком случае, имеет смысл рассматривать ННК как часть правительства. В других странах ННК обладает значительно большей степенью независимости, иногда настолько большей, что ее можно сравнить с нефтяной компанией частного сектора, в которой государство является акционером.

Ключевым и требующим внимания вопросом является роль ННК в транзакциях с долей продукции в натуральном выражении. Для достижения прозрачности, особое внимание следует уделить тому, как ННК оценивает стоимость потоков выгод в натуральном выражении, потому что именно в таких транзакциях могут произойти значительные расхождения. Например, при расчете подлежащей разделу прибыли в баррелях нефти по договору о разделе продукции, Республика Конго пользуется «бюджетной ценой» (или заранее обговоренной ценой за баррель), т.е. переводит «стоимость в долларах» в «стоимость в баррелях». Использование такой базовой цены в образцах отчетности должно сопровождаться примечаниями, раскрывающими следующие данные: какие юридические лица продавали нефть, кто получил выгоду от этих продаж, какие цены были получены, как эти цены можно сравнить с базовыми ценами. Кроме того, в примечаниях должно быть описано соотношение базовых цен с принятыми ценами эталонной нефти на международном рынке.

Например, Департамент маркетинга сырой нефти Нигерии местной ННК продает принадлежащую правительству сырую нефть группе одобренных подрядчиков, занимающихся транспортировкой и продажей нефти по ценам, основанным на международных ценах на эталонную нефть. Функции данного департамента заключаются в следующем:

- подбор имеющих кандидатов для заключения контракта;
- подготовка и подписание контракта;
- договоренности о транспортировке и продаже сырой нефти;
- получение разрешений от соответствующих официальных лиц;
- фискализация (учет нефти до и после погрузки);
- погрузка судов;
- оценка и подготовка счета-фактуры;
- учет доходов и отчетность;
- контакты с Комитетом по федеральным счетам.

Выручка и использование средств от продаж нефти и газа через Департамент представлены на Вставке 8.3.

Вставка 8.3 Основные транзакции с использованием счета в Центральном Банке

По выбору НННК расчеты по связанным с добычей отечественной нефти сделкам могут проводиться в долларах США, или в найра. Не все платежи должны перечисляться на этот счет.

На схеме показано, как используется клиринговый счет распределения доходов от продажи полученных в «натуральном выражении» долей. Счет управляется как центральный счет правительства, поэтому все поступления на него рассматриваются как доход или выгода государства, и платежи главным образом представляют собой интерес в рамках ИОПДО, так как Нигерия приняла на себя обязательства реализовывать Инициативу.

Региональные и местные органы власти. Некоторые потоки выгод могут поступать в региональные и местные органы власти напрямую от компаний. Это, фактически, национальные выгоды, и, если относятся к существенным выгодам, то подлежат внесению в отчетность в рамках реализации ИОПДО, и к ним применимы те же принципы отчетности и надежности, как и к другим вышеупомянутым типам платежей на местном уровне. В таких случаях ОГО могут потребовать, чтобы эти платежи были подтверждены, даже если они не попадают в категорию существенных, чтоб помочь всем заинтересованным сторонам понять, куда уходят деньги внутри страны. Следует обратиться с просьбой в соответствующие организации на региональном и местном уровнях подтвердить получение средств от компаний добывающего сектора. Зачастую трудно обеспечить получение содержательной информации от региональных и местных органов власти, так как уровень их знаний и умений в области управления финансами и финансовой отчетности может быть ограниченным. Если требуемый уровень этих знаний и умений на местах является недостаточным, то правительству придется предпринять значительные и требующие больших

затрат усилия, чтобы выявить нужные поступления, что может иметь отрицательные последствия с точки зрения соблюдения графика и стоимости реализации ИОПДО. С другой стороны, во время выборов МГЗС улучшение финансовой (бюджетной и налоговой) ответственности на субнациональном уровне может стать одной из основных задач программ реализации ИОПДО.

В некоторых странах, в частности, где уже опубликованы совокупные поступления в бюджет правительства, Инициатива может помочь увеличить прозрачность процесса распределения этих поступлений между центральными, региональными и местными органами власти и сообществами.

Пример Перу

В Перу удалось достичь относительно высоких стандартов отчетности и прозрачности в процессе сбора и распределения доходов нефтяной, газовой и горнодобывающей отраслей. Это результат более глубокого процесса децентрализации финансовой деятельности, основанного на существующих законодательно закрепленных нормах доступа к информации и преданности Перу обязательствам «Большой восьмерки» по повышению прозрачности. На национальном уровне общественность страны проявляет большой интерес к распределению доходов, а точнее к тому, какие уровни государственной власти стали выгодополучателями, и какие социальные потребности были удовлетворены за счет полученных выгод.

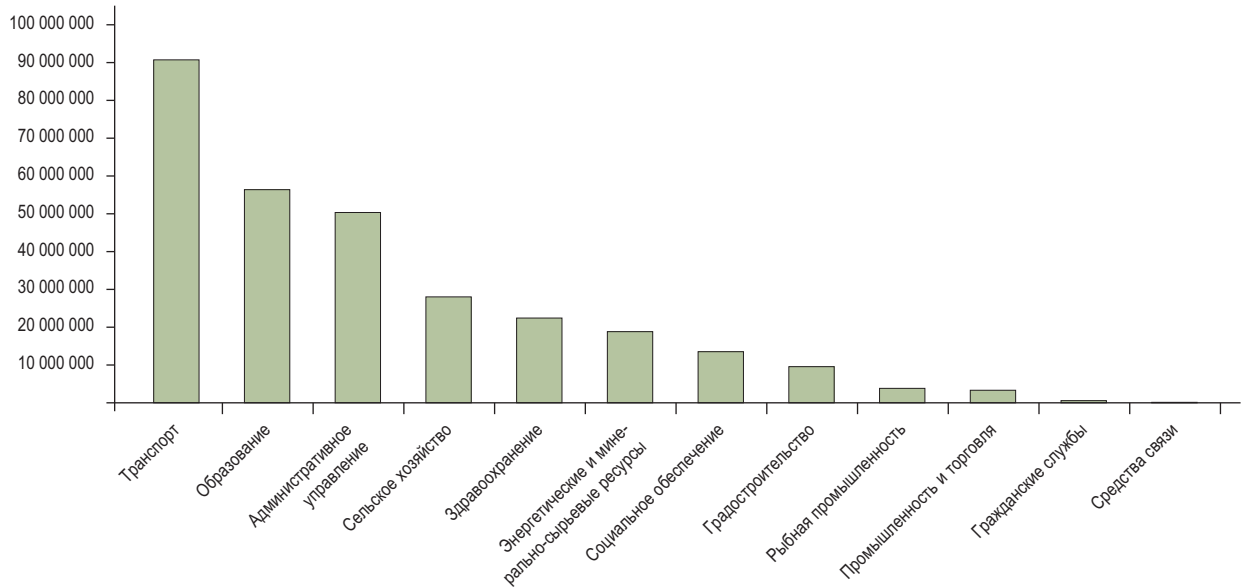
В Перу достаточно большое количество региональных и субрегиональных выгодополучателей. В соответствии с существующим в горнодобывающей отрасли законодательством⁵⁹ 50 процентов полученных от отрасли налоговых платежей распределяются следующим образом:

- местные администрации непосредственно добывающих районов – 10 процентов;
- муниципалитеты провинций, в которых находятся добывающие районы – 25 процентов;
- округа и провинции региона – 40 процентов;
- региональные органы власти – 25 процентов.

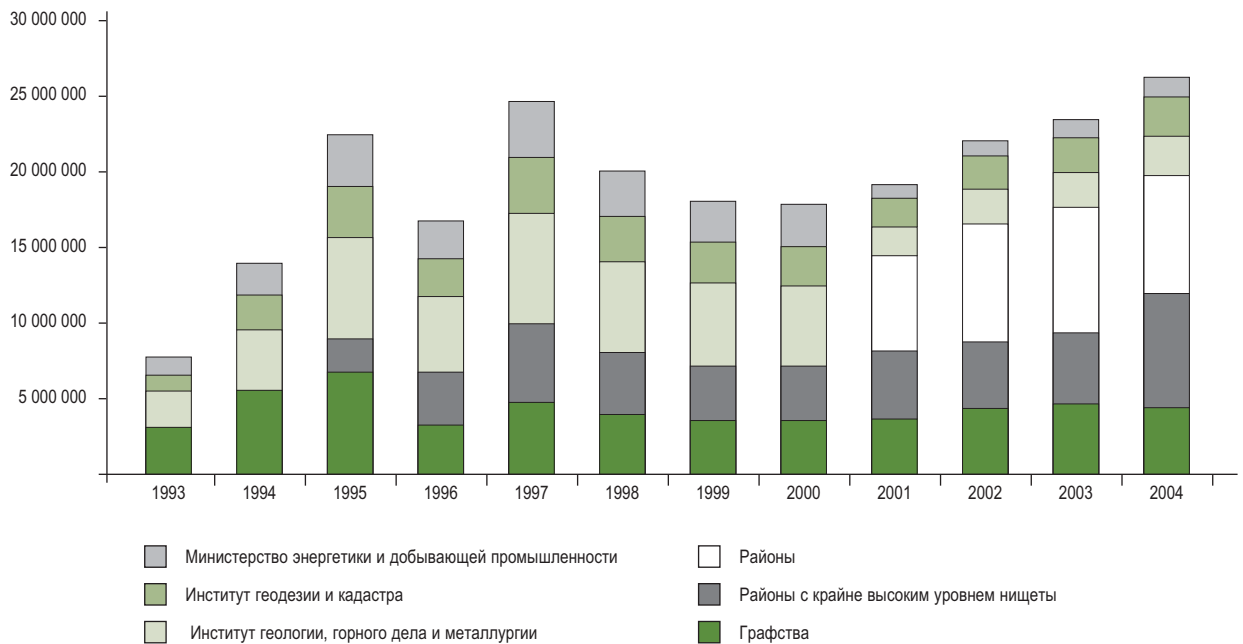
В числе других выгодополучателей распределения налоговых платежей горнодобывающей отрасли (приблизительно 25 миллионов долларов США) можно назвать:

- Министерство энергетики и добывающей промышленности
- Институт геодезии и кадастра
- Институт геологии, горного дела и металлургии
- Смежные районы
- Районы с крайне высоким уровнем нищеты
- Смежные графства

Вставка 8.4 Распределение платежей между правительственными департаментами в Перу в 2004 г.



Вставка 8.5 Распределение налоговых платежей горнодобывающей отрасли между государственными ведомствами в Перу



Вопрос прозрачности на субрегиональном уровне в Перу приобрел большую значимость, так как местные общины, заинтересованные в воздействии горной добычи на их жизнь и в механизмах распределения части налоговых платежей горнодобывающей отрасли, имеют фундамент для обсуждения изменений, которые они хотели бы видеть в результате реализации ИОПДО.

Квази-правительственные организации. Широко распространено создание правительственных ведомств, которые финансируются за счет поступлений из нефтяного и газового сектора, среди них организации по подготовке кадров и корпорации развития. В рамках реализации Инициативы необходимо понять, следует ли рассматривать их как часть правительства. И ответ на этот вопрос зависит от степени их независимости от правительства. Как правило, за исключением тех случаев, когда они явно принадлежат к частному сектору, эти организации должны быть отнесены к правительственным ведомствам, поэтому их счета подпадают под область охвата проверками и отчетностью ИОПДО.

ГЛАВА 9.

Ключевые области уязвимости бухгалтерского учета в добывающих отраслях

Ключевое внимание правительство и ОГО должны уделять основному вопросу о том, получает ли страна полагающуюся ей оплату за использование богатств ее недр. Задача правительства – гарантировать получение полной оплаты, в соответствии с законодательством и контрактами с компаниями-операторами. ОГО должны заниматься этим же вопросом, так как, в первую очередь, они заинтересованы в получении страной полной компенсации за извлеченные полезные ископаемые, но еще и потому, что в этой области существует почва для мошенничества и коррупции, если никто не проверяет и не обнаружит цены на сырьевые продукты. Одно из основных ограничений так называемой Базовой ИОПДО, минимального набора требований, состоит в том, что в рамках реализации нет уверенности в проверке получения (или подтверждений о получении) средств. В этой главе описывается процесс проверки получения роялти и налога на прибыль, который позволяет подтвердить правильность представленных цифровых данных. Кроме того, здесь предлагаются способы, которые помогут ОГО вооружиться информацией, необходимой для понимания процедур и насколько правительство и компании следуют им, или ориентироваться в ситуациях, когда ОГО просят полагаться на существующие аудированные документы. Хотя многие министерства и печатают объемы добычи минерального сырья, или ставки налогообложения и роялти, заинтересованные стороны должны полагаться на аудиторов или агрегаторов с точки зрения получения своевременной, точной и полной информации о добыче, ставках налогов и роялти, чтобы

правильно подсчитать результаты. Если заинтересованные стороны будут знать, что нужно делать для правильного подсчета данных, то они смогут понять, что должны были делать аудиторы и агрегаторы, и проверить результаты проделанной работы.

9.1 Как проверить получение роялти?

В каждой стране существует своя система роялти. В связи с этим, в каждой стране должна быть соответствующая местным условиям процедура проверки правильности уплаты роялти. Системы отличаются одна от другой в зависимости от базы для определения роялти, которая может быть выражена как:

- стоимость сырой нефти или другого сырьевого продукта;
- прибыль владельца концессии;
- единица измерения (например, стоимость за баррель или тонну);
- вид сырьевого материала или плотность нефти в градусах Американского нефтяного института;
- особенности отдельных концессий (разные ставки в зависимости от ландшафта/рельефа и места расположения месторождения).

В исключительных ситуациях с владельцем концессии даже могут быть индивидуальные соглашения о ставках роялти. Такие ситуации можно найти в Китае.

Самой распространенной в нефтяной отрасли является система, где за базу принимается стоимость сырой нефти. Что касается минералов, то здесь существует большое разнообразие методов определения роялти. В более старых системах ставка роялти определялась за тонну и закреплялась законодательно. Этот подход вытесняется в связи с инфляцией и трудностями изменений цен на сырьевые продукты.

Государства, как правило, возлагают ответственность за проверку роялти на специальные ведомства, которые могут осуществлять надзор за отраслью в целом; эта работа требует конкретного набора умений, и в большинстве стран специально созданные ведомства выполняют ее, а не просто, скажем, имеющее другие общие обязанности министерство, департамент, или подразделение по сбору налогов.

Конкретный пример 9.1 В одной стране могут параллельно существовать разные типы контрактных отношений и разные ставки роялти

Схема существующих в Нигерии концессий					
СП-оператор	НННК	Доля между-народных нефтяных компаний	Ставка налога на нефтяные прибыли	Ставка налога на газовые прибыли	Ставка роялти
Chevron	60%	40%	85%	30%	0%–20% (См. Примечание ниже)
Elf	60%	40%	85%	30%	
Mobil	60%	40%	85%	30%	
NAOC	60%	40%	85%	30%	
SPDC	55%	45%	85%	30%	
Topcon	60%	40%	85%	30%	
Panocean	60%	40%	85%	30%	

Ставки роялти определены законодательно:

- Береговое месторождение 20,0%
- Шельфовое месторождение
 - глубина шельфа 0–100 м 18,5%
 - глубина шельфа 101–200 м 16,5%
 - глубина шельфа 201–500 м 12,5%
 - глубина шельфа 501–800 м 8,0%
 - глубина шельфа 801–1000 м 4,0%
 - глубина шельфа 1 000 м 0%

Схема существующих в Нигерии ДРП		
Компания	Доля принадлежащей правительству продукции	Доля принадлежащей компании продукции
Addax Petroleum	Информация отсутствует	Информация отсутствует
Agip ENR	Колеблется	Колеблется
Shell N Exploration and Production Co	Информация отсутствует	Информация отсутствует

Примечание: эти ставки применимы через раздел прибыльной нефти при условии погашения издержек.

Пример расчета роялти в горнодобывающей промышленности. Предположим, что ставка роялти на соль составляет 5 центов с тонны. Для контроля за уплатой роялти необходимо предпринять следующие шаги:

- определить объем добычи в тоннах;
- перепроверить произведенный расчет;

- подтвердить получение сумм роялти соответствующим государственным ведомством.
- В первую очередь, необходимо отметить, что точно подсчитать объем добычи весьма нелегко. Произвести это можно одним из трех способов:
- по зарегистрированному объему продаж;
- по зарегистрированному объему добычи;
- путем проведения геологической съемки на шахте.

Какая бы из этих методик ни применялась, государственное ведомство должно потребовать от владельцев концессий сопровождать платежи в счет роялти расчетами, на основании которых они производятся.

В горнодобывающей промышленности всегда существовала традиция, особенно среди компаний, расположенных далеко от центра, оприходовать не весь объем добываемой продукции, поэтому на их отчетность можно полагаться далеко не всегда. Зная, что горнотехническим инспекторам известно об этой порочной практике, нарушители зачастую пытаются подкупить должностных лиц для сокрытия неудовлетворительного состояния своей отчетности. В некоторых случаях, для оценки реального объема добычи инспектора осуществляют подсчет самосвалов, покидающих шахту или карьер. В отдельных случаях, в качестве способа контроля за тоннажем добычи, применяют обязательное взвешивание грузовых машин.

В силу описанных выше трудностей, надзорные органы периодически прибегают еще к одному способу контроля, – геологической съемке внутреннего периметра карьера, по результатам которой можно сделать вывод об объеме извлеченных минералов. Сравнение полученных данных с результатами ранее проводившихся съемок позволяет оценить компонентный состав объема выборки. (В случае соледобывающих карьеров такими компонентами являются соль и пустая порода.) Зная объем выборки и плотность соответствующего материала, можно определить его вес в тоннах. Хотя получаемые при таком подходе результаты весьма приблизительны, при последовательном применении этого метода на протяжении длительных периодов времени его корреляция с фактическими показателями достаточно высока.

Правильность расчетов уплаты роялти за отчетный период должны удостоверить и маркшейдер, и бухгалтер. Отчетным периодом обычно является год, хотя по некоторым материалам отчетность может оформляться даже ежемесячно.

Если суммы роялти установлены заранее, от владельца концессии требуется лишь предъявить проверяющему квитанцию об уплате. Далее, для окончательного прояснения картины требуется проверить соответствие уплаченных сумм приходной документации получателя средств. Эта документация может относиться к счету контролирующей организации или другого государственного органа, и в последнем случае, контролирующей организации необходимо получить доступ к ней.

Контролирующие органы обычно учитывают результаты деятельности добывающих предприятий в специальных регистрационных книгах, а также реализуют программы проверок на местах. Поверки могут производиться планоно или выборочно. Владельцы всех концессий должны пройти проверку, однако ведомства, скорее всего, организуют свои проверки так, чтобы наиболее часто проверялись предприятия, от которых ожидается получение более значимых сумм роялти.

Еще один пример с полезными ископаемыми. Если сумма роялти основана на стоимости добываемых минералов, необходимы дополнительные процедуры контроля.

Предположим, для примера, что ставка роялти на уголь установлена в размере 10 процентов от продажной стоимости. В этом случае в ходе проведения проверки контролирующему органу потребуется оценить стоимость добытого сырья. Следует подчеркнуть, что в этом примере роялти начисляется не на объем продаж, а на стоимость добытого минерала. Хотя с точки зрения бухгалтерского учета это наиболее сложный способ проверки, его применение достаточно часто предписывается в законодательном порядке. Объемы производства и продаж никогда не совпадают из-за постоянно меняющегося уровня инвентарных запасов и потерь материала по пути к месту продажи. (Некоторые сорта угля особенно подвержены опасности возгорания, что в свою очередь приводит к потерям. В зависимости от установленного порядка уплаты, роялти может начисляться без учета потерь.)

Более того, четко определить место продажи также бывает затруднительно. Должны ли отличаться суммы роялти на уголь, реализуемый сразу на выходе из шахты, и уголь, направляемый на переработку в брикеты (этот процесс называется «обогащением») для последующей продажи через розничную сеть (с начислением сумм роялти именно в пункте розничной продажи)?

Допуская, что эти вопросы тем или иным образом решаемы, какова же должна быть методика проверок цифр? Необходимо определить продажную стоимость в перерасчете на тонну и помножить ее на количество тонн, добытых за отчетный период. Для этого вновь потребуется бухгалтер. Для комплексной проверки контролирующему ведомству следует затребовать годовой финансовый отчет (желательно, аудированный) владельца концессии и сравнить его с данными по сопровождающему роялти расчету суммы платежа. В долгосрочном плане несоответствия, вызванные колебаниями уровня инвентарных запасов, не окажут существенного влияния на результаты расчета, и корреляция между объемами продаж и производства будет достаточно высока.

Пример из нефтяной отрасли. В рассматриваемом примере роялти начисляется на весь объем добываемой нефти из расчета четырех процентов от продажной стоимости.

Контроль за уплатой при этом осуществляется в четыре этапа:

- определение объема добычи (в некоторых странах эту информацию можно получить из официальных публикаций или образцов отчетности ИОПДО);
- определение продажной стоимости;
- проверка правильности расчетов;
- проверка получения сумм роялти соответствующим государственным ведомством.

Как и в примерах из горнодобывающей отрасли, на каждом из упомянутых этапов возникают определенные трудности. В первую очередь, контролирующему ведомству необходимо установить объем добытой нефти. Хотя термин «добытая» используется повсеместно, его точное значение устанавливается законодательно и может подразумевать номинальную мощность скважины, экспортную стоимость или некую величину посередине. Обычно весь объем добываемой сырой нефти подвергается строгому учету и тщательно измеряется (т.н. процесс «фискализации», или учета нефти на определенном участке) в присутствии представителей государственных ведомств и владельцев.

Помимо объемов добычи контролирующему ведомству необходимо также установить стоимость добытой нефти. Частично эту функцию выполняет международный рынок нефти, а частично – технические службы. Цену можно определить на основе мировых цен с поправкой на местоположение месторождения. В случае если законодательный режим требует определения цены, контролирующие ведомства обычно устанавливают ее самостоятельно, о чем ставят в известность производителя. Как правило, использовать в этих целях фактические цены продажи практически нецелесообразно из-за высокой степени вертикальной интеграции в нефтяной промышленности. Большинство производителей продают добытую нефть дочерним перерабатывающим компаниям по внутрифирменным ценам, зачастую не отражающим рыночные.

В процессе ценообразования необходимо также определить плотность нефти в градусах Американского нефтяного института. Для этого требуется проведение лабораторных анализов отгружаемых партий нефти и наличие квалифицированного технического персонала для оценки их результатов. Все отплывающие танкера проходят инспекцию с участием представителей добывающего предприятия, команды судна (на борту которого имеется собственная небольшая лаборатория) и контролирующего государственного ведомства, поэтому получить подкрепленные сведения о плотности по каждой партии груза обычно не составляет особого труда.

