



ПАРЛАМЕНТАРИИ И УПРАВЛЕНИЕ ДОБЫВАЮЩИМИ ОТРАСЛЯМИ

СТАНДАРТ ИПДО КАК ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ
ПАРЛАМЕНТАРИЕВ В БОГАТЫХ РЕСУРСАМИ СТРАНАХ

ОГЛАВЛЕНИЕ

Что такое ИПДО и как парламентарии могут ее использовать?	2
ИПДО как инструмент для надлежащего управления	5
Как парламентарии могут быть вовлечены во внедрение ИПДО	7
Краткое изложение и последующие шаги.....	9

Фотография предоставлена: Pixabay.com

Данный краткий обзор подготовлен

Международным Секретариатом ИПДО

Skippergata 22, 0154 Oslo, Norway (Норвегия) +47 222 00 800 secretariat@eiti.org

Дополнительная информация

Если вы хотели бы получить дополнительную информацию по этой теме, пожалуйста, обратитесь к:

Гей Орденес

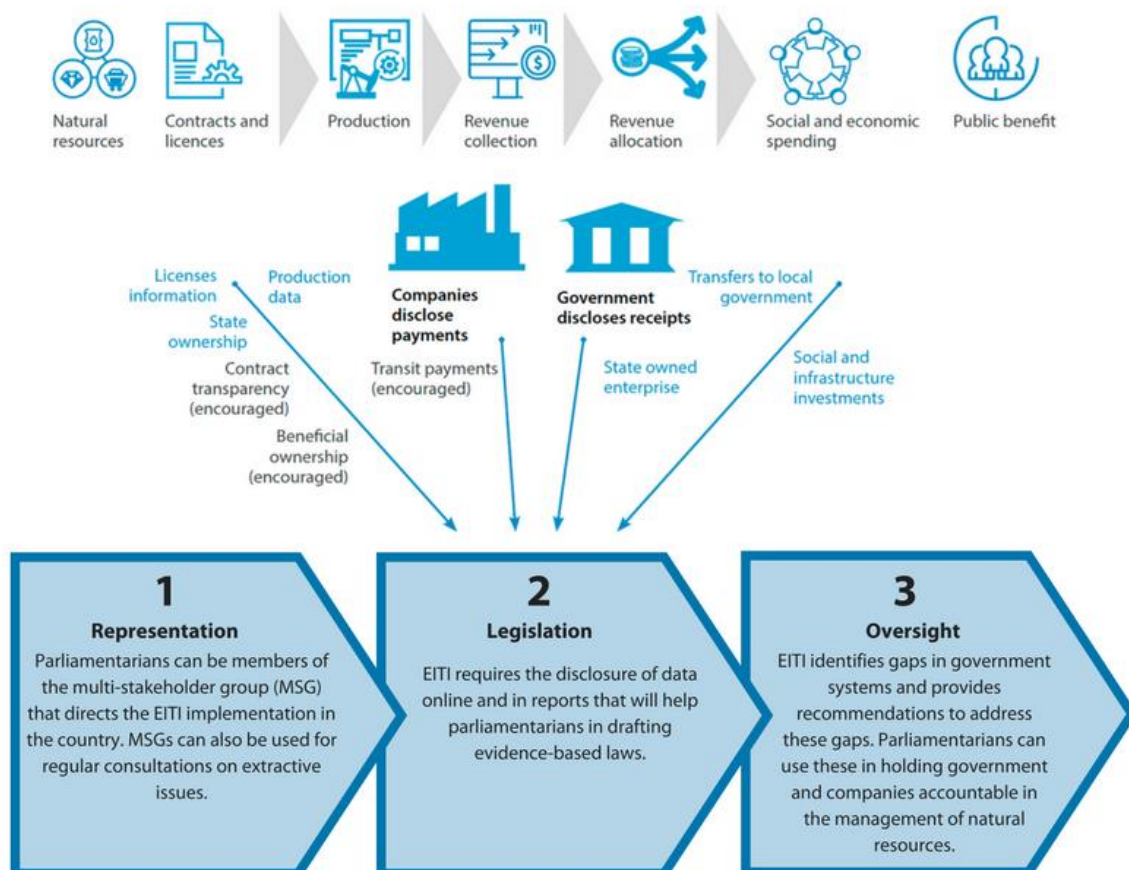
Региональный директор

GOrdenes@eiti.org

ЧТО ТАКОЕ ИПДО И КАК ПАРЛАМЕНТАРИИ МОГУТ ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ?

