

НАДАННЯ ПРАВ КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

ЗМІНИ ДЛЯ КРАЩОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У НАФТОГАЗОВІЙ СФЕРІ

Підготовку цієї аналітичної записки здійснено у рамках проекту “Покращення управління природними ресурсами у видобувному секторі завдяки участі в імплементації Плану дій на виконання Концепції розвитку газовидобувної галузі України до 2020 року” за підтримки Інституту з управління природними ресурсами (NRGI). Проект виконується аналітичним центром DiXi Group. Погляди чи твердження, висловлені у документі, не обов’язково відображають погляди Інституту з управління природними ресурсами.

Серед ключових цілей проекту - інформаційна підтримка внесення змін до законодавства у сфері надрокористування шляхом збільшення поінформованості парламенту про необхідність підвищення рівня прозорості у видобувних галузях на основі відповідних результатів дослідження Індексу RGI 2017, а також сприяння подальшого реформування видобувного сектору України.

Зміст

<i>Рекомендації</i>	4
<i>Вступ</i>	7
<i>Регулювання в Україні</i>	9
<i>Регулювання у Румунії</i>	14
<i>Регулювання у Мексиці</i>	19

Рекомендації

Уданий записці проаналізовано порядок і процедури надання прав на користування надрами в Україні, Румунії та Мексиці. Обидва закордонні кейси пропонують цікаві практики, які можуть бути застосовані в Україні для залучення інвестицій та проведення прозорих конкурсів на нафтогазові ділянки.

Аналіз регулювання у згаданих державах дозволяє зробити наступні рекомендації для України:

- ▶ **Електронні аукціони мають стати постійно діючим механізмом отримання спеціального дозволу на користування надрами.** Це означає перехід від їх тимчасового або експериментального застосування до постійної практики. Для проведення аукціонів виключно шляхом електронних торгів треба перевести тимчасовий порядок, закріплений постановою КМУ №848 від 17 жовтня 2018 р., на постійну основу, скасувати постанову № 594 та привести у відповідність постанову №615 від 30 травня 2011 р. Такий крок дозволить забезпечити рівні та прозорі умови доступу до надр для усіх бажаючих.
- ▶ **Спеціальні або виключні умови отримання спецдозволу поза конкурентними процедурами**

(аукціону або конкурсу на УРП) повинні бути виключені. Зокрема, необхідні точкові зміни до Кодексу про надра та порядку надання спеціальних дозволів, щоб закріпити для нафтогазових надр “наскрізний” характер спецдозволу. Тобто види діяльності мають включати і геологічне вивчення, і дослідно-промислово розробку, і подальше видобування. Закріплення такої практики дозволить усунути корупційні ризики як на національному, так і на місцевому рівні, коли зміна виду користування надрами потребує проходження непрозорих процедур. Для “наскрізного” спецдозволу слід також чіткіше визначити види діяльності, для яких проведення оцінки впливу на довкілля є обов’язковим, у повній відповідності до критеріїв, визначених Директивою 2011/92/ЄС.

- ▶ **Розглянути запровадження конкурсу на спеціальні дозволи як конкурентної процедури, яка враховує якісні критерії.** Така процедура мають враховувати інші, крім цінової пропозиції, критерії при оцінці заявок на отримання спецдозволу. Це означає наявність, за прикладом Румунії, чітких та вимірюваних індикаторів, які мають бути оцінені у процесі оцінки пропозицій учасників.

Пакет документів, наприклад, може вимагати детальної програми робіт та слугувати підтвердженням фінансових чи інших ресурсів для реалізації цієї програми. Набір критеріїв оцінки, відповідно, має бути дзеркальним до визначених вимог. Такий підхід дозволить врахувати якісні критерії вибору переможця, усунути від участі у таких конкурсах компаній-«одноденки» без ресурсів.

- ▶ **Передбачити можливість обрати переможця аукціону навіть у випадку подачі однієї заявки.** Дана пропозиція вже діє при проведенні конкурсу на укладання УРП. Зокрема, за законом про УРП, конкурс відбувається навіть коли заявку подав один учасник, “у разі виконання ним усіх умов конкурсу”. Поширення такої практики на аукціони вимагає точкової зміни до відповідного порядку. Проте, ця невелика зміна дозволить уникнути випадків, коли конкуренцію імітують, шукаючи партнера для “розіграшу” ділянки. Крім того, держава зможе залучити інвестора на ділянку, з різних причин непривабливі для великої кількості гравців, коли на торги може надійти одна заявка.
- ▶ **Розглядати УРП як особливий режим для складних ділянок або масштабних проектів із застосуванням новітніх технологій, а не як альтернативу аукціонам.** Наразі ділянки можуть виставлятися або на аукціон, або на конкурс з укладання УРП. При цьому, умови проведення конкурсу на УРП є

досить широко сформульованими (наприклад, потреба “поглибленої розвідки ділянки надр” або “утворення нових робочих місць”). Це дозволяє номінувати на УРП будь-яку нафтогазову ділянку та в підсумку отримати набагато кращі умови, ніж при звичайному ліцензійному режимі. Зміни до Закону «Про угоди про розподіл продукції» (ст. 6) або на рівні підзаконних актів мають деталізувати умови для ділянок під УРП, на рівні конкретних, вимірюваних індикаторів або мінімальних показників.