Проводка платежей за роялти на сырую нефть производится так же, как и в случае с минеральными ископаемыми, с одним важным отличием: роялти на нефть обычно подлежат уплате в долларах США. Поэтому такие платежи, как правило, производятся за рубежом, чаще всего в Нью-Йорке, и имеют вид уведомления из банка о поступлении на соответствующий счет перевода по сети SWIFT.

9.2 Как проверить уплату налога на прибыль?

Порядок налогообложения предприятий нефтяной промышленности исключительно сложен, а подробные правила исчисления⁶⁰ налоговых сумм обычно устанавливаются в законодательном порядке. При этом за теоретическую основу расчетов обычно принимается прибыль.

Налогообложение добычи минеральных ископаемых во многом сходно с налогообложением любой другой отрасли промышленности, поэтому здесь оно подробно не рассматривается. В противовес этому, налогообложение нефтедобычи отличается целым рядом особенностей, некоторые из которых имеют фундаментальное значение. В одних странах, например, участники ДРП освобождаются от налогов (поскольку налогообложение прибыли производится в рамках самого ДРП), в то время как в ряде других за налогооблагаемую базу принимается доля участника после раздела продукции. В задачу данного раздела не входит подробный обзор существующих правил налогообложения, поэтому в приведенном ниже комментарии упор сделан на конкретные процедуры проверки.

Существует два коренным образом отличающихся друг от друга подхода к налогообложению:

- налоговое ведомство получает информацию, на основании которой определяет суммы причитающегося с плательщика налога;
- налогоплательщик самостоятельно проводит расчет подлежащих уплате сумм налога и подает декларацию с расчетом в налоговые органы.

Первый подход представляет собой традиционную систему налогообложения, отказ от которой в пользу самоисчисления наблюдается во все возрастающем числе стран. Причины этого кроются в том, что самоисчисление во многом перекладывает ответственность за расчет и уплату налоговых сумм на самого налогоплательщика. В рамках систем самоисчисления налоговые органы полагаются на выборочные, профильные проверки, за счет чего повышается эффективность управления системой. Системы самоисчисления, как правило, предусматривают значительные штрафы для налогоплательщиков, уличенных в предоставлении не соответствующей действительности информации и недоплате налогов.

Поскольку порядок налогообложения нефтяной промышленности значительно отличается от практики, применяемой в отношении других отраслей, налоговые ведомства, как правило, организуют в своем составе особое подразделение, специализирующееся на работе с нефтяниками. В свете того, что налогообложение доходов нефтедобычи представляет собой крупный источник поступлений в казну, соответствующий уровень подготовки государственных налоговых инспекторов приобретает особую роль и призван нейтрализовать естественные усилия нефтяных компаний, не желающих ни в коей мере заплатить больше положенного, за счет привлечения услуг квалифицированных экспертов в этом вопросе.

Как правило, нефтяные компании уплачивают налоги ежемесячно. В момент поступления платежа налоговое ведомство практически не располагает информацией, необходимой для произведения проверки правильности уплаты. Проверка производится значительно позже, после подачи компанией налоговой декларации и финансового отчета за год.

Проверке подлежат следующие ключевые аспекты налоговой декларации:

- правильность сверки с данными аудированного финансового отчета;
- достоверность цифры годового дохода;
- заявление о произведенных капиталовложениях (например, на строительство или приобретение материальных активов со сроком эксплуатации свыше одного года – таких, как буровые платформы, здания и оборудование);
- правильность списания основных статей расходов с облагаемых налогом сумм.

Проверка поданной декларации первоначально производится в кабинете ведомства одним из налоговых инспекторов, после чего налоговый орган может потребовать от компании предоставления конкретных документов и данных, подтверждающих достоверность декларации. Дополнительные подтверждающие документы подвергаются дальнейшему рассмотрению, по результатам которого к уплате могут быть начислены дополнительные суммы налога.

Все подаваемые налогоплательщиком декларации должны сопровождаться аудированной бухгалтерской отчетностью, представляющей собой отправную точку налогообложения. Предоставляемые документы должны убедительно объяснять любые несоответствия между аудированной бухгалтерской отчетностью и налоговой декларацией.

В Нигерии аудиторская проверка обнаружила, что расчеты суммы налогов не сверяются с аудированными счетами, и налоговое ведомство не имеет опыта в проведении таких сверок. Аудиторы порекомендовали провести ряд мероприятий по повышению квалификации налоговых инспекторов, в результате чего значительные усилия были направлены на усиление налоговой службы.

Показатель валового дохода для целей налогообложения может отличаться от валового дохода в финансовом отчете. Как и в случае с роялти, расчет валового дохода для целей уплаты налога на прибыль основан не на фактических продажных ценах, а на условных ценах, предварительно определяемых государственными органами. В ходе проверки налоговому ведомству необходимо убедиться в правильности произведенных расчетов, обращая особое внимание на следующие три момента:

- проверка правильности цен, на основании которых произведен расчет валового дохода;

- подтверждение объема производства с учетом имеющихся у государственных надзорных органов данных;
- подтверждение на основании данных ННК объемов добытой местными подрядчиками нефти.

Объем продаж нефти, закладываемый в финансовый отчет и/или расчет налоговых сумм, должен соответствовать или подлежать сверке с цифрами, использованными при расчете сумм роялти. Основу расчета налога на прибыль должны составлять данные о добытых объемах нефти, проверенные надзорным органом, контролирующим порядок уплаты роялти. Межведомственный обмен такими данными возможен лишь при наличии конструктивных взаимоотношений между налоговыми и надзорными органами. Хотя это утверждение должно быть очевидно, взаимодействие между различными государственными организациями зачастую затруднено. Эти организации, как правило, занимают независимую позицию и не делятся информацией друг с другом. Иногда обмен информацией бывает однозначно запрещен существующим законодательством или условиями соглашений о неразглашении конфиденциальной информации. Соответственно, усилия по решению этого вопроса должны быть направлены на то, чтобы обеспечить надлежащий обмен информацией между различными ведомствами в случаях, когда этого требуют фискальные интересы государства.

В ходе проведения аудита в Нигерии было установлено, что расчет налоговых сумм не был основан на данных, достоверность которых проверялась надзорными органами в рамках контроля за уплатой роялти. По результатам этого аудита был пересмотрен порядок взаимодействия между различными государственными ведомствами.

Важно отдавать себе отчет в том, что капиталовложения требуют особого отношения в рамках любой налоговой юрисдикции. Большой объем требуемых капиталовложений и существующие возможности подтасовки данных при расчете подлежащих уплате налоговых сумм требуют принятия специальных нормативных актов, строго определяющих порядок предоставления компаниям скидок (часто называемых инвестиционными налоговыми скидками) при уплате налогов. При проверке структуры расходов добывающих компаний налоговым органам необходимо убедиться в том, что капитальные издержки не замаскированы под текущие ремонтные затраты. Среди прочего, это может потребовать проведения периодических проверок с выездом на добывающие объекты для контроля за соответствием производственного процесса на местах заявлениям компании.

Важность проверок для ИОПДО. Следует задать вопрос о том, располагает ли налоговое ведомство специальными знаниями и штатом квалифицированных сотрудников, необходимыми для проведения проверок такого типа. Если нет, то откуда возьмется уверенность в том, что налоги уплачиваются правильно?

В одних странах налоговым органам могут быть предоставлены полномочия на проведение налоговых проверок. В других (например, в Соединенном Королевстве), у них этих полномочий нет, и получение необходимой проверочной информации производится иным путем. Далеко не каждая компания подвергается ежегодным проверкам. В случаях, когда проверка все же производится, упор делается на проверку документации, обычно не требуемой в ходе плановой подачи деклараций и балансовых отчетов.

Размер подлежащих уплате налоговых сумм во многом определяется объемом понесенных издержек. Тем не менее, именно этот показатель труднее всего проверить. Статьи расхода можно надлежащим образом проверить лишь при оценке соотношения цены и качества (Value-for-Money (VFM)), в ходе которой оценивается экономия, эффективность и экономическая целесообразность понесенных затрат.

- Под *экономией* затрат понимают соблюдение участниками отрасли принципа бережливости и «рачительного хозяйствования» при расходе средств. Соответственно, при проверке на VFM оценке подвергаются факты приобретения компанией необходимых количеств материалов и оборудования соответствующего качества по минимально возможным ценам.
- Понятие *эффективности* связано с минимизацией отношения понесенных затрат к объему произведенной продукции. Поэтому проверка на VFM среди прочего призвана вскрыть возможную неэффективность производственных процессов путем выявления бесполезных операций, излишков инвентарных запасов сырья и т.д.
- *Целесообразность* подразумевает соответствие результатов любой деятельности существующим ожиданиям, или степень достижения поставленных целей и задач. При оценке степени целесообразности необходимо, прежде всего, четко определить поставленные цели и задачи, а затем сравнить их с результатами предпринимаемой деятельности.



Ч А С Т Ь I I I

**Выходя за рамки
Базовой ИОПДО**

DRILLING DOWN

ГЛАВА 10.

Необходимость развития программ реализации ИОПДО

10.1 Выход за пределы Базовой ИОПДО

Страна предпринимает серьезный шаг, когда решает присоединиться к ИОПДО: сначала поддержать Инициативу и стать «кандидатом», а потом перейти к этапу реализации и стать «реализующей» ИОПДО страной. Даже чтобы просто приступить к выполнению Базовой ИОПДО, нужны время, доверие и опыт. По мере того как заинтересованные стороны начинают привыкать друг к другу, рассматривать пути более глубокого ознакомления с отраслью, преодолевать недоверие, искоренять коррупцию и бесхозяйственность в отрасли, они должны подумать о выходе за пределы Инициативы. В данной главе вниманию гражданского общества предлагаются три важных вопроса:

- какое развитие может получить программа ИОПДО в их стране;
- по каким причинам заинтересованные стороны могут решить откорректировать для своей страны обязательства в рамках ИОПДО, чтобы эти обязательства отражали их местные условия и отвечали нуждам народа страны;
- другие важные области применения Инициативы.

10.2 С чего начать разработку программы ИОПДО в своей стране

Во многих странах ИОПДО становится просто частью более широкой программы мер по развитию прозрачности и борьбы с коррупцией⁶¹, и, в частности, может принести большую пользу как форум всех заинтересованных сторон. В некоторых странах ИОПДО может стать передовым фронтом для приложения усилия общества по привнесению прозрачности в добывающие отрасли. Как бы то ни было, важно иметь в виду перечисленные ниже аспекты Инициативы.

- *ИОПДО – это средство для достижения цели, а не самоцель.* Она предоставляет путь для добровольного объединения заинтересованных сторон (хотя мы и рекомендуем законодательное закрепление ее принципов на уровне страны). ИОПДО обеспечивает гражданам страны получение хотя и начальной, но точной информации о финансовых ресурсах в бюджете страны, помогая возложить ответственность на правительство страны за свои действия.
- *ИОПДО – добровольная программа.* Хотя «Руководство по оценке прогресса в реализации Инициативы» излагает ряд обязательных шагов, которые страны должны осуществить, прежде чем начать использование «бренда» ИОПДО, каждая страна должна составлять программу реализации для своей специфической ситуации и достижения целей, выдвинутых и одобренных гражданским обществом, компаниями и правительством.
- *Программы ИОПДО должны развиваться.* Даже начальные действия по реализации Инициативы приносят огромную пользу. Сам факт создания представляющей интересы разных сторон группы с целью обсуждения доходов и практик добывающих отраслей может быть очень новым начинанием для многих стран. И организация МГЗС – это достижение само по себе. Нужно время для того, чтобы участники группы познакомились, начали доверять друг другу, приобрели общие базовые знания. И уже после этого гражданское общество (вместе с представителями заинтересованных сторон) должно рассмотреть пути улучшения самой программы, возможностей заинтересованных сторон и обнародования результатов.
- *ИОПДО должна быть признана как «собственная» программа действий.* У каждой страны существуют свои причины, по которым она поддерживает и присоединяется к Инициативе. Для стран, которые только начинают опубликовывать информацию о доходах и платежах, ИОПДО становится средством привнесения принципа прозрачности. ОГО должны быть застрельщиками этой деятельности с ее первых шагов, включая создание рабочего плана, приглашения агрегатора, опубликования отчетов, и затем обнародования результатов. Для стран, которые уже проводят аудит отечественных и иностранных компаний и публикуют данные о доходах и платежах, ИОПДО должны стать средством, помогающим улучшить информированность общественности о том, что же происходит с деньгами после того, как они поступают на счет в центральном банке. Распределяются ли они между штатами и другими адми-

нистративно-территориальными единицами? Если да, то, сколько именно получают органы власти на местах? На что идут эти деньги? ИОПДО может стать средством улучшения инвестиционного климата в стране, но может также служить и методом совместного исследования таких вопросов, как, например, получает ли страна соответствующую компенсацию за то, что разрешает эксплуатацию своих недр, выдает лицензии; правильно ли осуществляются процедуры контроля и маркетинга богатств недр страны.

10.3 ИОПДО должна стать нормой

ИОПДО должна привести к переменам в добывающем секторе, ее ярковыраженная в документах Многостороннего международного совета заинтересованных сторон цель, – в ближайшие годы стандартизировать ИОПДО в качестве международного эталона прозрачности и отчетности для правительств и компаний, занимающихся бизнесом. Это налагает на реализующие Инициативу страны обязательство институционализации своих практик и принципов как постоянного компонента управления добывающим сектором. Многосторонние группы заинтересованных сторон должны подчеркивать устойчивость процесса ИОПДО с самого начала, и предпринимать шаги для того, чтобы реализация ИОПДО была не просто одноразовым упражнением, но чтобы процесс реализации развивался и постоянно углублялся. Азербайджан, например, поставил перед собой задачу получить одобрение Инициативы Генеральной Ассамблеей ООН, что придаст ИОПДО статус международного стандарта. Прозрачность может стать нормой работы сектора, тогда регулярное опубликование интересующей общественность информации станет общепринятой формой работы. Кроме законодательного закрепления ИОПДО, МГЗС должна все время подчеркивать, что в процессе реализации Инициативы все больше и больше процедур добывающего сектора будут на виду и гражданское общество сможет понять, как они выполняются, и приносят ли они пользу народу страны.

10.4 Аргументы в пользу расширения ИОПДО

Чтобы выйти за рамки требований «Руководства по оценке прогресса в реализации Инициативы», нужно согласие всех заинтересованных сторон. Ниже мы приводим ряд причин, которые побудили гражданское общество, компании и правительства некоторых стран выйти за рамки требований Базовой ИОПДО и перейти к ИОПДО Плюс. Среди них можно назвать желание:

- уменьшить коррупцию;
- обеспечить соблюдение принципа «ценность за деньги»;
- упрочить уровень доверия общества внутри страны;
- улучшить репутацию своей страны;
- создать благоприятный климат для привлечения инвестиций;

- максимально увеличить сборы сумм налогов и роялти;
- информировать общественность о тратах штатных и местных органов власти.

Уменьшение коррупции. Проведение сверок финансовых документов и приглашение гражданского общества к разговору о добывающих отраслях страны, проливает «солнечный свет» на сектор, который долгое время пребывал в тени. Вот почему первая приоритетная задача гражданского общества – присоединение к Инициативе и публикация первого отчета. Однако по мере развития процесса ИОПДО и достижения им уровня, на котором можно начать «извлекать уроки» из пройденного, заинтересованные стороны должны задать себе вопрос о том, решают ли они те основные проблемы, которые заставили их объединиться для совместных действий. Если основной проблемой является потенциальная возможность коррупции, то это может означать, что процесс ИОПДО следует углубить.

Сверка может показать наличие некоторых расхождений, но она вряд ли сможет выявить крупные пробелы или узкие места, которые могут создавать почву для коррупции и бесхозяйственности. Коррупция может развиваться подспудно, пользуясь множеством путей. Если в руках одного чиновника или руководителя сосредоточена слишком большая власть, он (она) может начать влиять на выбор компаний для осуществления разных проектов. Если не определены технические требования и квалификационные характеристики для выбора компаний или отдельных лиц, операторов или местных компаний-участников проекта, или даже покупателей сырой нефти или минеральных ископаемых продуктов, то не имеющие соответствующей квалификации компании или лица (возможно как-то связанные с правительством или руководителем компании) могут «быть выбраны» и затем просто продать права кому-то еще. Чтобы устранить такие узкие места и откорректировать ситуацию, в рамках ИОПДО в отдельной стране может возникнуть необходимость изучить операционную деятельность добывающих отраслей, заданные технические требования, или процесс выбора компаний для осуществления разных проектов.

Упрочение доверия общества. В некоторых странах широко распространено недоверие ко всем, кто занимается добывающими отраслями. Очень часто в обществе бытуют ошибочные представления о том, сколько на самом деле зарабатывает правительство на эксплуатации недр, сколько денег поступает от компаний в казну, или сколько денег компании тратят на местах. Более тщательное изучение добывающих отраслей может помочь упрочить доверие и создать более реалистические ожидания.

В Мавритании, например, запуск Инициативы явился частью более широкого движения за развитие прозрачности. Целью движения было показать, что временное правительство стремится к внедрению и институционализации прозрачности как принципа деятельности до проведения выборов в стране. А в Нигерии президент

Обасанджо и поддерживающие его сторонники реформ увидели в Инициативе возможность упрочить доверие общественности внутри страны за счет проведения расширенной аудиторской проверки государственных ведомств и компаний добывающего сектора. Проверка охватывала такие вопросы, как объемы добычи, фискализация, распределение денежных потоков, стандартизация общепринятых в отрасли процедур (например, лицензирования) в соответствии с международными стандартами. Серьезные системные недостатки были выявлены, но и компании, и правительство только выгадали от проявления готовности к тщательной проверке сектора независимыми аудиторами.

Улучшение репутации страны. Многие страны пользуются очень плохой репутацией по ряду причин, включая низкий уровень по показателям развития и/или высокий по показателям коррупции. Готовность страны рассмотреть пути улучшения методов хозяйственной деятельности, в частности, объявление тендера на распределение участков для эксплуатации месторождений вместо принятия административного решения может улучшить репутацию страны. Консенсус может быть достигнут в отношении компаний (которые только выиграют от этого, так как будут поставлены в равные условия в ходе борьбы за участки месторождений), правительства (которое может заработать больше, если в тендере будет больше участников, чем на двусторонней сделке), и гражданского общества (которое всегда выигрывает от прозрачности процесса и процедур).

Создание благоприятного климата для привлечения инвестиций. Чтобы заработать больше и использовать заработок для развития, следует создать условия, способствующие притоку инвестиций. В план реализации ИОПДО можно включить пункт об оценке существующих в стране условий для привлечения инвестиций и посмотреть, не приведут ли более прозрачные правила к увеличению «доли правительства» (в форме государственных налогов и пошлин) или суммы подписного бонуса.

Конкретный пример 10.1 Прозрачность при проведении тендера увеличивает прибыли

«Аналитики говорят, что ливийцы умело провели в жизнь свою линию, предоставив уверения прозрачности тендера и, тем самым, увеличили потенциальную прибыль от расширения объемов производства».

Статья в «Файненшиэл Таймс», Вильям Валлис
«Ливия: выигран лакомый куш, Кадаффи вернулся», 28 февраля 2006 г.

Максимально увеличить сборы налогов и роялти. В странах с недостаточно развитыми правительственными институтами может бытовать мнение, что компании не платят положенные им ставки налогов или роялти, или правительства не выполняют своих обязательств по регулированию и надзору за сектором. Все заинтересованные стороны хотят удостовериться в том, что законы проводятся в жизнь и соблюдаются, и в этом случае следует достичь консенсуса и дать аудиторам задание выборочно

проверить правильность исчисления ставок налоговых платежей и роялти. Такие «выборочные проверки» могут выявить двусмысленность существующих правил, отсутствие ясности, или подтвердить, что выплаты и сборы налоговых платежей и роялти проводятся точно и в срок.

Информирование общественности о доходах и тратах органов власти на субнациональном уровне. В некоторых странах, где проводится аудит счетов компаний и правительства, и публикуются результаты аудита, ИОПДО может стать каналом для просвещения общественности. Население сможет понять, куда идут деньги после зачисления на счет центрального правительства, или же, куда они идут, если не поступают центральному правительству. Во многих странах большие суммы поступают субнациональным органам власти, как в добывающие регионы, так и в те, где нет месторождений⁶². Вставка 8.5 иллюстрирует такое распределение средств. Компании также могут перечислять значительные суммы для поддержки развития на местах. Эти суммы могут не считаться «существенными» потоками в сопоставлении с общей суммой доходов, но местное население может хотеть знать размер этих сумм и просить опубликовывать их. Компании тоже могут быть заинтересованы в том, чтобы общественность имела полную и ясную информацию об их вкладах в развитие страны. Гражданское общество должно знать, какие суммы были выплачены, и кому они поступили. Местное население и граждане штатов и провинций тоже должны знать о суммах поступлений в местные органы власти, чтобы спросить с них. В этих случаях может быть принято единодушное решение дать задание аудиторам или агрегаторам составить схему финансовых потоков всем уровням правительства и органам власти и опубликовать эту схему.

При наличии консенсуса среди заинтересованных сторон по важным для страны вопросам, группы гражданского общества могут подумать о расширении и углублении программы реализации ИОПДО. Целью, в этом случае, будет выход за пределы ИОПДО в ее Базовой форме и переход к более комплексной, проникающей вглубь и надежной Инициативе, которая в полной мере будет отражать главную цель – улучшение финансового управления доходами, получаемыми из добывающего сектора за право эксплуатация богатства недр страны (то есть, ИОПДО Плюс).

Таблица 10.1 Распределение доходов между штатами в Нигерии

Федеральное министерство финансов, Абуджа
 Распределение доходов в январе 2008 года со счета ФРН по штатам страны, данные опубликованы в феврале 2008 г.