Инициатива Прозрачности в Добывающих Отраслях (ИПДО) – **общемировой стандарт** для продвижения открытого и ответственного управления нефтегазовыми и минеральными ресурсами. В настоящее время Стандарт ИПДО внедряется 51 страной через национальную многостороннюю группу заинтересованных сторон (МГЗС), состоящую из представителей правительства, компаний и гражданского общества. Целью Стандарта ИПДО является решение основных проблем управления нефтегазовым и горнодобывающим секторами посредством направленного к странам и компаниям требования раскрывать информацию об основных шагах в управлении доходами от нефти, газа и горной добычи.

Раскрытие информации в рамках ИПДО полезно при предоставлении информации о добывающем секторе и демонстрации пробелов в государственных системах и нормативно-правовых базах. Вся эта информация лежит в основе рекомендаций по реформам, которые



ЧТО ТАКОЕ ИПДО И КАК ПАРЛАМЕНТАРИИ МОГУТ ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ?

национальная МГЗС коллективно формулирует и в идеале должна предлагать тем, кто разрабатывает политику, включая парламентариев.

Парламентам традиционно приписывают три основные функции: представительскую, законодательную и контролирующую. Одним из способов показать, как парламенты взаимодействуют с добывающими отраслями (ДО), – это сравнить эти основные функции парламента с цепочкой создания стоимости ДО.

Цепочка создания стоимости ДО – это концептуальный инструмент, помогающий наглядно показать, как находящиеся в земле минеральные ресурсы и углеводороды приводят к изменениям в жизни граждан. На каждом этапе этой цепочки создания стоимости парламентарии и другие заинтересованные стороны могут играть разную роль в обеспечении максимальных выгод для общества.

Страны уже публикуют широкий спектр информации в соответствии со Стандартом ИПДО, и ИПДО стала площадкой для раскрытия информации о правовых и фискальных положениях, касающихся добычи, организации государственных предприятий, производства, распределения лицензий и реестров. Если компании осуществляют обязательные социальные платежи или платежи субнациональным органам власти, о них также необходимо заявлять в отчетах. Некоторые страны также достигают прогресса в раскрытии бенефициарного права и прозрачности контрактов. Таким образом, Стандарт ИПДО является инструментом, который может использоваться парламентариями для лучшего понимания добывающего сектора, его влияния на национальную экономику и необходимости в дополнительных реформах. Многосторонние группы заинтересованных сторон ИПДО также могут выступать в качестве неформальной сети контактов, которая может использоваться парламентариями для консультаций по вопросам, касающимся добывающего сектора.

ИПДО требует, чтобы правительства, внедряющие ИПДО, а также нефтегазовые и горнодобывающие компании, осуществляющие деятельность в их соответствующих странах, раскрывали основную информацию о секторе. Как наглядно показано выше, это может включать в себя лицензии, добычу, доходы, в том числе выплачиваемые государственными компаниями и через них, распределение доходов и вклад отрасли в экономику. Эта информация обеспечивает гражданам возможность понимания того, какие выгоды они получают от добычи минеральных ресурсов и углеводородов в своих странах. Также это помогает парламентариям в выполнении следующих функций:

- **Представительство:** ИПДО требует раскрытия обязательных и добровольных социальных расходов компаний, понесенных на территориях, на которых они осуществляют деятельность. Также это требует раскрытия субнациональных платежей, субнациональных переводов средств и информации о распределении в бюджете доходов от ДО. Вся эта информация может наглядно показать, какую выгоду добывающие отрасли приносят местным сообществам, и помочь парламентариям оценить ситуацию и принять соответствующие меры в случаях, когда члены их

ЧТО ТАКОЕ ИПДО И КАК ПАРЛАМЕНТАРИИ МОГУТ ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ?

электоратов не получают выгоду от добычи ресурсов в своей местности. В **Нигерии** заинтересованные стороны ИПДО часто призывают Палату представителей к использованию Отчета ИПДО в реформировании нефтяной промышленности, отмечая, что эти отчеты содержат рекомендации, одобренные в рамках широких консультаций с заинтересованными сторонами.

