



Extractive Industries
Transparency Initiative

Устранение коррупционных рисков посредством внедрения ИПДО

Методическое руководство

Стандарт ИПДО 2023

December 2024



Данное руководство было подготовлено Международным Секретариатом ИПДО с целью предоставления руководящих указаний внедряющим странам касательно выполнения требований Стандарта ИПДО. Читателям рекомендуется обращаться непосредственно к Стандарту ИПДО, а для получения дополнительных разъяснений направлять запросы в Международный Секретариат.

Контактные данные предоставлены на сайте www.eiti.org.

Международный Секретариат ИПДО
Rådhusgata 26, 0151 Oslo, Norway (Норвегия)
+47 222 00 800
secretariat@eiti.org

Contents

Введение	4
Необходимые действия	6
Устранение коррупционных рисков посредством внедрения ИПДО	8
Шаг 1. Выявить коррупционные риски	8
Шаг 2. Согласовать цели и разработать план мероприятий	13
Шаг 3. Реализовать мероприятия	19
Шаг 4. Организовать мониторинг результатов	27
Приложение А. Распространенные коррупционные риски и соответствующие требования ИПДО	29
Приложение В. Примеры внедрения этого пошагового подхода в конкретных областях управления добывающим сектором	33
Выдача лицензий	33
Платежи и сбор доходов на субнациональном уровне	34
Экологические и социальные обязательства	36
Приложение С. Дополнительные материалы	38

Введение

Коррупция¹ остается серьезной проблемой во многих странах, богатых природными ресурсами. Добывающий сектор особенно подвержен коррупции ввиду высокой стоимости ресурсов и связанных с ними значительных доходов. Сложные цепочки создания добавленной стоимости, сделки и деловые отношения усложняют надзор, а обширный государственный контроль и участие политических элит еще больше размывают границы между общественными и частными интересами. Эти факторы усиливают коррупционные риски на каждом этапе цепочки создания добавленной стоимости в добывающих отраслях, которые проявляются, в частности, в непрозрачных процессах выдачи лицензий, манипулировании данными о расходах и ценах, уклонении от уплаты налогов и незаконном присвоении доходов.

ИПДО нацелена на снижение этих рисков посредством требований о раскрытии информации и многостороннего подхода. В Стандарте ИПДО 2023 включены различные цели и требования, направленные на противодействие коррупции, которые призваны поддержать усилия внедряющих стран по выявлению и устранению коррупционных рисков. В отчетности ИПДО уделяется особое внимание уязвимым для коррупции аспектам добывающего сектора, выявляется практика управления, уязвимая для злоупотреблений, и предоставляются ценные данные, которые помогут в борьбе с коррупцией. Благодаря прозрачности ИПДО проливает свет на подозрительные операции и сделки, при этом многосторонний процесс стимулирует общественные дискуссии, мониторинг и продвижение общественных интересов, способствуя соблюдению глобальных антикоррупционных норм и политики.²

В настоящем руководстве представлен пошаговый подход, призванный помочь многосторонним группам заинтересованных сторон (МГЗС) ИПДО определить роль ИПДО в снижении коррупционных рисков в соответствии со Стандартом ИПДО 2023. В нем предлагаются ресурсы и инструменты для выявления, оценки и устранения коррупционных рисков, а также практические примеры, иллюстрирующие применение этого подхода в странах, внедряющих ИПДО. В приложении В приведены примеры внедрения этого пошагового подхода в конкретных областях управления добывающим сектором.

При применении настоящего руководства МГЗС рекомендуется учитывать национальные условия. К основным факторам, которые следует принимать во внимание, относятся виды коррупционных рисков, субъекты, нормативно-правовая база, институциональный потенциал и ресурсы. Исходя из этих факторов, МГЗС может выполнять различные функции, от раскрытия и анализа информации до содействия коллективным действиям, продвижению общественных интересов и наращиванию потенциала. Адаптируя свои усилия к национальным условиям, МГЗС может применять прозрачность для эффективного снижения коррупционных рисков.

КАКИМ ОБРАЗОМ СТАНДАРТ ИПДО СПОСОБСТВУЕТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ?

Стандарт ИПДО 2023 предлагает возможности для устранения коррупционных рисков за счет повышения прозрачности. ИПДО поддерживает заинтересованные стороны в следующих областях:

- 1. Понимание правовых и институциональных рамок:** предоставление информации о национальных системах противодействия коррупции, выявление сильных сторон и потенциальных недостатков.
- 2. Выявление слабых мест в цепочке создания добавленной стоимости в добывающих отраслях:** выявление потенциальных рисков на таких этапах, как выдача лицензий, сбор и распределение доходов, а также управление государственными предприятиями.
- 3. Тщательная проверка условий контрактов и контроль их соблюдения:** обеспечение мониторинга контрактов, заключаемых между компаниями и правительствами, с целью выявления подозрительных сделок.
- 4. Решение проблемы корпоративной анонимности:** содействие прозрачности бенефициарного владения для выявления конфликтов интересов и снижения рисков, связанных со скрытыми формами владения.
- 5. Выявление утечки доходов:** выявление возможных недостатков в сборе государственных доходов с помощью раскрываемой информации о запасах, добыче, расходах и бюджетных поступлениях.
- 6. Укрепление процедур комплексной проверки благонадежности и политики в области противодействия коррупции:** поощрение частных компаний и государственных предприятий к принятию решительных мер по противодействию коррупции.
- 7. Усиление надзора со стороны МГЗС:** интеграция мер по противодействию коррупции в цели и рабочие планы ИПДО, чтобы способствовать дискуссиям и продвижению общественных интересов.

Необходимые действия

ДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ
<p>Шаг 1.</p> <p>Выявить коррупционные риски</p>	<ul style="list-style-type: none">• Какие этапы цепочки создания добавленной стоимости наиболее подвержены коррупции?• Какие сырьевые товары, проекты и отраслевые направления наиболее уязвимы для новых рисков, особенно в условиях энергетического перехода?• Какие конкретные политические меры и практические подходы повышают коррупционные риски?• Какие требования ИПДО могут содействовать снижению выявленных коррупционных рисков?
<p>Шаг 2.</p> <p>Согласовать цели и разработать план мероприятий</p>	<ul style="list-style-type: none">• Какими целями должна руководствоваться МГЗС в своей работе по противодействию коррупции? Какие мероприятия будут способствовать достижению этих целей?• Какую роль будут играть МГЗС и другие заинтересованные стороны?• Каким образом МГЗС может согласовать свою деятельность с более широкими усилиями по противодействию коррупции на национальном и международном уровнях?• Каким образом интегрировать цели и мероприятия, связанные с противодействием коррупции, в годовой цикл внедрения ИПДО?
<p>Шаг 3.</p> <p>Реализовать мероприятия</p>	<ul style="list-style-type: none">• Какие мероприятия приведут к максимальному воздействию?• Какие действия МГЗС следует предпринимать при выявлении коррупционных рисков и случаев коррупции?• Какие меры помогут устранить потенциальные сложности, связанные с внедрением?
<p>Шаг 4.</p>	

Организовать мониторинг результатов	<ul style="list-style-type: none">• Как проводить мониторинг в соответствии с существующими процессами ИПДО?• Какие существуют возможности для обобщения выводов по результатам мониторинга и анализа?• Как МГЗС будет документировать действия и воздействие, а также делиться полученным опытом?
-------------------------------------	--

Устранение коррупционных рисков посредством внедрения ИПДО

Шаг 1. Выявить коррупционные риски

Для начала МГЗС следует выявить наиболее значительные коррупционные риски в добывающем секторе и рассмотреть, как ИПДО может помочь в устранении этих рисков, в рамках национальных усилий по противодействию коррупции. МГЗС может использовать раскрываемую в соответствии со Стандартом ИПДО информацию и инструменты ИПДО для выявления этапов, сырьевых товаров, отраслевых направлений, политических мер и практических подходов по всей цепочке создания добавленной стоимости, особенно подверженных коррупции. Для обеспечения успешного и устойчивого внедрения МГЗС необходимо активно взаимодействовать с субъектами в сфере противодействия коррупции с самого начала и на протяжении всего цикла внедрения.

Примечание. Продолжительность этого этапа зависит от потенциала, приоритетов и ресурсов МГЗС. Для его осуществления МГЗС предлагается провести семинар, посвященный вопросам борьбы с коррупцией (1–2 дня). Проведение детальной оценки с использованием таких инструментов, как MACRA/NRGI (см. вставку ниже), может занять до трех месяцев. При наличии возможности МГЗС может учредить специальную рабочую группу по вопросам борьбы с коррупцией для дальнейшей поддержки этих усилий.

МГЗС рекомендуется рассмотреть следующие действия:

1. Выявление этапов цепочки создания добавленной стоимости, наиболее подверженных коррупции. Чтобы определить объемы своей работы, МГЗС необходимо выявить потенциальные коррупционные риски на каждом этапе цепочки создания добавленной стоимости в добывающих отраслях и определить приоритетные направления для действий. Эти приоритетные направления определяются исходя из распространенных коррупционных проблем, характерных для добывающего сектора и страны.³ Например, инвестиционный бум в горнодобывающей промышленности может повысить риски, связанные с заключением контрактов и выдачей лицензий, включая взяточничество, сговор и фаворитизм. В нефтегазовой отрасли высокие доходы, связанные с добычей, транспортировкой, экспортом и торговлей, могут увеличить риск

манипулирования ценами и применения других видов коррупции, связанных с доходами.

