

«ДОРОЖНЯ КАРТА»
РЕФОРМ У ПОЛІТИЦІ
УПРАВЛІННЯ
ПРИРОДНИМИ
РЕСУРСАМИ

Підготовку цієї аналітичної записки здійснено в рамках проекту «Підвищення прозорості видобувної галузі шляхом сприяння розробки законодавства та адміністративних реформ в Україні» за підтримки Інституту з управління природними ресурсами (NRGI). Проект виконується аналітичним центром DiXi Group. Погляди чи твердження, висловлені в документі, не обов'язково відображають погляди Інституту з управління природними ресурсами.



Natural
Resource
Governance
Institute

РЕЗЮМЕ

Реформування сфери управління природними ресурсами характеризується тим, що вимагає одночасних змін до надзвичайно великої кількості аспектів державного управління. Грамотна публічна політика з такого управління має узгоджувати положення земельного, податкового законодавства, правил фінансової та бухгалтерської звітності, стандартів захисту навколишнього середовища, формату та обсягу розкриття публічної інформації, включаючи кінцевих власників видобувних підприємств та, що дуже важливо, геологічної інформації.

Також така політика має відповідати загальному принципу субсидіарності, на впровадження якого в Україні наразі здійснюється реформа децентралізації державного управління, що особливо важливо з огляду на помірну оцінку субкомпонента «вплив місцевих громад» в Індексі управління природними ресурсами (RGI)¹.

Іншими словами, ***привести стандарти управління видобувної промисловості в Україні до кращих світових практик – задача багатозадачна і комплексна.***

Найбільш актуальний випуск індексу RGI, що аналізував якість управління ресурсами за період 2015 та 2016 років, надав дослідній команді цінний загальний погляд на стан проблеми. Хоча в оцінці України розглядалися стандарти управління лише нафтогазовим комплексом, він допоміг зосередити увагу дослідників на ключових місцях, які варто вдосконалювати. Так, базуючись на висновках Індексу RGI, у цьому аналітичному матеріалі розглянуті шляхи для реформування 11 аспектів державної політики, об'єднані у 3 великі групи, а саме – ***питання прозорості та доступу до інформації, задачі на шляху дерегуляції бізнесу, а також включення інтересів місцевих громад.***

¹ Докладніше про індекс RGI та показники України див.: <http://dixigroup.org/publications/shcho-take-indeks-upravlinnya-resursam/>

І якщо з деякими низькими показниками в RGI, що оцінюють загальні умови ведення бізнесу і входять до компоненту «сприятливе середовище», точкові покращення в окремій галузі впоратися не здатні, **ця «дорожня карта» пріоритетних дій ставила собі за мету намітити шлях, пройшовши який у наступному випуску RGI Україна зможе значно покращити свій поточний результат.**

Серед найбільш цінних результатів цього дослідження стало розуміння того, що **значні зусилля у правильному напрямку були здійснені за останні кілька років**, зокрема, в частині розробки і, частково, прийняття змін до рамкового законодавства. Це ілюструється зареєстрованими у Верховній Раді законопроектами № 4646-д (запровадження сучасних стандартів бухгалтерського обліку та фінансової звітності), № 6229 (про забезпечення прозорості у видобувних галузях), дерегуляційного № 3096-д, а також прийняттям законів № 1793-VIII (щодо часткової децентралізації ренти) та № 2059-VIII (про оцінку впливу на довкілля).

Практично в кожному аспекті реформ **необхідні значні згаджені зусилля різних органів виконавчої влади** задля подальшого уточнення та врегулювання конкретних порядків виконання удосконалених правил. У тій частині, в якій така нормативна робота збігатиметься із іншими пріоритетами уряду, особливо у частині підвищення енергетичної безпеки, сумніви у затримках із виконанням таких рішень практично відсутні. Решта ж необхідних дій, а також поширення таких кращих практик за межі нафтогазової індустрії, потребуватимуть прискіпливої уваги та допомоги з боку громадянського суспільства та міжнародних стейкхолдерів.

Прийняті рішення та документи загалом мають на меті точкове усунення бар'єрів або удосконалення окремих процедур в рамках дозволеної, природоохоронної або фіскальної політики. Розробка ж **наскрізної всеохопної політики, яка б встановлювала стратегічні цілі задля реформування всього сектору, залишається справою майбутнього.** Ключовим документом, який має втілити це бачення та кодифікувати розпорошені по різних законам норми, має стати новий Кодекс України про надра.