- ▶ **Запровадити спеціальні процедури та критерії оцінки для нафтогазових і гірничих видобувних проектів.** З огляду на специфіку діяльності, регулювання видобутку вуглеводнів, як правило, здійснюється окремими законами та навіть органами. Такий підхід підтверджується досвідом багатьох держав, у тому числі Румунії та Мексики. В Україні це вимагатиме системних змін до законодавства – через внесення змін до Закону “Про нафту і газ” та Гірничого закону, і/або кодифікацію цих положень у новій редакції Кодексу про надра. Ці зміни дозвольть, серед іншого, реалізувати сучасні практики регулювання – зокрема, запровадити єдиний дозвільний орган за принципом “єдиного вікна” або “парасольки”, спростити процедури отримання дозволів та здійснення контролю.

- ▶ **Чітко розмежувати дозвільні та інформаційно-наукові функції Держгеонадр, усунути невластиві функції.** Наразі Держгеонадра поєднує функції дозвільного органу та традиційної геологічної служби, що є потенційним конфліктом інтересів. У більшості держав ці функції розділені, і розглянуті кейси не виняток. Так, SGM у Мексиці та IGR в Румунії займаються управлінням фондами геологічної інформації, науковою роботою, забезпечують галузь даними та дослідженнями. Тоді як наданням ліцензій, контролем за надрокористуванням та реалізацією публічної політики займаються або агенція з управління надрами (NAMR в Румунії), або орган з інтегрованого управління видобутком вуглеводнів (CNH у Мексиці).

Першим етапом у реформі Держгеонадр може стати відокремлення функцій на рівні окремих директоратів та підрозділів. Підрозділи, що виконують надлишкові функції – тобто ті, які можуть і повинні виконувати гравці ринку, – слід ліквідувати або реорганізувати.

Наступний етап – виділення регулюючих та дозвільних функцій в сфері надрокористування у новий орган – потребуватиме політичного рішення. Це вимагатиме змін до низки законів та положень, аби передати новому органу усі функції, пов'язані із видобутком, забезпечити його незалежність та фаховість. Інституційні зміни можуть мати на меті

комплексний супровід інвесторів у нафтогазовій сфері.

- ▶ **Запровадити можливість відчужувати права на користування надрами.** Поки єдиними механізмами отримання прав надрокористування (або їх частки) є купівля чи входження в акціонерний капітал компанії-власника спецдозволу, або ж – лише для УРП – передача інвестором прав та обов'язків (за згодою держави та низки умов).

Зміни щодо повного або часткового продажу права користування надрами треба внести до Кодексу про надра (ст. 16), а також розробити підзаконну базу. На рівні порядків слід передбачити процедури авторизації з боку державних структур та умови, на яких передається відповідне право. У тому числі, за прикладом Мексики, варто розглянути механізми укладення угод типу “farm-out” та інших. Такі зміни стимулюватимуть M&A активність на ринку та будуть можливістю залучити інвестиції, серед іншого, в “сплячі ліцензії”.

- ▶ **Планувати конкурсні процедури, організувати “раунди” для реалізації спеціальних дозволів.** Практика Держгеонадр із підготовки та одночасного запуску електронних торгів для групи ділянок має стати усталеною. Таких “раундів” може бути від 1 до 3 на рік, а ділянки слід підбирати таким чином, щоб зацікавити як великих транснаціональних інвесторів,

так і середні компанії. Такий підхід слід відпрацювати на рівні практики Держгеонадр, яка може анонсувати потенційні ділянки та вивчати зворотній зв'язок від зацікавлених інвесторів. Календар ліцензійних “раундів” також варто узгодити із запуском конкурсів на УРП – для цього необхідна міжвідомча взаємодія.

Крім того, інвестори повинні мати достатній час для вивчення ділянок та підготовки якісних заявок. Це може вимагати змін до відповідних порядків надання

спецдозволів та закону про УРП, аби переглянути граничні терміни між оприлюдненням оголошень та завершенням прийому заявок.

Метою групування ділянок у межах “раундів” є залучення якомога більшої кількості аплікантив, а більш тривалого періоду підготовки – отримання якісних заявок. Це також дозволяє забезпечити максимальну відкритість – організувати роудшоу, інвестиційні конференції, іншим чином поінформувати потенційних заявників.

Вступ

В Україні спостерігається складна ситуація з наданням прав на користування надрами. З одного боку, існує проблема тривалого непроведення аукціонів на спецдозволи з розробки нафтогазоносних надр. За оцінкою BRDO, протягом 2013-2017 років було реалізовано 23 спецдозволи за результатами аукціонів, при цьому всього видано 146 спецдозволів, тобто 84% прав на користування надрами було надано поза конкурсними та публічними процедурами¹. Причиною є наявність все ще значного переліку підстав видачі спецдозволів без проведення аукціону. У 2018 році Держгеонадрами проведено перший за 2 роки аукціон з продажу прав на користування нафтогазоносними надрами, однак дві реалізовані ділянки радикально не вплинули на ситуацію.

Окрім обмежень доступу інвесторів до нових проектів (greenfield) існує

досить обмежений набір залучення капіталу в розвиток існуючих площ (brownfield) проектів. Історично угоди про спільну діяльність, які укладалися за участі державних компаній (зокрема “Укргазвидобування”²) з приватними партнерами, виявлялися прикриттям для порушень та схем вимивання прибутку - попри поодинокі приклади успішної співпраці з добросовісними інвесторами³. Крім того, з огляду на недосконалість регулювання в частині нагляду та недостатню прозорість видобувних компаній, в Україні зберігається проблема так званих “сплячих ліцензій” - ділянок, де не спостерігається будь-якої активності з розробки надр. На фоні низької M&A активності, зокрема продажу та купівлі компаній у секторі, такі

1 https://cdn.regulation.gov.ua/62/df/f1/89/regulation.gov.ua_Регулювання%20доступу%20до%20нафтогазоносних%20надр_07.12.18_web.pdf

2 <http://ugv.com.ua/uk/page/ukrgazvidobuvanna-rozivalo-u-stokgolmskomu-arbitrazi-dogovir-pro-spilnu-dialnist-z-karpatigaz>

3 <https://www.shell.ua/medianoвини-шелл/новини-2015/шелл-та-укргазвидобування-завершили-пошуково-розвідувальні-роботи.html>

ділянки тривалий час не розробляються та залишаються недоступними для інвесторів, які бажають отримати відповідні права.