Стандарт ИПДО предлагает инструмент для выявления рисков в цепочке создания добавленной стоимости в добывающем секторе (подробнее см. в шаге 1.4 ниже). МГЗС предлагается с помощью информации, раскрываемой в соответствии со Стандартом ИПДО, выявить особенно подверженные коррупции этапы цепочки создания добавленной стоимости, сырьевые товары, отраслевые направления, политические меры и практические подходы.

В дополнение к Стандарту ИПДО, МГЗС в целях выявления конкретных коррупционных рисков предлагается использовать такие инструменты, как инструмент оценки коррупционных рисков при выдаче лицензий на горную добычу (Mining Awards Corruption Risk Assessment — MACRA), разработанный организацией Transparency International, и инструмент диагностики коррупции, разработанный Институтом управления природными ресурсами (NRGI). Национальные отчеты о результатах аудита, независимые расследования и публикации антикоррупционных органов, организаций гражданского общества и средств массовой информации также могут дать дополнительное представление о коррупционных рисках.

ИНСТРУМЕНТЫ

Инструмент оценки коррупционных рисков при выдаче лицензий на горную добычу (MACRA)

С помощью [инструмента MACRA](#), разработанного организацией Transparency International, правительства могут оценить основные риски и причины коррупции, связанные с процессом выдачи лицензий, которые подрывают законность и этичность предоставления лицензий, разрешений и контрактов в горнодобывающей промышленности. Кроме того, этот инструмент помогает пользователям оценить коррупционные риски и определить их приоритетность для принятия мер.

Инструмент диагностики коррупции

Разработанный NRGI инструмент [диагностики коррупции](#) (в частности, рабочая тетрадь шага 2 и таблица критериев выбора шага 3) предлагает конкретные действия по выявлению и диагностике форм коррупции, которые с наибольшей вероятностью негативно влияют на добывающие отрасли страны. Этот инструмент также помогает пользователям разработать основанный на фактических данных план действий по борьбе с коррупцией, ориентированный на профилактику.

2. Определение сырьевых товаров и отраслевых направлений, наиболее подверженных коррупции. Некоторые сырьевые товары, такие как драгоценные камни, могут быть особенно подвержены контрабанде из-за простоты их перевозки.⁴ Сырьевым товарам с динамическим ценообразованием также бывают присущи коррупционные риски, связанные с торговыми операциями.⁵ Кроме того, в секторе кустарной и мелкомасштабной добычи (КМД), ввиду его неформального характера и недостаточно регулирования, распространены политический захват, незаконная торговля и неучтенные потоки доходов. В условиях растущего спроса на минеральное сырье, необходимое для производства низкоуглеродных технологий, такие товары, как литий, графит, никель и кобальт, могут привлечь повышенные коррупционные давления, а высокие цены и новые инвестиции усугубить существующие уязвимости. Сосредоточение внимания на рисках, связанных с этими товарами и подсекторами, может помочь МГЗС разработать целевую и эффективную стратегию по борьбе с коррупцией.

3. Оценка степени влияния политических мер и практических подходов на коррупционные риски. Определенные политические меры и практические подходы могут повышать риски. Например, усилия по повышению ставок роялти и налогов могут не привести к желаемым результатам из-за занижения показателей добычи и манипулирования данными о расходах. Политические меры, направленные на децентрализацию и закупку местных товаров, услуг и рабочей силы, направлены на передачу полномочий местным органам власти и распределение доходов от природных ресурсов на субнациональном уровне. Однако в отсутствие строгого надзора часто возникают злоупотребления, что приводит к нецелевому или незаконному использованию средств.⁶ Законодательство, регулирующее раскрытие информации о бенефициарных владельцах, также можно обойти с помощью доверенных лиц, подставных компаний или сложной корпоративной структуры, которая помогает скрыть истинных конечных владельцев. Кроме того, корыстные интересы могут подрывать управление, например, в ситуациях, когда государственные чиновники выборочно обеспечивают соблюдение фискальных, операционных или экологических и социальных обязательств для политически связанных компаний.

С учетом этих рисков МГЗС рекомендуется в своей антикоррупционной деятельности уделять особое внимание оценке того, как политические меры реализуются на практике, чтобы выявлять и устранять потенциальные отклонения.

4. Определение соответствующих требований ИПДО для снижения рисков. После того, как МГЗС получит представление о профиле коррупционных рисков, необходимо проанализировать, какие требования ИПДО помогут эффективно устранить эти риски. К основным требованиям относятся следующие:

- **Нормативно-правовая база (требование 2.1):** позволяет получить представление об эффективности политики в области противодействия

коррупции и выявить потенциальные отклонения от законодательства.

- **Процессы выдачи лицензий и реестры (требования 2.2 и 2.3):** помогают обнаружить уязвимости в процессах предоставления и продления лицензий.
- **Контракты и лицензии (требование 2.4):** позволяет тщательно контролировать сделки между правительством и компаниями. Стандарт ИПДО 2023 также предусматривает раскрытие соглашений, где излагаются социальные и экологические обязательства (требование 6.1). Кроме того, поощряется раскрытие информации о бартерных и инфраструктурных соглашениях, включая обеспеченные ресурсами кредиты (требование 4.3) и договоры продажи с компаниями-покупателями (требование 4.2).
- **Бенефициарное владение (требование 2.5):** позволяет выявить скрытые формы владения и потенциальные ситуации конфликта интересов.
- **Добыча (требование 3.2) и доходы и расходы (требование 4):** помогают выявлять потенциальные ситуации утечки доходов.
- **Государственные предприятия (требования 2.6, 4.2 и 4.5):** помогают выявить уязвимости в управлении государственными предприятиями и потоках доходов от государственных предприятий в пользу государства. Также поощряется раскрытие информации о поставщиках, агентах и посредниках, которые могут способствовать коррупции.⁷

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ

Гана: оценка коррупционных рисков, присущих процессу выдачи лицензий на горную добычу

Гана — ведущий производитель золота в Африке, где также добываются алмазы, бокситы и марганец, на долю которых в 2022 году пришлось 7,7% ВВП и 6,7% государственных доходов. В 2020 году Инициатива по обеспечению честности и неподкупности в Гане (Ghana Integrity Initiative — GII) с помощью инструмента MACRA обнаружила 17 уязвимых мест в процессе подачи заявок на получение лицензий на горнодобывающую деятельность, выделив 19 конкретных рисков, связанных с практикой раскрытия информации и отсутствием надлежащих консультаций с местными общинами. Для решения этих проблем в докладе рекомендуется перевести процесс выдачи лицензий в цифровой формат и расширить участие заинтересованных сторон. В ответ на это Комиссия по минеральным ресурсам Ганы уже внедрила Систему администрирования кадастра недр (MCAS) для цифровизации процесса выдачи лицензий на добычу минеральных ресурсов.

Источник: Ghana Integrity Initiative (2020), [Corruption risk assessment report on mineral mining licensing in Ghana](#).

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ

Филиппины: диагностика коррупционных рисков в никелевой отрасли

Филиппины являются крупнейшим в мире производителем никеля — минерального сырья, пользующегося большим спросом в производстве низкоуглеродных технологий. Перед страной встала задача устранить потенциальные коррупционные риски, связанные с добычей никеля. В 2023 году ИПДО Филиппин при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) заказала исследование уровня коррупции с использованием инструмента диагностики коррупции NRCI. В рамках исследования были тщательно изучены коррупционные риски, связанные с процессами выдачи лицензий и заключения контрактов на разработку крупных никелевых рудников, а также были предложены рекомендации и план действий по противодействию коррупции для ИПДО Филиппин.

Источник: NRCI (2023), [Diagnosing Corruption in the Extractives Sector: Philippines Case Study](#).

Шаг 2. Согласовать цели и разработать план мероприятий

После того как будет получено представление о коррупционных рисках, наиболее характерных для национальных условий, МГЗС следует в ходе консультаций с ключевыми субъектами в сфере противодействия коррупции согласовать ряд четких целей и разработать план мероприятий по устранению этих рисков.

Примечание. Продолжительность этого этапа зависит от таких факторов, как ранее проделанная работа, потенциал и ресурсы МГЗС и количество соответствующих заинтересованных сторон. Для его осуществления МГЗС предлагается провести семинар, посвященный вопросам борьбы с коррупцией (1–2 дня), консультации или серию семинаров по планированию работы (может занять до одного месяца). При наличии возможности МГЗС может учредить специальную рабочую группу по вопросам борьбы с коррупцией для дальнейшей поддержки усилий по планированию и выполнению задач.

