

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

Руководящая инструкция 9: Предлагаемый Контрольный лист для определения охвата отчетности ИПДО

1. Введение

Для того, чтобы быть полезными, Отчеты ИПДО должны содержать своевременную, полную, надежную и понятную информацию, которая решает или выявляет проблемы управления в добывающем секторе страны. Стандарт ИПДО устанавливает минимальные требования и рекомендации для Отчетов ИПДО, а рабочий план ИПДО страны определяет цели многосторонней группы заинтересованных сторон для внедрения ИПДО. Определение охвата отчетности помогает многосторонней группе заинтересованных сторон оценить, какие положения Стандарта ИПДО применимы к ее конкретной стране, какие полезные элементы она желает включить в отчет и должны ли быть охвачены специфичные для данной страны вопросы, которые не приводятся в Стандарте ИПДО.¹

Ряд стран все активнее изучают возможности для интегрирования отчетности ИПДО в государственные системы. Это означает, что вместо обеспечения прозрачности данных через Отчет ИПДО, данные ИПДО предоставляются у источника, например, на веб-сайтах правительства, в он-лайн-овых кадастрах лицензий и в годовых отчетах. Другой ключевой целью изучения охвата до выпуска Отчета ИПДО является, следовательно, помощь МГЗС в поиске возможностей для интегрирования раскрытий данных ИПДО в системы правительства и компаний. Конкретно, определение охвата помогает МГЗС (i) определить, является ли уже общедоступной информация, которая должна раскрываться по ИПДО в соответствии со Стандартом и рабочим планом МГЗС; (ii) выявить любые пробелы и слабые места; и (iii) установить, какие улучшения должны быть проведены для устранения пробелов в информации. Исследование охвата отчетности далее служит базовой оценке пробелов и возможностей в существующих государственных системах отчетности. Эта оценка помогает многосторонней группе заинтересованных сторон решить, какие данные могут быть просто

¹ Инновационные примеры и примеры передовой практики можно получить у вашего Менеджера по странам в Международном Секретариате.

получены из существующих источников, а какие данные должны быть собраны Независимым Администратором. Она служит руководством для многосторонней группы заинтересованных сторон в определении того, должен ли Отчет ИПДО содержать электронную ссылку на другой источник информации, например, на кадастр, или должно приводиться полное или частичное раскрытие информации.

И наконец, до настоящего времени одна из общих трудностей во внедрении ИПДО состояла в обеспечении того, чтобы Отчет ИПДО представлял исчерпывающий отчет о платежах и доходах, а также информацию о правовых основах, лицензиях, объемах добычи и распределении доходов. Связанная с этим задача состоит в том, чтобы продемонстрировать, что Отчет ИПДО является надежным, т.е. основан на авторитетном процессе удостоверения достоверности данных с применением международных стандартов. Эти вопросы часто составляли препятствие для достижения соответствия инициативе. Определение охвата помогает многосторонней группе заинтересованных сторон обеспечить охват и надежность публикуемой требуемой информации по потокам доходов и отчитывающимся субъектам.

Руководящая инструкция предлагает Контрольный лист вопросов, которые многосторонняя группа заинтересованных сторон может пожелать рассмотреть при проведении работы по определению охвата. Следует отметить, что этот Контрольный лист не представляется как исчерпывающий и что МГЗС рекомендуется обратиться к Стандарту ИПДО как к безусловной ссылке на требования ИПДО. Рекомендуется, чтобы для обеспечения своевременной отчетности МГЗС начала работу по определению охвата сразу же по окончании финансового года, который должен быть охвачен Отчетом ИПДО.