При цьому, в останні роки уряд, парламент та зацікавлені сторони зробили чимало для вирішення цих проблем. Виконано велику кількість завдань, визначених планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку газовидобувної галузі України (розпорядження Кабінету Міністрів від 28 грудня 2016 р. №1079-р⁴), а також оновленої у жовтні 2018 року⁵ версії цього плану. Зокрема, в цілому спрощено дозвільну систему для нафтогазових ділянок, внесено зміни до порядків надання спеціальних дозволів та проведення аукціонів для більш відкритого і справедливого доступу до прав надрокористування, лібералізовано доступ до геологічної інформації. Також відбувся запуск електронних аукціонів з продажу спеціальних дозволів та ініційовано проведення конкурсів на укладення УРП, що дозволить збільшити кількість спецдозволів, наданих за підсумками відкритих конкурсних процедур.

З іншого боку, перед урядом і парламентом стоїть завдання подальшого вдосконалення процедур надання прав на користування нафтогазоносними надрами. Це, зокрема, прийняття нового Кодексу про надра і/або вдосконалення Закону “Про нафту і газ”, більш чітке визначення розрахунку плати за надання спецдозволів, запуск електронної системи подання документів, реформа

Державної служби геології та надр, а також забезпечення звітування про діяльність та платежі на рівні проектів.

Експерти DiXi Group вже надавали свої пропозиції, ґрунтуючись на кращих світових практиках, у Дорожній карті реформ у політиці управління природними ресурсами⁶. Серед пропозицій - створення єдиного дозвільного органу та моделювання за принципом «єдиного вікна» документу на всі права, необхідні для надрокористування, а також структурна реформа Держгеонадр з метою розділення дозвільних (ліцензійних) та інформаційно-наукових функцій.

Дана аналітична записка стосується більш прикладного досвіду надання прав на користування надрами. Застосовні процедури в Україні порівнюються із такими в Румунії та Мексиці. Ці два кейси були відібрані на основі наступних критеріїв: досвід залучення іноземних інвесторів, розкриття інформації про конкурси на ділянки, географію (правові системи), позиції в Індексі управління ресурсами (RGI).

Експерти DiXi Group вважають, що окремі механізми можуть бути застосовними в Україні, щоб забезпечити стале використання природних ресурсів та залучити добротні компанії з кращими стандартами операційної діяльності, звітності, збереження довкілля, охорони здоров'я та безпеки.

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-2016-%D1%80>

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/842-2018-%D1%80>

⁶ http://dixigroup.org/storage/files/2017-11-16/road_map_web_1.pdf

Регулювання в Україні

Процедура отримання спецдозволів в Україні, порівняно з іншими державами, багатими на природні ресурси, є досить складною та довготривалою. За оцінкою Індексу управління ресурсами (RGI) у 2017 році, нафтогазовий сектор України отримав всього 49 зі 100 балів та посів 44 місце серед 89 країн⁷. Одночасно, через надмірне регулювання ці процеси часто супроводжувались скандалами та містять потенційні корупційні ризики. За оцінкою BRDO, із 83 нормативно-правових актів, 12 мають ознаки незаконності та вимагають скасування/змін, ще 24 виявлені такими, що не повністю відповідають законодавству та потребують актуалізації⁸.

Зважаючи на це, реформа Державної служби геології та надр, яка видає спеціальні дозволи на видобуток корисних копалин, є важливим елементом реформування видобувного сектору. За даними оцінки експертів Асоціації геологічних служб Європи, 80% функцій Держгеонадр “є непотрібними”, їх може виконувати приватний сектор⁹.

Разом з тим, у жовтні 2018 року уряд прийняв рішення¹⁰ про запровадження електронних аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами. За задумом, це дозволить якісно та оперативно обслуговувати потенційних надрокористувачів, які звертаються до Держгеонадр за отриманням спеціального дозволу. Незалежно від місця знаходження, в день проведення торгів компанії зможуть взяти участь в онлайн-аукціоні. Система електронних торгів працюватиме в режимі реального часу, тобто будь-хто матиме можливість спостерігати за процесом.

Варто відзначити, що зміни в правовому регулюванні відбуваються на рівні підзаконних актів, оскільки Кодекс України про надра від 1994 року¹¹, попри численні зміни, досі ґрунтовно не оновлено. Аналогічна ситуація склалася із Законом “Про нафту і газ” 2001 року¹². Натомість ключовим документом є постанова Кабінету Міністрів від 30.05.2011 року №615¹³, якою затверджений Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами. Інший документ, який регламентує порядок проведення аукціонів, - постанова

7 http://dixigroup.org/storage/files/2017-07-15/rgi_ukr_web-1.pdf

8 Зелена книга “Регулювання доступу до нафтогазоносних надр”

9 http://geoinf.kiev.ua/wp/wp-content/uploads/2016/05/SGSSU-Assessment_A4_EN.pdf

10 <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-realizaciyu-eksperimentalnogo-proektu-iz-789>

11 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80>

12 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2665-14>

13 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF>

Кабінету Міністрів від 30.05.2011 року №594¹⁴. Абсолютно відмінний порядок визначається Законом “Про угоди про розподіл продукції”¹⁵, за яким спеціальний дозвіл надається на підставі результатів конкурсу та укладеної угоди.