Рекомендуется рассмотреть следующие действия:

1. Определение целей по противодействию коррупции. У МГЗС есть возможность определить цели с учетом существующих национальных условий, которые могут варьироваться от повышения прозрачности в целях предотвращения правонарушений до усиления надзора и расширения участия общественности.⁸ Примеры возможных целей:

- Снижение уровня коррупции в процессах выдачи лицензий и заключения контрактов в целях содействия добросовестной конкуренции.
- Совершенствование методов сбора, мониторинга доходов и управления ими для содействия эффективной мобилизации ресурсов.
- Повышение уровня соблюдения компаниями правовых норм и использование заинтересованными сторонами данных о бенефициарных владельцах для ограничения факторов, способствующих коррупции.
- Содействие национальным усилиям по противодействию коррупции путем укрепления потенциала ведомств, занимающихся сбором доходов, и надзорных органов.

2. Планирование мероприятий, которые будут способствовать достижению целей рабочего плана. Как отмечено в шаге 1 и в приложении А, Стандарт ИПДО содержит требования, которые МГЗС могут взять за основу при разработке мероприятий, направленных на устранение коррупционных рисков. Исходя из выявленных рисков и поставленных целей, МГЗС должна наметить конкретные мероприятия, способствующие достижению этих целей. Например, если целью

является снижение рисков, присущих процессу выдачи лицензий, то МГЗС может включить в рабочий план мероприятия, связанные с раскрытием информации о выдаче лицензий и повышением осведомленности государственных органов о коррупционных рисках, характерных для этого процесса.

МГЗС также предлагается в дополнение к этому составить список коррупционных рисков и провести семинары, чтобы обсудить выводы и предложить практические рекомендации и конкретные мероприятия. В соответствующих случаях МГЗС может отразить в плане мероприятий рекомендации по результатам отчетов ИПДО, валидации и других исследований. Чтобы сохранять актуальность и воздействие, МГЗС рекомендуется включить в рабочий план инновационные мероприятия, выходящие за рамки основных требований ИПДО. Мероприятия должны поддаваться оценке и быть привязаны к срокам, как указано в требовании 1.5 о рабочих планах. Примеры можно найти в приложении В, тогда как в шаге 3 предоставлена более подробная информация о потенциальных мероприятиях.

В процессе разработки мероприятий МГЗС рекомендуется учитывать свой потенциал и ресурсы. Одна из удобных концепций разработки плана мероприятий включает в себя классификацию мероприятий на основе целей, установленных МГЗС (см. шаг 2.1). Мероприятия можно классифицировать по нескольким критериям:

- **Ожидаемые результаты.** Мероприятия можно классифицировать согласно результатам, на достижение которых они направлены, таким как: разоблачение неправомερных действий (например, анализ предыдущих случаев коррупции); предоставление контекстуальной информации (например, проведение диагностических исследований для выявления коррупционных рисков); содействие общественным дискуссиям и мониторингу (например, организация семинаров и форумов); и поддержка разработки норм или политики (например, формулирование рекомендаций по разработке политики).
- **Виды мероприятий.** Например, выявление и анализ основных данных в отчетах ИПДО для обнаружения индикаторов риска или потенциальной утечки доходов относятся к мероприятиям, связанным с раскрытием информации, тогда как семинары по наращиванию потенциала относятся к мероприятиям по расширению участия и обучению.
- **Необходимые временные затраты, ресурсы и трудозатраты.** Мероприятия можно разделить на краткосрочные (например, отражение дополнительной информации по делу о коррупции в отчете ИПДО), среднесрочные (например, проведение базового анализа общеизвестного случая или проведение серии семинаров по наращиванию потенциала) и долгосрочные стратегические инициативы (например, проведение всестороннего аудита многолетних субнациональных проектов, финансируемых за счет доходов от добычи

полезных ископаемых, для которого потребовались обширный сбор данных, анализ и сотрудничество с заинтересованными сторонами).

Разобравшись в перечисленных выше категориях, МГЗС сможет определить, в каких случаях она несет непосредственную ответственность за реализацию мероприятий, а когда для эффективного достижения поставленных целей по противодействию коррупции необходимо сотрудничество с другими заинтересованными сторонами.

3. Определение функций и обязанностей. МГЗС должна четко определить свои функции и функции других заинтересованных сторон в осуществлении антикоррупционной деятельности. Открытое принятие МГЗС роли по противодействию коррупции может порой вызвать сопротивление со стороны субъектов как входящих, так и не входящих в МГЗС, поэтому, чтобы заручиться более широкой поддержкой на реализацию этих усилий, необходимо четко сформулировать цели ИПДО. В зависимости от существующих в стране условий и предпочтительного подхода к расширению участия заинтересованных сторон (шаг 2.3) МГЗС может выполнять различные функции, в том числе следующие:

- **Информирующие функции:** раскрытие и распространение соответствующей информации среди основных ведомств и общественности.
- **Посреднические функции:** координация обсуждений и деятельности между ведомствами и заинтересованными сторонами.
- **Функции продвижения общественных интересов:** продвижение реформ и инициатив, стимулирование общественных дискуссий, вынесение рекомендаций по разработке политики и законодательства.

Для достижения более общих целей МГЗС следует принимать во внимание различные виды мероприятий и роли различных субъектов. В соответствующих случаях МГЗС необходимо составить список своих ограничений, в частности связанных с устранением рисков, присущих комплексным сделкам (например, торговля сырьевыми товарами или переговоры по контрактам), где возможности, полномочия МГЗС и/или информация, которой она располагает, могут оказаться ограничены. Исходя из вышесказанного, в рабочем плане МГЗС должны быть явно прописаны функции субъектов в сфере надзора и других заинтересованных сторон, участвующих в антикоррупционной деятельности, что позволит обеспечить эффективное сотрудничество и подотчетность.

4. Согласование с национальными и глобальными усилиями по противодействию коррупции. Эффективность антикоррупционной деятельности выше при условии ее координации с более широкими

национальными и международными инициативами. МГЗС следует наладить взаимодействие с правоохранительными органами, антикоррупционными комиссиями, высшими органами аудита, парламентариями, гражданским обществом и СМИ, чтобы совместно выработать комплексный подход.

Возможные варианты:

- **Вовлечение других субъектов.** МГЗС предлагается рассмотреть вопрос об официальном включении надзорных органов в состав МГЗС в качестве членов или наблюдателей. Чтобы углубить и поддерживать взаимодействие МГЗС с субъектами в работе над устранением рисков рекомендуется учредить специальную рабочую группу по вопросам борьбы с коррупцией. В Индонезии, Монголии и Замбии субъекты в сфере противодействия коррупции участвуют в работе МГЗС, тогда как Центр финансового мониторинга Ганы входит в целевой Национальный руководящий комитет ИПДО по бенефициарному владению.
- **Взаимодействие на регулярной основе.** Регулярное проведение общественных дискуссий и консультаций дает возможность обсудить случаи коррупции, недостатки государственных систем и согласовать призывы к действиям. Во многих странах ИПДО проводятся пресс-конференции, посвященные отчетам ИПДО, которые способствуют вовлечению общественности.
- **Ситуативное взаимодействие.** МГЗС предлагается играть консультативную роль в составлении докладов, формирующих информационную основу для разработки политики. Так, в Сенегале МГЗС в сотрудничестве с Центром финансовых расследований при правительстве и национальным агентством по противодействию коррупции разработали Национальный план по борьбе с коррупцией. В случаях, когда МГЗС выявляет коррупционные проблемы при проведении оценки или подготовке отчетности, можно наладить рабочие отношения с соответствующими ведомствами на основе необходимости, чтобы передавать эти случаи на дальнейшее расследование.
- **Официальные партнерские отношения.** МГЗС предлагается заключать официальные соглашения о сотрудничестве (например, меморандумы о взаимопонимании) с субъектами в сфере противодействия коррупции. В этих соглашениях могут быть изложены протокол и процедуры взаимодействия и обмена информацией. Например, в Малави МГЗС рассматривает возможность заключения соглашения об обмене данными с Антикоррупционным бюро в целях содействия обмену информацией.

Чтобы добиться максимального воздействия и избежать дублирования функций, МГЗС необходимо согласовать свои усилия с существующей национальной политикой в области противодействия коррупции и соответствующими планами действий, взяв их за основу для совершенствования собственных инициатив. В тех случаях, когда это предусмотрено национальным законодательством, МГЗС могут инициировать

создание или принимать участие в работе совместной целевой группы с субъектами в сфере противодействия коррупции, предметом деятельности которой являются конкретные коррупционные риски в добывающем секторе. Такие целевые группы разрабатывают целенаправленные подходы, включая проведение аудиторских проверок или экспертизы соответствия нормативным требованиям, для выявления и пресечения коррупционных действий.

В зависимости от национальных условий, МГЗС также предлагается взаимодействовать с компаниями в своей деятельности по устранению рисков, связанных с использованием агентов и посредников. В состав МГЗС также рекомендуется включить организации по защите прав женщин, а также представителей маргинализированных групп и коренных народов, чтобы усилить контроль за проявлением корыстных интересов и проблемами в сфере управления.