2. Краткая справка

Работа по определению охвата направлена на определение того, что должен охватывать Отчет ИПДО для того, чтобы способствовать общественным дебатам, проведению управленческих реформ и выполнению требований Стандарта ИПДО. Охват устанавливает базу для выпуска своевременного, полного, надежного и понятного Отчета ИПДО. Это обычно включает рассмотрение таких вопросов, как финансовый период отчета; контекстуальная информация как часть Отчета ИПДО; рассмотрение типов заверения, необходимых для того, чтобы данные, представляемые отчитывающимися субъектами, были достоверными; определение того, какие потоки доходов от нефтяных, газовых и горнодобывающих компаний являются существенными, и, следовательно, от каких компаний и организаций правительства требуется участие в отчете. Оно также дает возможность многосторонней группе заинтересованных сторон рассмотреть осуществимость расширения охвата отчетности ИПДО за рамки минимальных требований для решения целей, установленных в рабочем плане ИПДО. В некоторых случаях при определении охвата отчетности могут быть более подробно изучены некоторые вопросы и проблемы с целью выявления возможных вариантов и решений для рассмотрения многосторонней группой заинтересованных сторон.

Страны, внедряющие ИПДО, должны рассматривать вопросы охвата отчетности при разработке и пересмотре своих рабочих планов (Требование ИПДО 1.4-c-ii). Рассмотрение охвата отчетности на ранней стадии особенно важно для новых стран-кандидатов ИПДО, которые обязаны опубликовать первый Отчет ИПДО в срок 18 месяцев после достижения кандидатского статуса. Все большее число стран проводят исследование охвата отчетности для этой цели. Внедряющие страны, которые выпустили один или несколько Отчетов ИПДО, также должны возвращаться к рассмотрению охвата отчетности ИПДО, чтобы отразить изменения в целях рабочего плана, структуре промышленности, фискальных режимах и колебания доходов. Общепринятой практикой является рассмотрение охвата отчетности на годичной основе, вначале каждого цикла отчетности. На годовой основе МГЗС должна, как минимум, рассматривать следующее: i) порог существенности, а также потоки доходов и отчитывающиеся субъекты для включения в отчет, ii) текущая практика аудита и подтверждения достоверности данных, требуемая от отчитывающихся субъектов, и iii) отражены ли в охвате цели рабочего плана. При рассмотрении потоков доходов и отчитывающихся субъектов МГЗС должна установить, произошли ли изменения в существенности доходов от транспортировки, бартерных сделок, продажи доходов в натуральной форме, квазифискальных расходах государственных компаний, социальных расходах, субнациональных платежах и переводах или по другим аспектам, требуемым Стандартом (Требование 4).

МГЗС часто поддерживается национальным секретариатом ИПДО и/или внешним консультантом в ее работе по определению охвата, что обычно приводит к выпуске "отчета об охвате", который информирует о работе, которая должна быть проведена Независимым Администратором (фирмой, нанимаемой для проведения выверки).² МГЗС может также поручить Независимому Администратору провести изучение охвата отчетности, в каком случае должна быть предусмотрена дополнительная работа в Техническом задании для Независимого Администратора и в рабочем графике.

Стандарт ИПДО обязывает МГЗС решить, кто будет компилировать информацию, например, по лицензиям, участию государства, объемам добычи и экспорта (Требование 3). Этап изучения охвата предоставляет хорошую возможность для обсуждения разделения работы между МГЗС и Независимым Администратором и выявления источников информации. Исчерпывающий охват отчетности также позволит МГЗС согласовать четкое Техническое задание для Независимого Администратора. Одной из первых задач Независимого Администратора является рассмотрение охвата, согласованного многосторонней группой заинтересованных сторон, и предложение изменений к нему, где это уместно³. Это обеспечивает общее понимание между многосторонней группой заинтересованных сторон и Независимым Администратором относительно работы, которая должна быть проведена

² Форма стандартного Технического задания для изучения охвата отчетности:
<https://eiti.org/document/guidance-notes-implementing-countries#ToRScoping>

³ См. Форму Стандартного Технического задания для услуг Независимых Администраторов в соответствии со Стандартом ИПДО <https://eiti.org/files/GN/English-Template-Terms-of-Reference-for-Independent-Administrators.docx>

каждой стороной при подготовке Отчета ИПДО. Как элемент работы по охвату отчетности, МГЗС поощряется к рассмотрению любых существующих механизмов раскрытия данных, связанных либо с контекстуальной информацией, либо с информацией о доходах от сектора, а также к выявлению возможности для ИПДО к использованию или укреплению таких систем в отчетности ИПДО.