Спеціальні дозволи, серед іншого, надаються на такі види користування надрами:

- ▶ геологічне вивчення;
- ▶ геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислова розробка;
- ▶ видобування;
- ▶ окремо для нафтогазоносних надр - геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислова розробка, з подальшим видобуванням.

На кожен вид користування надрами в межах конкретної ділянки надається окремий дозвіл на визначений строк, у тому числі:

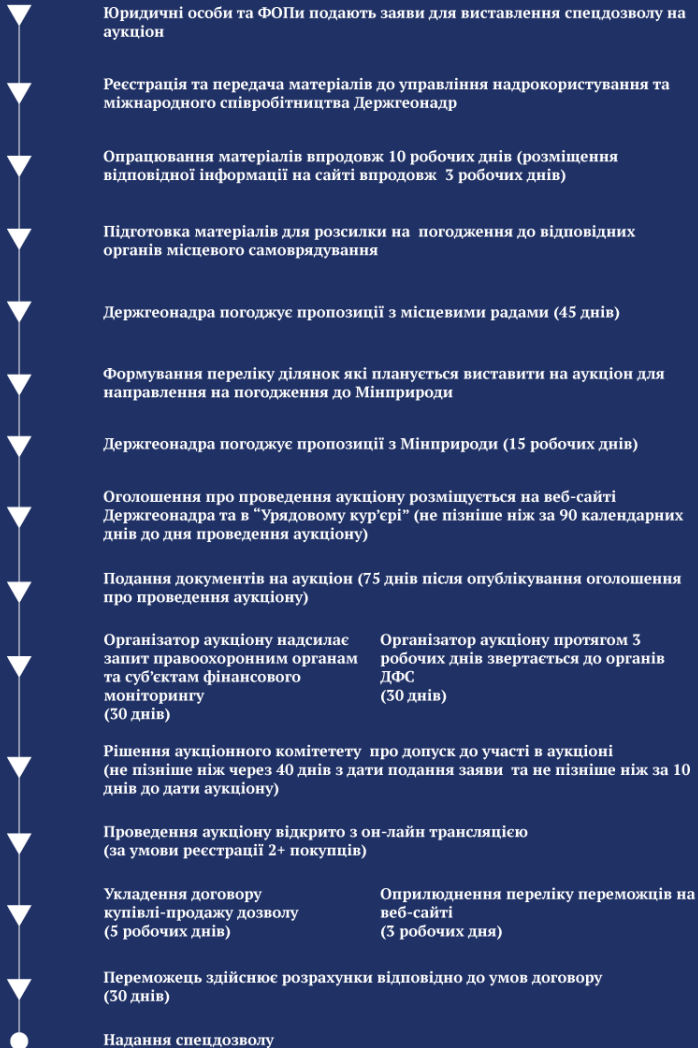
- ▶ 5 років - на геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислову розробку (10 років для нафтогазових родовищ на шельфі);
- ▶ 20 років - на видобуток (30 років для нафтогазових родовищ на шельфі);
- ▶ 20 років - на геологічне вивчення і видобуток для нафтогазових родовищ (30 років - на шельфі, у тому числі на дослідно-промислову розробку з подальшим видобутком)¹⁶.

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/594-2011-%D0%BF>

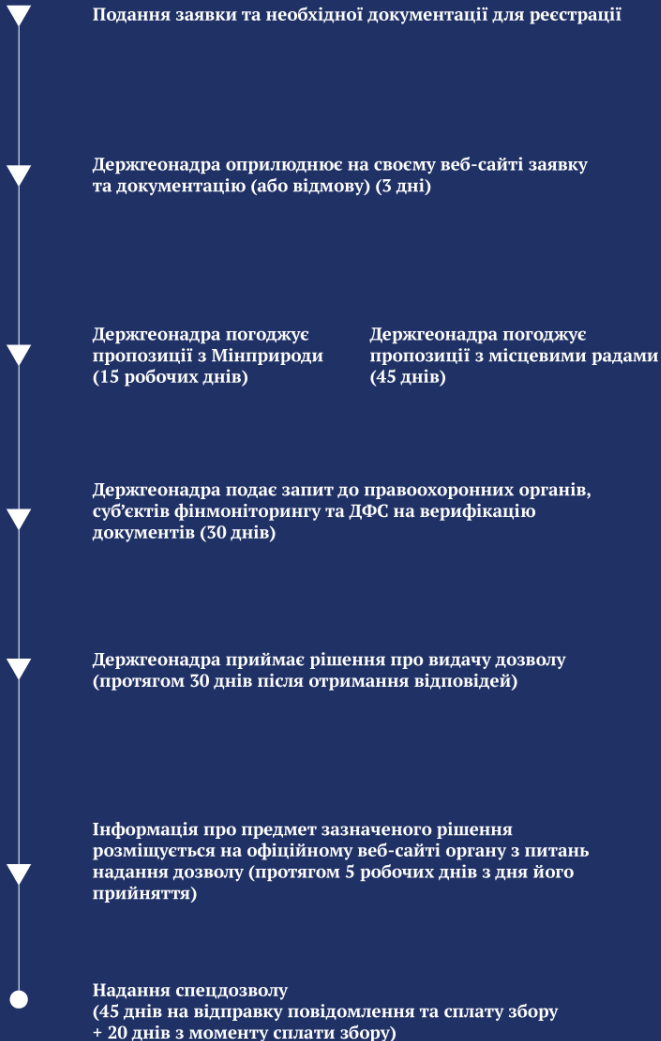
¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>

¹⁶ Строк геологічного вивчення не може перевищувати 10 років.


