

Правила ИПДО: Руководство для гражданского общества

Аделия Сондерс

Август 2011

История вопроса

Инициатива прозрачности в добывающих отраслях (ИПДО) способствует обеспечению открытости и подотчетности в нефте-, газо- и горнодобывающих отраслях промышленности. В основе данной инициативы лежат *Правила ИПДО – 21* требование, определяющее действия, которые странам-кандидатам необходимо предпринять для присоединения к инициативе, а также для достижения и поддержания уровня соответствия глобальному стандарту инициативы в отношении опубликования информации о доходах от добычи природных ресурсов. Правила включают положения, разработанные с целью обеспечения эффективного участия организаций гражданского общества.

В феврале 2011 г. правление ИПДО опубликовало правила в новой редакции. *Правила ИПДО в редакции 2011 года* включают более четкие и строгие требования к их соблюдению, а также пересмотренное руководство по валидации. Другие изменения относятся к участию гражданского общества и должны привести к созданию более полезных и полных отчетов ИПДО. Однако даже после пересмотра правила обладают несколькими существенными недостатками.

В данном справочном документе содержится информация о том, что следует знать общественным организациям и организациям гражданского общества, для того чтобы обеспечить эффективное участие в процессе ИПДО и воспользоваться преимуществами страновых отчетов в полной мере. В дополнение к обсуждению плюсов и минусов пересмотренных правил, данный документ также содержит ряд подсказок, указывающих гражданскому обществу на возможности требовать большей степени прозрачности.

Основные характеристики правил ИПДО 2011 г.

- **«Индикаторы» заменяются «требованиями»**
 - Несмотря на то, что принципы и критерии ИПДО не претерпели изменений, 18 «индикаторов», до этого контролировавших процессы присоединения, составления отчетов, валидации и распространения, а также статус ИПДО, теперь заменяются 21 «требованием»
 - Новая редакция более отличается более строгим тоном, причем особое внимание уделяется тому факту, что теперь данные правила носят обязательный, а не рекомендательный характер.

Содержание

| | |
|---|---|
| История вопроса | 1 |
| Основные характеристики правил ИПДО 2011 г. | 1 |
| Недостатки новых правил | 5 |
| Переход к новым правилам | 6 |

Справочный документ

ОБ АВТОРЕ

Аделия Сондерс занимает должность выпускника-ассистента в Revenue Watch.

- **Новые требования к присоединению**
 - Для того чтобы стать кандидатом ИПДО, правительства должны официально заявить о своем намерении внедрить ИПДО (**требование №1**), взять на себя обязательство сотрудничать с гражданским обществом и компаниями (**№2**), назначить определенное высокопоставленное официальное лицо наблюдателем за процессом внедрения, а также создать многостороннюю группу заинтересованных сторон (МГЗС). Затем МГЗС должна согласовать рабочий план с измеримыми задачами, учитывающий ограничения в плане ресурсов и необходимость в финансировании (**№5**).
 - Поскольку теперь в рамках процесса присоединения страна обязана создать МГЗС, включающую представителей гражданского общества, последнее оказывается вовлеченным в данный процесс на самых ранних стадиях, включая разработку и утверждение рабочего плана.
- **Более строгие временные рамки и акцент на систематичности**
 - Страны, получившие статус кандидата после 1 июля 2011 года, обязаны опубликовать отчет ИПДО в течение 18 месяцев (**№ 5e**) и представить отчет о валидации в течение двух с половиной лет (**Заметка о политике №3**).
 - В случае если страны продемонстрировали существенный прогресс, но не достигли уровня соответствия после первой попытки валидации, они могут продлить свой статус кандидата на один год. Ни одна страна не может оставаться в статусе кандидата более трех с половиной лет (**Заметка о политике № 3**).
 - После получения статуса последователя ИПДО страны должны публиковать по одному отчету в год, используя при этом данные не старше двух отчетных периодов. Например, в отчете, опубликованном в 2011 году, должны содержаться данные 2009 года или более поздние (**№ 5e**).
 - Страны, не опубликовавшие отчет в течение более двух лет, могут быть подвержены временному отстранению и, в конце концов, вычеркнуты из списка (**Заметка о политике № 5**).
 - Страны со статусом последователя должны проходить повторную валидацию каждые пять лет или чаще, если внедрение инициативы не соответствует минимальным требованиям (**№ 21**).
- **Усиление участия гражданского общества**
 - В Заметке о политике № 6 подчеркивается обязанность правительств обеспечить «полное, независимое, активное и эффективное участие» гражданского общества во всех аспектах процесса внедрения.
 - Требование № 6 содержит девять компонентов, разработанных с целью защиты и продвижения участия гражданского общества, включая следующие:
 - МГЗС обязана информировать гражданское общество и общественность о приверженности правительства инициативе, а также обеспечить широкое распространение всей информации, являющейся результатом процесса ИПДО (**№ 6b**).
 - Гражданское общество следует заблаговременно ставить в известность и вовлекать в деятельность МГЗС (**№ 6c**).
 - Правительство должно принимать меры по устранению препятствий к участию гражданского общества (**№ 6e**) и решению проблем, связанных с ограниченностью ресурсов (**№ 6d**), содействовать общественному обсуждению (**№ 6g и № 6h**), а также соблюдать основные права представителей гражданского общества (**№ 6i**).