3. Контрольный лист для определения охвата отчетности ИПДО

МГЗС обязана согласовать охват отчетности и подход к публикации информации о добывающем секторе. Нижеприведенный Контрольный лист предназначается в качестве руководства для многосторонних групп заинтересованных сторон при определении охвата отчетности ИПДО. Решение этих вопросов поможет многосторонней группе заинтересованных сторон достичь согласованных позиций по охвату отчетности, прежде чем приступить к разработке форм отчетности и привлекать Независимого Администратора. Многосторонняя группа заинтересованных сторон поощряется к документированию процесса, с тем чтобы эта информация была легко доступна при проведении санкционирования. Многосторонняя группа заинтересованных сторон поощряется к тому, чтобы обнародовать принимаемые решения по охвату отчетности и привлекать заинтересованные стороны за рамками МГЗС к их обсуждению.

Привязка охвата Отчета ИПДО к целям Рабочего плана

Выполнила ли многосторонняя группа заинтересованных сторон следующее ...

- рассмотрела цели и работы, установленные в рабочем плане для обеспечения того, чтобы охват Отчета ИПДО соответствовал общим целям МГЗС?
- рассмотрела распространение детальности и охвата Отчета ИПДО на такие вопросы, как управление доходами и расходами (3.7-3.8), дискреционные социальные расходы (4.1.e), единовременные субнациональные переводы средств (4.2.e), бенефициарное право (3.11) и контракты (3.12)?

Своевременность данных

Выполнила ли многосторонняя группа заинтересованных сторон следующее ...

- согласовала финансовый период, который должен быть охвачен отчетом?
- оценила возможность включения информации по правовой основе, лицензированию, объемам добычи и распределению доходов, которая является более недавней, чем финансовые данные?

Раскрытие информации по правовой основе, лицензированию, объемам добычи и распределению доходов

Выполнила ли многосторонняя группа заинтересованных сторон следующее ...

- рассмотрела правовую базу, регулирующую добывающие отрасли (Требование 3.2)?

- разработала хорошее понимание природных ресурсов и добывающих отраслей в стране и их вклад в экономику (Требования 3.3 и 3.4)?
- определила источники своевременной, полной и надежной информации по объемам добычи и экспорта (Требование 3.5)?
- исследовала роль государственных предприятий в добывающем секторе, включая их финансовые отношения с правительством, квазифискальные расходы и участие правительства в нефтяных, газовых и горнодобывающих компаниях (Требование 3.6)?
- рассмотрела, как доходы от добывающей промышленности, как в форме наличных, так и в натуральной форме, регистрируются в государственном бюджете (Требование 3.7), а также возможности отчетности по управлению расходами и доходами, как они поощряются в Требовании 3.8?
- исследовала своевременность и полноту имеющейся информации о держателях лицензий и предоставлении лицензий согласно Требованию 3.9 и 3.10?
- рассмотрела возможность раскрытия информации о бенефициарах добывающих компаний, работающих в стране (Требование 3.11)?
- изучила политику правительства в области раскрытия контрактов и рассмотрела прозрачность контрактов, как поощряется в Требовании 3.12?
- изучила, в какой степени контекстуальная информация, указанная выше, уже является общедоступной, и мог ли бы Отчет ИПДО содержать электронные ссылки на существующую информацию?
- изучила пути устранения возможных пробелов в данных для улучшения полноты, надежности и взаимодополняемости с существующими системами с целью интегрирования раскрытия данных в механизмы правительства и компаний, такие как он-лайнные кадастры, годовые отчеты и веб-сайты? Для информации, которая имеется в наличии, но не является открытой для общественности - оценила ли МГЗС, какие меры потребуются для публикации данных на порталах правительства и компаний?
- на основе вышеприведенных соображений - определила ли, как каждый из вышеприведенных вопросов будет решен в Отчете ИПДО? Будет ли Отчет ИПДО только содержать электронную ссылку на информацию, приводимую в другом месте, вместе с оценкой надежности данных, или содержать полное или частичное раскрытие информации? Как будет сообщаться о выявленных проблемах и слабых местах?
- на основе вышеприведенных соображений - определено ли, какая информация должна собираться и что может быть получено непосредственно у источника, и решено ли, кто должен компилировать информацию для включения в Отчет ИПДО?
- принято ли документированное решение по каждому из вышеприведенных вопросов?