Через аукціон




Без аукціону



УРП (конкурс)*

- 
- Інвестор звертається до КМУ або Міжвідомчої комісії щодо проведення конкурсу на УРП (3 міс.)
 - Інвестор отримує повідомлення про прийняте рішення (2 міс.)
 - Міжвідомча комісія публікує анонс конкурсу
 - Подача заявок (1-3 міс.)
 - Проведення конкурсу, визначення переможця (рішення КМУ)
 - Укладення УРП (не пізніше 12 міс. з дня опублікування результатів конкурсу)
 - Надання спецдозволу (на умовах, визначених УРП)

Електронні торги

- 
- Держгеонадра готує з урахуванням заяв юридичних осіб та ФОПів пропозиції щодо переліку ділянок надр
 - Держгеонадра погоджує пропозиції з Мінприроди (15 робочих днів)
 - Держгеонадра погоджує пропозиції з місцевими радами (45 днів)
 - Оголошення про проведення аукціону розміщується Держгеонадрами у системі електронних торгів та веб-сайті (10 робочих днів з дня затвердження Порядку переліку ділянок надр та прийняття рішення про проведення аукціону)
 - Реєстрація учасників у системі
 - Проведення аукціону (90 днів**)
 - Передача протоколу аукціону для підписання та опублікування в системі електронних торгів до Держгеонадр (3 робочих днів)
 - Укладення договору купівлі-продажу дозволу (30 робочих днів)
 - Надання спецдозволу (40 робочих днів)
 - Переможець здійснює розрахунки відповідно до умов договору (30 робочих днів)

* УРП може бути укладена без конкурсу, якщо відповідна ділянка надр містить незначні запаси або надрокористувач вже має спецдозвіл (так звана «конвертація» звичайного спецдозволу в УРП).

** Строк для нафти, природного газу, конденсату; 50 днів для інших корисних копалин.

Регулювання у Румунії

Видобуток корисних копалин в Румунії регулюється двома законами: Гірничим законом¹⁷ та Законом про вуглеводні¹⁸. Перший поширюється переважно на гірничодобувну промисловість та стосується видобутку металевих руд, бурого та кам'яного вугілля, солі, мінеральних вод та інших неметалевих копалин. Другий закон – регулює видобуток вуглеводнів, а саме нафти, конденсату та природного газу. Обидва акти визначають, що всі ресурси, які зосереджені на території Румунії та в економічній зоні країни на шельфі Чорного моря знаходяться в державній власності, а право на їх видобуток в обмін на виплату ренти може отримати будь-яка юридична особа.

Румунським законодавством визначено, що регулятором у сфері всього видобутку є Національне агентство з природних ресурсів (NAMR). Власне, на цей орган покладено функції (1) визначення умов угод на видобуток вуглеводнів та їх підписання від імені держави, (2) регулювання всіх операцій, пов'язаних з розвідкою і видобутком вуглеводнів, (3) здійснення контролю відповідної діяльності, (4) ведення бази даних геологічної інформації та інше. Також на NAMR покладені функції з регулювання діяльності підземних

сховищ вуглеводнів та трубопроводів у нафтогазових промислах.

Для здійснення нафтогазових операцій, а саме розвідки, розробки родовищ, видобутку, компанії укладають угоду та отримують родовища в концесію на термін до 30 років, при цьому відповідну угоду можуть продовжити за згодою компанії-оператора та NAMR ще на 15 років. Всі деталі угоди компанія узгоджує з NAMR, а затверджує її уряд Румунії своїм рішенням.

Угода укладається румунською мовою в письмовій формі і не обов'язково має включати весь перелік можливих нафтогазових операцій. Дозвіл для фактичного початку робіт у письмовій формі надає NAMR після отримання компанією всіх необхідних дозволів та погоджень, що вимагаються законодавством Румунії.

Для початку видобутку компанія має отримати екологічний дозвіл від Національного агентства з охорони навколишнього середовища. Цей дозвіл як для розвідки, так і для здійснення видобутку надається протягом більше п'яти місяців. У разі, якщо ділянка знаходиться в руслах річок або на території, що має культурну цінність

17 http://www.namr.ro/wp-content/uploads/2018/04/LM85_2003modif2016.pdf

18 <http://www.namr.ro/wp-content/uploads/2014/01/LP2382004.pdf>

(на ній розміщені об'єкти культурної спадщини), то дозвіл мають надати Національна компанія «Румунські води» та Міністерство культури відповідно.

Варто зазначити, що власник ліцензії на проведення нафтогазових операцій також має право повністю або частково продати своє право іншій компанії, лише за умови попереднього письмового дозволу NAMR. Разом з тим, закон про вуглеводні залишає за NAMR право припинити концесію у ряді випадків. Зокрема, якщо (1) компанія протягом 60 днів не здійснює нафтогазові операції без згоди регулятора; (2) компанія не виплачує ренту протягом 6 місяців з моменту закінчення терміну на здійснення відповідної виплати; (3) екологічний дозвіл відкликано; (4) компанія порушує умови угоди про концесію, надає недостовірні дані про результати діяльності та інше.

Угода щодо нафтогазових операцій укладається виключно з переможцем відкритого конкурсу на визначену ділянку. Процес відбору детально описано у методологічних роз'ясненнях¹⁹ до Закону про вуглеводні. Він умовно складається з трьох етапів: (1) ініціювання концесії, (2) підготовка до проведення конкурсу та (3) власне проведення конкурсу і визначення переможця. До участі у конкурсах допускаються як румунські, так й іноземні видобувні компанії.

Перший етап

Початком процесу є ініціювання проведення конкурсу на концесію нафтогазових площ. Ініціювати конкурс на певну площу може як NAMR, який готує перелік ділянок, так і сам інвестор. У другому випадку компанія подає заявку до Національного геологічного фонду (FGN)²⁰ на доступ до інформації про ресурси та резерви на певній ділянці, оплачує збір за користування інформацією та підписує угоду про нерозповсюдження отриманих даних. FGN за умови виконання всіх вимог надає запитувачу інформацію у 10-денний строк.