- **Законодательство и разработка бюджета:** ИПДО является полезным способом выявления пробелов в государственных системах, для которых часто требуется законодательство. Например, процессы ИПДО в некоторых странах демонстрируют необходимость в изменении законов с целью повышения эффективности сбора доходов, обеспечения надлежащего распределения доходов на субнациональных уровнях, упорядочения регулирующих функций, недопущения конфликтов интересов в выполнении государственными предприятиями регулирующей и коммерческой роли, а также обеспечения более конкурентных процессов конкурсных тендеров при подаче заявок на получение лицензий. В Отчетах ИПДО, как правило, предоставляются рекомендации по изменениям в законодательстве. Эти рекомендации основываются на раскрытии информации на всех этапах цепочки создания стоимости ДО, такой как информация касательно лицензий, сбора доходов, распределения доходов, государственного участия и правовой базы. На **Филиппинах** данные ИПДО обеспечивают информацию для общественных дебатов о возможных реформах законодательства в области горной добычи. Парламент рассматривает возможность повышения ставок роялти, оплачиваемых горнодобывающими компаниями, при этом как отрасль, так и местное гражданское общество использует данные ИПДО для объяснения своей позиции законодателям. В **Республике Конго** Отчеты ИПДО публикуются до 30 сентября с данными за предыдущий финансовый год по запросу обоих Палат Парламента. Это позволяет парламентариям использовать ИПДО в качестве инструмента контроля и планирования для проверки данных правительства за предыдущий финансовый год перед принятием государственного бюджета на следующий год.
- **Контроль:** ИПДО помогает в предоставлении достоверных и своевременных данных, которые могут использоваться парламентариями для контроля управления добывающим сектором. В **Нигерии** законодательные полномочия в отношении контроля государственных расходов осуществляются через Комитет по распределению государственных средств Сената Федеративной Республики Нигерия. В процессе общественных слушаний, проводимых Комитетом по распределению государственных средств Сената, чиновники из ИПДО Нигерии выступают в качестве технических экспертов и способствуют проведению обсуждений касательно того, как лучше управлять расходованием государственных доходов от ДО. В **Гондурасе** отчетность ИПДО помогла Гондурасскому Институту геологии и месторождений выявить сферы для улучшения своих соответствующих систем. В итоге их новая система обеспечивает более понятные, категоризированные и полные данные по добывающему сектору. В **Казахстане** компании подают информацию, касающуюся ИПДО, в рамках другой обязательной отчетности через онлайн-платформу в

ИПДО КАК ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ

Министерстве энергетики. Это обеспечивает немедленную доступность информации для заинтересованных сторон, включая парламентариев.

ИПДО КАК ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ

Внедрение результатов ИПДО в рекомендациях по улучшению управления добывающим сектором. Отчеты ИПДО часто демонстрируют пробелы в государственных системах. Ниже приводятся примеры информации, раскрываемой через Отчеты ИПДО, и рекомендаций на основе процессов ИПДО в странах:

- **Правовая и фискальная база:** В Отчете ИПДО **Ганы** были выявлены пробелы в существующем правовом и фискальном режиме, приводящие к недополучению от нефтяных компаний налога на прирост капитала. В Отчете ИПДО за 2013 год было рекомендовано в максимально короткий срок принять законодательство о налоге на прирост капитала, включая приведение в соответствие связанных с ним правовых режимов.
- **Предоставление лицензий:** В Отчете ИПДО **Буркина-Фасо** было выявлено соглашение между правительством и одной горнодобывающей компанией, которое не соответствовало законодательству и нормам, регулирующим данный сектор. Учитывая выявление этой информации, заинтересованные стороны ИПДО порекомендовали заключать соглашения и контракты по минеральным ресурсам в соответствии с действующим законодательством с целью обеспечения и гарантирования интересов государства и компании. ИПДО порекомендовала, что необходимы законы и нормы, регулирующие подписные платежи.
- **Аудит национальных нефтяных компаний (ННК):** Внедрение ИПДО в **Ираке** показало, что несмотря на аудит ННК в соответствии с национальными стандартами аудита, эти стандарты не обновлялись с 1980-х годов. Соответствующие заинтересованные стороны порекомендовали провести аудит ННК в соответствии с международными стандартами.
- **Субнациональные переводы средств:** В **Гане** Отчеты ИПДО за 2004-2011 гг. показали, что доходы от добывающего сектора, предназначенные для распределения между различными национальными регулирующими и контролирующими органами, местными органами власти, органами, традиционно являющимися владельцами земли, и общинами, подверженными влиянию горнодобывающей деятельности, не достигали получателей, для которых они предназначались. Причиной этого было хищение этих средств, отсутствие надлежащего бухгалтерского учета и отчетности в отношении использования этих ресурсов, а также нерегулярные переводы средств. Реализация рекомендаций ИПДО касательно своевременных и регулярных переводов средств, осуществляемых в полном объеме, привела к повышению подотчетности на