Раскрытие доходов

Выполнила ли многосторонняя группа заинтересованных сторон следующее ...

- рассмотрела фискальный режим и другие уместные потоки доходов, применимые к добывающему сектору, в привязке к Требованию ИПДО 4.1, включая доходы от продажи доли правительства в добыче нефти, газа и минеральных ископаемых, полученные в натуральной форме (4.1.c), социальные платежи (4.1.e), платежи за транспортировку (4.1.f), предоставление объектов инфраструктуры и прочие бартерные сделки (4.1.d)?
- рассмотрела транзакции между органами правительства и государственными компаниями (Требование 4.2.c)?
- определила, получают ли региональные органы правительства прямые платежи от компаний (Требование 4.2.c) и существуют ли обязательные или одноразовые переводы между центральным и региональными уровнями правительства (Требование 4.2.d)?
- рассмотрела существующие данные за соответствующий финансовый период для определения наиболее существенных потоков доходов (Требование 4.1.a)?
- согласовала определение понятия существенности, устанавливающее, какие потоки доходов являются существенными и будут отражены в Отчете ИПДО (требование 4.1.a)?
- установила пороговые значения платежей и доходов, где это уместно (Требование 4.1.a)?
- выявила добывающие компании, которые осуществляют существенные платежи в рамках согласованных существенных потоков доходов (Требование 4.2)?
- выявила организации правительства, включая региональные организации, которые получают существенные доходы в рамках согласованных существенных потоков доходов (Требование 4.2)?
- изучила, в какой степени финансовая информация, указанная выше, уже является общедоступной, и мог ли бы Отчет ИПДО содержать электронные ссылки на существующую информацию? Установила, существуют ли системы, где могли бы публиковаться данные по доходам и платежам, помимо Отчета ИПДО, такие как он-лайнные кадастры лицензий, отчеты и веб-сайты правительства и компаний?
- принято ли документированное решение по каждому из вышеприведенных вопросов?

Качество данных

Выполнила ли многосторонняя группа заинтересованных сторон следующее ...

- исследовала преобладающую практику аудита данных компаний и правительства (Требование 5.2.b)?

- рассмотрела типы удостоверения данных, которые могут обеспечиваться компаниями и организациями правительства для обеспечения достоверного процесса отчетности (Требование 5.2.c)?
- принято ли документированное решение по каждому из вышеприведенных вопросов?

Подтверждение решений об охвате отчетности

Выполнила ли многосторонняя группа заинтересованных сторон следующее ...

- проанализировала правовую и нормативную базу на предмет выявления и устранения потенциальных препятствий для раскрытия данных, в частности там, где контракты или законодательство содержат положения о конфиденциальности (Требование 4.1.c.iii)?
- оформила документально согласованные позиции МГЗС по этим вопросам (Требование 1.3.g.iii), включая выпуск эталонных резюме, которые могут быть обнародованы и включены в Отчет ИПДО?
- отразила согласованный охват в Техническом задании для Независимого Администратора?

4. Дополнительное руководство

Секретариат выпустил Инструкции по многим из этих вопросов, включая **стандартное Техническое задание для исследования охвата отчетности**. Эти ТЗ могут быть полезны как для многосторонних групп заинтересованных сторон, которые сами готовы провести эту работу, так и для привлечения третьих сторон для помощи в процессе определения охвата отчетности. Примеры исследований охвата отчетности могут быть также получены в Международном Секретариате.

- **Стандарт ИПДО**, в частности, Требования 3, 4 и 5: <http://eiti.org/document/standard>
- **Инструкции**: <http://eiti.org/document/guidance-notes>
- **Стандартное Техническое задание для исследования охвата отчетности**: <https://eiti.org/document/guidance-notes-implementing-countries>