5. Интеграция целей и мероприятий, связанных с противодействием

коррупции, в цикл внедрения ИПДО. В требовании 1.5 указано, что рабочие планы МГЗС должны включать цели внедрения ИПДО, согласованные с национальными приоритетами, а также, в соответствующих случаях, вопросы, связанные с коррупцией. Составлять отдельные рабочие планы по противодействию коррупции не требуется — скорее, следует применить антикоррупционный подход в таких сферах, как выдача лицензий, бенефициарное владение, раскрытие контрактов и данных о доходах, расходы на социальные нужды и охрану окружающей среды, торговля сырьевыми товарами и энергетический переход. В методическом руководстве ИПДО по составлению рабочего плана приводятся примеры интеграции антикоррупционных мер в процесс внедрения ИПДО.

При наличии возможности МГЗС может рассмотреть вопрос о включении своих целей и мероприятий по борьбе с коррупцией в среднесрочную или долгосрочную стратегию или политику в области противодействия коррупции. В соответствии с требованием 1.5 МГЗС поощряется включить описание рассмотренных ею публично известных случаев коррупции национального значения, а также документальное подтверждение проведенных дискуссий, принятых мер и вынесенных рекомендаций.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Монголия: включение мероприятий по противодействию коррупции в рабочие планы МГЗС

Рабочий план Монголии на 2021 год четко определяет противодействие коррупции как одну из целей и описывает конкретные мероприятия для ее достижения. В рамках этой деятельности Монголия опробовала инструмент диагностики коррупционных рисков NRGI.

Источник: ИПДО Монголии (2020), [Рабочий план ИПДО Монголии на 2020–2021 гг.](#); NRGI (2023), [How to Fight Corruption in Mining: Piloting the Corruption Diagnostic Tool in Mongolia.](#)

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Гвинея: план действий по противодействию коррупции

В 2023 году МГЗС Гвинеи опубликовала свой первый План действий по борьбе с коррупцией, в котором особое внимание уделяется прозрачности и подотчетности в таких областях, как выдача разрешений на горнодобывающую деятельность, платежи, переводы и оценка качества бокситов. Основные меры, разработанные с использованием инструмента диагностики коррупции NRGI, включают пересмотр кадастровых процедур, проведение антикоррупционных информационных кампаний и аудиторские проверки для контроля добросовестности сделок. В плане также подчеркивается роль гражданского общества в мониторинге, привлечении внимания общественности и освещении таких вопросов, как трансфертное ценообразование. Цели состоят в том, чтобы снизить коррупционные риски, продвигать этические нормы и обеспечить получение и эффективное использование финансовых выгод от горнодобывающего сектора.

Источник: ИПДО Гвинеи (2023), [План мероприятий на 2024 год.](#)

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Индонезия: связь с национальными реформами

Национальная [антикоррупционная программа](#) Индонезии упоминает ИПДО, а рабочий план МГЗС согласован с проводимой на национальном уровне антикоррупционной деятельностью. В рабочем плане особое внимание уделяется реформе, направленной на повышение прозрачности бенефициарного владения как конкретной мере противодействия коррупции, а также сотрудничеству с Национальной комиссией по искоренению коррупции (КРК).

Источник: OGP (2019), [Seeking Synergy: OGP and EITI](#).

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Нигерия: вовлечение приоритетных субъектов

В Нигерии решительная политическая поддержка обязательств, принятых в рамках Партнерства «Открытое правительство» (OGP) в отношении прозрачности бенефициарного владения, стимулировала создание реестра бенефициарных владельцев. Закон «О компаниях и смежных вопросах» 2020 года и Закон «О нефтяной промышленности» 2021 года обеспечивают правовую основу для создания и ведения публичных реестров лицензий и бенефициарного владения. Техническое подразделение по разработке реформ в области надлежащего управления и борьбы с коррупцией (TUGAR) играет в Нигерии центральную роль в выявлении коррупционных рисков и связанных проблем в сфере управления.

Источник: OGP (2019), [Seeking Synergy: OGP and EITI](#).

Шаг 3. Реализовать мероприятия

После выявления коррупционных рисков, определения целей и разработки плана мероприятий, следующим шагом для МГЗС является их эффективная реализация. Сюда относится проведение запланированных антикоррупционных мероприятий, но при этом сохранение гибкости и инновационности для расследования случаев коррупции, возникающих в реальном времени. МГЗС следует отдавать приоритет краткосрочным инициативам, чтобы сохранить динамику, постепенно решая более сложные задачи, которые окажут значительное долгосрочное воздействие. Сочетание отдельных малозаметных реформ с широко освещаемыми общественными инициативами может обусловить значительный прогресс и при этом принести ощутимые результаты. Применение этого сбалансированного и динамичного подхода гарантирует, что

усилия МГЗС останутся актуальными и эффективными в решении национальных проблем.

МГЗС предлагается рассмотреть существующие сильные стороны процесса внедрения ИПДО, такие как созыв субъектов, поддержка расследований, содействие дебатам, проведение анализа, пропаганда реформ и наращивание потенциала заинтересованных сторон. Гибкость в адаптации своих функций и деятельности позволяет МГЗС эффективно реагировать на контекст и возникающие проблемы, максимально увеличивая свои усилия по борьбе с коррупцией.

Примечание. Продолжительность этого этапа зависит от потенциала и ресурсов МГЗС. Для некоторых мероприятий достаточно одного дня (например, во время заседания МГЗС), тогда как другие могут занять месяцы или годы, в зависимости от их сложности.

Мероприятия, которые предлагается рассмотреть:

1. Раскрытие актуальной информации. Требования ИПДО о раскрытии информации обеспечивают основу для выявления аномалий, содействуя расследованиям и поддерживая более широкие усилия по противодействию коррупции (см. приложение А). Зачастую для полной оценки коррупционных рисков необходимы дополнительные данные. В соответствии с требованием 7.1.c(iii) МГЗС может запрашивать, раскрывать и анализировать дополнительные данные от компаний и органов власти, которые обычно не включаются в отчетность ИПДО, такие как сведения из деклараций об активах политически значимых лиц (PEP) и корпоративные документы для фондовых бирж. Также рекомендуется расширить охват отчетности ИПДО, чтобы включить в него дополнительные области рисков, такие как заключение контрактов на предоставление услуг и сектор возобновляемой энергетики. При наличии возможности МГЗС может раскрывать или предоставлять данные непосредственно в целях содействия активным расследованиям коррупционных дел.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Мозамбик: выявление случаев коррупции при подготовке отчетности ИПДО

В ходе подготовки Отчета ИПДО Мозамбика за 2020 год был разоблачен мошеннический сговор между налоговыми органами и отчитывающейся компанией, включая случаи подлога платежей и хищения государственных средств. При выверке финансовых данных во время подготовки отчетности ИПДО выяснилось, что правительство не получило средства, которые были заявлены компанией как выплаченные. МГЗС сообщила об этом органам по противодействию коррупции, что положило начало расследованиям, взысканию платежей и уголовным обвинениям.

Источник: ИПДО (2023), [Отчет о валидации Мозамбика за 2022 год](#).

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Малави: документирование предполагаемого случая коррупции

В Отчете ИПДО Малави за 2020–2021 годы было заявлено о взяточничестве и коррупции среди высокопоставленных должностных лиц Министерства горнодобывающей промышленности в связи с продлением лицензии на горнодобывающую деятельность. Дело было передано в Антикоррупционное бюро Малави (АСВ), где было начато расследование. МГЗС внимательно следила за ходом расследования, и в октябре 2022 года по обвинению в коррупции были арестованы два человека.

Источник: ИПДО Малави (2023), [Отчет ИПДО Малави за 2021 год](#).

2. Анализ раскрываемой информации и предоставление рекомендаций. По результатам публикации отчетов ИПДО и валидации в соответствии со Стандартом ИПДО обычно составляются практические рекомендации. В соответствии с требованием 7.3 МГЗС должна рекомендовать пути совершенствования политики, регулирующей добывающий сектор. МГЗС может, например, проводить оценку нарушений процедур выдачи лицензий (требование 2.2.a(iii–iv)) и анализировать контракты и сведения о бенефициарных владельцах, чтобы предоставить рекомендации по регулированию договорных обязательств различными владельцами компаний. В отчеты о валидации ИПДО также включаются корректирующие меры и стратегические рекомендации, которые могут послужить для МГЗС отправной точкой в работе по устранению коррупционных рисков.

Кроме того, МГЗС может содействовать проведению расследований путем триангуляции данных о добыче и экспорте и информации о доходах, анализа раскрываемой финансовой информации, контрактов и сведений о бенефициарных владельцах, а также сопоставления аудиторских заключений и результатов оценки в отчетах о валидации для выявления аномалий. С помощью такого анализа можно выявлять контрабанду, расхождения в доходах и переводах средств на субнациональный уровень, необычно короткие сроки выдачи лицензий, ситуации конфликта интересов среди политически значимых лиц, имеющих доли в проектах по добыче полезных ископаемых, а также несоответствия между условиями контрактов и действиями компаний.