1	2	3	4	5	6=4+5	7	8	9	10=6-(7+8+9)	11	12	13=6+11+12	14=10+11+12
Выгодополучатели (название штатов)	К-во местных комитетов	государственная разрядка	Итого	13% отклонения	Внешний долг	Вычеты	Другие вычеты (см. Примечание)	Чистая государственная разрядка	Перчисления из дополнительной выручки за сырую нефть для пополнения бюджета	Начисления НДС	Общая итоговая сумма	Чистая сумма	
1	Абия	17	1 513 135 352.94	304 474 767.00	1 817 610 119.94	25 267 104.66	—	44 583 483.33	1 747 759 531.95	—	359 091 652.22	2 176 701 772.16	2 106 851 184.17
2	Адамава	21	1 687 918 434.14	—	1 687 918 434.14	27 519 435.69	—	111 562 500.00	1 548 836 498.45	—	336 330 639.19	2 024 249 073.32	1 885 167 137.63
3	Аваз-Ибони	31	1 687 122 866.72	6 311 560 667.44	7 978 693 534.16	103 122 388.37	—	—	7 875 561 145.79	—	399 404 571.85	8 378 088 106.01	8 274 985 717.64
4	Анамбра	21	1 690 094 025.30	—	1 690 094 025.30	44 364 368.98	10 000 000.00	—	1 619 421 656.32	—	385 830 356.09	2 075 924 381.39	2 005 252 012.41
5	Баучи	20	1 904 489 618.88	—	1 904 489 618.88	77 325 489.24	56 879 023.19	—	1 887 132 531.45	—	381 198 302.56	2 285 687 921.44	2 068 330 834.01
6	Байелса	8	1 311 404 878.27	4 230 118 632.53	5 541 523 510.80	25 302 536.39	—	7 087 500.00	5 509 133 474.41	—	299 144 248.26	5 840 667 759.06	5 809 277 722.67
7	Бенуэ	23	1 821 250 695.80	—	1 821 250 695.80	21 357 530.31	—	131 999 000.00	1 667 894 165.49	—	372 282 531.07	2 193 533 226.88	2 040 176 696.57
8	Борно	27	1 933 320 606.43	—	1 933 320 606.43	22 927 402.71	—	109 932 650.00	1 800 480 553.72	—	362 618 953.14	2 295 939 559.57	2 163 079 506.86
9	Кросс Ривер	18	1 580 900 793.25	552 840 092.69	2 133 740 885.94	173 055 810.86	258 954 275.11	—	1 686 030 799.97	—	335 440 606.74	2 469 181 492.68	2 021 471 406.71
10	Дельта	25	1 688 517 126.84	3 797 313 993.77	5 485 831 120.61	96 507 348.26	—	6 120 000.00	5 383 203 772.35	—	446 127 557.10	5 931 958 677.71	5 829 331 329.45
11	Ибони	13	1 428 133 508.76	—	1 428 133 508.76	23 360 077.74	—	17 000 000.00	1 387 773 431.02	—	303 234 854.91	1 731 368 363.67	1 691 008 285.93
12	Ийо	18	1 679 936 776.56	64 400 955.55	1 744 337 732.11	102 415 602.89	—	32 115 000.00	1 609 807 129.22	—	344 395 489.83	2 088 733 221.95	1 954 202 619.06
13	Имги	16	1 420 204 919.09	—	1 420 204 919.09	6 101 320.03	—	39 545 000.00	1 374 558 599.06	—	308 400 404.82	1 728 605 323.92	1 682 959 003.89
14	Инугу	17	1 571 410 761.06	—	1 571 410 761.06	58 312 768.82	—	42 789 412.50	1 470 308 579.74	—	419 351 151.79	1 990 761 912.85	1 889 659 731.53
15	Гомбу	11	1 445 698 713.77	—	1 445 698 713.77	9 235 406.98	—	145 501 250.00	1 290 982 056.79	—	303 607 151.80	1 749 305 865.58	1 594 569 208.60
16	Ийо	27	1 665 644 975.94	432 383 074.19	2 098 028 050.12	75 864 559.98	—	19 325 000.00	2 002 838 490.14	—	367 367 396.31	2 465 395 446.43	2 370 205 886.45
17	Джигва	27	1 849 437 932.68	—	1 849 437 932.68	16 486 132.89	1 000 000.00	76 187 692.00	1 755 764 107.79	—	385 740 612.48	2 235 178 545.16	2 141 504 720.27
18	Кадуна	23	2 069 094 918.28	—	2 069 094 918.28	34 026 695.98	33 187 500.00	220 208 837.50	1 781 671 884.80	—	458 847 154.88	2 527 942 073.16	2 240 519 039.68
19	Кано	44	2 516 901 272.27	—	2 516 901 272.27	38 686 808.68	—	148 675 000.00	2 329 539 463.69	—	613 453 969.70	3 130 355 241.97	2 942 993 433.39
20	Кацина	34	1 973 507 250.61	—	1 973 507 250.61	19 533 397.02	—	—	1 954 973 853.59	—	425 185 933.24	2 398 693 183.84	2 380 169 786.82
21	Кебби	21	1 641 179 185.03	—	1 641 179 185.03	28 049 632.75	119 621 704.15	16 200 000.00	1 477 307 848.13	—	333 548 867.00	1 974 728 652.03	1 810 856 715.13
22	Когги	21	1 646 096 019.51	—	1 646 096 019.51	35 065 926.82	—	247 890 000.00	1 363 140 092.69	—	341 313 279.07	1 987 409 298.57	1 704 463 371.75
1	2	3	4	5	6=4+5	7	8	9	10=6-(7+8+9)	11	12	13=6+11+12	14=10+11+12

Выгодополучатели (название штатов)	Кво местных комитетов	государственная разрядка	13% отклонения	Итого	Вычеты		Чистая государственная разрядка	Перечисления из дополнительной выручки за сырую нефть для пополнения бюджета	Начисления НДС	Общая итоговая сумма	Чистая сумма	
					Внешний долг	Контрактные обязательства (ISPO)						
						Другие вычеты (см. Примечание)						
24 Лагос	20	2 378 443 772,27	—	2 378 443 772,27	198 903 270,15	351 404 109,59	225 000 000,00	1 605 136 392,53	—	2 542 937 606,30	4 921 381 378,57	4 148 073 998,83
25 Нассарава	13	1 417 880 943,73	—	1 417 880 943,73	105 162 120,13	—	101 662 937,50	1 211 055 886,10	—	342 614 763,47	1 760 495 707,19	1 553 670 649,56
26 Нигер	25	1 906 720 094,12	—	1 906 720 094,12	112 529 284,72	—	250 247 550,00	1 543 943 259,40	—	352 598 630,76	2 259 318 724,88	1 896 541 890,16
27 Огун	20	1 606 075 211,44	—	1 606 075 211,44	53 550 240,88	33 750 000,00	16 051 000,00	1 502 723 970,56	—	383 565 189,90	1 989 640 401,34	1 886 289 160,46
28 Ондо	18	1 578 481 817,37	1 585 161 083,61	3 163 642 900,98	66 507 533,99	—	—	3 097 135 366,99	—	351 887 489,47	3 515 530 390,45	3 449 022 866,46
29 Осун	30	1 543 567 150,23	—	1 543 567 150,23	54 001 466,80	—	24 844 659,00	1 464 721 024,43	—	343 677 232,79	1 887 244 383,02	1 808 398 257,22
30 Ойо	33	1 926 433 008,44	—	1 926 433 008,44	179 205 214,20	—	106 669 143,17	1 640 478 651,08	—	444 356 373,21	2 370 791 381,66	2 084 837 024,29
31 Плато	17	1 642 844 397,80	—	1 642 844 397,80	66 919 883,94	—	133 720 275,00	1 442 204 238,86	—	337 557 607,68	1 980 402 005,48	1 779 761 846,54
32 Риверс	23	1 817 256 470,10	10 088 250 448,49	11 905 506 918,58	65 668 959,34	—	89 325 000,00	11 750 512 959,24	—	759 934 110,44	12 664 441 029,03	12 509 447 069,69
33 Сокото	23	1 738 467 066,81	—	1 738 467 066,81	20 625 067,97	—	115 327 500,00	1 602 514 498,84	—	356 129 711,60	2 094 596 778,41	1 958 644 210,44
34 Тараба	16	1 624 769 944,85	—	1 624 769 944,85	17 463 405,51	—	160 145 000,00	1 447 161 539,34	—	353 387 596,22	1 978 157 541,07	1 800 549 135,56
35 Йобе	17	1 578 891 227,22	—	1 578 891 227,22	34 018 160,31	—	324 209 600,00	1 220 663 466,91	—	356 978 743,33	1 935 869 970,55	1 577 642 210,24
36 Замфара	14	1 636 365 047,36	—	1 636 365 047,36	9 231 903,05	—	39 267 500,00	1 597 865 644,31	—	334 282 502,21	1 970 647 549,58	1 922 148 146,53
37 Сою оспариваемые средства		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
38 Онн Асаборо оспариваемые средства		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
ИТОГО: штатов/местных комитетов		61 600 236 771,09	27 466 503 715,26	88 966 740 486,35	2 058 356 069,97	864 796 612,04	3 118 353 065,00	82 925 234 739,34	—	15 845 617 409,84	104 812 357 895,19	98 770 852 149,18

Примечание: Среди других вычетов: Национальный проект восстановления водных ресурсов; Национальная программа поддержки сельскохозяйственных технологий; Перечисления в фонд удобренных и водных ресурсов; Государственный сельскохозяйственный проект и Национальный проект развития земель «Фадама».

Источник: Офис начальника финансовой службы ФРН.

ГЛАВА 11.

ИОПДО Плюс

ИОПДО Плюс включает в процесс реализации Начальной ИОПДО дополнительные аспекты, в частности, один или несколько из перечисленных ниже:

- переход от сверки к комплексным аудиторским проверкам;
- проведение физических аудиторских проверок;
- проверка таких ключевых процедур добывающих отраслей, как
 - лицензирование,
 - портфельный менеджмент,
 - использование местных ресурсов;
- эталоны затрат данной отрасли;
- выход за пределы контроля доходов на контроль их распределения.

11.1 Переход от сверки к комплексным аудиторским проверкам

ИОПДО требует не только сверки счетов правительства со счетами компаний, но и чтобы требования к сверке соответствовали либо международным стандартам аудита, либо согласованным с МГЗС стандартам. Компании могут утверждать, что у них проводится аудит на национальном и, во многих случаях, международном уровнях, и еще их проверяют контролирующие и надзорные ведомства государства-

собственника недр. Они будут утверждать, что еще одна аудиторская проверка дублирует проведенные ранее проверки, дорого обходится и не приносит никакой пользы. ННК могут также заявлять, что они уже наняли независимых аудиторов, и что у них проводятся аудиторские проверки независимыми аудиторами и контролирующими органами правительства.

Во многих случаях нет оснований сомневаться в надежности этих основных уже аудированных счетов, и сверки будет достаточно. И в самом деле, вместо затрат на полную аудиторскую проверку, может иметь смысл потратить деньги на улучшение средств связи или развитие мощностей.

Но в некоторых странах общественность высказывает недоверие к основным данным и цифрам. Действительно, правительственные счета проходят аудиторские проверки, но ведь может быть, что аудиторы не обладают достаточными знаниями и опытом для убеждения общественности в том, что проверка проводится в соответствии с международными стандартами. В таких случаях представляется целесообразным провести не просто сверку, а полную аудиторскую проверку счетов правительства и компаний. Аудиторы могут проводить выборочную проверку потоков доходов, чтобы убедиться в правильности расчетов, платежей и учета правительством всех поступлений. Расчета роялти проверяются, чтобы подтвердить, что формула расчета была основана на правильном объеме добытых сырьевых ресурсов. Аудиторские проверки смотрят использование применимого законодательства и руководящих документов, насколько они были проведены в жизнь, в частности, требование изменения ставки платежей в зависимости от колебания цен на сырьевые товары. Процесс проверки обходится дорого, но может привести к замечательным результатам и выявить пробелы в интерпретации и применении законов, и потенциальные сдерживающие факторы.

11.2 Соответствует ли компенсация ценности содержимого недр

В некоторых странах гражданское общество и правительства могут пытаться обеспечить механизм, позволяющий правительству получать максимальную финансовую компенсацию за использование недр страны, а компании – доказать общественности, что действуют добросовестно и с самыми лучшими намерениями. Страны могут недополучать компенсацию за использование недр, и это может происходить по ряду причин: неверная формула расчета налогов или роялти; продажа сырья по заниженным по сравнению с рыночными ценам; ошибки в контроле за расходами СП, в результате которых снижается сумма налогооблагаемого дохода; внутреннее потребление сырьевых ресурсов и продажа их по субсидированным ценам, в результате чего доход от продаж ниже, чем он может быть, если вывозить сырье на импорт, или субсидировать только неимущие слои населения. Сверка в процессе реализации

ИОПДО не выявит эти слабые звенья, если весь процесс не будет рассматриваться независимой стороной, или если фактические транзакции в книгах учета компаний и правительства не пройдут аудиторскую проверку. Однако заинтересованные стороны могут достичь единогласного решения в отношении такой проверки потенциальных узких мест, которая либо исправит существующие проблемы, либо докажет, что таковых не имеется.

Конкретный пример 11.1 Обязательство в рамках ИОПДО: сообщать о получении потоков выгод, не оценивать, как именно расходуются полученные средства

Важно отметить, что внимание Инициативы сосредоточено на поступающих на правительственные счета финансовых потоках, а не на том, как правительство расходует полученные деньги.

В рамках ИОПДО не существует требования, чтобы правительство отчитывалось даже об инвестициях в добывающие отрасли. Тем не менее, МГЗС может принять решение о расширении охвата отчетности и включения капиталовложений или других транзакций, если, по мнению МГЗС, они являются важными для понимания внутренней финансовой схемы отечественных добывающих отраслей. Нигерия, например, включает в отчетность капиталовложения правительства в СП.

11.3 Критерии эффективности затрат

Одним из ключевых вопросов, ответ на который ищут многие страны: адекватность или соответствие производственных затрат в их стране международному опыту и практикам. За период с 2002 г. по 2007 г. себестоимость добычи сырьевых продуктов резко возросла, что вызывает озабоченность в политическом аспекте: правильные ли суммы расходов списывают компании со своих доходов, и как это влияет на национальный доход. Один из путей положить конец таким сомнениям и подтвердить добросовестность в отражении расходов – это проверка эффективности использования ресурсов, или так называемый «аудит эффективности затрат» или прямой перевод с английского «ценность за деньги» аудит (Value-for-money audit, или VFM)⁶³. Для такой аудиторской проверки нужно пригласить независимого аудитора или эксперта и попросить проверить капиталовложения и операционные расходы компаний в отобранных проектах, а затем сравнить данные с ситуацией в других странах. Такое сравнение должно показать отличия в использовании схожих материалов в сравниваемых проектах, разницу в том, насколько быстро принимают правительства решения и насколько эти решения долговечны, наличие угрозы безопасности и политических рисков в стране, и стоимость рабочей силы.

11.4 Физические аудиторские проверки

В добывающих отраслях доходы правительства часто связано с объемами продукции: нефти, газа, минерального сырья. Роялти, как правило, тоже привязан к объему, и налогооблагаемый доход представляет собой сумму прибыли за минусом расходов на добычу. Чтобы не сомневаться в правильности всех этих сумм, граждане должны быть уверены, что объемы добытого сырья точно фиксируются и отражаются в отчетах каждой компании, и эти данные соответствуют той сумме, на основании которой правительство проводит расчеты полагающейся для поступления в казну страны компенсации. Такую уверенность может дать физическая аудиторская проверка, в ходе которой независимый аудитор сверяет документацию правительства и компаний; если выявляются различия, то аудитор должен установить их причину.

11.5 Проверка ключевых процедур

Как упоминалось выше, самым лучшим способом искоренения коррупции является уверенность в том, что применяемые правительством системы управления добывающих отраслей направлены на получение максимального дохода от богатств недр страны. Если на этот счет у общественности есть сомнения, то ИОПДО может быть прекрасной платформой для привлечения независимых специалистов, который и проверят ключевые процедуры, и дадут рекомендации для проведения реформ. Заинтересованные стороны могут придти к консенсусу и одобрить реформы, если есть основания полагать, что они создадут справедливые условия для конкуренции и уменьшат количество произвольно принимаемых административных решений.

Ниже перечислены основные нуждающиеся в проверке процедуры.

- Как предоставляются площади месторождений для горнодобывающей, нефтяной и газовой отраслей (то есть, кому, по какой цене, на каких технических или финансовых условиях)?
- Как проводится маркетинг минеральных сырьевых продуктов недр страны (то есть, кому, по какой цене, на каких финансовых условиях)?
- Каким образом контролирует страна соблюдение своих интересов в СП, если таковые имеются (то есть, результаты усилий по мониторингу затрат, выбору проектов и т.д.)?
- Каким образом организовано внутреннее потребление добываемых в стране сырьевых продуктов (то есть, в частности, соблюдается ли принцип прозрачности при передаче сырья на переработку отечественным предприятиям, или увеличивает или разрушает национальный доход система ценообразования на нефтяные продукты или природный газ)?
- Способствуют ли существующие в стране системы созданию рабочих мест и передаче технологий, или же эти системы коррумпированы?

11.6 Распределение и расходы на субнациональном уровне

В некоторых странах разработаны планы реализации ИОПДО, которые выходят за пределы основных принципов Инициативы, охватывая вопросы распределения доходов от добывающих отраслей, и как они расходуются на субнациональном уровне. Это углубляет основной принцип, привлекая внимание не только к тому, сколько денег поступает в казну от добывающих отраслей, но к тому, как и где это богатство используется.

Гана стала первой страной, предпринявшей попытку ввести отчетность на субнациональном уровне, чтобы использовать ИОПДО не только для выявления всех платежей центральному правительству, но и, соответственно, региональным, районным и местным органам власти. В Гане были разработаны и применены образцы форм отчетности на «районном уровне» с целью сбора данных, отражающих получение и использование заработанных на эксплуатации ресурсов средств общинами, в которых расположены месторождения и рудники. Гана пошла на уникальную меру и включила представителей Районной Ассамблеи в свою рабочую МГЗС, которая помогла распространить информацию об ИОПДО и чувство сопричастности к процессу реализации Инициативы в самые широкие слои общественности. Гана также включила в число образцов форм отчетности по реализации ИОПДО форму для отражения взносов корпораций по программе социальной ответственности.

Министерство финансов Нигерии приблизительно одновременно с началом реализации ИОПДО создало процедуру, которая позволяет отражать в национальных СМИ результаты распределения федеральным правительством страны денежных средств на уровне штатов. Хотя, строго говоря, эта процедура не является частью НИОПДО, но она помогла гражданам страны, гражданскому обществу, всем интересующимся получить информацию и начать задавать более серьезные вопросы о контроле и расходах на федеральном уровне и уровне штатов.



ПРИЛОЖЕНИЕ А
Оценочная таблица

“Заключительный отчет Международной консультативной Группы ППДО

5. Оценочная таблица

Критерии ППДО –
реализация ППДО должна
удовлетворять нижеизложенным
критериям

1. ГЛАСНОСТЬ: Регулярное обнародование широкой общественности всех существенных платежей, поступающих из нефтяного, газового и горнодобывающего секторов в государственную казну («платежи») и всех значимых доходов, получаемых правительством от компаний нефтяного, газового и горнодобывающего секторов («доходы») общедоступными средствами, в подробном и понятном изложении.

2. АУДИТ: В странах, где такой аудит еще не проводится, платежи и доходы подлежат добросовестному независимому аудиту с применением соответствующих международных стандартов.

3. СВЕРКА СЧЕТОВ: Платежи и доходы сверяются добросовестным независимым администратором, с применением соответствующих международных стандартов и публикацией заключения такого администратора по проведенной сверке, с указанием на выявленные несоответствия.

4. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ: Данный подход распространяется на все компании, включая предприятия, находящиеся в собственности государства.

5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: Гражданское общество активно участвует в разработке, контроле и оценке этого процесса, внося компетентный вклад в его публичное обсуждение.

6. РАБОЧИЙ ПЛАН: Местным правительством разработан государственный, финансово обоснованный Рабочий план по внедрению всех вышеописанных мер, при необходимости с поддержкой со стороны финансовых учреждений; такой план предусматривает постановку целей, достижение которых поддается измерению, наличие графика реализации мер и оценку возможных лимитов и препятствий в их осуществлении.

Реализация ППДО

Присоединение

1. Издано ли правительством однозначное публичное заявление о своем намерении внедрять ППДО?

2. Обязалось ли правительство сотрудничать с общественными организациями и компаниями, внедряя ППДО?

3. Назначило ли правительство главного ответственного за внедрение ППДО?

4. Опубликован ли в стране Рабочий план с подробным обоснованием затрат, определением измеримых целей, графика внедрения ППДО и оценки лимитов возможностей (при участии правительства, частного сектора и общественных организаций)?

Подготовка

5. Создало ли правительство репрезентативную комиссию для надзора за внедрением ППДО?

См СИП

6. Включено ли в процесс гражданское общество?

См СИП

7. Участвуют ли в процессе компании?

См СИП

8. Борется ли правительство со всеми препятствиями в реализации ППДО?

См СИП

9. Утверждены ли формы отчетности?

См СИП

	Гласность	Пропаганда ППДО
<p>10. Удовлетворена ли репрезентативная комиссия кандидатурой организации, которая проводит сверку учетных данных?</p> <p>См СИП <input type="checkbox"/></p>	<p>14. Все ли существенные платежи, поступающие из нефтяного, газового и горнодобывающего секторов в государственную казну, были доведены до сведения лиц,, сверяющих их цифры и готовящих отчеты по ППДО?</p> <p><input type="checkbox"/></p>	<p>18. Был ли отчет по ППДО обнародован:</p> <ul style="list-style-type: none"> – широкой общественности – в подробном варианте – в доступной форме. <p>См СИП <input type="checkbox"/></p>
<p>11. Позаботилось ли правительство о том, чтобы все компании отчитывались о прогрессе ППДО?</p> <p>См СИП <input type="checkbox"/></p>	<p>15. Все ли существенные доходы, получаемые государством от нефтяного, газового и горнодобывающего секторов, были доведены до сведения лиц,, сверяющих их цифры и готовящих отчеты по ППДО?</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
<p>12. Позаботилось ли правительство о том, чтобы отчетность компаний основывалась на их финансовых отчетах, проверенных аудиторам?</p> <p>См СИП <input type="checkbox"/></p>	<p>16. Удовлетворена ли репрезентативная комиссия качеством сверки данных компаний и правительства нанятой для этого организацией?</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
<p>13. Позаботилось ли правительство о том, чтобы его отчеты также основывались на финансовых отчетах, проверенных аудиторам?</p> <p>См СИП <input type="checkbox"/></p>	<p>17. Содержит ли отчет по ППДО указание на несоответствия и рекомендации по их устранению?</p> <p><input type="checkbox"/></p>	
	<p>В чем заключается поддержка реализации ППДО со стороны компаний нефтяного, газового и горнодобывающего секторов?</p> <p>См СИП</p>	<p>Какие меры были приняты для претворения в жизнь полученных уроков, устранения несоответствий и обеспечения стабильного характера реализации ППДО?</p> <p>См СИП</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Средства измерения показателей

“Заключительный отчет Международной консультативной Группы ППДО

6. Средства измерения показателей

Показатель 4: Оценочная таблица

Показатель: Опубликован ли в стране Рабочий план с подробным обоснованием затрат, определением измеримых целей, графика внедрения ППДО и оценки лимитов возможностей (при участии правительства, частного сектора и общественных организаций)?