Подсказка: Для того чтобы обеспечить эффективное участие гражданского общества во внедрении инициативы, ему следует обратиться к правительству с требованием защищать его независимость, вовлекать его в каждую стадию внедрения и принимать меры по решению проблем, связанных с ограниченностью ресурсов.

-
- Правительства должны гарантировать, что доминирующая юридическая система позволит неправительственным организациям принять существенное, независимое участие и обеспечить соответствующий контроль.
 - МГЗС должна включать представителей гражданского общества и должным образом представлять все заинтересованные стороны. Организации гражданского общества имеют право выбирать своих представителей в МГЗС (**№ 4**).
 - Помимо новых правил, целью которых является усиление участия, правление ИПДО учредило Комитет быстрого реагирования, в задачу которого входит рассмотрение случаев преследования представителей гражданского общества и предъявляемых им угроз.

Подсказка: Если местные активисты считают, что участие гражданского общества или общественное обсуждение в какой-либо мере ограничено, им следует поставить в известность своих представителей в правлении ИПДО.

- **Определение «существенности»**

- МГЗС должна согласовать четкое определение «существенных» доходов и платежей, например путем определения разумного порога существенности. Для того чтобы принять обоснованное решение относительно того, какие потоки доходов считать достаточно важными для включения их в отчет, группа может потребовать доступ к правительственной статистической информации о финансовых операциях. МГЗС должна документировать рассматриваемые варианты и обоснование порога существенности, на котором она остановилась (**№ 9b**).

Подсказка: Членам гражданского общества следует принять участие в определении порогов существенности и получить доступ к данным по потокам доходов в натуральной форме, условиям контрактов и т. д., необходимым для принятия обоснованного решения.

- МГЗС должна договориться о том, какие потоки доходов компании и правительство должны включать в отчеты, какие компании и государственные организации должны предоставлять информацию, какой период времени должен охватываться в отчете, а также в какой степени данные могут быть разбиты в отчете (**№ 9c**).
- Правила рекомендуют, чтобы в отчет были включены платежи и доходы в виде компенсационных выплат, налогов на прибыль, роялти, дивидендов, бонусов и применимых сборов, за исключением тех случаев, когда они явно несут незначительный характер (**№ 9d**).

- **Международные стандарты бухгалтерского учета**

- Отчеты правительств и компаний должны составляться на основе бухгалтерских счетов, по которым была проведена аудиторская проверка в соответствии с международными стандартами (**№№ 12 и 13**).
- Согласно новым правилам, если данные не прошли соответствующую аудиторскую проверку, МГЗС должна договориться о том, как следует поступать в данном случае. Например, МГЗС может предложить разработать «план действий с четко установленными сроками», гарантирующий, что отчеты правительства и компаний будут составляться на основе бухгалтерских счетов, прошедших аудиторскую проверку в соответствии с международными стандартами (**№№ 12a и 13a**).

- **Требования к составлению отчетов: доходы, различия и участие компаний**

- Правительство должно гарантировать, что нефте-, газо- и горнодобывающие компании (включая государственные компании) будут составлять отчеты по всем значимым платежам. Государственные организации должны составлять отчеты по всем значимым платежам, полученным от компаний (**№№ 11, 14 и 15**).

Справочный документ

Хотя изменения в Правилах ИПДО в редакции 2011 года повышают стандарты инициативы и должны повысить качество и увеличить полезность отчетов ИПДО, в них по-прежнему содержатся важные недочеты.