У той же час, як засвідчує ефективна розробка та прийняття Концепції розвитку газодобувної галузі України², проблема полягає не так у відсутності можливостей для такої стратегічної роботи, як у баченні урядових пріоритетів. Таким чином, дуже важливо, щоб **покращення стандартів управління природними ресурсами в Україні піднімалося вище у порядку денному реформ Уряду.**

Проведений аналіз показав, що за наявності такої політичної волі та на базі вже здобутих успіхів, виконання першочергових заходів з покращення державної політики та умов, в яких працюють надрокористувачі та інші стейкхолдери, цілком реалістично може зайняти до 15 місяців. Також, за умови використання цього часу для ґрунтовної роботи з формування та початку реалізації стратегічних напрямків подальших реформ, вже до кінця 2019 року **Україна може перетворитися на одного з лідерів майбутнього Індексу управління природними ресурсами.**

² Затверджена Розпорядженням КМУ від 28 грудня 2016 р. № 1079-р (<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249766439>)

ЧАСТИНА 1. ПРОЗОРИСТЬ «ЗА ЗАМОВЧАННЯМ»

Належне врядування будується на основі відкритості уздовж усього ланцюга додатної вартості та детального, розагрегованого звітування. У видобувній промисловості таке звітування означає розкриття інформації про розміри платежів (відносно видобутку та доходів), на основі чого такі платежі були зроблені (контракти та дозволи) та хто є вигодонабувачем (бенефіціарним власником).

Такими на сьогодні є нові світові стандарти у видобувній галузі не тільки тому, що прозорість дозволяє усім зацікавленим сторонам отримувати інформацію про фактичні тенденції та зміни у видобувній промисловості, але, ще важливіше, слідкувати за тим, щоб особи, відповідальні за прийняття ключових рішень, та учасники ринків несли відповідальність за свої дії. Директива 2013/50/EU (нова Директива про прозорість) і Директива 2013/34/EU (нова Директива про фінансову звітність) вимагають, щоби нафтогазові, гірничодобувні та лісозаготівельні компанії звітували про платежі на користь урядів на рівні проектів. Цього ж вимагає Стандарт Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ), який запроваджують понад 50 країн світу. Україна отримала статус кандидата ІПВГ у 2013 році, наступного року підписано Угоду про асоціацію з ЄС, де взято відповідні зобов'язання. У той же час, важливо розрізнити стандарти ІПВГ, які передбачають широкий перелік вимог до прозорості уздовж усіх етапів створення доданої вартості у видобувних індустріях, від дещо більш конкретних і спеціалізованих положень Директив ЄС щодо обліку, які є цінним доповненням до цього широкого бачення, особливо у частині виробництва та отримання доходів.

Звітування про платежі на рівні проектів, яке передбачається цими стандартами, призводить до синергії позитивних ефектів на численних рівнях. Деталізація такого підходу дозволяє усім зацікавленим сторонам визначати, наскільки були виконані ті зобов'язання, які виникають на рівні окремих проектів. Іншими словами, уряд, компанії та громадяни пересвідчитися у тому, що компанії повністю виконують свої відповідні фінансові зобов'язання. Крім значної безпосередньої вигоди у формі упев-

неності громадян у справедливій сплаті належних коштів компаніями, це також сприяє самим інвесторам, адже дозволяє переконатися у недискримінаційному ставленні до усіх компаній з боку уряду.

Окрім звітності щодо платежів на рівні проектів, без якої інвестори не зможуть прийняти обґрунтованих рішень про привабливість розробки конкретних родовищ, а громади – зрозуміти свої вигоди, окремі стандарт ІПВГ вимагають відкриття контрактів. Це означає, що будь-які угоди, які дають право на розробку (розвідку, видобуток, використання) природних ресурсів, повинні бути відкритими для публічного доступу.

У випадку, якщо люди не мають доступу до контрактів, вони не можуть прослідкувати виконання інвестиційних та інших зобов'язань видобувника; часто на цьому ґрунті виникають конфлікти, що блокують розробку природних ресурсів та ускладнюють економічний розвиток. Також, завдяки необхідності розкриття контрактів угоди структуруються більш збалансовано, стають краще прилаштованими для цілей публічного та комерційного ознайомлення, загалом мають вищу якість, і як такі менше наражаються на небезпеку подальших юридичних ускладнень. Таким чином створюються можливості для залучення більш відповідальних та прозорих компаній.

Попри успіхи у розкритті окремих даних – наприклад, реєстру спецдозволів на користування надрами та геологічних карт¹, відкриття даних про кінцевих бенефіціарних власників у Єдиному державному реєстрі², інформація про конкретні родовища та площі, де ведеться або планується розробка природних ресурсів, розпорошена по різних відомствам. Гостро відчувається потреба формування єдиного порталу з даними для вільного доступу до них.