Цель: Государственный рабочий план является фундаментом процедуры оценки страны. Согласно шестому Критерию ППДО, в стране должен быть принят и широко обнародован рабочий план, согласованный с ключевыми сторонами ППДО.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что рабочий план был согласован с ключевыми сторонами ППДО и содержит следующие элементы:

- измеримые цели,
- график реализации Программы,
- анализ ограниченности возможностей,
- меры, с помощью которых правительство намерено обеспечить представительный характер осуществления ППДО, особенно участие в нем общественных организаций,
- график оценки страны на стадии «Кандидата». Здесь следует исходить из потребностей страны, но в любом случае оценка должна проводиться не реже, чем каждые два года,
- в рамках Рабочего плана также должна быть разработана схема государственной компенсации услуг по оценке.

Оценщик должен судить о прогрессе внедрения ППДО по выполнению таких задач и графика, а также о том, насколько страна в своих действиях учитывает установленные лимиты собственных возможностей.

Основным критерием процесса оценки является соблюдение графика реализации ППДО. Если этот график нарушается, Оценщик, опираясь на факты, представленные различными заинтересованными сторонами, проводит совещание с основными участниками процесса и устанавливает, являются ли выявленные просрочки обоснованными. При их необоснованности Оценщику надлежит сделать четкий вывод о том, следует ли Совету принять решение об исключении страны из списка стран-Кандидатов.

Оценочная таблица: Средства измерения показателей

Показатель 5: Оценочная таблица

Показатель: Создало ли правительство репрезентативную комиссию для надзора за внедрением ППДО?

Цель: Внедрение ППДО должно происходить под контролем со стороны группы, представляющей интересы всех участников процесса, в том числе, помимо прочего, - частного сектора, общественных организаций (включая независимые общественные группы и прочие элементы гражданского общества, такие как СМИ и парламентарии), а также вовлеченных министерств и ведомств государства (в том числе руководителей правительства). Группа обязана выработать и опубликовать четкие условия Технического задания (ТЗ). ТЗ как минимум должно включать в себя утверждение Государственного рабочего плана, в том числе после пересмотров, привлечение аудитора для проверки тех данных, предоставляемых компаниями или правительством, которые не были проверены ранее с применением международных стандартов; выбор организации для проведения сверки данных, а также решение других вопросов, указанных в Оценочной таблице.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что представительная группа сформирована, что она состоит из ключевых сторон ППДО, и что ее техническое задание соответствует целям процесса.

Признаки исполнения в данном случае включают в себя следующие элементы:

- Оценки заинтересованных сторон, если таковые проводились.
- Информация о составе Представительной группы:
 - Насколько открытым и прозрачным было приглашение к участию в группе?
 - Адекватно ли представлены в ней все заинтересованные стороны (что не обязательно влечет равное представительство)?
 - Считают ли сами участники, что их интересы представлены адекватно?
 - Смогут ли участники работать в составе комиссии, в том числе в рамках взаимодействия с представляемыми ими слоями общества и прочими сторонами, не испытывая противозаконного давления и влияния на свои решения?
 - Насколько члены гражданского общества методически и практически независимы от государства и/или частного сектора?
 - Не происходят ли замены в составе группы в результате давления или попыток влиять на лояльных участников, которые не пошатнут статуса кво своего «электората»?
 - Достаточно ли возможности и полномочия членов группы для исполнения их обязанностей?
- Насколько положения ТЗ помогают комиссии судить о внедрении ППДО? ТЗ как минимум должно включать в себя утверждение Государственного рабочего плана, в том числе после пересмотров, привлечение аудитора для проверки тех данных, предоставляемых компаниями или правительством, которые не были проверены ранее с применением международных стандартов; выбор организации для проведения сверки данных, а также решение других вопросов, указанных в Оценочной таблице.
- Представлены ли в комиссии высшие должностные лица государства?

“Заключительный отчет Международной консультативной Группы ППДО

Показатель 6: Оценочная таблица

Показатель: Включены ли в процесс организации гражданского общества?

Цель: Настоящий показатель тесно связан с показателем 5. Согласно критериям ППДО, гражданское общество должно принимать активное участие в разработке, контроле и оценке этого процесса, внося компетентный вклад в его публичное обсуждение. Для достижения данной цели необходимо обеспечить вовлечение в реализацию ППДО широких кругов гражданского общества. Этого можно добиться как посредством создания представительной группы, так и параллельно с ее созданием.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что правительство, а по возможности и представительная группа позаботились о включении в процесс реализации ППДО членов гражданского общества.

Признаки исполнения данного требования таковы:

- Контакты представительной группы с многообразными элементами гражданского общества, в том числе через информационные каналы (СМИ, веб-сайт, переписка), имеющие целью донести до его организаций и/или объединений (например, местных филиалов коалиции «Обнародуй все, что получаешь») намерение правительства реализовывать ППДО, а также информацию о центральной роли компаний и общественных организаций в данном процессе.
- Принятие как правительством, так и общественными организациями и компаниями мер, направленных на преодоление лимитов собственных возможностей по вовлечению гражданского общества.
- Члены гражданского общества методически и практически независимы от государства и/или частного сектора.
- Группы гражданского общества имеют возможность свободно выражать свое мнение по ППДО, не испытывая противозаконного давления и влияния на свои суждения.

Оценочная таблица: Средства измерения показателей

Показатель 7: Оценочная таблица

Показатель: Участвуют ли компании в реализации ППДО?

Цель: Настоящий показатель тесно связан с показателем 5. Согласно критериям ППДО, компании должны принимать активное участие в реализации ППДО и отчитываться о своих достижениях. Для выполнения данного требования необходимо обеспечить широкое вовлечение в реализацию ППДО компаний нефтяного, газового и горнодобывающего секторов. Этого можно добиться как посредством создания представительной группы, так и параллельно с ее созданием.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что правительство, а по возможности и представительная группа позаботились о включении компаний (нефтяного, газового и горнодобывающего секторов) в процесс реализации ППДО.

Признаки исполнения данного требования таковы:

- Контакты представительной группы с компаниями нефтяного, газового и горнодобывающего секторов, в том числе через информационные каналы (СМИ, веб-сайт, переписка), имеющие целью донести до них намерение правительства реализовывать ППДО, а также информацию о центральной роли компаний в данном процессе.
- Принятие как правительством, так и общественными организациями и компаниями мер, направленных на преодоление лимитов собственных возможностей по вовлечению компаний в реализацию ППДО.

“Заключительный отчет Международной консультативной Группы ППДО

Показатель 8: Оценочная таблица

Показатель: Борется ли правительство со всеми препятствиями в реализации ППДО?

Цель: При наличии каких-либо юридических, нормативных или иных препятствий для внедрения ППДО, правительство обязано позаботиться об их устранении. Самыми распространенными препятствиями подобного рода являются статьи контрактов между государством и компаниями о конфиденциальности информации, а также противоречия между государственными инстанциями по вопросам об освобождении от тех или иных статей отчетности.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что правительство устраняет все препятствия: уже существующие – после предварительного анализа, потенциальные – путем предупреждения, вновь возникающие – путем незамедлительного преодоления. Единого способа действий в данном вопросе нет, так как у каждой страны особая система правовых норм и прочих установлений, затрагивающих внедрение ППДО, следовательно, и их реакции на препятствия будут различными.

Признаки исполнения, в наличии которых захочет убедиться Оценщик:

- Анализ местной правовой структуры.
- Анализ нормативной структуры.
- Оценка препятствий нормативно-правовой структуры, которые могут влиять на реализацию ППДО.
- Наличие предложенных или утвержденных нормативно-правовых изменений, направленных на усиление прозрачности доходов.
- Отмена статей о конфиденциальности в контрактах между государством и компаниями, препятствующих гласности в отношении доходов.
- Прямые контакты, например, с компаниями, способствующие большей прозрачности.
- Подписание меморандумов о взаимопонимании между государствами и компаниями по поводу стандартов и требований, относящихся к прозрачности.

Оценочная таблица: Средства измерения показателей

Показатель 9: Оценочная таблица**Показатель: Утверждены ли правительством формы отчетности?**

Цель: Формы отчетности играют центральную роль в процедуре раскрытия и сверки информации, а также составлении окончательного Отчета по ППДО. Форма-образец устанавливает, какие потоки доходов подлежат указанию в публичных документах компаний и правительства. Образцы утверждаются представительной группой.

Критерии ППДО предусматривают «обнародование всех существенных платежей, поступающих из нефтяного, газового и горнодобывающего секторов в государственную казну» и «всех значимых доходов, получаемых правительством от компаний нефтяного, газового и горнодобывающего секторов». Поэтому утверждая образцы отчетности по ППДО, представительная группа должна определить, какие платежи и доходы следует считать существенными, и что вообще понимается под «существенной» суммой. Представительной группе также надлежит определить периоды, за которые будет предоставляться отчетность. Приток доходов является существенным, если отсутствие указания или неверное указание на таковой в отчетности организации способно привести к значительному искажению данных заключительного Отчета по ППДО.

Обычно считается, что указанию в отчетах подлежат следующие источники доходов:

- Предоставление местным правительством прав на добычу полезных ископаемых.
- Предоставление прав на добычу полезных ископаемых национальными государственными компаниями.
- Налоги на прибыль.
- Вознаграждения за пользование недрами.
- Дивиденды.
- Бесплатное предоставление прав (подписи, разработки, добычи).
- Лицензионные и арендные платежи, вступительные взносы и прочие вознаграждения за выдачу лицензий и/или предоставление льгот.
- Соглашения о разделе добычи.
- Прочие существенные для государства выгоды, утвержденные представительной группой.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что правительство согласовало разработку форм отчетности с представительной группой, что в обсуждении этих форм могли участвовать все представляемые ею слои общества, что окончательно данные формы были утверждены именно представительной группой.

Речь может идти о следующих признаках исполнения данного требования:

- Проекты форм были переданы на рассмотрение представительной группе.
- Имеется протокол обсуждения форм представительной группой.
- В процессе разработки образцов поддерживался контакт с различными заинтересованными сторонами (в частности, компаниями).
- Были приняты меры для доступного доведения до сведения заинтересованных сторон всех сопутствующих вопросов
- Существует документально засвидетельствованное согласие представительной группы с принятыми формами отчетности, включая перечень источников доходов, подлежащих указанию в таковой.

“Заключительный отчет Международной консультативной Группы ППДО

Показатель 10: Оценочная таблица

Показатель: Удовлетворена ли репрезентативная комиссия кандидатурой организации, которая проводит сверку учетных данных?

Цель: Необходимо назначить организацию для приема данных отчитывающихся компании и государства, сверки этих данных и составления заключительного Отчета по ППДО. Обычно такую организацию называют администратором, посредником или аудитором. Важно, чтобы эта роль выполнялась такой организацией, которую участники процесса считают честной, достойной доверия и технически прогрессивной.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что представительная группа удовлетворена кандидатурой организации, назначенной для сверки данных.

Речь может идти о следующих признаках исполнения данного требования:

- Представительная группа утвердила ТЗ.
- В процессе подбора кандидатуры аудитора ею поддерживалась прозрачная связь с Секретариатом и Советом ППДО.
- Окончательный выбор организации был также одобрен представительной группой.

Оценочная таблица: Средства измерения показателей

Показатель 11: Оценочная таблица

Показатель: Позаботилось ли правительство о том, чтобы все компании отчитывались о прогрессе ППДО?

Цель: Критерии ППДО требуют, чтобы все компании – государственные (или частично принадлежащие государству), частные, отечественные и зарубежные – предоставляли отчеты о своих платежах в пользу государства, составленные согласно установленным образцам, организации, назначенной для сверки данных отчетности. Правительство должно принять все возможные меры для того, чтобы требования отчетности выполнялись всеми компаниями. Для этого можно использовать как добровольные соглашения, так и нормативно-правовое регулирование. Допускается, что у некоторых компаний (но только в исключительных случаях) могут быть уважительные причины для предоставления отсрочки в подготовке таких отчетов. В подобных ситуациях правительство должно показать, что оно приняло все необходимые меры для скорейшего включения таких компаний в процесс отчетности, и что эти меры являются приемлемыми для данных компаний.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что государство выполнило одно из следующих требований:

- Ввело/исправило законы, сделав обязательной отчетность компаний по критериям ППДО и согласно утвержденным формам.
- Ввело/исправило соответствующие регулятивные нормы, сделав обязательной отчетность компаний по критериям ППДО и согласно утвержденным формам.
- Обсудило соглашения (например, меморандумы о взаимопонимании и отказы от статей о конфиденциальности в договорах о разделе добычи) со всеми компаниями, обеспечив выполнение требование об отчетности компаний по критериям ППДО и согласно утвержденным формам.
- Принимает согласованные (с другими заинтересованными сторонами) шаги для того, чтобы компании, временно не участвующие в процессе, предоставили свою отчетность к дате, утвержденной всеми сторонами.

“Заключительный отчет Международной консультативной Группы ППДО

Показатель 12: Оценочная таблица

Показатель: Позаботилось ли правительство о том, чтобы отчетность компаний основывалась на их финансовых отчетах, проверенных аудиторам в соответствии с международными стандартами?

Цель: Согласно критериям ППДО, все данные, раскрываемые компаниями, должны быть взяты из счетов, проверенных аудиторам в соответствии с международными стандартами. Это крайне существенный компонент в реализации ППДО.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что правительство приняло меры для проверки данных, предоставленных компаниями, согласно международным стандартам.

Речь может идти о следующих признаках исполнения данного требования:

- Правительство рассматривает закон, требующий предоставления данных в соответствии с международными стандартами.
- Правительство меняет текущие стандарты аудита, чтобы обеспечить их соответствие международным стандартам, и требует от компаний их соблюдения.
- Правительство подписывает Меморандум о взаимопонимании со всеми компаниями, согласно которому компании обязуются обеспечить соответствие учетных данных международным стандартам.
- Компании добровольно обязуются предоставлять данные, проверенные в соответствии с международными стандартами.
- С компаниями, не предоставляющими данные, проверенные в соответствии с международными стандартами, правительство утвердило план (в том числе с их специальным руководством) по достижению таких стандартов в установленный срок.
- Если данные, предоставленные для сверки, не были приведены в соответствие международным стандартам, правительство должно хотя бы предложить способ решения этого вопроса, который устроит представительную группу.

Оценочная таблица: Средства измерения показателей

Показатель 13: Оценочная таблица**Показатель: Позаботилось ли правительство о том, чтобы его отчеты также основывались на финансовых отчетах, проверенных аудиторами?**

Цель: Согласно критериям ППДО, все данные, раскрываемые правительством, должны быть проверены аудиторами в соответствии с международными стандартами.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что правительство приняло меры для проверки данных, предоставленных им, согласно международным стандартам.

Речь может идти о следующих признаках исполнения данного требования:

- Правительство рассматривает закон, требующий предоставления данных в соответствии с международными стандартами.
- Правительство меняет текущие стандарты аудита, чтобы обеспечить их соответствие международным стандартам, и обеспечивает их соблюдение.
- Если данные, предоставленные для сверки, не были приведены в соответствие международным стандартам, правительство должно хотя бы предложить способ решения этого вопроса, который устроит представительную группу.

“Заключительный отчет Международной консультативной Группы ППДО

Показатель 18: Оценочная таблица

Показатель: Был ли отчет по ППДО обнародован:

- широкой общественности
- в подробном варианте
- в доступной форме

Цель: ППДО будет считаться полностью реализованной после опубликования, широкого распространения Отчета по ППДО, а также его обсуждения в кругу многочисленных заинтересованных лиц. Согласно критериям ППДО, Отчет подлежит обнародованию широкой общественности в подробном изложении и доступной форме.

Признаки исполнения: Для того, чтобы иметь основания засвидетельствовать достижение данного показателя галочкой, Оценщику должно быть очевидно, что правительство позаботилось о распространении Отчета в соответствии с критериями ППДО, в том числе:

- издало бумажные копии отчета и распространило их в широком кругу ключевых участников процесса, включая общественные организации, компании, средства массовой информации и т.п..
- сделало Отчет доступным в электронной форме, оповестив ключевых участников процесса о его расположении на Веб-сайте.
- Обеспечило полноту Отчета, включив туда всю информацию, собранную в процессе оценки.
- Обеспечило комплексность отчета, включив в него рекомендации по совершенствованию достижений.
- Позаботилось о том, чтобы Отчет был понятен аудитории, то есть написан в отчетливой, доступной манере, на всех необходимых языках.
- Приняло меры для организации презентационных мероприятий, имеющих целью информирование об Отчете и его значении – как самим правительством, так и общественными структурами и компаниями.

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Рабочий план ИОПДО Ганы

В. Этап соединения собранной информации

Виды деятельности	2006												2007												2008												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Сбор данных министерств, департаментов и ведомств – Поток данных – Доходы в бюджет страны – РПлатежи, поступающие от шахт – Технические данные об операционной деятельности шахт – Технические данные комитета по управлению и министерства и департаментов																																					
Сбор данных горнодобывающих компаний – Платежи, поступившие в бюджет страны (с сопровождающей документацией) – Технические подробности операционной деятельности – Финансовые отчеты																																					

Виды деятельности	2006												2007												2008												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Обсуждение и пересмотр проектов форм отчетности с министерствами, департаментами, ведомствами и горнодобывающими компаниями; получение обратной связи по прозрачности общей схемы отчетности																																					
Сбор данных районных ассамблей, традиционных советов и областных палат вождей																																					
Систематизация и анализ данных – Сверка данных администрации палаты вождей с данными департаментов, ведомств, традиционных советов и палаты вождей																																					
Проверка данных о выгодах, полученных районными ассамблеями																																					
Сравнение отчетов о минеральных роялти с осуществленным проектом																																					

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Рабочий план по реализации ИОПДО Республики Казахстан

Рабочий план по реализации инициативы прозрачности деятельности добывающих отраслей
в Республике Казахстан на 2007–2009 гг.

Цель	Итоги / Результаты / Показатели		План финансирования [тыс. тенге]			
	Краткосрочный период – 2007	Среднесрочный период 2008–2009	2007	2008	2009	Финансирование за счет Правительства Республики Казахстан
1. Организация Секретариата (пункт А в МОВ)						
Создание специализированного секретариата ИПДДО для координирования всей работы в рамках ИПДДО в Казахстане и поддержки Национального совета заинтересованных сторон ИПДДО.	При Министерстве энергетики и минеральных ресурсов создана (Рабочая группа – Секретариат) из трех человек, включающий представителя Министерства финансов и возглавляемый Вице-Министром энергетики и минеральных ресурсов РК.		Не требуется			
Срок исполнения – декабрь 2006 года						
Задачи:						
Выполнять роль координатора всего процесса ИПДДО в Казахстане и всех последующих мероприятий			Не требуется			
Необходимые мероприятия / исходные ресурсы – и график:						
1.1 С течением времени создать отдел при Министерстве энергетики и минеральных ресурсов РК, который будет выполнять функции Секретариата и предоставить дополнительное финансирование для эффективного управления реализацией рабочего плана ИПДДО и объемом работ		Под управлением и при координированном Секретариата	Не требуется			
Срок исполнения – сентябрь 2007 года						
1.2 Учитывая расширение круга участников в ИПДДО, пересмотреть содержание работ, роли, ответственность и т.д. Секретариата ИПДДО (ТЗ)		Под управлением и при координированном Секретариата	Не требуется			
ТСрок исполнения – 2007–2008 гг.						

Цель	Итоги / Результаты / Показатели			План финансирования [тыс. тенге]			
	Краткосрочный период – 2007	Среднесрочный период 2008–2009	2007	2008	2009	Финансирование за счет Правительства Республики Казахстан	
2.3 Достигнуть консенсуса и модифицировать МОВ между ПРК, нефтегазовыми компаниями и НПО для вовлечения в ИПДДО большего количества участников Срок исполнения – конец 2007 года, 1-квартал 2008 года	Достижение соглашения между всеми компаниями добывающей промышленности по доле их участия в управлении ИПДДО и процессу принятия решений через Национальный совет заинтересованных сторон (вместе с ПРК и НПО), включая представительство всех сегментов компании и активное участие в работе Национального совета		Не требуется				
2.4 Достичь соглашения по правилам расширения Национального Совета, его составу, правилам голосования и т.д. с учетом расширения участия компаний ДП Срок исполнения – 2007–2008 гг. См. дальнейшие шаги в п. 8 ниже			Не требуется				
2.5 Рассмотреть необходимость разделения добывающих компаний по объему добычи, размеру доходов компании и т.д. для выделения самых малых компаний Срок исполнения – 1-квартал 2008 г. Оценка возможных ограничений потенциала	Принять решение относительно возможности неучастия самых малых компаний в ежегодном цикле ИПДДО, и если это возможно, согласовать критерии/объемы		Не требуется				

2.6	<p>Согласно Закону РК «О недрах и недروпользовании» все новые и существующие добывающие компании при заключении последующих контрактов будут обязаны подписывать меморандум ИПДДО. Однако в связи с добровольным характером инициативы, компании уже заключившие контракты имеют право не подписывать меморандум, ссылаясь на конфиденциальность подписанных ими контрактов.</p>	<p>ПРК и Члены Национального Совета признают важность присоединения добывающих компаний к инициативе, в связи с чем будут прилагать максимум усилий для привлечения в течение 2007 и 2008 всех крупных и средних нефтегазовых и горнорудных компаний.</p>					
3.	Целостность данных ИПДДО (пункт В.в в МОВ)						
	<p>Обеспечение целостности данных, отражаемых в отчетах Правительства РК и компаний ДП в рамках ИПДДО, в соответствии с критерием ИПДДО №2 (данные основаны на проверенной аудиторскими финансовой отчетностью).</p>			Не требуется			
	<p>Задачи:</p>			Не требуется			
	<p>Предоставить дополнительные гарантии пользователям информации по ИПДДО, предоставляемой добывающими компаниями и правительством, относительно ее надежности, полноты и точности</p>			Не требуется			
	<p>Необходимые мероприятия / исходные ресурсы – и график:</p>						
3.1	<p>Внедрить экономичный механизм, согласно которому действующий аудитор участника ИПДДО должен засвидетельствовать (т.е. указать в графе "согласованные процедуры"), что отчетные данные, представленные такой организацией для ИПДДО, основаны на существующей проверенной аудиторскими отчетностью и/или проаудированной учетной документации</p>			Не требуется			
	Срок исполнения – до конца 2007 года.						