При проведении такого анализа, который может быть включен в отчет ИПДО или оформлен как отдельный доклад, можно руководствоваться такими ресурсами, как [краткая инструкция](#) NRGi об использовании раскрываемой в соответствии со Стандартом ИПДО информации в целях противодействия коррупции (а также опубликованный ранее [доклад](#)).⁹

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Либерия: ретроспективный аудит выданных лицензий

В Либерии МГЗС провела аудит выданных лицензий, чтобы определить уровень прозрачности процесса лицензирования в горнодобывающей промышленности, выявить критические недостатки в управлении и предоставить рекомендации по снижению коррупции, связанной с выдачей лицензий.

Источник: ИПДО Либерии (2016), [Post Award Process Audit II](#).

3. Содействие общественным дискуссиям, мониторингу и продвижению общественных интересов. Учитывая комплексный характер сектора, уровень понимания общественностью коррупционных рисков и ее потенциал нередко ограничены. Заинтересованные стороны также могут не знать о собранных в соответствии со Стандартом ИПДО данных или о том, каким образом можно действовать и продвигать общественные интересы на их основе. В соответствии с требованием 7.1 МГЗС предоставляет заинтересованным сторонам платформу для стимулирования подкрепленных информацией дискуссий и продвижения общественных интересов в целях поиска решений для устранения коррупционных рисков. По возможности МГЗС также следует привлекать субъектов в сфере противодействия коррупции (например, антикоррупционные органы, корпоративных следователей, журналистов, занимающихся независимыми расследованиями, объединения гражданского общества и общественных лидеров) к использованию данных ИПДО и совершенствованию методов анализа информации.

Кроме того, МГЗС может помочь журналистам, предоставляя данные и идеи для содействия расследованиям. Партнерские отношения с объединениями гражданского общества в рамках инициатив по продвижению общественных интересов будут способствовать дальнейшему укреплению механизмов обеспечения прозрачности и противодействия коррупции.

Помимо этого, МГЗС предлагается проводить информационные кампании среди общественности для привлечения внимания к коррупционным рискам и важной роли прозрачности. Мероприятия по распространению ИПДО предоставляют возможности для консультаций с заинтересованными сторонами по вопросам эффективности антикоррупционной деятельности. Компаниям рекомендуется консультироваться с общинами в целях выявления коррупционных рисков, связанных с реализацией социальных проектов. Правительству предлагается разъяснять результаты выдачи лицензий, чтобы рассеять сомнения общественности. Гражданскому обществу рекомендуется выступать за то, чтобы регулирующие органы и компании регулярно сообщали о ходе реализации планов противодействия коррупции.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Колумбия: использование сведений о бенефициарных владельцах

В 2020 году ИПДО в партнерстве с колумбийским ведомством Directorio Legislativo разработала инструмент для выявления коррупционных рисков, связанных с политически значимыми лицами. Этот инструмент предназначен для перекрестной проверки сведений о бенефициарных владельцах и информации в финансовых отчетах, в целях обнаружения потенциальных ситуаций конфликта интересов в процессах выдачи лицензий и заключения контрактов. Аналогичный инструмент тестируется в Нигерии и служит для выявления факторов риска и анализа связей между компаниями и политически значимыми лицами.

Источник: ИПДО и Open Ownership (2023). [Who benefits? How company ownership data is used to detect and prevent corruption.](#)

4. Содействие сотрудничеству и коллективным действиям. Главное преимущество ИПДО заключается в способности объединять различные органы для достижения общих целей, относящихся к управлению добывающим сектором. Так, МГЗС предлагается привлекать новых субъектов, таких как министерства, регулирующие органы, правоохранительные органы, центральные банки и советы по борьбе с легализацией преступных доходов, к продвижению реформ по повышению прозрачности бенефициарного владения. Такой подход на основе сотрудничества может распространяться и на антикоррупционные

инициативы, что предполагает взаимодействие МГЗС с прокурорами, комиссиями по борьбе с коррупцией, судебными органами, парламентариями и омбудсменами в целях укрепления межведомственного сотрудничества. На этих платформах МГЗС может предоставлять консультации, согласовывать и давать рекомендации по разработке политики для государственных должностных лиц исходя из результатов своего анализа коррупционных рисков. Также полезно региональное сотрудничество.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Армения: коллективные усилия по повышению эффективности государственных систем и надзора

В 2020 году в Армении были впервые опубликованы декларации о бенефициарных владельцах добывающих компаний в рамках внедрения ИПДО. К 2023 году, благодаря межведомственному сотрудничеству и непрерывной правовой реформе, Армения расширила требования к раскрытию информации о владельцах компаний, чтобы охватить все сектора экономики, и представила публичный [реестр бенефициарных владельцев](#), который содержит информацию примерно о 120 000 юридических лиц.

С помощью этого реестра журналисты, занимающиеся независимыми расследованиями, тщательно изучают корпоративную структуру компаний, выявляют скрытые интересы и разоблачают незаконную деятельность. К примеру, [в статье](#) на ресурсе Civic рассказывается, как журналисты с помощью сведений о бенефициарных владельцах выявили связи между высокопоставленными политическими деятелями и прибыльными горнодобывающими предприятиями Армении, пролив свет на потенциальные ситуации конфликта интересов и нарушений законодательства при заключении контрактов.

Источник: ИПДО (2024), [Digging deeper: How Armenia is leading the way in beneficial ownership transparency](#).

5. Организация мероприятий по наращиванию потенциала. МГЗС поощряется к проведению тренингов по вопросам выявления коррупционных рисков и роли ИПДО в их устранении. Сюда относятся семинары, посвященные анализу данных в целях выявления индикаторов риска, в ходе которых особое внимание уделяется техническим требованиям о раскрытии информации в отношении сделок с государственными предприятиями, поступлений в натуральной форме, бартерных и инфраструктурных соглашений и бенефициарного владения. Тренинги, к участию в которых должны быть также приглашены субъекты в сфере противодействия коррупции, не представленные в МГЗС, следует разрабатывать

на основе информации о существенных коррупционных рисках, выявленных в стране.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Гана: использование данных о бенефициарных владельцах для противодействия коррупции

В 2022 году организация гражданского общества NOPRA с помощью информации в реестре бенефициарных владельцев компаний Ганы выявила потенциальные неправомерные действия одной из горнодобывающих компаний, разоблачив директоров, имеющих судимость за рубежом. NOPRA уведомила соответствующие органы, в результате чего компании было отказано в продлении лицензии на горнодобывающую деятельность.

Источник: The Herald (2022). [Minerals Commission stops Cassius Mining Ltd in Talensi.](#)

6. Ответные меры при возникновении новых коррупционных рисков и случаев коррупции. МГЗС поощряется представить описание того, рассматривались ли ею публично известные случаи коррупции в секторе, имевшие национальное значение, и документальное подтверждение проведенных дискуссий, принятых мер и вынесенных рекомендаций (требование 1.5.e).

МГЗС предлагается взять за основу отчеты ИПДО и результаты валидации, в которых нередко выявляются несоответствия, слабые места в управлении и индикаторы риска, сигнализирующие о потенциальных случаях коррупции. МГЗС следует применять профилактический подход к решению этих проблем в соответствии с годовыми рабочими планами (см. шаг 2), чтобы способствовать формированию культуры непрерывного надзора.

Освещение темы коррупции в СМИ и публичные обвинения также способствуют разоблачению коррупционных схем. В некоторых случаях заинтересованные стороны сообщают о неправомерных действиях непосредственно МГЗС. В таких ситуациях МГЗС рекомендуется немедленно принять соответствующие меры, чтобы оперативно реагировать на проблемы в реальном времени.

МГЗС рекомендуется рассмотреть следующие действия:

- **Первоначальный инструктаж:** пригласите соответствующих членов или сторонних экспертов для введения МГЗС в суть дела.
- **Оценка и принятие решения:** определите степень и характер участия МГЗС, учитывая актуальность дела для добывающего сектора, соответствие целям

МГЗС и потенциальные репутационные риски. Исходя из результатов этой оценки возможны такие варианты, как подготовка публичного заявления, мониторинг или принятие непосредственных мер.

- **Публичное заявление:** председатель МГЗС может выступить с заявлением, призывая к обеспечению прозрачности и соблюдению национальных законов и мировых стандартов.
- **Мониторинг и документирование:** МГЗС может назначить группу или комитет для отслеживания хода дела и его документирования в Отчете ИПДО или в формате отдельного доклада.
- **Непосредственные меры:** МГЗС может привлекать внимание общественности к делу, рекомендовать превентивные меры, взаимодействовать с заинтересованными сторонами или предоставлять информационную поддержку для проведения реформ в целях устранения пробелов в регулировании (см. шаг 3.1).

Чтобы упорядочить эту практику, МГЗС предлагается закрепить эти меры в стандартной процедуре реагирования, уделяя особое внимание использованию данных ИПДО для эффективного рассмотрения случаев коррупции.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ПРИМЕР

Малави: использование ИПДО для борьбы с коррупцией

Гражданское общество воспользовалось платформой ИПДО, чтобы потребовать от правительства принять меры по выдвинутым обвинениям в коррупции, выявленным в процессе выдачи лицензий на горнодобывающую деятельность (см. практический пример Малави в шаге 3). МГЗС приняла ответные меры и передала дело на дальнейшее расследование национальному антикоррупционному органу. Эти события побудили ИПДО Малави разработать политику и стратегию в области борьбы с коррупцией, которые будут использоваться для принятия ответных мер в подобных случаях в будущем.