Користуючись отриманими від FGN даними, компанія може підготувати запит до NAMR про проведення конкурсу на запитувану ділянку. З моменту отримання такого запиту, регулятор протягом 45 днів перевіряє та визначає межі площі, її координати, і ухвалює відповідне рішення про можливість виставлення на конкурс. Про ухвалене рішення ініціатора інформують у 5-денний термін.

У підсумку, перелік нафтогазових площ для концесії, що виставляються на відкритий конкурс, затверджується протягом 15 днів наказом голови NAMR та публікується в офіційному віснику Румунії та в Офіційному журналі ЄС. Для кожної площі деталізується геодезичні координати ділянки та період збору заявок на участь. Згідно із законом, цей термін становить не менше 30 днів та не більше 270 днів. Також, у разі необхідності, зазначається інформація про можливі пільгові умови та інші дані.

¹⁹ <http://www.namr.ro/wp-content/uploads/2013/02/hot20752004.pdf>

²⁰ Адміністратором FGN є національна геологічна служба – Геологічний інститут Румунії (IGR)

Другий етап

Процес продовжується підготовкою до проведення відкритого конкурсу на концесію нафтогазових площ. На цьому етапі NAMR розробляє та затверджує порядок проведення конкурсу, зокрема кожного туру торгів між учасниками. Також, протягом 30-90 днів з дати опублікованого наказу голови NAMR готується розширений перелік інформації про ділянки, що виставляються на аукціон. Ця інформація також затверджується наказом голови NAMR та оприлюднюється в офіційному віснику Румунії.

На цьому етапі починається збір заявок від компаній на участь у відкритому конкурсі. Їх реєструють та підписують договори про нерозголошення інформації. Також учасники відкритого конкурсу мають можливість ознайомитись з базовим текстом угоди та, за окрему плату, отримати доступ до додаткових даних про лот.

Третій етап

Процес завершується, власне, проведенням конкурсу і визначенням переможця. Зареєстровані та допущені до участі в торгах учасники вивчають всю інформацію про лоти та подають свої пропозиції. Для цього відводиться від 3 до 6 місяців, залежно від рішення NAMR. На один лот від учасника подається лише 1 пропозиція, проте компанія може надати пропозиції на кілька лотів.

Процедура подачі пропозицій вимагає від компаній оформлювати їх румунською мовою та в письмовій формі у двох примірниках (другий

- для зберігання в архіві). При цьому, відповідальність за повноту інформації несе сама компанія, як і за дотриманням часових вимог для подачі пропозиції. Формат пропозиції – це визначений перелік документів, що повинні бути вкладені у два конверти.

У “внутрішньому” конверті має міститись пропозиція щодо програми виконання нафтогазових операцій, оцінка їх вартості, оцінка впливу на довкілля внаслідок реалізації програми робіт та програма відновлення довкілля. Також до цього конверту додається інформація про учасника торгів: назва та адреса.

У “зовнішньому” конверті, крім “внутрішнього” конверту, докладаються наступні документи:

- ▶ декларація про участь із зазначенням назви площі, що виставлена на конкурс, її позиції в списку лотів та геодезичними координатами у відповідності до затвердженого наказу голови NAMR (на першому етапі); декларація має бути підписана керівником компанії-претендента та з печаткою;
- ▶ відомості про компанію, а саме (а) назву, (б) адресу реєстрації, (в) реєстраційний або фіскальний код, (г) розмір акціонерного капіталу, (ґ) інформацію про акціонерів або асоційованих учасників, (д) ім'я, посаду, контактну інформацію особи, що буде брати участь в торгах;
- ▶ копія свідоцтва про реєстрацію учасника (відбувається на другому етапі);

- ▶ свідоцтво, видане Національним управлінням торгової реєстрації²¹;
- ▶ перелік даних FGN, на основі яких підготовлено пропозицію, а також підтвердження законного володіння цими даними: рахунок-фактура видана FGN та відповідна квитанція про сплату;
- ▶ рекомендаційний лист від банку, де має бути зазначена інформація про ліквідність компанії, її платоспроможність;
- ▶ інші документи, видані держорганами, що засвідчуються доброчесність компанії: зокрема, відомості про страхування співробітників (медичне, соціальне, інше), відомості про своєчасну сплату податків тощо; для іноземних компаній, що не здійснювали попередню господарську діяльність в Румунії – останній річний звіт.

Подані пропозиції – конверти з визначеною документацією у двох примірниках – NAMR відповідно реєструє та зберігає до моменту публічного відкриття. Якщо конверт пошкоджено або недотримано термінів для подачі пропозицій, то таку документацію не буде зареєстровано. Також, при розгляді пропозицій при відкритті зовнішнього конверту, якщо у наданих документах бракуватиме якихось відомостей, то пропозиція автоматично відхиляється, без подальшого розгляду документів, вкладених до “внутрішнього” конверту.

Після завершення строку подання пропозицій, затверджена наказом голови NAMR комісія публічно, у присутності представників компаній-претендентів, відкриває конверти та перевіряє дотримання вимог до документів.

Відповідний протокол передається в роботу комісії з оцінки, яка і визначає переможців по кожному лоту. Стаття 49 методологічних роз'яснень до Закону про вуглеводні чітко визначає перелік індикаторів, що оцінюються, та можливу кількість балів. Для оцінки пропозицій щодо здійснення розвідки застосовуються 6 індикаторів (загалом від 70 до 120 балів), для видобутку – 7 індикаторів (загалом від 70 до 130 балів). У випадку, якщо найвищу підсумкову оцінку отримали дві і більше компаній, то перевагу надають тій, у якої вища оцінка за запропонованою програмою робіт. Також, комісія з оцінки продовжує роботу з переможцем у контексті узгодження тексту угоди на здійснення нафтогазових операцій.