Цель	Итоги / Результаты / Показатели		План финансирования [тыс. тенге]			
	Краткосрочный период – 2007	Среднесрочный период 2008–2009	2007	2008	2009	Финансирование за счет Правительства Республики Казахстан
3.2 Только в 2007 году для компаний, которые предоставляют данные для ИПДДО до 1 января 2008 года (когда вступает в силу вышеуказанное постановление), (i) призвать все компании к добровольному получению такого свидетельства от их аудиторов или же (ii) обязать компании предоставить собственное свидетельство (подтверждение руководящего сотрудника на форме отчетности), что предоставляемые данные согласовываются и являются частью существующей проверенной аудитором отчетности и/или проаудированной учетной документации компании			Не требуется			
Срок исполнения – до конца 2007 года.						
4. Обеспечение устойчивого финансирования ИПДДО (пункт В.д в МОВ)						
Задачи: Добиться финансово устойчивого и экономичного процесса ИПДДО в Казахстане						
Необходимые мероприятия / исходные ресурсы – и график:						
4.1 Обеспечить установление назначенной рабочей группой бюджетных требований, (рабочая группа проанализирует и уведомит о необходимом объеме расходов для обеспечения соответствующего финансирования)		Четко установленный объем финансирования Правительством РК согласно выделенной статье в бюджете соответствующего министерства для покрытия периодических расходов по ИПДДО, включая сверку и предоставленные данные				
Срок исполнения – август 2007 года						

5. Назначение фирмы для проведения сверки данных (пункт В.е в МОВ)						
5.	<p>Назначить и руководить работой соответствующей консультационной или аудиторской фирмы по проведению сверки данных и выпуска отчетов в связи программой ИПДДО</p> <p>Задачи:</p> <p>Назначить фирму, которая будет агрегировать, сверять и отчитываться по данным, представленным компаниями и правительством</p> <p>Срок исполнения – май-август 2007 года</p> <p>Необходимые мероприятия / исходные ресурсы – и график:</p>	<p>Выбрать на конкурсной основе аудитора</p>	<p>13 000</p>	<p>13 000</p>	<p>26 000</p>	
5.1	<p>Определить период охвата и количество нефтегазовых компаний, задействованных в начальной сверке и составлении отчета (т.е. данные за 2005 и разработать ТЗ для совместной работы с Национальным советом</p>					
5.2	<p>Срок исполнения – август 2007 года</p> <p>Для отчетов по ИПДДО за 2005 и/или 2006 год, Правительство предоставит финансирование и организует конкурс для отбора международной консалтинговой, аудиторской или специализированной фирмы (или совместного предприятия, включающего такие фирмы и казахстанскую компанию) для сверки данных и подготовки отчета ИПДДО</p> <p>Срок исполнения – август 2007 года</p>	<p>Издание начального отчета ИПДДО за 2005 год</p>				

Цель	Итоги / Результаты / Показатели		План финансирования [тыс. тенге]		
	Краткосрочный период – 2007	Среднесрочный период 2008–2009	2007	2008	2009
5.3 Для отчета ИПДДО за 2006–2007 годы, Правительство планирует финансирование работы сверяющей фирмы в 2008 году. Срок исполнения – июнь 2007 года		Последующие отчеты ИПДДО			Финансирование за счет Правительства Республики Казахстан
5.4 Для всей работы по сверке данных в рамках ИПДДО, Правительство должно управлять и производить контроль за выполнением договоров, предусматривающих сверку данных нанимаемой компанией, при этом в этот процесс вносят вклад специалисты рабочей группы Национального совета. Срок исполнения – 2007–2009 гг.					
5.5 Национальный совет рассматривает первоначальный отчет ИПДДО и согласовывает последующие шаги с Правительством РК. Срок исполнения – до конца 2007 года					
5.6 Публикация отчета в рамках критериев ИПДДО за 2005 год. Срок исполнения – до конца 2007 года					

6. Общественная популяризация ИПДДО (пункт В. f в МОВ)						
	СПроведение серии национальных и региональных семинаров, с проведением первого семинара до конца сентября 2007 года для продвижения и обсуждения ИПДДО по всему Казахстану в связи с процессом предоставления отчетности					
	Срок исполнения – 2007–2008 гг.					
	Задачи:					
	Привести процесс ИПДДО в Казахстане в соответствие с критерием №1 (доступность и понятность отчета ИПДДО широкой общественности) и критерием № 5 (вовлечение гражданского сообщества в обсуждение ИПДДО)					
	Необходимые мероприятия / исходные ресурсы – и график:					
6.1	Разработать план коммуникаций для широкого распространения информации об ИПДДО в обществе.					
	Срок исполнения – до конца 2007 года					
6.2	Организация коммуникаций и популяризация ИПДДО через СМИ, гражданское общество и авторитетные мнения общественных лидеров, провести серию национальных конференций по ИПДДО.				Измеряемое улучшение общественногo понимания вопросов добывающего сектора и финансовых потоков	
	Срок исполнения – в течение 2007–2008 гг.			Популяризация ИПДДО в районах с невысокой грамотностью населения и ограниченным доступом к СМИ		
6.3	Рассмотреть возможность модернизации системы веб-сайта и его содержания для облегчения доступа и ссылок.					
	Срок исполнения – август 2007 года					

Цель	Итоги / Результаты / Показатели	План финансирования [тыс. тенге]			
		Среднесрочный период 2008–2009	2007	2008	2009
	Краткосрочный период – 2007				Финансирование за счет Правительства Республики Казахстан
6.4	Создать информационный комплект ИПДДО для гарантированного получения гражданами информации об ИПДДО. Срок исполнения – 2007-2009 гг.	Простая доступная информация о результатах отчета ИПДДО на веб-сайте www.eiti.kz .			
6.5	Поддержка веб-сайта www.eiti.kz Срок исполнения – 2007–2009 гг.		437,5		—
7.	Другие виды взаимодействия с гражданским сообществом (пункт B.9 в МОВ)				
	Рассмотрение других мер реализации ИПДДО путем активного сотрудничества с неправительственными организациями				
	Задачи:				
	Помочь Казахстану достичь уровня лучшей практики реализации ИПДДО посредством широкого сотрудничества и популяризации на национальном уровне				
	Необходимые мероприятия / исходные ресурсы – и график:				
7.1	Рассмотреть возможность проведения семинаров с особым акцентом на прозрачности в горнодобывающем секторе и социальных вопросах на местном уровне. Срок исполнения – 2007–2008 гг.	Информирование НПО, имеющих специальные интересы горнодобывающем секторе.			

Разъяснение управляющей функции Национального совета						
8.	Учитывая увеличение числа компаний, участвующих в ИПДДО, решить вопрос о необходимости пересмотра управляющей функции Национального совета, МОВ между правительством, компаниями и НПО					
Задачи:						
	Помочь Казахстану достичь уровня лучшей практики реализации ИПДДО посредством широкого сотрудничества и популяризации на национальном уровне					
Необходимые мероприятия / исходные ресурсы – и график:						
	Создать рабочие группы при Национальном совете на предмет эффективности, например по: (i) рабочему плану и финансированию; (ii) сверже данных и отраслевым вопросам и (iii) коммуникации и популяризации ИПДДО					
Срок исполнения – апрель 2007года						
					В соответствии с Протоколом № 8 заседания НС от 20 апреля 2007 года созданы рабочие группы: 1) Рабочая группа по популяризации ИПДДО 2) Рабочая группа по выработке предложений 3) Рабочая группа по подготовке отчета ИПДДО 4) Рабочая группа по финансированию Рабочего плана	

Цель	Итоги / Результаты / Показатели		План финансирования [тыс. тенге]			
	Краткосрочный период – 2007	Среднесрочный период 2008–2009	2007	2008	2009	Финансирование за счет Правительства Республики Казахстан
9. Валидация ИПДДО						
Назначить Валидатора для валидации ИПДДО в 2008 году.	Выбрать Валидатора			8 750	—	8 750
Срок исполнения – 2008 год						
Задачи:						
Привести процесс ИПДДО в Казахстане в соответствие требованиями Международного Совета ИПДДО и стать полноправным участником ИПДДО.						
Необходимые мероприятия / исходные ресурсы – и график:						
9.1 Подать заявку на 2008 год в РБК для валидации ИПДДО.						
Срок исполнения – июнь 2007 года						
9.2 Провести конкурс среди валидаторов, представленный советом по ИПДДО.						
Срок исполнения – I–II квартал 2008 года						
9.3 Провести валидацию ИПДДО.						
Срок исполнения – I–II квартал 2008 года						
ВСЕГО В ТЕНГЕ (тыс.)			13 438	21 751		34 751
ВСЕГО В ДОЛЛАРАХ (1 доллар США эквивалентен 117 тенге)			\$107,5	\$174		\$278

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Как рассчитать издержки и компенсационную нефть в ДРП или СРП

В рамках ДРП и СРП (далее ДРП) управленческий комитет ежегодно утверждает программу работ и бюджет проекта. Впоследствии объем бюджетных средств, осваиваемых подрядчиком (или оператором), оценивается с точки зрения возмещения понесенных издержек. Это означает, что подрядчик имеет право компенсировать свои издержки за счет получения определенной части готовой продукции. Например, в случае затраты подрядчиком 20 тысяч долларов на покупку оборудования, предусмотренного в рамках годовой программы работ и бюджета, и при текущей цене на нефть на уровне 20 долларов за баррель, подрядчик имеет право на получение 1000 баррелей нефти. Этот объем сырья носит название «компенсационной нефти», за счет продажи которой на рынке подрядчик имеет возможность компенсировать понесенные издержки.

В ДРП, которые заключались раньше, не существовало ограничений на выделяемые объемы компенсационной нефти. В противовес этому, большинство действующих в настоящий момент ДРП ограничивают максимальный ежегодный объем компенсационной нефти, определяя его, как правило, как процент от годового объема добычи. Для месторождений, характеризующихся низкой себестоимостью добычи, таких как береговые нефтяные поля, расположенные в ближневосточных странах, доля компенсационной нефти может опускаться до 20 процентов. В то же время, на

месторождениях с более высокой себестоимостью добычи – например, в удаленных оффшорных районах – эта доля иногда достигает 90 процентов. Переговоры о процентном объеме компенсационной нефти обычно проводятся на подготовительном этапе ДРП, а устанавливаемая квота зависит от предполагаемого размера месторождения, сортности нефти или газа, стоимости разработки и отдаленности от рынков или перерабатывающих предприятий. Некоторые ДРП изначально предусматривают высокую долю компенсационной нефти, которая снижается с течением времени или по достижении определенных показателей (например, как только появится излишек компенсационной нефти, как описано ниже).

На этапах, когда требуются большие затраты капитала, например в самом начале добычи или в предшествующий подготовительный период, общий объем затрат может превышать стоимость установленной квоты компенсационной нефти. В этих условиях невозмещенные издержки переносятся на последующие годы – до тех пор, пока существующая задолженность полностью не погашается из ежегодно отводимых фондов компенсационной нефти. Перенос невозмещенных капитальных затрат на последующие периоды имеет практически тот же эффект, что и амортизация капиталовложений в рамках концессионного соглашения. Например, если общая сумма подлежащих возмещению затрат составляет 20 тысяч долларов, а количество компенсационной нефти составляет всего 500 баррелей, то невозмещенные затраты в размере 10 тысяч долларов (20 000–500 баррелей, умноженных на 20 долларов за баррель = 10000) подлежат переносу на следующий период до тех пор, пока будущие объемы компенсационной нефти полностью не покроют задолженность. В рамках некоторых ДРП на переносимые на будущее невозмещенные затраты начисляется определенный процент с учетом инфляции.

Однако рано или поздно наступает момент, когда стоимость компенсационной нефти в пределах отчетного периода начинает превышать объем понесенных затрат. Разница между стоимостью имеющейся в наличии компенсационной нефти и ее количеством, необходимым для покрытия понесенных затрат (включая проценты, если они начислялись), называется излишком компенсационной нефти. В рамках одних ДРП – хотя далеко не всех – излишек компенсационной нефти приходится так же, как и прибыльная нефть. В других (например, принятых в Египте и Сирии), излишек компенсационной нефти в полном объеме переходит обратно в распоряжение государства. Такая постановка вопроса делает экономию на затратах невыгодной для подрядчика. Третий подход предусматривает раздел излишка компенсационной нефти между государством и подрядчиком – так же, как и в случае с прибыльной нефтью, но в иной пропорции.

С целью компенсации издержек, текущие операционные расходы, как правило, приравниваются к капитальным затратам; при этом возмещение текущих расходов из имеющихся объемов компенсационной нефти производится в первую очередь. По условиям некоторых ДРП капитальные затраты полагается сначала амортизировать, и лишь после этого они подлежат возмещению из фондов компенсационной нефти.

ПРИЛОЖЕНИЕ Е

Как разделить прибыльную нефть в рамках ДРП

Нефть, оставшаяся после заполнения установленной квоты компенсационной нефти (если что-то остается), считается прибыльной нефтью и подлежит разделу между государством и добывающей компанией. По производимому эффекту механизм распределения прибыльной нефти в рамках ДРП во многом схож с нефтяным налогом в рамках концессионного соглашения.

Ряд стран, включая Соединенные Штаты, не освобождают ДРП от уплаты налогов, в результате чего участвующим в них частным компаниям приходится платить налог на поступления от продажи прибыльной нефти. Чтобы такой подход не приводил к двойному налогообложению, что невыгодно для подрядчика, практикуется соответствующее увеличение доли прибыльной нефти, причитающейся подрядчику по контракту, а реализуемая за счет ее продажи прибыль в свою очередь облагается налогом. Например, если по условиям первоначального соглашения подрядчику полагалось 30 процентов прибыльной нефти, а государству – 70 процентов, и при этом ставка налога с корпораций в нефтедобывающей отрасли составляет 50 процентов, то долю подрядчика можно номинально удвоить, и лишь после этого подвергнуть налогообложению в размере 50 процентов. В результате такого расчета подрядчик получит те же изначально предполагавшиеся 30 процентов прибыльной нефти после уплаты налогов. Хотя учет налоговых последствий не является строго обязательным в рамках ДРП, вопросы налогообложения часто занимают в таких соглашениях весьма заметное место.

В ходе проведения переговоров представители большинства государств стремятся ограничить максимальную норму рентабельности участвующего в проекте подрядчика путем уменьшения полагающейся ему доли прибыльной нефти по мере завершения отдельных стадий проекта. Эти ограничения могут быть привязаны к рентабельности проекта (определяемой на основании внутренней нормы рентабельности (IRR)), оптимизации использования активов, отношению совокупного дохода подрядчика к его совокупным издержкам, общему размеру проекта, выраженному нормой суточной добычи, или совокупному объему добываемой нефти. Еще один способ, который применяют в рамках некоторых ДРП, например, в Анголе, – это изменение полагающейся подрядчику доли прибыльной нефти в ответ на изменение рыночных цен на нее. Условиями некоторых контрактов может быть предусмотрено до трех различным образом рассчитываемых верхних пределов, из которых выбирается наименее выгодный для подрядчика (как, например, это делается в Казахстане).

Некоторые из описанных выше критериев не относятся к рентабельности проекта и несут в себе риск дискриминации против компании до получения ею приемлемой нормы дохода на произведенные капиталовложения. Включение таких условий в ДРП может привести к снижению привлекательности страны в глазах компаний и в долгосрочной перспективе замедлить темпы ее экономического развития.

ПРИЛОЖЕНИЕ Ж

Как рассчитать объем собственной нефти (или нефтяные активы) в рамках ДРП

Термин «собственная нефть» (или нефтяные активы) компании понимается как совокупность компенсационной нефти и доли компании в прибыльной нефти, выраженная в процентах от общего объема добычи.

Например, если фонд компенсационной нефти составляет 40 процентов, а доля подрядчика в прибыльной нефти – 30 процентов, то можно рассчитать объем собственной нефти подрядчика следующим образом:

Общий объем производства, умноженный на цену нефти и умноженный на 40 процентов (доля компенсационной нефти), составляет объем компенсационной нефти подрядчика (40 процентов).

Далее, если добавить остаток нефти (60 процентов), умноженный на 30 процентов (доля подрядчика в прибыльной нефти), то получится 18 процентов (прибыльная нефть подрядчика). ИТОГО: собственная нефть подрядчика (40 процентов плюс 18 процентов) составит 58 процентов, а доля собственной нефти государства составит 42 процента.

С течением времени порядок распределения добываемой продукции между государством и подрядчиком в рамках ДРП может корректироваться, при этом соответственно изменяются и доли собственной нефти (нефтяных активов) каждой из сторон. На продвинутых этапах срока существования проекта происходит возврат

капиталовложений подрядчика за счет фондов компенсационной нефти, и в определенный момент появляется ее излишек. Дополнительное влияние на долевое распределение продукции между государством и подрядчиком оказывают и постоянно меняющиеся рыночные цены на нефть.

Вновь обращаясь к рассмотренному выше примеру, в котором фонд компенсационной нефти (40 процентов) был полностью утилизирован, предположим, что рыночная цена на нефть возросла с 20 до 40 долларов за баррель. Допустим также, что общий объем производства составляет 1000 баррелей, а издержки, подлежащие возмещению за счет компенсационной нефти, – 8 тысяч долларов. В этой ситуации общий объем поступлений за счет продажи нефти составит 40 тысяч долларов, из которых 16 тысяч (40 процентов) предназначены для покрытия понесенных подрядчиком издержек. Поскольку фактически издержки составляют лишь 8 тысяч, образуется излишек компенсационной нефти на сумму 8 тысяч, который можно распределить между сторонами в предусмотренном договором соотношении. Предположим, что в отношении излишка компенсационной нефти действуют те же правила раздела, что и для прибыльной нефти, тогда собственная нефть подрядчика составит 20 процентов от объема компенсационной нефти плюс 80 процентов умноженных на 30 процентов, что составит 24 процента (прибыльная нефть), то есть, всего 44 процента. Это значительно меньше, чем 58 процентов собственной нефти, полагавшихся подрядчику, когда нефть была в два раза дешевле, на уровне 20 долларов за баррель. Эта тенденция к росту доли собственной нефти подрядчика при снижении цен на нефть наблюдается лишь тогда, когда отводимый фонд компенсационной нефти не используется полностью.

Проиллюстрированная на этих примерах зависимость свидетельствует еще об одном важном факте, а именно: доходность ДРП для государства в условиях роста цен на нефть возрастает не только за счет роста цен как таковых, но и за счет увеличения причитающейся государству общей доли прибыльной нефти. Нейтрализуя воздействие колебаний рыночных цен на нефть, этот эффект в определенной мере обеспечивает стабильность ДРП, что позволяет государству получать доход, не прибегая к дополнительным налогам, например, налог на непредвиденную прибыль.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Государственно-частное партнерство (ГЧП)

Когда государство является партнером в рамках концессии или ДРП (СРП), возникает целый ряд дополнительных вопросов, среди них три основных:

1. В состоянии ли государство внести свой доленой вклад в предприятие?
2. Ведет ли участие государства в совместном предприятии (СП) к возникновению конфликта интересов?
3. Соответствуют ли аудированные отчеты СП требованиям ИОПДО?

Что такое совместное предприятие?

Совместное предприятие (СП) представляет собой проект, партнерами в котором выступают несколько частных компаний – одной из которых зачастую является национальная нефтяная компания страны (ННК). Взаимоотношения между партнерами по совместному предприятию обычно регулируются в рамках Договора о совместной разработке (ДСР). Партнерство может принимать форму концессии, ДРП (СРП), может существовать на основе контракта с гарантированным уровнем возмещения или договора о техническом обслуживании.

Ниже приведены примеры таких нескольких СП:

- СП в Нигерии между NNPC (Национальная нефтяная компания Нигерии, НННК) (55%), Shell (30%), Elf (10%) и AGIP (5%) на основе контракта с гарантированным уровнем возмещения;

- СП в Соединенном Королевстве между компаниями Shell и Esso, или Exxon (50% долевого участия каждой) в рамках концессионного соглашения;
- СП в рамках Соглашения о разделе продукции по Северному Каспию в Казахстане между компаниями Agip, Exxon, Shell и Total (18,52% участия каждой), KazMunayGas (представитель правительства Казахстана с 8,33% участия), Inpex (8,33%) и ConocoPhillips (9,26%).

Может ли государство внести свою долю? Как использовать договоры о финансировании в счет будущих доходов

В ряде случаев, когда у государства или представляющей его в СП компании (ННК) нет достаточных средств для внесения своего долевого вклада в капитал СП, или уплаты своей части операционных расходов, частные компании могут принять на себя все расходы по проведению поисково-разведывательных, а иногда и оценочных работ, при условии последующего возмещения доли государства, с процентами или без, из доли прибыли после начала добычи. Такое соглашения получило название договора о финансировании в счет будущих доходов. Частные компании, как правило, отказываются финансировать долю расходов ННК на последующем этапе разработки (хотя бывают и исключения), поскольку объем необходимых для этого капиталовложений несоизмеримо выше. Как правило, ННК, не имеющая собственных средств для финансирования своей доли расходов на разработку, вынуждена искать источники финансирования на стороне. Иногда ей даже приходится продавать часть своего пая в СП для финансирования остающейся доли затрат на разработку. Именно так и произошло в случае с проектом в Казахстане, в северной части Каспийского моря. В других ситуациях, неспособность страны покрыть свою долю издержек может привести к снижению темпов освоения имеющихся на ее территории природных ресурсов. Ряд стран, например, Нигерия, испытывающих постоянные сложности с финансированием своей доли участия в совместных проектах из-за недостатка средств в бюджете, к настоящему времени целиком и полностью перешли на ДРП, в рамках которых частные компании в полном объеме вносят необходимые капиталовложения и несут соответствующие риски.

Конкретный пример Н.1 ННК как партнер в СП

Ключевым вопросом здесь является своевременное внесение государством своего пая.

Ведет ли участие ННК в СП к конфликту интересов?

Долевое участие государства в совместном проекте может иметь далеко идущие отрицательные последствия, которые должны соответствующим образом быть разрешены в заключаемом договоре. Статус ННК как партнера часто чреват конфликтом интересов. Например, государство может быть заинтересовано в максимальном увеличении создаваемых в рамках проекта рабочих мест для местного населения или использовании только национальных компаний в качестве субподрядчиков и поставщиков – вопреки своим интересам по договору, предполагающим вывод предприятия на проектную мощность в минимальные сроки и с наименьшим объемом затрат. Зачастую эти цели просто несовместимы.