Источник: ИПДО (2022). [Отчет о валидации Малави за 2022 год](#).

7. Учет потенциальных проблем внедрения и путей их решения. При реализации своих антикоррупционных мероприятий МГЗС следует осознавать потенциальные сложности и планировать меры для их устранения:

- **Сроки.** Четкое определение сроков и ресурсов задаст направление и поможет избежать задержек. МГЗС следует согласовать сроки с возможностями в национальных процессах реформ, такими как утверждение со стороны законодательных органов, стратегические планы развития и международные обязательства в области противодействия коррупции.
- **Ресурсы.** Недостаточные финансовые и технические ресурсы могут затруднить внедрение. МГЗС необходимо обеспечить достаточный объем финансирования и при необходимости обращаться за поддержкой к национальным и международным партнерам.
- **Время отчетности.** Государственным органам и компаниям нередко обязаны отчитываться в соответствии с различными мировыми стандартами и национальными нормами, что может снизить качество участия в антикоррупционной деятельности. Различные механизмы, такие как [Стандарты ответственной горной добычи](#) Инициативы по обеспечению ответственной добычи полезных ископаемых (IRMA), [Руководящие принципы ОЭСР по должной осмотрительности для ответственного управления цепочками поставок полезных ископаемых](#) и [стандарты](#) Глобальной инициативы по отчетности (GRI), предоставляют ценные инструменты для борьбы с коррупцией. Понимание сходств и различий между этими стандартами позволит МГЗС оптимизировать усилия, избежать дублирования функций и раскрывать взаимодополняющую информацию в рамках отчетности ИПДО.

Шаг 4. Организовать мониторинг результатов

Система мониторинга позволяет МГЗС сопоставлять общие цели (шаг 1), антикоррупционные мероприятия (шаг 2) и фактически достигнутые результаты (шаг 3). Подробное описание мероприятий, ожидаемых конечных (среднесрочных) результатов, а также регулярный анализ прямых (краткосрочных) результатов помогают МГЗС повысить эффективность внедрения, продемонстрировать ценность и заручиться поддержкой

Продолжительность этого этапа зависит от потенциала и ресурсов МГЗС.

Регулярный мониторинг должен проводиться не реже одного раза в год, хотя рекомендуется более часто проводить проверки, чтобы убедиться в том, что внедрение идет по плану.

Рекомендуется рассмотреть следующие действия:

1. Согласование мониторинга с процессами ИПДО. МГЗС необходимо привести свою систему мониторинга в соответствие с процессами ИПДО для оптимизации подготовки к валидации, ежегодного планирования работы и

отчетности о прогрессе. Такое согласование упрощает мониторинг прогресса в противодействии коррупции. К ключевым процессам относятся:

- **Планирование работы.** Мероприятия в рабочих планах должны соответствовать цепочке результатов, при этом должны быть четко определены исходные ресурсы, прямые результаты и конечные результаты. МГЗС следует использовать показатели, которые позволяют оценить успешность каждого этапа цепочки результатов с применением критериев SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound — конкретные, измеримые, достижимые, актуальные, привязанные к срокам результаты).¹⁰
- **Валидация.** В проведении мониторинга конкретных результатов могут помочь шаблоны валидации ИПДО, в частности шаблон «Результаты и воздействие». Приведение системы мониторинга в соответствие с этими шаблонами позволит совершенствовать ежегодную отчетность и валидацию.
- **Годовой отчет о прогрессе.** Необходимо ежегодно проводить обзор и оценку хода реализации рабочего плана (требование 1.5). Система мониторинга и оценки призвана помочь сопоставить годовой рабочий план с отчетами о прогрессе, а также способствует формированию культуры непрерывного обучения и повышению эффективности внедрения.

2. Обобщение выводов по результатам мониторинга и анализа. МГЗС рекомендуется анализировать, приводят ли действия к намеченным прямым и конечным результатам, изложенным в рабочих планах ИПДО. Регулярный анализ показателей и данных мониторинга способствует обучению и повышению эффективности внедрения. Крайне важно проводить анализ ежегодно, однако ежеквартальные проверки могут помочь выявить препятствия и проблемы внедрения, что позволит своевременно вносить коррективы. При наличии возможности МГЗС может рассмотреть вопрос о проведении независимой оценки для измерения воздействия реализуемых антикоррупционных мероприятий на национальные приоритеты.

Приложение А.

Распространенные коррупционные риски и соответствующие требования ИПДО

ЭТАПЫ ЦЕПОЧКИ СОЗДАНИЯ ДОБАВЛЕННОЙ СТОИМОСТИ В ДОБЫВАЮЩЕМ СЕКТОРЕ	КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ	ТРЕБОВАНИЯ ИПДО	СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ РУКОВОДСТВА
Нормативно-правовая база	Неэффективная политика и практика государственного управления	1. Требование 2.1 о нормативно-правовой и институциональной базе, направленной на предотвращение коррупции	Устранение коррупционных рисков посредством внедрения ИПДО
Выдача лицензий	Взятничество, сговор, политический захват, неоправданное политическое давление, фаворитизм, отсутствие конкурсных процессов	2. Требование 2.2 в отношении выдачи лицензий, в том числе об обходе правил и применении «упрощенных» схем 3. Требование 2.3 о создании связей между реестрами лицензий и бенефициарных владельцев	Заклучение контрактов и выдача лицензий Реестр лицензий
Контракты	Политический захват, нарушение нормативных норм, конфликт интересов	4. Требование 2.4 о раскрытии новых или претерпевших изменения контрактов, в том числе положение, поощряющее раскрытие контрактов на разведку	

		5. Требования 4.2 и 4.3 в отношении торговли сырьевыми товарами, бартерных и инфраструктурных соглашений	Контракты
Бенефициарное владение	Конфликт интересов, незаконные финансовые потоки, подставные компании, легализация преступных доходов	6. Требование 2.5 о раскрытии имен и других персональных данных бенефициарных владельцев, юридических владельцев и политически значимых лиц, в том числе о явном определении пороговых значений отчетности	Выявление и сбор данных о владении государственными предприятиями и контроле над ними Понимание финансовой отчетности государственных предприятий Надзор за раскрытием сведений о бенефициарных владельцах со стороны МГЗС
Государственные предприятия	Злоупотребление властью, конфликт интересов, незаконное присвоение средств, фаворитизм при заключении договоров и в сфере регулирования	7. Требования 2.6, 4.5 и 6.2 в отношении удержания доходов, финансовых потоков и квазифискальных расходов, а также раскрытия информации о бенефициарных владельцах компаний, являющихся агентами, посредниками, поставщиками или подрядчиками 8. Требование 7, включенное в Требования к поддерживающим ИПДО компаниям, в отношении антикоррупционной политики и должной осмотрительности	Участие государства и государственные предприятия Понимание финансовой отчетности государственных предприятий Квазифискальные расходы
Торговля сырьевыми товарами	Взятничество, конфликт интересов, незаконное присвоение, несоответствующие		

	торговые ориентиры, односторонние торговые условия, неквалифицированные покупатели, манипулирование ценами, занижение стоимости добычи и экспорта	9. Требования 3.2, 3.3 и 4.2 о покупателях, сырьевых товарах, ценах и объемах продаж, а также раскрытии условий договоров о продаже	Руководящие указания по отчетности для компаний, закупающих нефть, газ и другие полезные ископаемые у государства
Сбор доходов и потоки платежей	Незаконное присвоение, взяточничество, легализация преступных доходов, выставление фиктивных счетов-фактур, занижение сумм налогов или уклонение от их уплаты, невыгодные налоговые льготы	10. Требование 2.1 о нормативно-правовой базе и налоговом режиме 11. Требование 3 о запасах, добыче и экспорте 12. Требование 4 о потоках доходов и расходах	Определение существенности, пороговых значений отчетности и отчетности юрлиц Политика открытых данных и раскрытие информации
Управление доходами, включая платежи на субнациональном уровне	Незаконное присвоение, нецелевое использование средств, непрозрачные механизмы перевода средств, политический захват	13. Требования 4.6 и 5.2 о платежах и переводах средств на субнациональном уровне, формулах распределения доходов, а также распределенных и фактических переведенных суммах 14. Требования 5.1 и 5.3 о бюджетах, управлении доходами и расходах	Платежи и переводы средств на субнациональном уровне
Расходы на социальные нужды и охрану окружающей среды	Несоблюдение законов или договорных обязательств, откаты, взяточничество, незаконное присвоение денежных средств	15. Требование 6.1 о расходах на социальные нужды и охрану окружающей среды, включая ожидаемое раскрытие контрактов, предусматривающих обязательные платежи	Расходы на социальные нужды и охрану окружающей среды
Кустарная и			