21 <https://www.onrc.ro/index.php/en/>

Румунія

етапи отримання нафтогазових ділянок у концесію

Іцінювання концесії

Ініціатор компанії

Ініціатор концесії NAMR

Отримання геоінформації від FGN (протягом 10 днів з моменту сплати)

Подання пропозиції в NAMR

NAMR розглядає пропозицію, ухвалює рішення (до 45 днів)

NAMR інформує компанію (до 5 днів з моменту ухвалення)

NAMR формує перелік нафтогазових площ, що виставляються на конкурс

Публікація наказу в офіційному віснику (до 15 днів з моменту формування списку)

Прийом та реєстрація заявок на участь в конкурсі (30-270 днів)

NAMR розробляє та затверджує порядок проведення конкурсу

NAMR готує деталізовану геоінформацію про площі (30-90 днів з моменту публікації наказу NAMR)

Подання конкурсних пропозицій (3-6 міс)

Конкурсна комісія NAMR публічно відкриває подані конкурсні пропозиції

Конкурсна комісія оцінює пропозиції та інформує учасників про результати (15-30 днів)

Конкурсна комісія узгоджує з переможцями умови концесії

Уряд затверджує угоди на концесію (термін дії до 30 років та можливість продовжити ще на 15 років)

Регулювання у Мексиці

Особливістю Мексики є той факт, що донедавна права на розробку нафтогазоносних надр надавалися виключно державній компанії PEMEX. Енергетична реформа 2013/2014 рр. зруйнувала цю монополію: попри те, що надра продовжують бути власністю держави, їх розробку та видобуток ресурсів можуть провадити і приватні компанії, у тому числі закордонні інвестори.

Реорганізація державної нафтогазової та нафтохімічної компанії PEMEX поклала більшу відповідальність на Національну комісію з вуглеводнів (CNH), що займається регулюванням, контролем та оцінкою всієї діяльності з розвідки та видобутку вуглеводнів, на Комісію регулювання енергетики (CRE), а також спонукала до створення нового регулятора - Агентства з питань промислової безпеки та захисту навколишнього середовища (ACEA), який видає екологічні дозволи перед початком розвідки, буріння та видобутку.

В ході реформи у Мексиці було змінено Конституцію, прийнято 21 нормативний акт та 22 регуляторних актів (правил, інструкцій)²², з яких 10 безпосередньо пов'язані з діяльністю видобутку, передачі та збуту в нафтогазовій промисловості. Основними з них є Закон про

вуглеводні²³, Закон про доходи від вуглеводнів, спеціальні закони про PEMEX та ACEA, та інші.

У той час як Закон про вуглеводні регулює основні питання діяльності з розвідки та видобутку цих енергоресурсів, Закон про доходи від вуглеводнів регулює всі компенсації, податки та роялті, що застосовуються до кожної з видів угод, а також правові аспекти щодо управління та нагляду за їхнім виконанням.

В Мексиці наразі діють наступні види угод, що використовуються для надання права на користування надрами:

- ▶ угоди про розподіл доходів (сервісні договори, за якими прибуток від реалізації вуглеводнів розподіляється між урядом та підрядником, при цьому власність на продукцію залишається за урядом);
- ▶ угоди про розподіл продукції (компанія-оператор отримує частку продукції, але бере на себе всі витрати та ризики, пов'язані з діяльністю);
- ▶ ліцензійні угоди (вуглеводні належать уряду до моменту, поки

²² <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/1d4af1a831cb511e38578f7ccc38dcbee/View/FullText.html>

²³ <https://www.tklaw.com/files/Publication/5f93e40d-fc4d-445c-b7f9-7dc1cc20b56e/Presentation/PublicationAttachment/9b630df7-5e9e-4e9c-a2f6-80af30e552ff/Mexico-Hydrocarbons-Law-English-Translation.pdf>

вони не будуть видобуті з надр; після видобутку вони можуть вільно продаватися).

Станом на грудень 2018 року укладено 112 угод, з яких 77 у звичайному ліцензійному режимі, 35 у режимі розподілу продукції²⁴. Угоди, включаючи всі їх умови, є загальнодоступними та розміщені на веб-сайті CNH.

Умови та положення, включені до угод про розвідку та видобуток вуглеводнів, (CEE), не підлягають переговорам, тому компанії, що виграли відповідні права, повинні підписати їх і прийняти умови, які чітко визначені. Крім того, в договорі передбачені всі умови механізму компенсації витрат, який може змінюватися в залежності від типу угоди (аналог поняття “компенсаційна продукція” в українському законодавстві про УРП). Угоди публікуються CNH після оголошення результатів проведеного тендеру.

Зацікавлені компанії мають необхідну інформацію щодо умов договору до участі в конкурсних процедурах. Приблизно за місяць до подання пропозицій уряд публікує мінімальні коефіцієнти або частку держави (застосовується для угод про розподіл продукції) або мінімальний відсоток додаткової ренти, який буде надано уряду Мексики (застосовується для ліцензійних угод). Від цих граничних показників, серед іншого, і

починаються торги. Також Міністерство економіки визначає мінімальні вимоги щодо “місцевої складової” у виконанні робіт, постачанні товарів та послуг в проєкті.