В качестве партнера в совместном предприятии ННК несет обязательства по внесению необходимых капиталовложений и текущей деятельности СП, а также имеет право на получение соответствующей части прибыли, в денежном или натуральном выражении. В то же время, как указывалось выше, неспособность ННК своевременно покрыть свою долю затрат может привести к замедлению темпов работ и непродуктивным затратам усилий руководства совместной компании на решение этого вопроса.

Соответствуют ли аудированные отчеты СП требованиям ИОПДО?

Операционное управление СП обычно поручается одному из партнеров, который несет за это ответственность перед остальными участниками. Задача оператора состоит в том, чтобы от имени всех акционеров осуществлять руководство проектом, своевременно направлять участникам заявки на финансирование работ и распределять компенсационную и прибыльную нефть между партнерами и государством. Ответственность за уплату налогов и роялти при этом возлагается на каждого акционера в отдельности.

В рамках договоров о СП обычно предусматривается механизм проведения аудиторских проверок бухгалтерской отчетности оператора; делается это для того, чтобы контролировать расход вносимых акционерами средств в строгом соответствии с Договором о совместной разработке. В ходе таких проверок не менее важно убедиться и в том, что расход принадлежащих предприятию средств производится эффективно и с максимально возможным соблюдением интересов предприятия в целом.

Значимость проверок в ходе реализации ИОПДО. При условии проведения комплексных аудиторских проверок предприятия, объем аналогичных проверок, проводимых в рамках ИОПДО, может быть сокращен; возможно также использование

результатов уже проведенных аудитов для целей ИОПДО. В ходе принятия решения об этом ключевое значение имеет публикация аудиторского отчета, а также факт проведения проверки с привлечением независимого аудитора и соблюдением всех общепринятых международных норм.

ПРИЛОЖЕНИЕ И

Другие виды наличных поступлений в казну государства

В отдельных случаях коммерческие операторы могут уплачивать государству целый ряд других сумм, которые зачастую нелегко классифицировать как очевидную «выгоду» для государства. В качестве примера можно рассмотреть гипотетический случай, в котором государство предоставляет разработчику целевой заем для финансирования строительства значительного по размерам нефтегазодобывающего предприятия. Подобный случай имел место в Нигерии, где правительство страны приняло участие в финансировании строительства завода по сжижению природного газа. Когда завод достиг уровня операционной доходности, началось погашение займа. В связи с этим может возникнуть вопрос о том, следует ли рассматривать выплаты по займу как поток выгод.

Ответить на этот вопрос нелегко. С одной стороны, поскольку государство лишь получает обратно долг, эти платежи, строго говоря, нельзя считать «выгодой». С другой стороны, основополагающая функция ИОПДО состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение надлежащих процедур отчетности в ходе взаимоотношений государства и его коммерческих партнеров из числа добывающих компаний. В соответствии с этой логикой, вполне уместны требования о предоставлении государством, в рамках реализации ИОПДО, информации о погашении займов, предоставленных коммерческому партнеру, управляющему проектом. Исходя из этого, правительство Нигерии приняло решение опубликовать данные о суммах, полученных в счет погашения долга, хотя и отдельно от основного потока выгод, получаемых государством.

Для более подробного анализа займов в рамках ИОПДО, рассмотрим порядок отчета государств о получении платежей в счет погашения займов, по которым начислялись проценты. Вполне понятно, что суммы процентов, начисленных и уплаченных по таким займам, представляют собой доход казны, поэтому о них должно быть заявлено. Более сложный вопрос – это порядок учета процентов по займам, полученных государством. В частности, возникает вопрос о том, следует ли начинать отсчет процентов в момент начисления, или в момент уплаты. При использовании кассового метода учета момент уплаты приобретает, как представляется, большее значение, чем момент начисления. В любом случае, если суммарный платеж по займу включает в себя как основную сумму, так и проценты⁶⁴, его необходимо разбить по позициям (дезагрегировать), поскольку проценты являются выгодой, которая подлежит раскрытию, а основная сумма, хотя и подлежит раскрытию, но не в качестве реализованной государством выгоды.

ПРИЛОЖЕНИЕ Й

*Республика Монголия:
образцы отчетности*

Утверждена Совместной Резолюцией no. 49/96
Председатель Национальной Статистической Службы
Министр Финансов, 2007 год

ФОРМА ОТЧЕТНОСТИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ИОПДО № 1

ОТЧЕТ

за _____ год по количеству проданной продукции и корпоративным налогам и сборам,
перечисленным в государственный и местный бюджеты _____
компанией (дочерней компанией) добывающего сектора

Регистрационный №						<p>1. Отчет должен быть подготовлен по данному образцу и обнародован до 30 марта следующего года, а также представлен в Управление минеральными ресурсами Монголии, далее УМР (Mongolian Regulatory Authorities of Minerals and Petroleum, MRAMP) вместе с отчетом о раскрытии информации.</p> <p>2. УМР представляет [отчет] в Секретариат ИОПДО Монголии, независимую организацию, не позднее 31 мая.</p>
					Код	
Аймаг (административно-территориальная единица), столица						
Соум, район						
Название предприятия						
Организационно-правовая форма предприятия						

Показатели	Соотв. раздел инструкции	Единица измерения	К-во	Всего в '000 тугриков
Раздел 1. Доходы и поток прибылей				
1. Продажи добытого сырья и продукции				
1.1 Добыча	1.1			
Лицензия №, ____ Продукт		Тонна		
Лицензия №, ____ Продукт				
Лицензия №, ____ Продукт				
Лицензия №, ____ Продукт				
Итого добыто на сумму:		'000 тугриков		
1.2 Реализация продукции	1.2			
Лицензия №, ____ Продукт		Тонна		
Лицензия №, ____ Продукт		Тонна		
Лицензия №, ____ Продукт		Тонна		
Лицензия №, ____ Продукт				
Итого продукции:		'000 тугриков		
1.3 Продажи по условиям ДРП по компаниям	1.3	Тонна		
2. Налоги и сборы, которые иностранные и отечественные компании выплачивают в государственный и местный бюджеты				
2.1 Выплаченные налоги	1.4			
Налог на доходы корпорации		'000 тугриков		
Вычеты НДС из возвращенной суммы		'000 тугриков		
Таможенный сбор		'000 тугриков		
Налог на непредвиденную прибыль		'000 тугриков		
Налог на недвижимость		'000 тугриков		
Акцизный налог (на ввоз топлива и смазочных продуктов)		'000 тугриков		
Налог на газولين и дизельное топливо		'000 тугриков		
Налог на автомобили и самоходные средства		'000 тугриков		
Другие налоги в денежном исчислении		'000 тугриков		

2.2 Сборы	1.5			
Сбор за эксплуатацию минеральных ресурсов		'000 тугриков		
Лицензионный сбор за эксплуатацию и разведку минеральных ресурсов		'000 тугриков		
Компенсация за месторождение, разведку которого проводит бюджетный фонд		'000 тугриков		
Аренда земли		'000 тугриков		
Сбор за использование водных ресурсов		'000 тугриков		
Сбор за использование дерева и древесного топлива		'000 тугриков		
Сбор за использование иностранных экспертов и рабочих		'000 тугриков		
Сбор за использование минеральных ресурсов широко разбросанного открытого месторождения		'000 тугриков		
2.3 Оплата услуг	1.6			
Оплата регистрационного взноса и других услуг в бюджет государства и местных административных организаций в соответствии с применимым законодательством		'000 тугриков		
Оплата услуг в бюджет государства и местных административных организаций в соответствии с применимым законодательством		'000 тугриков		
2.4 Дивиденды на государственную и местную собственность	1.7			
Дивиденды на государственную собственность		'000 тугриков		
Дивиденды на местную собственность		'000 тугриков		
2.5 Другие виды платежей государству-собственнику недр	1.8			
Доля государства в соответствии с ДРП		'000 тугриков		
2.6 Добровольное пожертвование государственным организациям	1.9			
Денежное пожертвование компании министерствам и ведомствам		'000 тугриков		
Денежное пожертвование компании в бюджет административно-территориальной единицы		'000 тугриков		
Денежное пожертвование компании в бюджет района		'000 тугриков		
Денежное пожертвование компании в бюджет местных организаций		'000 тугриков		
Средства, пожертвованные компанией на устойчивое развитие и связи с общественностью		'000 тугриков		
Раздел 2. Доходы и потоки прибылей (на добровольной основе)				
3. Прибыль и трансакции с доходами	1.10	'000 тугриков		
A. Общая сумма сниженных и повышенных налогов в соответствии с соглашениями и специальными условиями		'000 тугриков		
B. Капитальные затраты		'000 тугриков		
C. Затраты на подготовку персонала и профессиональное совершенствование		'000 тугриков		
D. Затраты на геологическую разведку		'000 тугриков		
E. Взносы в натуральном выражении продукта (ставка 50 процентов) на специальный счет для защиты окружающей среды		'000 тугриков		
F. Затраты на предупреждение стихийных бедствий (Закон о предотвращении стихийных бедствий, Статья 27)		'000 тугриков		

Мы подтверждаем свою полную ответственность за правильность настоящего отчета и его соответствие правилам отчетности кроме отмеченных ниже исключений:

Отчет подготовлен

ШТАМП

Исполнительный директор

Генеральный бухгалтер

Дата: _____

Утверждена Совместной Резолюцией no. 49/96
Председатель Национальной Статистической Службы
Министр Финансов, 2007 год

ФОРМА ОТЧЕТНОСТИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ИОПДО № 2

ОТЧЕТ

за _____ год по налогам на корпорацию и сборам, выплаченным в государственный и местный бюджеты _____ компаний (дочерней компанией) добывающего сектора

Регистрационный №						<p>1. Отчет должен быть подготовлен по данному образцу всеми административными организациями и налоговыми ведомствами не позднее 30 марта следующего года и представлен в Национальный генеральный налоговый департамент Монголии (General Department of national taxation of Mongolia, GDNTM). Отчет составляется по каждой занятой в добывающей отрасли компании.</p> <p>2. Департамент объединит все данные и представит в Министерство финансов не позднее 15 мая.</p> <p>3. Министерство финансов рассмотрит все представленные по отдельным компаниям отчеты, составит Отчет правительства и, после одобрения аудиторов, представит свой отчет в Секретариат ИОПДО Монголии, независимую организацию, не позднее 31 мая.</p>
					Код	
Аймаг (административно-территориальная единица), столица						
Соум, район						
Название предприятия						3. Министерство финансов рассмотрит все представленные по отдельным компаниям отчеты, составит Отчет правительства и, после одобрения аудиторов, представит свой отчет в Секретариат ИОПДО Монголии, независимую организацию, не позднее 31 мая.
Организационная форма предприятия						

Показатели	Соотв. раздел инструкции	Всего в '000 тугриков
Раздел 1. Доходы и поток прибылей		
1. Налоги и сборы, которые иностранные и отечественные компании выплачивают в государственный и местный бюджеты		
1.1 Выплаченные налоги	1.1	
Налог на доходы корпорации		
Вычеты НДС из возвращенной суммы		
Таможенный сбор		
Налог на непредвиденную прибыль		
Налог на недвижимость		
Акцизный налог (на ввоз топлива и нефтепродуктов)		
Налог на газولين и дизельное топливо		
Налог на автомобили и самоходные средства		
Другие налоги		
1.2 Сборы	1.2	
Сбор за эксплуатацию минеральных ресурсов		
Лицензионный сбор за эксплуатацию и разведку минеральных ресурсов		
Компенсация за месторождение, разведку которого проводит бюджетный фонд		
Аренда земли		
Сбор за использование водных ресурсов		
Сбор за использование дерева и древесного топлива		
Сбор за использование иностранных экспертов и рабочих		
Сбор за использование минеральных ресурсов широко разбросанного месторождения		

1.3 Оплата услуг	1.3	
Оплата регистрационного взноса и других услуг в бюджет государства и местных административных организаций в соответствии с применимым законодательством		
Оплата услуг в бюджет государства и местных административных организаций в соответствии с применимым законодательством		
1.4 Дивиденды на государственную и местную собственность	1.4	
Дивиденды на государственную собственность		
Дивиденды на местную собственность		
1.5 Другие виды платежей государству-собственнику недр	1.5	
Доля государства в соответствии с ДРП		
1.6 Добровольное пожертвование государственным организациям	1.6	
Денежное пожертвование компании министерствам и ведомствам		
Денежное пожертвование компании в бюджет административно-территориальной единицы		
Денежное пожертвование компании в бюджет района		
Денежное пожертвование компании в бюджет местных организаций		
Средства, пожертвованные компанией на устойчивое развитие и связи с общественностью		
Раздел 2. Доходы и потоки прибылей (на добровольной основе)		
2. Прибыль и транзакции с доходами	1.7	
Общая сумма сниженных и погашенных налогов в соответствии с соглашениями и специальными условиями		

Мы подтверждаем свою полную ответственность за правильность настоящего отчета и его соответствие правилам отчетности кроме отмеченных ниже исключений:

Отчет подготовлен

Отчет рассмотрен

Ответственное должностное лицо

Государственный Секретарь

Дата: _____

Утверждена Совместной Резолюцией no. 49/96
 Председатель Национальной Статистической Службы
 Министр Финансов, 2007 год

ФОРМА ОТЧЕТНОСТИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ИОПДО № 3

СВОДНЫЙ ОТЧЕТ

за _____ огод по налогам на корпорацию и сборам, выплаченным в государственный и местный бюджеты _____ компанией добывающего сектора

1. Национальный генеральный налоговый департамент Монголии (General Department of national taxation of Mongolia, GDNTM) объединит собственные данные с данными, полученными из аймага, столицы административно-территориальной единицы и соответствующих государственных организаций по каждой отдельной компании, занятой в добывающем секторе, и данным налоговых ведомств и составит национальный отчет, составленный по форме отчетности № 3, после чего представит этот отчет в Министерство финансов до 15 мая следующего года
2. Министерство финансов рассмотрит данные по каждой компании на национальном уровне, после чего опубликует Отчет правительства в течение мая следующего года.
3. Министерство финансов представит свой отчет по отдельным компаниям, составленный по форме отчетности № 3, в Секретариат ИОПДО Монголии, независимую организацию.

Показатели	Соотв. раздел инструкции	Всего в '000 тугриков
Раздел 1. Доходы и поток прибылей		
1. Налоги и сборы, которые иностранные и отечественные компании выплачивают в государственный и местный бюджеты		
1.1 Выплаченные налоги	1.1	
Налог на доходы корпорации		
Вычеты НДС из возвращенной суммы		
Таможенный сбор		
Налог на непредвиденную прибыль		
Налог на недвижимость		
Акцизный налог (на ввоз топлива и нефтепродуктов)		
Налог на газолин и дизельное топливо		
Налог на автомобили и самоходные средства		
Другие налоги		
1.2 Сборы	1.2	
Сбор за эксплуатацию минеральных ресурсов		
Лицензионный сбор за эксплуатацию и разведку минеральных ресурсов		
Компенсация за месторождение, разведку которого проводит бюджетный фонд		
Аренда земли		
Сбор за использование водных ресурсов		
Сбор за использование дерева и древесного топлива		
Сбор за использование иностранных экспертов и рабочих		
Сбор за использование минеральных ресурсов широко разбросанного месторождения		

1.3 Оплата услуг	1.3	
Оплата регистрационного взноса и других услуг в бюджет государства и местных административных организаций в соответствии с применимым законодательством		
Оплата услуг в бюджет государства и местных административных организаций в соответствии с применимым законодательством		
1.4 Дивиденды на государственную и местную собственность	1.4	
Дивиденды на государственную собственность		
Дивиденды на местную собственность		
1.5 Другие виды платежей государству-собственнику недр	1.5	
Доля государства в соответствии с ДРП		
1.6 Добровольное пожертвование государственным организациям	1.6	
Денежное пожертвование компании министерствам и ведомствам		
Денежное пожертвование в бюджет административно-территориальной единицы		
Денежное пожертвование компании в бюджет района		
Денежное пожертвование компании в бюджет местных организаций		
Средства, пожертвованные компанией на устойчивое развитие и связи с общественностью		
Раздел 2. Доходы и потоки прибылей (на добровольной основе)		
2. Прибыль и транзакции с доходами	1.7	
Общая сумма сниженных и повышенных налогов в соответствии с соглашениями и специальными условиями		

Мы подтверждаем свою полную ответственность за правильность настоящего отчета и его соответствие правилам отчетности кроме отмеченных ниже исключений:

Отчет подготовлен

Министерство финансов

Ответственное должностное лицо

Государственный Секретарь

Дата: _____

Утверждена Совместной Резолюцией no. 49/96
Председатель Национальной Статистической Службы
Министр Финансов, 2007 год

ФОРМА ОТЧЕТНОСТИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ИОПДО № 4

СВОДНЫЙ ОТЧЕТ

за _____ по объемам добычи и продаж разбитый по компаниям добывающего сектора

Управление минеральными ресурсами Монголии получит от компаний отчет в настоящем формате и представит сводный отчет в Секретариат ИОПДО Монголии, независимую организацию, не позднее 31 мая.

Показатели	Соотв. раздел инструкции	Единица измерения	К-во	Всего в '000 тугриков
Раздел 1. Доходы и поток прибылей				
1. Продажи добытого сырья и продукции				
1.1 Добыча	1.1			
Лицензия №, ____ Продукт		Тонна		
Лицензия №, ____ Продукт				
Лицензия №, ____ Продукт				
Лицензия №, ____ Продукт				
Итого добыто на сумму		'000 тугриков		
1.2 Реализация продукции	3.2			
Лицензия №, ____ Продукт		Тонна		
Лицензия №, ____ Продукт		Тонна		
Лицензия №, ____ Продукт		Тонна		
Лицензия №, ____ Продукт				
Итого продукции		'000 тугриков		
1.3 Продажи по условиям ДРП по отдельным компаниям	3.3	Тонна		

Мы подтверждаем свою полную ответственность за правильность настоящего отчета и его соответствие правилам отчетности кроме отмеченных ниже исключений:

Отчет подготовлен МРУ

Управление минеральными ресурсами Монголии

Председатель

Ответственный руководитель управления

Дата: _____

ПРИЛОЖЕНИЕ К

Ссылки в Интернете

Секретариат ИОПДО (EITI Secretariat)

www.eitransparency.org

Веб-сайты стран через Секретариат ИОПДО

Азербайджан	www.eitransparency.org/Azerbaijan
Боливия	www.eitransparency.org/Bolivia
Демократическая Республика Конго	www.eitransparency.org/DRCongo
Габон	www.eitransparency.org/Gabon
Гана	www.eitransparency.org/Ghana
Гвинея	www.eitransparency.org/Guinea
Казахстан	www.eitransparency.org/Kazakhstan
Камерун	www.eitransparency.org/Cameroon
Киргизская Республика	www.eitransparency.org/Kyrgyzstan
Мали	www.eitransparency.org/Mali
Мавритания	www.eitransparency.org/Mauritania
Монголия	www.eitransparency.org/Mongolia
Нигер	www.eitransparency.org/Niger
Нигерия	www.eitransparency.org/Nigeria
Перу	www.eitransparency.org/Peru
Республика Конго	www.eitransparency.org/Congo
Сан-Томе и Принсипе	www.eitransparency.org/SaoTomeAndPrincipe
Сьерра-Леоне	www.eitransparency.org/SierraLeone
Тимор-Лесте	www.eitransparency.org/Timor-Leste

Чад	www.eitransparency.org/Chad
Экваториальная Гвинея	www.eitransparency.org/EquatorialGuinea

Веб-сайты стран, реализующих ИОПДО

Азербайджан

Государственный нефтяной фонд Азербайджана	www.oilfund.az
Коалиция НПО по ИОПДО	www.eiti-az.org

Габон

Веб-сайт страны по ИОПДО	www.finances.gouv.ga/eiti2.htm
--------------------------	--

Гана

Веб-сайт страны по ИОПДО	www.geiti.gov.gh/index.asp
--------------------------	--

Казахстан

Веб-сайт Правительства Казахстана по ИОПДО	www.eiti.kz
Коалиция НПО «Нефтяные доходы – под контроль общества!»	www.publicoversight.kz

Мавритания

Национальный Секретариат ИОПДО	www.mauritania.mr/itie/
--------------------------------	--

Нигерия

www.neiti.org.ng/

Перу

www.minem.gob.pe/eiti/default.asp

Республика Конго

Веб-сайт страны	www.mefb-cg.org/eiti.htm
-----------------	--

Веб-сайты государственных ведомств стран, поддерживающих ИОПДО

Австралия

Австралийское агентство по международному развитию
www.usaid.gov.au

Бельгия

Служба иностранных дел, внешней торговли и развития сотрудничества
www.diplomatie.be/EN/igfc/scope/default.asp

Германия

Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития
www.bmz.de/en/index.html

Канада

Департамент финансов
www.fin.gc.ca/news07/07-012e.html

Нидерланды

Министерство иностранных дел
www.minbuza.nl/en/home

Норвегия

Норвежское агентство по сотрудничеству с развивающимися странами
www.norad.no

Соединенное Королевство Великобритании

Департамент международного развития
www.dfid.gov.uk/news/files/extractiveindustries.asp

США

Агентство по международному развитию США
www.usaid.gov/index.html

Франция

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr>

Международные организации

Группа Всемирного банка

www.worldbank.org

Европейский банк реконструкции и развития, или ЕБРР

www.ebrd.com

Международный валютный фонд, или МВФ

www.imf.org

Организация экономического сотрудничества и развития или ОЭСР

www.oecd.org

Международные НПО

Американский нефтяной институт

api-ec.api.org

Грузинская коалиция НПО по наблюдению за доходами

«Прозрачность общественных финансовых фондов»

www.publicfinance.ge

Институт «Наблюдение за доходами»

www.revenuewatch.org

Институт Открытого общества

www.soros.org/resources/articles_publications/articles/transparency_20050317

Католический фонд международного развития

www.cafod.org.uk

Коалиция «Публикуй, что платишь»

www.publishwhatyoupay.org/english/index.shtml

Международная ассоциация производителей нефти и газа, ОГП

www.ogp.org.uk

Международная НПО *Transparency International*

www.transparency.org

Международный совет горнорудной и металлодобывающей промышленности

www.icmm.com

Неправительственная организация *Global Witness*

www.globalwitness.org

International Organization of Oil and Gas Producers (OGP)

www.ogp.org.uk



Глоссарий

Агрегатор

Организация, как правило, независимая третья сторона, назначенная для выполнения задачи агрегирования данных в рамках ИОПДО. Этот термин используется наравне с термином «администратор».

Агрегирование

Процесс сбора финансовой информации для опубликования отчетности по реализации ИОПДО без разграничения информации по конкретным плательщикам (то есть по названиям отдельных компаний) и/или отдельным видам платежей (то есть по категориям платежей или расходов).