<p>мелкомасштабная добыча</p>	<p>Завышенные цены для неформальных горнопромышленников, взяточничество и фаворитизм в процессах формализации и выдачи лицензий, занижение объемов добычи в отчетности, контрабанда, легализация преступных доходов, незаконные финансовые потоки</p>	<p>16. Требования 3.2 и 3.3 в отношении добычи и экспорта в секторе КМД</p> <p>17. Требование 6.3 об оценке неофициальной деятельности в добывающем секторе</p>	<p>Охват кустарной и мелко масштабной горной добычи (КМД) в отчетности ИПДО</p>
<p>Сквозные темы</p>	<p>Все вышеперечисленное</p>	<p>18. Требование 1.2 об участии компаний, антикоррупционной политике и комплексной проверке благонадежности (см. также Требования к поддерживающим ИПДО компаниям)</p> <p>19. Требование 1.4 о руководстве МГЗС</p> <p>20. Требование 1.5 о рабочих планах МГЗС, мониторинге и обзоре</p> <p>21. Требование 7.1 о раскрытии информации и общественных дискуссиях, выходящих за рамки требований ИПДО</p>	<p>Составление рабочего плана ИПДО</p> <p>Учреждение и руководство многосторонними группами заинтересованных сторон</p> <p>Рекомендации по результатам отчетности ИПДО</p> <p>-</p>

Приложение В. Примеры внедрения этого пошагового подхода в конкретных областях управления добывающим сектором

Выдача лицензий

Шаг 1. Выявить коррупционные риски, присущие процессам выдачи лицензий и заключения контрактов

- Проведите диагностический анализ коррупционных рисков и/или консультации с соответствующими заинтересованными сторонами для выявления уязвимых для коррупции этапов (например, подача заявок, рассмотрение заявок, переговоры, согласование), сырьевых товаров или практических подходов (например, непрозрачный процесс переговоров, слишком короткие сроки принятия решений, нехватка персонала) в процессе выдачи лицензий.
- Обсудите и договоритесь о том, как требования 2.1, 2.2, 2.3 и 2.4 Стандарта ИПДО могут помочь в устранении этих рисков.

Шаг 2. Согласовать цели и разработать план мероприятий

- Определите цели по противодействию коррупции (например, обеспечение добросовестной конкуренции путем предотвращения коррупции в процедурах выдачи лицензий и заключения контрактов на добычу лития).
- Проведите обзор реестра лицензий для выявления коррупционных рисков (например, необычно короткие или длительные сроки выдачи лицензий) и подготовьте аналитическую записку с описанием недостатков в управлении (например, неоднозначные технические критерии и непоследовательное применение политики).
- Содействуйте проведению дискуссий между должностными лицами, отвечающими за выдачу лицензий, об использовании данных о бенефициарных владельцах в процессе рассмотрения заявок на получение лицензий.

- Привлекайте регулирующие органы (например, комиссии по минеральным ресурсам, нефтедобыче или противодействию коррупции) к согласованию приоритетов и определению функций.
- Пригласите соответствующие ведомства принять участие в работе МГЗС в качестве членов или наблюдателей.
- Подпишите меморандум о взаимопонимании с агентством по противодействию коррупции, чтобы ежегодно получать актуальную информацию о потенциальных случаях коррупции для их расследования.

Шаг 3. Обеспечить реализацию мероприятий

- Договоритесь о достаточном финансировании на реализацию мероприятий.
- Осуществите мероприятия, которые вероятнее всего приведут к наибольшему воздействию.
- Предложите органу, регулирующему горнодобывающую или нефтедобывающую промышленность, предоставлять актуальную информацию о рассматриваемых случаях коррупции и создайте рабочую группу для их мониторинга.

Шаг 4. Организовать мониторинг результатов

- Рассмотрите возможность включения в систему мониторинга следующих показателей:
 - Исходный ресурс: количество проведенных МГЗС мероприятий по анализу процесса выдачи лицензий.
 - Прямой результат: количество рекомендаций, вынесенных конкретным субъектам или ведомствам.
 - Конечный результат: следование рекомендациям при проведении реформ нормативно-правовой базы.

Платежи и сбор доходов на субнациональном уровне

Шаг 1. Выявить коррупционные риски, относящиеся к платежам и сбору доходов на субнациональном уровне

- Проведите диагностический анализ коррупционных рисков и подготовьте доклад или проконсультируйтесь с соответствующими заинтересованными сторонами для выявления уязвимых этапов (например, государственные ассигнования, региональные выплаты, использование доходов), сырьевых

товаров (например, ежегодные лицензионные сборы для горнопромышленников в секторе КМД) или практических подходов (например, задержка или отсутствие выплат, нецелевое использование средств, политическое вмешательство) в процессе отчислений и выплат. Установите, какие административные территории на субнациональном уровне характеризуются повышенным риском.

- Обсудите, как требования 4.1, 4.6, 5.2 и 6.1 Стандарта ИПДО могут помочь в устранении этих рисков.

Шаг 2. Согласовать цели и разработать план мероприятий

- Определите цели по противодействию коррупции (например, содействие мобилизации доходов местными органами власти путем совершенствования методов сбора, мониторинга доходов и управления ими).
- Проведите сравнительный анализ сумм роялти, выплаченных центральному правительству и переведенных местным органам власти, а также в соответствующих случаях предоставьте рекомендации, которые послужат информационной основой для общественной дискуссии о невыплате роялти.
- Подготовьте аналитическую записку, где изложите рекомендации по устранению расхождений между расчетными и фактическими суммами переводов средств местным органам власти и усовершенствованию механизмов распределения доходов.
- Содействуйте проведению дискуссий между национальными и субнациональными органами власти в целях устранения этих несоответствий.
- Привлекайте государственные ведомства и компании к согласованию приоритетов и определению функций.
- Определите платформы для диалога на уровне местных общин для обсуждения полученных ИПДО выводов и включения представителей местных органов власти в состав МГЗС.

Шаг 3. Обеспечить реализацию мероприятий

- Договоритесь о достаточном финансировании на реализацию мероприятий.
- Осуществите мероприятия, которые вероятнее всего приведут к наибольшему воздействию.
- Организуйте посещение общин для мониторинга использования доходов на субнациональном уровне.

- Подготовьте пресс-релиз, который станет информационной основой для общественной дискуссии о результатах расследования случаев коррупции на субнациональном уровне.
- При сборе и использовании информации о коррупции на субнациональном уровне принимайте во внимание сроки проведения выборов в местные органы власти и распределения местного бюджета.

Шаг 4. Организовать мониторинг результатов

- Рассмотрите возможность включения в систему мониторинга следующих показателей:
 - Исходный ресурс: количество участников, участвующих в мероприятиях по развитию потенциала.
 - Прямой результат: повышение потенциала, о котором сообщают сами участники.
 - Конечный результат: усовершенствование практики, связанной с возникновением расхождений.

Экологические и социальные обязательства

Шаг 1. Выявить коррупционные риски, относящиеся к экологическим и социальным обязательствам

- Проведите диагностический анализ коррупционных рисков и подготовьте доклад или проконсультируйтесь с соответствующими заинтересованными сторонами для выявления уязвимых этапов (например, утверждение отчетов об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), выплата ущерба и сборы за реабилитацию), сырьевых товаров или практических подходов (например, несоблюдение обязательств, занижение/завышение показателей в отчетности о платежах и расходах). Установите, какие компании или государственные ведомства характеризуются повышенным риском.
- Обсудите, как требование 6.1 Стандарта ИПДО может помочь в устранении этих рисков.

Шаг 2. Определить цели и разработать план мероприятий

- Определите цели по противодействию коррупции (например, укрепление потенциала природоохранных ведомств в области предотвращения коррупции и увеличение социальных выгод для местных общин).
- Задokumentируйте и проанализируйте прошлые коррупционные дела, связанные с невыплатой и/или нецелевым использованием социальных и

экологических фондов.

- Составьте список экологических, социальных и управленческих обязательств (ESG) крупнейших компаний и проанализируйте их выполнение, а также сопоставьте фактические платежи с договорными обязательствами.
- Проведите наращивание потенциала среди бенефициаров на местном уровне по вопросам тщательного анализа раскрываемой информации и обеспечения подотчетности.
- Привлекайте местное население, природоохранные органы и компании к согласованию приоритетов и определению функций.
- Призывайте парламентариев принимать меры на основе полученных МГЗС выводов.

Шаг 3. Обеспечить реализацию мероприятий

- Договоритесь о достаточном финансировании на реализацию мероприятий.
- Осуществите мероприятия, которые вероятнее всего приведут к наибольшему воздействию.
- Организуйте посещение общин для мониторинга социальных и экологических проектов.
- Сопоставьте отчетность ИПДО с корпоративной отчетностью по ESG-показателям, чтобы снизить бремя отчетности.

Шаг 4. Организовать мониторинг результатов

- Рассмотрите возможность включения в систему мониторинга следующих показателей:
 - Исходный ресурс: количество соглашений о развитии общин и экологическом менеджменте, проанализированных на предмет фактических платежей или действий.
 - Прямой результат: выявленные несоответствия между фактическими и заявленными ESG-показателями.
 - Конечный результат: расследование несоответствий между фактическими и заявленными социальными и экологическими платежами.