- Следует привлечь посредника, который должен подтвердить, что все различия между данными правительства и компаний были найдены и должным образом разъяснены. Посредник также должен предложить рекомендации по устранению существующих различий (№ 17) и описать процесс установления и исследования различий в отчетах (№ 18b[v]).
 - Отчет должен содержать названия всех компаний, ведущих деятельность в нефте-, газо- и горнодобывающих секторах, а также любые компании и государственные организации, не принявшие участие в процессе составления отчета (№ 18b).
 - **Субнациональные переводы, бартерные сделки и социальные выплаты**
 - МГЗС должна установить, являются ли выплаты субнациональным государственным организациям существенными. Если да, МГЗС должна убедиться в том, что эти выплаты включены в процесс составления отчета. Кроме того, МГЗС может счесть необходимым включить передвижения потоков доходов между национальными и субнациональными государственными организациями (№ 9e).
 - МГЗС должна разработать методы включения в отчеты существенных потоков доходов, полученных в виде натуральных платежей либо в результате бартерных сделок в тех странах, где такие доходы играют значительную роль. Например, стоимость сделок «нефть в обмен на инфраструктуру», заключенных между правительствами и компаниями, должна быть включена в отчет (№ 9f).
 - Рекомендуется, чтобы МГЗС рассмотрела значение социальных выплат и переводов и, при условии их существенности, включила их в процесс составления отчета (№ 9g).
 - **Доступность и понятность**
 - Требования считаются в полной мере выполненными только тогда, когда отчеты ИПДО получают широкое распространение и эффективно способствуют проведению общественных обсуждений.
 - Отчеты должны публиковаться на всех соответствующих языках и быть доступными в сети Интернет. В обязанности МГЗС входит гарантия того, что печатные экземпляры отчетов получают широкое распространение среди представителей гражданского общества, компаний и средств массовой информации, а также организация специальных мероприятий с целью повышения уровня информированности населения (№№ 18 и 20a).
- Подсказка:** Новые правила дают гражданскому обществу право требовать от правительства соблюдения своих обязанностей по обеспечению широкой степени распространения понятных и полных ежегодных отчетов, включающих все существенные потоки доходов.
- **Пересмотренное Руководство по проведению валидации**
 - Пересмотренное Руководство по проведению валидации обобщает предыдущий опыт, очерчивая круг стандартных полномочий валидаторов и подчеркивая тот факт, что данный процесс будет применяться для гарантии соблюдения строгих стандартов составления отчетов.
 - МГЗС должна выбрать независимого валидатора из списка аккредитованных фирм. Валидатор должен провести анализ соблюдения данной страной требований ИПДО и четко указать, почему он(а) считает, что страна выполняет или не выполняет каждое из них
 - Отчет также должен содержать выводы о влиянии ИПДО и накопленном опыте.
 - Отчет валидатора используется правлением ИПДО для определения того, заслужила ли страна статус последователя.

Недостатки новых правил

Хотя изменения в *Правилах ИПДО в редакции 2011 года* повышают стандарты инициативы и должны повысить качество и увеличить полезность отчетов ИПДО, в них по-прежнему содержатся важные недочеты.

- **Отсутствие требований к разбивке данных**
 - Отчеты ИПДО наиболее полезны, если информация о доходах в них разбита по компаниям, потокам доходов (например, роялти, налог на прибыль и т. д.), видам сырья (нефть, газ и т. д.) и проектам. Данные с разбивкой по компаниям и проектам могут помочь выявить причины различий в цифрах, а также установить, справедливы ли контракты между правительствами и компаниями и приносят ли они выгоду местному населению.
 - Такие страны, как Восточный Тимор, Гана, Гвинея, Демократическая Республика Конго, Либерия, Монголия, Нигер, Нигерия, Норвегия, Перу, Сьерра-Леоне и Центральноафриканская Республика, в своих отчетах указывают данные с разбивкой по компаниям в добровольном порядке. Однако многие страны этого не делают, а новыми правилами такое требование не предусмотрено.
 - «Закон Додда-Франка» о финансовой реформе требует от добывающих предприятий, зарегистрированных в Комиссии по ценным бумагам и биржам США, публичного раскрытия информации о платежах конкретным правительствам за конкретные проекты. ИПДО следует не отставать от этого стандарта бухгалтерского учета, постепенно получающего распространение во всем мире.
- **Отсутствие требований к раскрытию данных о добыче**
 - Значение и польза данных о доходах, содержащихся в отчетах ИПДО, значительно увеличиваются в сочетании с данными о добыче. Однако новые правила по-прежнему не требуют раскрытия данных о добыче, хотя эта информация представляет собой общественный интерес и обычно не считается конфиденциальной.
- **Что такое «международные стандарты» для бухгалтерских счетов, проходящих аудиторскую проверку?**
 - Правила 2011 года требуют, чтобы счета соответствовали международным стандартам аудита, но не уточняют, что это за стандарты.
 - Правила должны пояснять, какие наднациональные стандарты аудита считаются приемлемыми при составлении отчета для посредника ИПДО на основании правительственных данных. Как минимум, такое требование должно предусматривать подтверждение независимым агентством, в своей деятельности соблюдающим стандарты, принятые за пределами самой страны, того, что полученные государственными организациями доходы совпадают с данными о государственном бюджете, предоставленными парламенту и населению.
 - Правила должны требовать от компаний и государственных организаций представления сертификатов, выданных аудиторами, подтверждающих, что цифры, предоставленные посреднику, согласуются с бухгалтерскими счетами, прошедшими независимую аудиторскую проверку.