Через CNH держава може укладати договори на розвідку та видобуток вуглеводнів (CEE) з державною нафтогазовою компанією PEMEX, іншими державними видобувними компаніями або приватними юридичними особами. В процесі розробки технічної документації до конкретного конкурсу (раунду), Міністерство енергетики Мексики визначає технічні та фінансові вимоги, вимоги щодо досвіду, які повинні задовольняти учасники торгів.

Інструкції з проведення торгів та укладення угод повинні містити технічні аспекти та економічні вимоги відповідно до фіскальних умов, встановлених для кожної окремої ділянки, визначати тип угоди, критерії та періоди попередньої кваліфікації, механізм визначення переможця та, у відповідних випадках, порядок зміни її положень та умов. Ці інструкції, що надаються зацікавленим особам, повинні отримати попередній висновок Федеральної комісії з питань конкуренції не пізніше 30 днів з моменту відповідного запиту.

Для участі у торгах компанії можуть вступати в консорціуми або партнерства, щоб таким чином досягти більшої продуктивності та прибутковості, включаючи питання розподілу витрат, інвестицій, ризиків, а також прибутку та інших аспектів діяльності.

²⁴ https://portal.cnih.cnh.gob.mx/downloads/en_US/estadisticas/Contracts%20summary.pdf

Процес торгів починається з публікації оголошення у Федеральному офіційному бюлетені. Між датою оголошення та кінцевою датою подання пропозицій має пройти не менше 90 днів. Пропозиції надаються у закритих конвертах, які відкриваються на публічних засіданнях, а результати торгів мають бути опубліковані у Федеральному офіційному бюлетені.

Процес торгів може включати наступні етапи:

- ▶ Публікація умов
- ▶ Доступ до інформації
- ▶ Реєстрація заявників
- ▶ Роз'яснення щодо умов тендеру
- ▶ Відвідування ділянок
- ▶ Попередня кваліфікація
- ▶ Підготовка пропозицій
- ▶ Укладання угод
- ▶ Виконання угод

Національна комісія з вуглеводнів не розглядає пропозиції юридичних осіб, які дискваліфіковані компетентним органом, мають невиправлені порушення за попередніми угодами, використовують треті сторони для ухилення від вимог Закону про вуглеводні та надсилають неправдиву інформацію. Також CNH може скасувати результати тендеру та анулювати договір на розвідку та видобуток вуглеводнів (СЕЕ), якщо доведено, що інформація, подана учасником для участі у тендері, містить помилки.

Договори можуть бути укладені без торгів безпосередньо власниками

гірничих концесій, але виключно для діяльності з розвідки та видобутку метану вугільних пластів у тому ж регіоні, де відбувається видобуток вугілля. CNH укладає відповідну угоду за умови, що компанія-оператор демонструє економічну платоспроможність, а також технічні, адміністративні та фінансові можливості для здійснення розвідки та видобутку метану вугільних пластів.

Строк ліцензійної угоди становить 35 років і може бути продовжений двічі на строк 5 або 10 років, але ця пролонгація має бути попередньо погоджена CNH. Для угод про розподіл продукції строк дії становить 30 років, який може бути продовжений двічі на строк 5 років.

Однією з особливостей регуляторного режиму в Мексиці є спеціальні умови для PEMEX, за якими його історичні ліцензійні ділянки можуть бути переоформлені на умовах нових договорів на розвідку та видобуток вуглеводнів (СЕЕ) або переоформлені із залученням партнера/ів. Перша схема, так звана “міграція”²⁵, передбачає зміну програми робіт та фінансових умов для конкретного проекту розробки родовища. Другий механізм, так званий “farm-out”, передбачає залучення партнера/ів за підсумками відкритого конкурсу, який проводиться CNH (крім сервісних угод, укладених PEMEX до реформи, які не вимагають конкурсу)²⁶.

25 <http://www.primerus.com/business-law-articles/migration-of-contracts-for-the-production-of-hydrocarbons-and-financed-public-works-contracts-11192014.htm>

26 <http://www.mondaq.com/mexico/x/592442/Oil+Gas+Electricity/EP+Contract+Migration+in+Mexico>

В обох випадках заявку подає PEMEX самостійно або разом з партнерами до Міністерства енергетики, яке разом з CNH погоджує програму робіт; фінансальний режим для проекту після “міграції” визначає Міністерство фінансів. Крім програми робіт, PEMEX та партнер/и готують на погодження договір про спільну діяльність, де визначають частки участі і/або інвестування, обов’язкову ренту та інші платежі на користь PEMEX, інші принципи параметри.

Станом на кінець 2018 року, відбулося 5 “міграцій” (1 ліцензійна угода, 4 угоди про розподіл продукції) та 3 операції “farm-out”. Загалом у Мексиці не спостерігається високої активності в частині зміни умов розробки проектів або угод типу “farm-out” для історичних ліцензій PEMEX. Проте в цілому дані

механізми заслуговують уваги як можливість залучення додаткових інвестицій з боку державних компаній. Зокрема, класичні угоди “farm-out” передбачають передачу власником (“farmor”) частини прав на користування надрами в обмін на конкретні послуги з боку іншої компанії (“farmee”)²⁷. Зазвичай ці послуги включають буріння та облаштування свердловин, при цьому першочергове право на ренту з видобутку має основний власник (“farmor”), а після відшкодування всіх витрат партнера (“farmee”) всі доходи розподіляються відповідно до часток у проекті. Угоди “farm-out” про передачу частки участі називають другими за частотою укладення договорами у світовій нафтогазовій індустрії, після договорів оренди²⁸.

27 <https://www.glossary.oilfield.slb.com/en/Terms/f/farmout.aspx>

28 <https://oilandgaslawdigest.com/primers-insights/farmout-agreements-basics-negotiations-motivations/>

Мексика

етапи отримання ліцензійних угод