Приложение С.

Дополнительные материалы

<p><u>Важнейшая задача: повышение эффективности управления цепочками создания стоимости в сфере добычи полезных ископаемых для обеспечения энергетического перехода</u></p> <p>ИПДО</p>	<p>В этом докладе представлен обзор глобальных цепочек создания добавленной стоимости по каждому из видов минерального сырья, необходимого для энергетического перехода, а также описаны риски и возможности в сфере управления.</p>
<p><u>Mining awards corruption risk assessment tool (MACRA)</u></p> <p>Transparency International</p>	<p>Этот инструмент предназначен для выявления и оценки основных причин коррупции в горнодобывающем секторе. Он применяется в горнодобывающей промышленности 23 юрисдикций и способствовал выявлению более 80 распространенных коррупционных рисков.</p>
<p><u>Diagnosing corruption in the extractive sector: a tool for research and action</u></p> <p>Институт управления природными ресурсами (NRGI)</p>	<p>Этот инструмент представляет собой гибкое и адаптируемое пошаговое руководство, которое предусматривает семь действий и помогает решать непростые задачи, выявлять и оценивать крупные случаи коррупции, расширять многостороннее участие и поддержку, а также разрабатывать и реализовывать планы действий по предотвращению коррупции в будущем.</p>
<p><u>How Anticorruption actors can use the EITI Standard</u></p> <p>Институт управления природными ресурсами (NRGI)</p>	<p>В этом руководстве содержится инструкция для субъектов в сфере противодействия коррупции, таких как организации гражданского общества, журналисты, МГЗС ИПДО и государственные правоохранительные органы. В нем описывается, как нововведения в Стандарте ИПДО 2023 могут помочь в продвижении усилий по противодействию коррупции.</p>
<p><u>Recommendations for strengthening the role of the EITI in the fight against corruption</u></p> <p>Институт управления природными ресурсами (NRGI)</p>	<p>В настоящей памятке подробно изложены рекомендации для ИПДО по повышению ее значимости в антикоррупционной деятельности.</p>

<p><u>Using the EITI Standard to combat corruption</u></p> <p>Transparency International</p>	<p>В этом документе освещается основной опыт борьбы с коррупцией посредством эффективного выполнения требований ИПДО по раскрытию информации в отношении выдачи лицензий (требование 2.2).</p>
<p><u>Preventing corruption in energy transition mineral supply chains</u></p> <p>Институт управления природными ресурсами (NRGI)</p>	<p>Экспертная группа по предотвращению коррупции в процессах добычи минерального сырья, необходимого для энергетического перехода, объединяющая мнения гражданского общества, правительств, научного сообщества и международных организаций, подготовила ряд важных рекомендаций по противодействию коррупции в цепочках поставок минерального сырья. Рекомендации были разработаны под руководством Института управления природными ресурсами (NRGI) в консультации с Центром ОЭСР по ответственному ведению бизнеса и ИПДО.</p>
<p><u>Race to renewables: tackling corruption and integrity risks in the renewable energy sector</u></p> <p>ИПДО</p>	<p>В этом отчете описываются коррупционные риски в секторе возобновляемой энергетики и предлагаются рекомендации заинтересованным сторонам по их устранению.</p>
<p><u>Corruption in extractive value chain</u></p> <p>ОЭСР</p>	<p>В этом документе обсуждаются различные виды рисков в добывающем секторе и приводятся практические рекомендации по их устранению.</p>
<p><u>How to address bribery and risks in mineral supply chains</u></p> <p>ОЭСР</p>	<p>В этом докладе представлены практические ответы на часто задаваемые вопросы о том, как компаниям выявлять, предотвращать и снижать риски, связанные со взяточничеством и коррупцией в процессах закупки минерального сырья, и как включать эту информацию в отчетность.</p>
<p><u>Twelve red flags: Corruption risks in the award of extractive sector licenses and contracts</u></p> <p>Институт управления природными ресурсами (NRGI)</p>	<p>В данном документе рассматривается более 100 случаев выдачи лицензий и заключения контрактов в нефтегазовой и горнодобывающей отраслях промышленности, которые послужили поводом для обвинений в коррупции. В документе перечислены 12 индикаторов риска коррупции в процессах выдачи лицензий и заключения контрактов и приведены наглядные примеры, иллюстрирующие каждый из них.</p>

<p><u>Beneficial ownership screening: Practical measures to reduce corruption risks in extractives licensing</u></p> <p>Институт управления природными ресурсами (NRGI)</p>	<p>В этом кратком обзоре приведены советы о том, каким образом правительства могут укрепить свою политику и процессы выдачи лицензий в добывающих отраслях, чтобы снизить основные коррупционные риски, связанные с сомнительными бенефициарными владельцами.</p>
<p><u>Anti-corruption in the renewable energy sector</u></p> <p>U4</p>	<p>В этом документе освещаются различные виды рисков в секторе возобновляемой энергетики и рассказывается, каким образом местная политическая экономика влияет на эти риски.</p>
<p><u>Guideline for monitoring and evaluation of the EITI</u></p> <p>Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ)</p>	<p>В этом руководстве кратко излагается, каким образом мониторинг и оценка соотносятся с конкретными требованиями Стандарта ИПДО, и описываются преимущества наличия надежной системы мониторинга и оценки. В нем также представлен общий механизм оценки результатов и конкретные действия, которые предлагается предпринять МГЗС для разработки и внедрения системы мониторинга и оценки. Руководство применялось в нескольких странах, включая Украину, Мавританию и Того.</p>
<p><u>A users' guide to measuring corruption</u></p> <p>Global Integrity / ПРООН</p>	<p>В этом руководстве представлен критический обзор показателей и методологических подходов, применяемых для оценки коррупции и антикоррупционной деятельности, включая их достоинства и недостатки. В нем излагаются передовой опыт и практические примеры использования признаков коррупции и противодействия коррупции.</p>
<p><u>Approaches to monitor identified external corruption risks in development programmes</u></p> <p>U4 / Transparency International</p>	<p>В этом обзоре исследований представлены стратегии и методы измерения коррупции и коррупционных рисков на каждом из этапов цепочки создания добавленной стоимости в программах развития, при этом основное внимание уделяется коррупционным рискам, которые труднее выявить и измерить.</p>
<p><u>Monitoring and evaluation (M&E) of anti-corruption activity plans</u></p>	

Всемирный банк	<p>В данной записке представлен передовой опыт, демонстрирующий эффективность усилий по противодействию коррупции, при этом основное внимание уделяется их реализации в Италии. В ней изложена надлежащая практика выбора индикаторов и описаны компетенции, необходимые для разработки и внедрения системы мониторинга и оценки.</p>
----------------	---

Endnotes

- 1 Для целей настоящего руководства термин «коррупция» означает «злоупотребление вверенной властью ради личной выгоды» в соответствии с определением организации Transparency International.
- 2 Alexandra Gillies (2019). *The EITI's Role in Addressing Corruption*. Источник: <https://eiti.org/document/eitis-role-in-addressing-corruption>; NRGi (2021), *How can anti-corruption actors use EITI disclosures?* Источник: <https://resourcegovernance.org/publications/how-can-anti-corruption-actors-use-eiti-disclosures>.
- 3 Для получения дополнительной информации и сведений о других видах рисков см. NRGi (2021), *Recommendations for Strengthening the Role of the EITI in the Fight Against Corruption*. Источник: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/recommendations-strengthening-role-EITI-against-corruption>.
- 4 Global Witness (2021). *Jade and Conflict: Myanmar Vicious Circle*. Источник: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/natural-resource-governance/jade-and-conflict-myanmars-vicious-circle/>.
- 5 Пример, подтверждающий высокую вероятность коррупции в торговле сырьевыми товарами с динамическим ценообразованием, см. в OpenOil (2018), *EITI Commodity Trading in Indonesia*. Источник: <https://eiti.org/document/commodity-trading-in-indonesia>.
- 6 Пример, иллюстрирующий использование политических мер децентрализации в корыстных целях, см. в Transparency International Australia (2017), *The risk assessment of corruption in the awarding of mining permits in Indonesia*. Источник: <https://transparency.org.au/publications/indonesia-risk-assessment-of-corruption-in-the-awarding-of-mining-permits/>.
- 7 NRGi (2015). *Local Content - Strengthening the Local Economy and Workforce*. Источник: <https://resourcegovernance.org/publications/primer-local-content>.
- 8 NRGi (2021). *Diagnosing Corruption in the Extractive Sector: A Tool for Research and Action*. Источник: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/diagnosing-corruption-extractive-sector-tool-research-and-action>.

- 9 NRG1 (2021). How Can Anti-Corruption Actors Use EITI Disclosures? Источник: <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/how-can-anti-corruption-actors-use-eiti-disclosures>.
- 10 См. ИПДО (2022). Методическое руководство: составление рабочего плана ИПДО. Источник: <https://eiti.org/guidance-notes/establishing-eiti-work-plan>.



Extractive Industries
Transparency Initiative

Rådhusgata 26
0151 Осло
Норвегия

+47 222 00 800
secretariat@eiti.org
eiti.org