Подсказка: При несоблюдении международных стандартов аудита активисты могут потребовать принятия практических краткосрочных решений в дополнение к долгосрочным планам с целью повысить качество аудиторской проверки.

Дополнительная информация

- *Правила ИПДО в редакции 2011 года* в переводе на несколько языков можно найти на странице <http://eiti.org/document/rules> в Интернете.
- Описание изменений, внесенных в правила, можно найти на странице <http://eiti.org/news-events/2011-edition-eiti-rules> в Интернете.
- Анализ страновых отчетов ИПДО, сделанный организацией Revenue Watch, можно найти на странице <http://data.revenuwatch.org/eiti/> в Интернете.

Переход к новым правилам

Страны, находящиеся в процессе внедрения, были сгруппированы согласно их статусу ИПДО по состоянию на август 2011 года, причем для каждой группы были предусмотрены индивидуальные практические переходные меры.

- Любая страна, получившая статус кандидата после 1 июля 2011 года, обязана следовать новым правилам в редакции 2011 года.
- Страны, уже получившие статус последователя (Азербайджан, Восточный Тимор, Гана, Кыргызстан, Либерия, Монголия, Нигер, Нигерия, Норвегия и Центральноафриканская Республика), при публикации следующих отчетов будут руководствоваться новыми правилами в редакции 2011 года и должны опубликовать свой ежегодный отчет ИПДО не позднее 1 июля 2012 года.
- Страны-кандидаты, почти получившие статус последователя (Габон, Демократическая Республика Конго, Казахстан, Камерун, Мавритания, Мали и Перу), будут рассмотрены секретариатом ИПДО по правилам в редакции 2010 года.
- Статус кандидата таких стран, как Республика Конго и Сьерра-Леоне, будет продлен на 18 месяцев после того, как страны продемонстрируют «существенный прогресс». После этих 18 месяцев они должны получить статус последователя по правилам в редакции 2011 года.
- Кандидаты на валидацию в 2011 году (Албания, Буркина-Фасо, Замбия, Мадагаскар, Мозамбик и Танзания) пройдут процесс валидации в соответствии с правилами в редакции 2010 года. (Правление ИПДО рассматривает возможность включения в данную группу Кот-д'Ивуара.) Крайний срок завершения валидации в Албании, Буркина-Фасо, Замбии и Мозамбике будет продлен на шесть месяцев.
- Крайний срок завершения валидации в странах-кандидатах на валидацию в 2012–13 годах (Афганистан, Гватемала, Индонезия, Ирак, Того, Тринидад и Тобаго и Чад) будет продлен на шесть месяцев, а валидация будет проведена по правилам в редакции 2011 года.

Дополнительную информацию см. на сайте <http://bit.ly/EITICountryupdates>.



Институт «Наблюдение за доходами» (Revenue Watch Institute) способствует обеспечению эффективности, прозрачности и отчетности в управлении полезными ископаемыми, нефтяными и газовыми ресурсами на благо общества. За счет мероприятий по укреплению потенциала, проведения исследований, предоставления технической помощи, финансирования и правозащитной деятельности мы помогаем странам реализовать преимущества разработки их природных ресурсов.

1700 Broadway
17th Floor
New York, NY 10019
Phone 1.646.929.9750
rwi@revenuwatch.org