Администратор

Организация, назначенная для проведения сверки платежей с доходами по данным, предоставленным компаниями и государственными ведомствами, занятыми в добывающих отраслях. Администратору вменяется в обязанность сравнить разные наборы данных и попытаться расследовать и объяснить выявленные несоответствия, однако администратор не выполняет аудита транзакций как таковых.

Апстрим

Термин апстрим используют для обозначения работ, связанных с геологической разведкой и добычей нефти и газа.

Аудит

Процесс получения, проверки и в дальнейшем сверки, а также составления на основе включенной в контексте ИОПДО информации отчета о финансовых или физических показателях, имеющих отношение к добывающим отраслям. .

Аудитор

Организация, как правило, независимая аудиторская фирма, имеющая лицензию или другой удостоверяющий документ для проведения финансовых аудиторских проверок и предоставления смежных услуг. Аудиторы должны получить свою лицензию или удостоверение от советов по стандартам аудита или института присяжных бухгалтеров определенной юрисдикции. В контексте ИОПДО аудитору, в целом, вменяется в обязанность провести инспектирование финансовых счетов и другой информации компаний и/или государственных ведомств, занятых в добывающих отраслях, с целью выяснения правильности и точности ведения и предоставления счетов.

Вероятность успеха, ВУ

В нефтегазовом секторе этот термин обычно употребляется для характеристики вероятности обнаружения углеводородов в ходе поисково-разведывательных работ. Если, скажем, ВУ равняется 10 процентам, то шансы на неудачное завершение работ, или вероятность того, что углеводороды не будут найдены, равна 90 процентам.

Даунстрим

Термин применяется в нефтяной и газовой промышленности для обозначения работ, производимых после добычи, включая транспортировку, нефтепереработку и маркетинг.

Дивиденд

Часть прибыли компании, выплачиваемая партнеру или акционеру в качестве прибыли на сделанную инвестицию.

Договор на техническое обслуживание, или на предоставление услуг

Договор на добычу нефти, где лицензия на добычу принадлежит одной стороне, а для технического обслуживания назначается другая сторона – оператор, или контрактор. Эта сторона предоставляет необходимое финансирование на разведку и добычу нефти в течение заранее обговоренного периода (например, на протяжении пяти лет, и получает оплату по установленным в договоре ставкам, вне зависимости от результатов эксплуатации).

Договор о разделе продукции

См. Контракт о разделе продукции

Доход нефтеперерабатывающего предприятия, или маржа нефтепереработки

Разница между оптовой стоимостью бензина (ценой, по которой бензин продается в больших количествах розничным торговцам или непосредственно продавцам) и стоимостью сырой нефти.

Доход (или прибыль) на инвестированный капитал

Доход, получаемый на единицу капиталовложения (например, доллар). Если, скажем, инвестиция в размере 1 млн. долларов США дает ежегодный доход в размере ста тысяч долларов США, то процент прибыли на инвестированный капитал составляет 10 процентов.

Заинтересованные стороны

Члены правительства, представители гражданского общества и частного сектора, на которых оказывает влияние добывающий сектор страны.

Издержки или расходы

Издержки – это расходы, которые несет юридическое лицо или хозяйственное подразделение в ходе предпринимательской деятельности. Значение слова «издержки» в контексте финансовой отчетности может отличаться от его значения в контексте налогов или бюджета. Капитальные расходы, или затраты – это расходы проекта на капитальные (основные) средства (активы, которые будут служить несколько лет). Операционные расходы, или затраты – это расходы проекта на некапитальные средства (услуги, выплата заработной платы, приобретение скоропортящихся товаров и служащих короткой срок активов). В классификации налогово-бюджетных затрат издержки определяются налогово-бюджетными правилами и положениями в каждой стране. Классификация издержек в контексте бухгалтерской отчетности основана на соответствующих стандартах бухгалтерского учета и/или положениях лицензии или соответствующего применимого договора о совместной операционной деятельности.

«Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях.**Руководство»**

В этом руководстве⁶⁵, составленном Международным Секретариатом ИОПДО (в оригинале на английском языке – *EITI Sourcebook*) представлены основные принципы и рекомендации для тех, кто хочет принять участие в Инициативе. Цель данного пособия – помочь правительствам в реализации ИОПДО и подсказать заинтересованным сторонам лучшие способы оказания поддержки процессу реализации.

ИОПДО Плюс

Термин обозначает особую выбранную отдельной страной форму реализации ИОПДО, которая выходит за рамки основных стандартов и требований ИОПДО, определенных в изданиях «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях. Руководство» и «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО», и других применимых источниках.

Компенсационная нефть

Объем добытой нефти (или газа), который подлежит разделу с подрядчиком по заранее установленным долям и в соответствии с утвержденной в договоре о разделе продукции формулой для покрытия издержек подрядчика проекта.

Контракт о разделе продукции

Договоренность о добыче нефти, по которой подрядчик берет на себя расходы, связанные с поиском и добычей. Эти расходы не подлежат компенсации, если на отведенном по контракту (лицензии на разведку нефти или лицензии на добычу нефти) участке нефти не окажется, а, в случае успеха, правительство страны и подрядчик получают оплату в форме добытого сырья.

Лицензия на добычу нефти

Законное право на разработку и добычу обнаруженных на определенном участке углеводородов на определенные сроки.

Лицензия на разведку нефти

Законное право на поиск и разведку углеводородов на определенном участке и определенные сроки.

Международные стандарты бухгалтерского учета

Признанные на международном уровне стандарты финансового учета, опубликованные Международным советом по стандартам бухгалтерского учета (International Accounting Standards Board). Применимость этих стандартов в отдельных странах связана с соответствующими надзорными/регулятивными ведомствами самих стран.

Международные стандарты аудита

Признанные на международном уровне стандарты, применимые в практике работы профессиональных аудиторов, которые занимаются аудиторскими проверками. Были опубликованы Международным советом по стандартам аудита и подтверждения (International Auditing and Assurance Standards Board) Международной федерации бухгалтеров (International Federation of Accountants). Применимость этих стандартов в отдельных странах связана с соответствующими надзорными/регулятивными ведомствами самих стран.

Метод подсчета налоговых выплат для объекта добычи

Издержки на одном участке часто могут подлежать списанию с облагаемой налогом прибыли на другом участке. Например, расходы на поиск и разведку можно списать с доходов действующего месторождения. Однако, здесь могут существовать определенные ограничения в отношении того, какие именно расходы можно списывать с полученных на другом участке доходов, именно эти ограничения и называются «ring fences», или барьеры. Скажем, расходы на разведку и поиск наземной добычи в Соединенном Королевстве нельзя списать с прибыли, полученной с действующих шельфовых месторождений. Операционная деятельность наземной и шельфовой добычи в Соединенном Королевстве разделены барьером даже несмотря на то, что добычу осуществляет одна и та же компания.

Многосторонняя группа заинтересованных лиц, МГЗС

Группа, в состав которой входят представители частного сектора, независимые представители организаций гражданского общества, высокопоставленные лица и руководители правительственных подразделений для осуществления контроля за ходом реализации ИОПДО в стране.

Налог

Платежи государству-собственнику недр, соразмерно рассчитанные от налогооблагаемого дохода, полученного в результате выполнения проекта, включая, например, налог на корпорацию и налог на прибыль.

Налог на добавленную стоимость, НДС

Система налогообложения продуктов или услуг на сумму стоимости, добавленной на каждом этапе их производства или продажи. Правила исчисления НДС определяются каждой страной и имеют существенные отличия. Как правило, НДС, который компания выплачивает на продукты, может окупаться НДС, который она получает за продажу товаров или услуг. Разницу оплачивает (или получает) правительство страны. Экспорт нефти или газа, почти всегда, освобождается от уплаты НДС.

Налоговая скидка на истощение недр

Скидка при исчислении суммы налогов или при предоставлении отчета о финансовой прибыли (в зависимости от контекста); связана с истощением актива в недрах. Затраты на действующие скважины и производственные мощности постепенно списываются со счетов в ходе срока эксплуатации нефтяного месторождения или месторождения других полезных ископаемых. Ежегодное истощение недр рассчитывается на основе соотношения ежегодной добычи и общего количества минеральных запасов в начале года.

Неассоциированный (или свободный) газ

Извлекаемый из месторождения газ, в котором содержится незначительное количество нефти, или нефть отсутствует вовсе.

Оператор

Юридическое лицо, нефтяная компания или группа нефтяных компаний, которые руководят операционной деятельностью промышленного объекта по поручению остальных участников проекта. Под промышленным объектом может подразумеваться месторождение или несколько месторождений. Отношения между оператором и акционерами, как правило, регулируются Соглашением о совместных операциях (Joint Operating Agreement, JOA).

Организации гражданского общества, ОГО

Под организациями гражданского общества понимаются неправительственные организации, профессиональные союзы, объединенные вокруг общей цели коалиции, организации верующих, движения коренных народов, различные фонды.

Платежи в «натуральном выражении»

Платежи правительству (например, роялти) в форме конкретного продукта или натурой (например, нефтью, газом, или минеральными ископаемыми) вместо платежей в денежном выражении.

Плотность нефти в градусах Американского нефтяного института

Установленная Американским нефтяным институтом единица измерения удельной плотности нефти.

Подрядчик

Обычно термин применяется к нефтяной компании или группе компаний-партнеров, обладающих техническими знаниями, профессиональными умениями, и/или финансовыми возможностями, которые они хотят применить для поисково-разведывательных работ и управления взятого на собственный риск по условиям Договора о разделе продукции (ДРП) участка. Этот термин проводит различие между частными нефтяными компаниями (контракторами) и государственной нефтяной компанией, которая обычно выступает в качестве второй стороны договора (владелец концессии). Тот же термин может обозначать компанию, которая предоставляет услуги нефтяной компании или предприятию.

Попутный газ

Во время добычи и подъема нефти из скважины давление падает и более легкие углеводороды становятся газообразными, эта газообразная смесь и называется «попутный газ».

Прибыль

Прибыль, в соответствии с применимыми правилами бухгалтерского учета, – это чистая разница между доходом и расходами. Прибыль может определяться как до, так и после вычета подлежащих уплате налогов.

Прибыльная нефть

Объемы сырой нефти/газа, которые подлежат разделу между правительством и подрядчиком после вычета издержек на разведку и добычу (т.е. компенсационной нефти/газа), и уплату роялти и других налогов (если применимо) в соответствии с договором о разделе продукции.

Процесс возмещения издержек

Документация и подтверждение издержек для обеспечения их справедливого возмещения компенсационной нефтью или газом по условиям ДРП, или выставление платежного требования партнерам СП.

Регулирующий/надзорный орган или лицо

Правительственное должностное лицо или ведомство, на которое в законодательном порядке налагается обязанность применять и контролировать применение норм

и правил. Данный орган или лицо иногда имеет полномочия на разработку и опубликование норм и правил.

Роялти

Плата государству-собственнику недр за разработку минеральных ресурсов страны (может включать в себя выплаты органам власти на уровне региона, провинции и/или местным властям).

Сверка

Удовлетворительное и достаточное объяснение расхождений между двумя цифровыми показателями.

Сжиженный природный газ, СПГ

Природный газ, который состоит преимущественно из чистого метана, охлажденного до температуры 162°C с целью его перехода в жидкое состояние. СПГ занимает приблизительно 1/600 объема от своего газообразного состояния.

Скорость потока

Термин обозначает объем или количество нефти или газа на выходе из скважины или в трубопроводе в единицу времени. Скорость потока часто измеряется в единицах измерения нефти, в частности, «баррелей в день», или «миллионы кубических футов в день».

Совместное предприятия, СП

Группа компаний, в числе которых может быть и государственная компания, объединившихся в рамках согласованного договора для проведения поисково-разведывательных работ и возможной последующей эксплуатации минералов или углеводородов в недрах отведенного участка.

Соглашение о разделе продукции

См. Контракт о разделе продукции

Существенные

Термин «существенные», в применении к доходам, описывает значительные или крупные суммы. ИОПДО требует, чтобы все существенные потоки выгод были опубликованы. По определению ИОПДО «Приток доходов является существенным, если отсутствие указания или неверное указание на таковой в отчетности организации способно привести к значительному искажению данных заключительного Отчета по ППДО»⁶⁶. Как правило, заинтересованные стороны реализующей ИОПДО страны решают, какие именно количественные характеристики соответствуют понятию «существенные», в соответствии с задачами программы реализации Инициативы.

Схемы финансовых потоков

Схема финансовых потоков – упрощенная иллюстрация, которая помогает проследить платежи и увидеть, какие именно юридические лица вносят платежи, и какие ведомства их получают. Схема помогает понять, как происходит денежный обмен между компаниями и государственными ведомствами в добывающем секторе страны.

Секретариат ИОПДО

Для оказания поддержки ИОПДО учрежден Международный секретариат, который в настоящее время находится в Осло. Секретариат в тесном сотрудничестве с Всемирным банком и МВФ решает административные вопросы ИОПДО на международном уровне. Некоторые реализующие Инициативу страны создали собственные независимые секретариаты со штатом сотрудников, которые помогают в решении административных аспектов реализации ИОПДО.

Таможенная пошлина или сбор на экспорт/импорт

Пошлина применима к ввозимым в страну или вывозимым из страны товарам/продуктам. Нефть и газ, как правило, от этой пошлины освобождаются.

Финансовые потоки

Потоки платежей между компаниями добывающего сектора и всеми государственными ведомствами на всех уровнях власти.

Фискализация

Перевод соответствующей единицы добытого продукта (скажем, барреля нефти) в денежное выражение. Например, когда нефть замеряют на устье скважины, то добытый объем затем оценивают для расчета уплаты правительственных налогов или роялти.

Цена нефти, определенная в зависимости от получаемых из нее нефтепродуктов, или цена «нетбэк»

Цена сырой нефти, определяемая типом нефтепродуктов, которые можно из нее получить.



Ссылки

- 1 Принципы и Критерии ИОПДО: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 2 Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 3 www.isodec.org.gh.
- 4 Отчет «В центре внимания – ЕИТ» (*Eye on EIT*): <http://archive.revenuewatch.org/reports/osie-itirussianfinal.pdf>.
- 5 Там же.
- 6 «Контроль за деньгами» (*Follow the Money*): http://www.revenuewatch.org/news/publications/RWI_follow_ru.pdf.
- 7 <http://www.eitiberia.org/>.
- 8 <http://www.publishwhatyoupay.org/russian/index.shtml>.
- 9 Институт «Наблюдение за доходами» (*Revenue Watch Institute*): www.revenuewatch.org.
- 10 НПО *Global Witness*: www.globalwitness.org.
- 11 НПО *Transparency International*: www.transparency.org.
- 12 Подробное освещение вопроса оценки государственных рабочих планов представлено в Главе 2.
- 13 См. Оценочная таблица, Показатель 5, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 14 Положения коалиции «За улучшение прозрачности в добывающих отраслях» (*Regulations of the Coalition “For Improving Transparency in Extractive Industries”*) на английском языке: www.eiti-az.org/ts_gen/eng/koalisiya/eng_k4.htm.
- 15 Меморандум по созданию коалиции «За улучшение прозрачности в добывающих отраслях» (*Memorandum on establishing the Coalition “For Improving Transparency in Extractive Industries”*), Баку, 13 марта 2004 г. (на английском языке с частичным переводом на русский язык): www.eiti-az.org/ts_gen/eng/koalisiya/eng_k2.htm.

- 16 См. Оценочная таблица, Показатель 5, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 17 www.eiti-az.org/ts_gen/eng/koalisiya/eng_k2.htm.
- 18 www.publicoversight.kz.
- 19 Протокол заседания Комитета ИОПДО от 1 февраля 2007 г. (на английском языке): http://eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/cameroon_minutes_feb_01_07.pdf.
- 20 См. Оценочная таблица, Показатели 6 и 7, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 21 НИОПДО: Меморандум взаимопонимания с гражданским обществом (на английском языке): MOU with Civil Society (<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/MOU%20by%20NSWG%20&%20CSO%27s.pdf>).
- 22 См. Оценочная таблица, Показатель 8, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 23 См. Оценочная таблица, Показатель 9, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 24 «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях. Руководство» <http://eitransparency.org/UserFiles/File/keydocuments/sourcebookrussian.pdf>.
- 25 См. Оценочная таблица, Показатель 1, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 26 См. Оценочная таблица, Показатель 4, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 27 См. Оценочная таблица, Показатель 9, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 28 См. Оценочная таблица, Показатель 10, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 29 См. Оценочная таблица, Показатель 10, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 30 См. Оценочная таблица, Показатели 12 и 13, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 31 См. Оценочная таблица, Показатели 12 и 13, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 32 См. Оценочная таблица, Показатели 14 -17, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 33 См. Оценочная таблица, Показатель 17, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 34 См. Оценочная таблица, Показатель 16, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 35 См. Оценочная таблица, Показатель 15, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 36 См. Оценочная таблица, Показатель 18, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.
- 37 Билль НИОПДО был утвержден в качестве закона страны 28 мая 2007 г. В соответствии с положениями этого закона, если добывающая компания не обеспечивает своевременное представление точной информации, на нее, после вынесения решения по данному обвинению, может быть наложен штраф в сумме 30 000 000 найра и обязательство вернуть правительству недоплату. Кроме того, компания может потерять свою лицензию на операционную деятельность, а директора компании и другие официальные лица, ответственные за недоплату или сокрытие информации, могут быть оштрафованы на сумму 5 000 000 найра или осуждены на два года тюремного заключения. Государственный служащий, признанный виновным в несвоевременном представлении информации или представлении неточной информации о полученных платежах может быть осужден на два года тюремного заключения или оштрафован на сумму сударственный служащий, признанный виновным

- в несвоевременном представлении информации или представлении неточной информации о 5 000 000 найра. NEITI Bill (May 28, 2007) (<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/neitiact.pdf>).
- 38 Комитет по Инициативе прозрачности в добывающих отраслях Республики Азербайджан. Отчет независимых аудиторов за отчетный период до 31 декабря 2005 г. (на английском языке): www.oilfund.az/download2/eiti_report_31122005_en.pdf.
- 39 НИОПДО, Резюме отчета по финансовому аудиту (на английском языке), стр. 8–9. NEITI Audit Reports Executive Summary (<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Dec06.pdf>).
- 40 НИОПДО, Резюме отчета по финансовому аудиту (на английском языке), стр. 9. NEITI Audit Reports Executive Summary (<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Dec06.pdf>).
- 41 Отчет Республики Азербайджан (на английском языке): www.oilfund.az/index_en.php?n=10012.
- 42 Отчет Габона (на французском языке): www.finances.gouv.ga/eiti2.htm.
- 43 Первый отчет Ганы по реализации ИОПДО (на английском языке): www.eitransparency.org/UserFiles/File/ghana/ghana_first_aggregated_report_to_June_2004.pdf.
- 44 Отчет Гвинеи о доходах горнодобывающей промышленности и проведенной сверке, 2005 год (на английском языке): www.eitransparency.org/UserFiles/File/guinea/guineacommunique2-005english.pdf.
- 45 Отчет Камеруна (на английском языке): www.eitransparency.org/UserFiles/File/cameroon/Cameroun_EITI%20Report_2005_Mar07.pdf.
- 46 Отчет Мавритании (на французском языке): www.cnitie.mr/documentspublic/RapportITIE.pdf.
- 47 Отчет Нигерии (на английском языке). NEITI Final Audit Report (<http://www.neiti.org.ng/NEITI%20Final%20Audit%20Reports.htm>).
- 48 Веб-сайт выездной презентации НИОПДО (на английском языке). NEITI Road Show—no loner website, two PDFs (<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/roadshow-29-30aug07notice.pdf>) (<http://www.neiti.org.ng/news/bauthisday040907.pdf>).
- 49 www.oilfund.az/index_en.php?n=10012.
- 50 Первый Отчет Ганы по ИОПДО (на английском языке): www.eitransparency.org/UserFiles/File/ghana/ghana_first_aggregated_report_to_June_2004.pdf.
- 51 НИОПДО, Резюме (на английском языке): стр. 7–9. NEITI Audit Reports Executive Summary (<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Dec06.pdf>).
- 52 Комитет по Инициативе прозрачности в добывающих отраслях Республики Азербайджан. Отчет независимых аудиторов за отчетный период до 31 декабря 2005 г. (на английском языке): www.oilfund.az/download2/eiti_report_31122005_en.pdf.
- 53 Первый отчет Мавритании по ИОПДО (на английском языке): www.cnitie.mr/documentspublic/RapportITIE.pdf.
- 54 См. Оценочная таблица, Показатель 18, «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf
- 55 Веб-сайт Министерства финансов: www.fmf.gov.ng/index.php.
- 56 НИОПДО, Резюме (на английском языке): стр. 5: раздел 2.10.1 (d); стр 7, раздел 3.1; стр. 12; раздел 4.13. NEITI Audit Reports Executive Summary (<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Dec06.pdf>).
- 57 НИОПДО, Резюме (на английском языке): стр. 10, раздел 3.7(e). NEITI Audit Reports Executive Summary (<http://www.neiti.org.ng/files-pdf/ExecutiveSummaryFinal-31Dec06.pdf>).
- 58 Широко распространено мнение о том, что потери сырой нефти в Нигерии на этапе ее транспортировки от скважины до момента продажи на экспорт происходят за счет и утечек, и краж. Отчет показал, что такие потери ускользают и не учитываются при начислении роялти.
- 59 Отчет на испанском языке: Reporte Canon Minero—Sociedad Nacional Meneria Petroleo y Energia (2005 год).
- 60 Расчет суммы налогообложения еще называют «исчисление налогов».
- 61 <http://www.fmf.gov.ng/portal/result.php?q=faac>.

- 62 НИОПДО: процессуальный аудит. NEITI Final Audit Report (<http://www.neiti.org.ng/NEITI%20Final%20Audit%20Reports.htm>).
- 63 НИОПДО: процессуальный аудит. NEITI Final Audit Report (<http://www.neiti.org.ng/NEITI%20Final%20Audit%20Reports.htm>).
- 64 Существует много разных подходов к погашению займов, в том числе капитализация процентов, погашение амортизационных отчислений, и еще существует так называемое правило 78, и другие. Этот вопрос выходит за пределы рассматриваемых в данном пособии. Информацию, при необходимости, можно найти в любом учебнике по основам бухгалтерского учета.
- 65 «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях. Руководство» <http://www.eitransparency.org/UserFiles/File/keydocuments/sourcebookrussian.pdf>.
- 66 Оценочная таблица, Показатель 9, «Руководства по оценке прогресса в реализации ППДО»: www.eitransparency.org/files/document/validation_guide_russian.pdf.