ИПДО КАК ИНСТРУМЕНТ ДЛЯ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ

субнациональных уровнях, учреждению специальных счетов для местных органов власти и разработке руководящих указаний Комиссией по минеральным ресурсам с целью использования доходов от минеральных ресурсов на субнациональных уровнях. Аналогичным образом, в Отчете ИПДО Филиппин за 2012 год было установлено, что местные органы власти были неспособны определить количество полученных ими средств от добывающих компаний. Учитывая этот вывод, в отчете ИПДО за 2012 год соответствующим государственным органам и Департаменту по бюджету и управлению было рекомендовано осуществлять постоянный контроль и отчетность в отношении таких платежей, с разукрупнением по местным государственным органам и по потокам доходов.

- **Социальные расходы:** Данные ИПДО включают в себя обязательные и добровольные расходы компаний на социальные проекты. Данная информация полезна для парламентариев при обеспечении того, чтобы доходы от добычи способствовали социально-экономическому развитию. На **Филиппинах** внедрение ИПДО помогает в отслеживании социальных расходов и оценке выполнения компаниями своих договорных обязательств. МГЗС ИПДО Филиппин предлагает системный метод постоянного контроля этих социальных проектов.
- **Управление доходами:** Парламентариям необходимы достоверные данные для подкрепления их бюджетных прогнозов и обеспечения фактического распределения ресурсов в соответствии с законодательством. Отчеты ИПДО во многих странах продемонстрировали необходимость механизмов для отслеживания потоков доходов от добывающего сектора. Внедрение ИПДО в **Мьянме** вызвало дискуссии касательно способа учета доходов от природных ресурсов в национальном бюджете вместо размещения на так называемых других счетах государственных предприятий. МГЗС ИПДО в Мьянме настаивает на дальнейшем тщательном изучении этих других счетов.
- **Кадастр/реестр лицензий:** Стандарт ИПДО требует, чтобы внедряющие страны вели открытую для общественности систему реестра или кадастра со своевременной и исчерпывающей информацией по каждой лицензии, имеющейся у компаний, представленных в Отчете ИПДО. Это включает в себя информацию о владельце лицензии, дату подачи заявки на ее получение, дату ее предоставления, срок действия лицензии и – в случае лицензий на производство – производимый сырьевой товар. В **Афганистане** отчетность ИПДО служит стресс-тестом для действующего кадастра и инструментом диагностирования, который может использоваться правительством для выявления пробелов. Отчет ИПДО за 2012-2013 гг. содержит специальные рекомендации в целях улучшения.
- **Бенефициарное право:** Бенефициары – которые фактически владеют компаниями – часто неизвестны, скрыты за цепочкой юридических лиц. Эта непрозрачность может способствовать коррупции, отмыванию денег и уклонению от уплаты налогов в добывающем секторе. ИПДО играет важную роль в инициировании национальных диалогов по бенефициарному праву в странах, внедряющих ИПДО. Все компании,

КАК ПАРЛАМЕНТАРИИ МОГУТ БЫТЬ ВОВЛЕЧЕНЫ ВО ВНЕДРЕНИЕ ИПДО

осуществляющие деятельность в странах ИПДО, теперь обязаны раскрывать имена и личности реальных собственников компаний, включая их национальность и страну проживания. Это раскрытие информации может помочь парламентариям в выполнении своих функций контроля добывающего сектора, особенно в части выявления фактической идентичности компаний, с которыми имеет дело правительство, а также наличия рисков коррупции при одобрении лицензий и контрактов на добычу.

- **Подтверждение достоверности данных:** ИПДО основывается на существующих системах аудита и подтверждения достоверности данных в правительстве и отрасли и способствует применению международных стандартов. В Стандарте ИПДО указывается важность обеспечения того, чтобы финансовые данные подвергались надежной и независимой проверке с применением международных стандартов.
- Во многих случаях ИПДО выявляет недостатки в аудите, стандартах обеспечения достоверности данных и нормативно-правовом соответствии. ИПДО может помочь выявить зоны риска, в которых требуется дополнительное исследование. В **Афганистане, Албании, Азербайджане, Кот-д'Ивуаре, ДРК, Ираке, Гане, Мали, Мавритании, Монголии, Нигерии и Филиппинах** в отчетах ИПДО было указано на недостатки в подтверждении достоверности правительственных данных и были предоставлены рекомендации касательно того, как устранить эти недостатки.

КАК ПАРЛАМЕНТАРИИ МОГУТ БЫТЬ ВОВЛЕЧЕНЫ ВО ВНЕДРЕНИЕ ИПДО

Парламентарии могут быть вовлечены во внедрение ИПДО следующим образом:

- **Взаимодействие с национальной многосторонней группой заинтересованных сторон (МГЗС) ИПДО.** МГЗС является представительным органом заинтересованных сторон от добывающего сектора, созываемым и управляемым соответствующими регулирующими государственными органами. Данный орган предоставляет исходную информацию касательно законодательства в области горной добычи и нефти, утверждения контрактов на добычу, бюджетных вопросов и контроля над сектором. Парламентарии могут использовать эту группу в качестве площадки для взаимодействия и консультаций с членами электоратов. В **Афганистане, Буркина-Фасо, Камеруне, Чаде, ДРК, Казахстане, Мали, Сенегале и Того** парламентарии входят в состав МГЗС и проявляют инициативу при предоставлении руководящих указаний по внедрению ИПДО в стране.
- **Обеспечение полноты и своевременности данных от добывающего сектора.** Парламентарии могут помочь в обеспечении своевременности и полноты данных от добывающего сектора, обязав компании и государственные органы к регулярному раскрытию информации. Это можно делать посредством процесса отчетности ИПДО

КАК ПАРЛАМЕНТАРИИ МОГУТ БЫТЬ ВОВЛЕЧЕНЫ ВО ВНЕДРЕНИЕ ИПДО

или в рамках регулярного раскрытия данных на сайтах компаний и государственных органов. Парламент может обязать к этому, включив положения о прозрачности в отраслевое законодательство. Несколько стран, таких как **Либерия, Нигерия и Танзания**, приняли законы, обеспечивающие обязательность внедрения ИПДО для обеспечения участия всех компаний в отчетности ИПДО.

- **Анализ Отчетов ИПДО:** Парламентарии могут проводить общественные слушания для обсуждения выводов, представленных в отчетах, и согласования способов устранения недостатков в государственных системах, продемонстрированных в данных отчетах. В рамках функций контроля парламентарии могут регулярно анализировать годовые Отчеты ИПДО и использовать содержащиеся в них данные, выводы и рекомендации для формулирования политики и оценки необходимости внесения изменений в законы или разработки новых законов.
- **Участие в Валидации:** Каждая страна ИПДО периодически проходит Валидацию, в рамках которой Международное Правление ИПДО оценивает прогресс страны во внедрении Стандарта ИПДО. Процесс Валидации включает в себя оценку раскрытия информации на уровне страны на всех этапах цепочки создания стоимости ДО. Парламентарии могут участвовать в этом процессе посредством контроля того, выполняет ли правительство корректирующие меры, предписанные Международным Правлением ИПДО. Парламентская комиссия по энергетике в Ираке участвует в рабочей группе, контролирующей выполнение правительством корректирующих мер на основе Валидации. В случаях наличия выводов касательно недостаточных возможностей для участия гражданского общества, недостаточного участия правительств или компаний, парламент может играть определенную роль в устранении правовых препятствий, мешающих этим электоратам в полном объеме и активно участвовать в ИПДО.
- **Использование данных ИПДО в качестве основы для законодательства.** Как было рассмотрено выше, опубликованные странами Отчеты ИПДО содержат широкий спектр информации о добыче природных ресурсов в стране. Парламентарии и МГЗС ИПДО могут сотрудничать при выполнении анализа данных и требовании большего количества данных, необходимых для разработки законодательства. Они могут получать взаимную выгоду от технической компетенции друг друга.
- **Использование выводов ИПДО для поддержки исследований при разработке законодательства.** Отчеты ИПДО иногда содержат информацию об отклонениях от процедур лицензирования, сомнительных бенефициарах добывающих компаний, налоговых недоимках и прочую информацию, которая может указывать на коррупцию или ненадлежащие сделки. Парламентарии могут использовать эти отчеты для демонстрации таких нарушений во время парламентских дебатов.
- **Использование данных ИПДО при разработке бюджета.** Отчеты ИПДО содержат сводную информацию обо всех платежах, осуществляемых добывающими компаниями правительству. Эта информация может использоваться для

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

прогнозирования доходов добывающих отраслей, что может помочь при разработке национального бюджета. Отчеты ИПДО также могут помочь в выявлении случаев ненадлежащего учета доходов от природных ресурсов в национальном бюджете.