Предметный указатель

А

Абу Даби 118
 Австралия, расчет роялти 129
 Агрегатор 235
 Выбор 60–62
 Контракт 63
 Отчеты о ходе работы 64–66
 Профессиональная квалификация 58–59
 Рабочий плаг ИОПДО Ганы 195–197
 Агрегирование 235
 Азербайджан 25, 79, 120, 139
 Выбор представителей НПО 35–36
 Меморандум взаимопонимания 37
 НПО в 42
 Отчетность 75–76, 83, 93–94
 Распространение информации 87–88
 Управление 98
 Администратор 235
 Ангола 131
 Апстрим 235
 Аргентина 118
 Аудит 178, 236
 ИОПДО Плюс 26–27, 171–172
 Компания 66–67
 Контракта 137
 Налоговые 24, 122, 159
 Отчетность 69, 74–75
 Реформы 99
 Сверки 66–67, 171–172
 Совместное предприятие 217
 Средства измерения показателей 183–184
 Стандарты 20, 66–67, 238
 Физические 174

Аудитор 136
 Выбор 60–62
 Контракт 63
 Отчеты о ходе работы 64–66
 Профессиональная квалификация 58–59

Б

Базовая цена на нефть 125, 126
 Благоприятного климата для привлечения инвестиций 167
 Бонус за начало производственных работ 132
 Бонусы 119
 Начало производственных работ 132
 Открытие 132
 Подписной 132
 Бонус за открытие 132
 Ботсвана, уплата роялти 129
 Бразилия 120
 Бюджет, рабочий план 46

В

ВНР. см. Внутренняя норма рентабельности
 Внутренняя норма рентабельности 125, 215
 “В центре внимания ЕПГ” 31
 Вероятность (возможность) успеха (ВУ) 109, 236
 Всемирный Банк 33–35
 ВУ. См. возможность успеха

Г

Габон 25, 120
 МГЗС 44
 Отчет 77

- Раскрытия платежей 65
- Распространения 87–88
- Существенности 54
- Гана 25
 - Горнодобывающей 136–137
 - Государственного рабочего плана 46, 194–198
 - Задачи 33
 - МГЗС 44
 - ОГО 30
 - Отчет 75, 77, 82
 - Отчетность на субнациональном уровне 175
 - Потоки наличности 137
 - Раскрытия платежей 65
 - Существенности 54
 - Управления 96–97
 - Уплаты роялти 129, 130–131
- QatarGas 138
- Гвинея 25, 120
 - МГЗС 44
 - Обучение равных равными 50
 - ОГО 30
 - Отчет 77, 83
 - Распространения 87–88
 - Существенности 54
- Грузия 139
- «Группы Харт» 16
- Д**
 - Даунстрим 236
 - Дебит скважины, скорость потока 110, 241
 - Дивиденды 119, 132, 236
 - Налогов 125
 - Доверие(я) общества 166
 - Договора о техническом обслуживании 113, 117
 - Договор на техническое обслуживания 236
 - Доход 20
 - Потеря 24
 - Доходы 50–51
 - Нефтепровод 139
 - Проверить и подтвердить 90
 - СПГ 138–139
 - Существенные 53–54
 - Доходность инвестированного капитала 125, 237
 - Дэвиду Голдвину 11
- З**
 - Заинтересованные стороны 237
 - Запрос на подачу предложения 61
- И**
 - Издержки или расходы 237
 - ДРП или СРП 211–212
 - Критерии эффективности 173
 - Налоговых 160
 - Соотношения цены и качества 160
 - Транспортировке 126
 - Индонезия 132
 - «Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях. Руководство» 11
 - Инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих
 - Отраслях (ИОПДО) 9
 - Базовая цена на нефть 125–126
 - Базовой ИОПДО к ИОПДО Плюс 27–28, 111, 165
 - Вовлечение 47–48
 - Global witness 33
 - Действия 21–22
 - Добровольная программа 164
 - Доверие 166
 - Дополнительные 171
 - Займов 222
 - ИОПДО Плюс 26–27, 171–172, 237
 - Климат для привлечения инвестиций 167
 - Критериям 19, 20, 178
 - Либерия 32–33
 - Налоговых проверок 160
 - Нигерия
 - Область применения ИОПДО 49–57
 - ОГО 23, 31–32, 178
 - Определении 19
 - Отчет 66, 82–83, 192
 - Период времени охваченный 55
 - Периодичность предоставления отчетов 100
 - Перу 32
 - Принципы 20
 - Помощь из внешних источников 33
 - Потоков выгод 173
 - Проведение тендера 61
 - Прозрачности 164
 - Развитие 163–164
 - Расширение ИОПДО 165–167
 - Репутации страны 167
 - Создания коалиции 30
 - Стать нормой, стандартизировать 165
 - Субнациональном 148
 - Схема нефтяных доходов 143
 - Требования 73
 - Уменьшение коррупции 165–167
 - Целей 31–32
 - Институт «Наблюдение за доходами» 10, 11, 33, 56
 - ИОПДО, см. инициатива по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях
 - Исполнение
 - МГЗС 43
 - Руководство по 23
 - Этапа 21–22
 - Иран 117, 120
- К**
 - Казахстан 120
 - Государственного рабочего плана 46–47
 - МГЗС 44
 - ОГО 43
 - Рабочий план 199–210
 - СП (совместное предприятие) 219
 - Камерун 25, 120
 - МГЗС 44–45
 - Распространение информации 87–88
 - Существенность 54

- Канада 120
 Уплата роялти 129
- Катар 138, 139
- Квази-правительственные организации 150
- Киргизская Республика 25
 МГЗС 44
 Отчет 75, 77, 83
 Распространение 87–89
- Кибер форум 31
- Китай, уплата роялти 129
- Коалиция «Публикуй, что платишь» 31
- Коалиция «Публикуй, что платишь» 33, 48–49, 184
- Компании (см. Национальная нефтяная компания, частные компании, концессионные соглашения) 113–116
 Исчисления налогов 145
 Рента 133
 Роялти 152–153
- Компания «Голдвин Интернешнл Стретиджиз» 11
- Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду 10
- Конго 146
 Уплаты роялти 129
- Контракты см. также договора о разделе продукции 63
 Аудит 137
 Виды 113
 Ключевых условий 108
 Проведение переговоров 110
 Риск/вознаграждение 109
- Контракт о разделе продукции
- Контракт (договор или соглашение) о разделе продукции (КРП, ДРП или СРП) 110, 113, 236, 238
 Бухгалтерский учёт 114, 115
 Вопросы государственного управления 116
 Налоги 213
 Объём собственной нефти (или нефтяные активы) 215, 216
 Платежи в натуральном выражении 131, 132
 Потоки выгод 51, 114
 Расчёт издержек 211, 212
 Расчёт прибыльной нефти 213, 214
- «Контроль за деньгами» 31
- Конференция ИОПДО 19
- Конфликта интересов 58
 Урегулирование 59
- Косвенные выгоды 119
 Подтверждение 135
 Стоимость 134–135
- Контракты с гарантированным уровнем возмещения 118
- Контракты с минимальной гарантией возмещения 118
- Кот-д'Ивуар 120
 Бюджет 46
 Гана 47, 193–198
 Государственный рабочий план
 Казахстан 47–48, 199–210
 МГЗС 42
 Оценивать 29, 34
 Согласование 46–47
 Средства измерения показателей 182
 Целей 31–32
- Кувейт 117
- Л**
- ЛДН. См. лицензия на добычу нефти
- Легкую «сладкую» нефть 126
- Либерия
 ИОПДО 30–31
 Целей 31–32
- Ливия 167
 лицензия на добычу нефти (ЛДН) 238
 лицензия на разведку нефти (ЛРН) 238
 ЛРН. См. лицензия на разведку нефти
- М**
- Мавритания 25, 166
 Выбор представителей ОГО 35
 МГЗС 44
 ОГО 30
 Отчет 77
 Распространение 87–89
- Маржа нефтепереработки 126, 236
- Материального баланса углеводородов 24, 102
- Международные стандарты аудита 238
- Международные стандарты бухгалтерского учета 238
- Международной федерации бухгалтеров 69
- Мексика 120
- Меморандумов взаимопонимания 10, 25
 Объем 37
 Этап присоединения 38
- Многосторонняя группа заинтересованных лиц (МГЗЦ) 239
 Административная поддержка 45
 Возглавляющее лицо 44
 Выбор представителей ОГО 29
 Выбор представителей ОГО 35–36
 Государственного рабочего плана 42
 Квалификационные характеристики представителей ОГО 36
 Назначение эксперта 57–58
 Не имело голос в объединении 25
 Положительный опыт 45–46
 Потоки выгод 50
 Представителями 43
 Промежуточные отчеты о ходе работы 63–65
 Протоколы заседания 46
 Секретариат или отдел по вопросам реализации 43
 Создание 22, 42–43
 Средства измерения показателей 183–184, 188
- Мозамбик, уплата роялти 129
- Монголия
 МГЗС 44
 Образцы отчетности 223–230
- Н**
- Надзорное/контролирующее ведомство 145, 240
- Налоговая нефть 115
- Налоговое ведомство 144–145, 157–159
- Налоги 119
 Базовая цена на нефть 125–126
 Барьеры (“ring fencing”) 124 см. 238
 Весь срок реализации проекта 125
 Добавленная стоимость 123

- Доход правительства 120–125
 - ДРП 213
 - Импорт и экспорт 124
 - Концессионное соглашение 145
 - Корпоративный 121–122
 - Личный подоходный 123
 - Максимально увеличить сборы 167
 - Местный подоходный 123
 - Непредвиденная прибыль 124
 - Нефтедобыча 157–159
 - По расчетной (или предлагаемой) ставке 121
 - Прибыль 121, 157–160
 - Потоки выгод 50
 - Проверить 157–160
 - Продукция которую следует передать 115
 - Процесс аудита налогов 24, 123, 159
 - Самоисчисление 157–158
 - Сверхприбыль 124
 - Системы 157
 - Статьи расхода 160
 - Удерживаемый с дивидендов 125
 - Уплата роялти 159
 - Налог на добавленную стоимость (НДС) 239
 - Национальные нефтяные компании 108–111, 146
 - Сп (совместное предприятие) с 218, 219
 - Устанавливать цены на 127
 - Неассоциированный (или свободный) газ 239
 - Нёрс Крис 11
 - Неправительственные организации (НПО) 25
 - Несоответствия
 - Обнаруженные 80
 - Отчет 75–77, 80–81
 - Роялти 81
 - Что делать с 77
 - Устранением 80–81
 - Нефть. См так же стоимость нефти; справедливое распределение нефти; национальные нефтяные компании;
 - Базовая цена на 125–126
 - Доля правительств 120
 - Налоги на 157–158
 - Оплата налогов 114
 - Прибыльная нефть
 - Установление цены 126
 - Сумма роялти 155–156
 - Нефтяной песчаник (песок) 110, 126
 - ННК. См. национальные нефтяные компании
 - Nigeria LNG 138
 - Нигерия 25 120, 221
 - Возможная потеря доходов 24
 - ДРП 153
 - ИОПДО 11
 - Концессии 153
 - МГЗС 43
 - Меморандум взаимопонимания 37
 - Обнаружение несоответствий 79, 80
 - ОГО 43
 - Отчёты 66, 75, 77, 81, 99
 - Поток доходов 138
 - Проверка налога 157
 - Распределение доходов 169–170
 - Распространение(я) 87, 89
 - Рента 133
 - Совместное предприятие (СП) 217
 - Схема доходов 143, 145
 - Суб-национальная отчётность 169–170, 175
 - Существенность 54
 - Уплата «роялти» 127, 128, 129
 - Управление 98
 - Установление цены нефти 126, 146–147
 - Целей(и) 31
 - НПО. См. неправительственная организация
 - НПО Global Witness 33
 - Норвегия 120
- О**
- Область применения 49–57, 178
 - Обогащение 155
 - Образцы 49–57
 - Монголия 223–230
 - Отчетность 223–230
 - Средства измерения показателей 189
 - Общение/связь с претендентами 62
 - Обучение равных равными 50
 - Обязательства 22
 - Обязательство по снабжению местного рынка 131
 - Объем собственной нефти 215–216
 - Объем работ 62
 - ОЭСР, См. Организация Экономического Сотрудничества и Развития
 - Оман 118, 126
 - Oman LNG 138
 - Оператор 239
 - Организация 30
 - Организация Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) 60
 - Организации гражданского общества, (ОГО) 239
 - Азербайджан 35–36, 42
 - В выборе 29, 35
 - Вовлечение 47–48
 - Гана 30
 - Гвинея 30
 - ИОПДО 24, 33–34, 182
 - Казахстан 43
 - Квалификационные 36
 - Мавритания 31, 35
 - Нигерия 43
 - Отсутствие понимания правительства – 79
 - Отчетах 83
 - Средства измерения показателей 185
 - Представительство в МГЗС 36–37
 - Представителями 43
 - Реализация инициативы 89
 - Реформы 102–103
 - Этап присоединения 35
 - Отчет 77
 - Агрегированная 55, 91
 - Деагрегированный 24, 55, 93–94
 - Лучше всего использовать 90
 - Методы финансового отчета 57
 - Несоответствие, устранение несоответствий 75–77, 80–81

- Обсуждение 98
 - Отчет по ППДО 192
 - Оценочная таблица 186, 187–188
 - Поток выгод 173
 - Разобраться 90
 - Субнациональный 168, 175
 - Существующая практика 75, 82–83
 - Форма 55
 - Форма отчетности 49–57, 187
 - Что должно быть включено в отчет 74–75
 - Отчетность 9, 21, 147–148
 - Отчёты о ходе работы 63–65
 - Оценка соотношения цены и качества 160, 172
 - Оценочная таблица (ОТ) 186
- П**
- Папуа-Новая Гвинея 124
 - Перу
 - Задачи 33
 - МГЗС 43
 - Отчётность/прозрачность 148–149
 - План действий ИОПДО 36
 - Потоки выгод 53
 - Платежи 20
 - Платежи в «натуральном выражении» 114, 119, 131
 - Раскрытие 65
 - Роялти 50, 82, 117, 119, 129–132, 152–156, 159, 167
 - Платежи (оплата) в натуральном выражении 114, 119, 131, 240
 - Стоимость 146–147
 - Плотность в градусах Американского нефтяного института 126, 156, 240
 - Подписной бонус 132
 - Подрядчик 240
 - Подтвердить соответствие 123
 - Подтверждение 19, 24, 51
 - Методология 23
 - Применят критерии 89
 - Рекомендации по реформам 98–99
 - Этап подготовки 41
 - Постановка целей 32, 33
 - Потоки выгод 50
 - Виды 119
 - Договора о разделе продукции 436, 114
 - Договора о техническом обслуживании 117
 - ИОПДО и 173
 - Концессионные соглашения 116
 - Косвенные 119, 125–126
 - МГЗС 51
 - Налоги как 50
 - Отчетность 173
 - Существенными 53
 - Правительства
 - Аудит 191
 - Ведомства 144–150
 - Доля получаемая от добывающей отрасли 120
 - Наличных поступлений 221–222
 - Налоговых 120
 - Не оказывают содействия 78
 - Оценочная таблица 186–192
 - Потоки наличности 137–139
 - Раскрывать 51
 - Распределение на субнациональном уровне 175
 - Региональные и местные 147–148
 - Финансовых потоков 168
 - Частное партнерство 217–220
 - Правовая основа 108
 - Предварительная оценка 22
 - Препятствия
 - Оценочная таблица (ОТ) 186
 - Устранение 48
 - Прибыль 240
 - Прибыльная нефть 114, 115, 240
 - Расчёт 213, 214
 - Прибыльной нефти 115, 240
 - Рассчитать 211–212
 - Природного газа; потоки доходов 138
 - Проверка процедур 174
 - Прозрачность 20–21
 - Доходы от продаж полученных в «натуральном выражении» долей 147
 - ИОПДО это средство 164
 - Ливия 167
 - Перу 148–149
 - Реформы 99
 - Стоимость транспортировки 126–127
 - Процессы общественной политики, участие граждан в 10
 - Процесс возмещения издержек 240
- Р**
- Рабочий план 22, 178
 - Раскрытие, гласность 22, 179
 - Несоответствий 75–77
 - Таблица проверки 84–85
 - Требования ИОПДО 73
 - Раск, отрасли связанные с добычей сырьевых продуктов 109
 - Ras Gas 138
 - Распространение, пропаганда 22, 179
 - Обсуждение 98
 - Отчеты на сегодняшний день 87–89
 - Применять критерии оценки 89
 - Проблемы поведения компаний 97
 - Проблемы управления 96–97
 - Проверить и подтвердить все потоки доходов 90
 - Разобраться в результатах 90
 - Рекомендованных реформ 99–100
 - Рекомендации по проведению реформы 100
 - Средства измерения показателей 181
 - Требования ИОПДО 87–101
 - таблица проверки 103–104
 - Рента 119
 - Концессионные соглашения 133
 - Реформа
 - Ключевые процедуры 174
 - Периодичность предоставления отчетов 100
 - Проведение аудиторских проверок в будущем 99
 - Программа 101–102
 - Рекомендации 98
 - “Ring-fencing” (метод подсчета налоговых выплат) 124, 238
 - Россия 120, 126

Роялти 50, 119, 241
 Виды 129
 Горнодобывающий 153–155
 Концессия 152–154
 Максимальное увеличение сборов 167
 Несоответствия 82
 Нефть (нефтедобывающий) 155–156
 Объём производства 129–130
 Определение 128
 Передаваться 129
 Переменные ставки 130–132
 Проверить получение 152–156
 Расчет 117, 128
 Расчёт налогов 159
 Система 152–153
 Фиксированные ставки 130

Руководство 50, 237
 Руководство по оценке прогресса в реализации Инициативы 165–166
 «Руководство по оценке прогресса в реализации ППДО» 11

С

Самовыдвижение 36
 Саудовская Аравия 117
 Сверка отчетов 178, 241
 Аудиторская проверка (проводить аудит) 66–67, 171–172
 ИОПДО 26–17
 Отчет 74–75
 Оценочная таблица 188
 Рабочий план по реализации ИОПДО Республики Казахстан 204

Сжиженного природного газа (СПГ) 136, 137–138, 241
 Оценка 139
 Поток доходов 138–139

Секретариат ИОПДО 11, 19, 242
 Скидки на истощение недр 121, 239
 Система двойной записи 24
 Система, где за базу принимается стоимость сырой нефти 152
 Сопротивление 79
 Спотовые цены 125
 Средства измерения показателей 21
 Аудит 191–192
 Включение (активное участие) компаний 185
 Включение организаций гражданского общества 184
 Государственный рабочий план 182
 Отчетность компаний 190
 Правительство 186–191
 Распространение Отчета по ППДО 192
 Репрезентативную комиссию 183, 188
 Сверка 188
 Устраняет все препятствия 186
 Формы отчетности 187

Совместное предприятие 217, 241
 Аудит 219
 НКН 218–219

Соединенное Королевство
 Проверка 160
 Совместное предприятие 217
 Уплата роялти 129

Стратегия Сокращения Бедности 10
 Судан 120
 Существенности 54–55, 65–66, 241
 Счета правительства 168
 США 120
 Уплата роялти 128, 129, 131

Т

Таможенная пошлина или сбор на экспорт/импорт 242
 Техническое задание (ТЗ) 42, 61
 Аудиторские отчеты 52, 69
 ТЗ, см. Техническое задание
 Трубопроводы 139
 Transparency International 33
 Турция 139

У

Углекислотном бассейне 110
 Уплата в долларах 156
 Управления 9
 Договором о разделе продукции 115–116
 Проблемы 96–97
 С участием многих заинтересованных сторон 10

Управление с участием многих заинтересованных сторон 10
 Упрочение доверия 166
 Устранение 48
 Учет 24
 Содействие 79–80

Учет (бухгалтерский)
 Двойная запись 24
 ДРП и 114–115
 Кассовый метод или метод начисления 57
 Концессионные соглашения 116
 Международные стандарты 238
 Отчетность и 57
 Форма отчетности 224–230

Ф

Филиппины 120
 Финансовые (денежные) потоки
 Схема 143–145, 242
 Финансовые потоки 242
 Фискализация 146, 156, 167

Ч

Частные компании
 Вовлечение 47–48
 Государственное партнёрство 217–220
 Не оказание содействия 79
 Отчётность 65–66
 Оценочная таблица 185, 188–190
 Поведение 97
 Проверка 66, 68
 Раскрытие 51–52
 Совместное предприятие НКН 218–220
 Согласно 189

Чистая цена на выходе с месторождения или цена «нетбек»
 126, 236

Ц

Ценность за деньги 172
Центральный банк 144, 146

Э

Этап подготовки 21–22, 178–179
 Вовлечение и 47, 48
 Государственный Рабочий План 46, 47
 Независимый администратор 57–63
 Отчётность компаний 65, 66
 Процесс мониторинга 63–65
 Создание МГЗС 22, 42–46
 Таблица проверки 70–72
 Устранение препятствий, 48–49
Этап присоединения к инициативе 22–23, 178
 Выбор представителей ОГО 35–36
 Квалификационные характеристики 36
 Меморандумы взаимопонимания 37
 Организаций 30
 Оценивать 29
 Привлечение официального высокопоставленного лица
 33
 Помощь из внешних источников 33
 Таблица проверок 38–39
 Целей 31–32



«Данное руководство представляет собой очень важное и легкое для использования пособие по особому аспекту, который делает ИОПДО уникальной инициативой: участием гражданского общества в контроле за прозрачностью и управлением доходами добывающих отраслей»

—Профессор Питер Айген, Председатель Международного Правления ИОПДО

Руководство «В поисках ответов» предлагает исчерпывающую информацию об Инициативе по обеспечению прозрачности в добывающих отраслях (ИОПДО) – международной программе работы в области усиления прозрачности и укрепления отчетности в нефтегазовой и других добывающих отраслях. Руководство предназначено для принимающих участие в Инициативе групп гражданского общества, правительственных организаций и представителей промышленного сектора. Здесь читатель может найти освещение всех важных вопросов управления добывающими отраслями экономики и подробное объяснение процесса реализации ИОПДО, а также образцы удачных решений наиболее широко распространенных проблем. Кроме того, в данном Руководстве приводится множество живых примеров работы разных стран и всевозможные виды документов, включая рабочие планы, которые помогают участникам ИОПДО в работе над реализацией каждого этапа.

Институт «Наблюдение за доходами» - организация, деятельность которой направлена на развитие ответственного управления нефтяными, газовыми и другими полезными ресурсами на благо общественности. При эффективном управлении доходами, участии граждан и введении подлинной отчетности правительств, богатые природными ресурсами недра могут стать двигателем экономического развития и роста страны. Институт предоставляет опыт, финансирование и техническое содействие заинтересованным странам.



www.revenuwatch.org