- **Применение принципов прозрачности ИПДО в других законодательствах.** Несколько стран, внедряющих ИПДО, занимаются разработкой законодательства, предусматривающего требование публичного доступа к информации, влияющей на интерес общественности. Поскольку обычно считается, что добывающая деятельность относится к данной категории информации, парламентарии могут пользоваться принципами и требованиями прозрачности, предусмотренными Стандартом ИПДО, с целью влияния на их политику касательно того, какая информация требует публичного раскрытия и какие способы ее раскрытия являются наиболее эффективными.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

«Нет прямой взаимосвязи между количеством инструментов и результатами подотчетности; важен скорее способ применения парламентариями этих инструментов с целью продвижения политической подотчетности. Парламентариям следует задумываться об инструментах, доступных им в их юрисдикциях, и о том, как их эффективно задействовать для улучшения подотчетности добывающего сектора. Помимо этого, парламентарии должны иметь возможность сотрудничать с внешними субъектами подотчетности, такими как международные организации высших органов аудита, комиссии по противодействию коррупции, общественные организации и национальные секретариаты ИПДО, с целью проведения анализа и предоставления обратной связи в качестве исходной информации при использовании инструментов подотчетности».

- Основные послы и уроки полученного опыта в результате международного семинара касательно роли парламентариев и добывающих отраслей, Парламентская ассоциация Содружества, Кигали, Руанда. 13-15 января 2015 г.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

Прозрачность в добывающей отрасли должна стать неотъемлемой частью управления сектором со стороны правительств. Страны все больше используют требования ИПДО по раскрытию информации для тестирования своих систем на предмет их соответствия общемировому стандарту и выявления недостатков. Для парламентариев усиление государственных систем посредством ИПДО может иметь особую важность, так как это обеспечивает неотъемлемость минимального уровня прозрачности в управлении сектором.

Нет двух одинаковых стран, и по всему миру парламентарии сталкиваются с очень разными проблемами. В то же время, многие проблемы, возникающие у богатых ресурсами стран, сопоставимы, и странам следует обмениваться уроками полученного опыта.

Предусматривается, что Стандарт ИПДО должен внедряться по-разному в каждой из внедряющих его стран, в зависимости от их национальных приоритетов. В каждой из внедряющих стран многосторонние группы заинтересованных сторон также должны разработать рабочий план, связывающий требования стандарта с их национальными приоритетами сектора.

Парламентарии могут улучшить качество внедрения, а также эффективно использовать ИПДО, активно участвуя в работе МГЗС.

Парламентарии могут использовать информацию, предоставляемую ИПДО, в качестве одного из многих доступных им инструментов с целью осуществления контроля на каждом этапе цепочки создания стоимости добывающей отрасли.

Помогите ИПДО помочь вам

- *Участствуйте* в ИПДО для усиления компетентности и лидерства в области прозрачности добывающей отрасли и надлежащего управления.
- *Участствуйте* в обеспечении хорошо функционирующей ИПДО в Вашей стране.
- *Координируйте усилия* с другими заинтересованными сторонами, такими как общественные организации и другие контролирующие органы.
- *Используйте данные*, которые предоставляет ИПДО, и передавайте их посредством регулярных контактов с членами ваших электоратов.
- *Выстраивайте и эффективно используйте* взаимоотношения с другими субъектами ИПДО.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

ИПДО – не единственный инструмент, доступный парламентариям в целях улучшения управления сектором, но он может быть мощным инструментом.

ИПДО (Инициатива Прозрачности в Добывающих Отраслях) – общемировой стандарт, повышающий прозрачность и улучшающий ответственное управление нефтегазовыми и минеральными ресурсами. Этот стандарт внедряется правительствами в сотрудничестве с компаниями и гражданским обществом.

Страны, внедряющие ИПДО, раскрывают информацию о таких вопросах, как налоговые платежи, лицензии, контракты, добыча и национальные нефтяные компании.