Необхідно також визнати – нова звітність означає мінімальні витрати, у тому числі, видатки компаній на додаткову роботу з бухгалтерського обліку та фінзвітності, на аудиторів, видатки держави на прийом та обробку цієї інформації. Проте, отримання доступу до більшої інформації у видобутку дозволить уряду та потенційним інвесторам чітко розуміти ситуацію, а тому об'єктивно формувати правила гри (у т.ч. дозвільну систему, ставки податків та рентних платежів).

¹ <http://geoinf.kiev.ua/wp/interaktyvni-karty-spetsdozvoliv.htm>
² <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>

Більша відкритість дозволяє залучати більші інвестиції, і це доведений факт: аналіз даних 81 країни світу довів, що лише приєднання до стандарту ІПВГ дає приріст ВВП від прямих іноземних інвестицій в середньому у розмірі 2%. Інше опитування, яке стосувалося Директив 2013/50/ЄС і 2013/34/ЄС, також засвідчило високу підтримку цих стандартів профільними фахівцями: 82% фінансових аналітиків та інституційних інвесторів вказали – інформація, яка регулярно публікується, доречна під час прийняття рішень про інвестиції; а 69% навіть не скаржились на збільшення витрат на проведення відповідних аудитів³.

Запровадження звітності на рівні проектів

РІШЕННЯ

- *Прийняття законодавства про розкриття даних на рівні проектів відповідно до вимог Стандарту ІПВГ, директив ЄС та кращих світових практик;*
- *Прийняття підзаконної бази, у тому числі порядку надання, форм звітності; та*
- *Запуск програмного середовища для електронного подання звітності суб'єктами розкриття інформації, а також відображення отриманих даних.*



МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ

Вимога щодо розкриття інформації про діяльність видобувних компаній на рівні проектів є частиною вимог стандарту ІПВГ та директив ЄС про прозорість і про фінансову звітність, які Україна має виконати⁴. Імовірно, Міжнародний Секретаріат ІПВГ опублікує деталізовані рекомендації щодо запровадження звітності на рівні проектів до кінця 2017 року, і вони можуть стати ключовим документом у цьому питанні.



³ DeMarginy, Fabrice & Christophe Clerc (2010): Transparency Directive Assessment Report. Executive summary and possible improvements. http://ec.europa.eu/finance/securities/docs/transparency/report-application_summary_en.pdf

⁴ https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_progress_report_2017.pdf <https://eiti.org/BD/2017-14;>

При цьому, проект – це фактично операційна діяльність видобувної компанії на окремій ділянці надр, яка «регулюється єдиним договором, ліцензією, договором оренди, концесійним договором або аналогічними юридичними угодами, і яка зумовлює виплату грошових зобов'язань перед урядом»⁵. Разом з тим, вказана дефініція у Директиві 2013/34/ЄС вказує також на те, що, якщо кілька таких угод суттєво взаємопов'язані в експлуатаційному і географічному відношенні, то їх слід розглядати як один проект.

На практиці такий підхід може бути використаний з цілєю штучного об'єднання не пов'язаних проектів для агрегування звітності, а тому потребує докладного врегулювання. Також важливо дотримуватися принципу, за яким проектний інструмент має бути пов'язаний із формами юридичних договорів, якими між урядом та компаніями врегульовуються видобувні операції.

У парламенті наразі розглядаються законопроекти № 4646-д⁶ щодо фінансової звітності та спеціалізований № 6229⁷ щодо системи звітності видобувних компаній. І якщо перший не деталізує визначення проекту та переліку інформації, що підлягає розкриттю, то другий якраз визначає докладні вимоги та процедури розкриття даних на рівні проектів.

Також передбачено, що поріг суттєвості платежів – значення, нижче якого не мають потрапляти дані для звітності – буде визначатися для кожного виду природних ресурсів Багатосторонньою групою зацікавлених осіб при Міненерговугілля, яка об'єднує уряд, бізнес і громадськість. Крім того, не лише видобувні компанії мають звітувати про свої виплати на користь органів державної влади, але й останні повинні вказувати, які кошти вони отримали до відповідних бюджетів. Іншими словами, кращою практикою є обов'язок обох сторін виконувати вимоги шляхом публікації інформації про платежі стосовно кожного проекту.

Такий баланс інтересів дозволить прийняти нові правила і на порядок підвищити рівень фіскальної прозорості в Україні. Що стосується санкцій за невиконання цих правил звітності, то досягнуто компромісних рішень про скорочення переліку підстав, помірні ставки штрафів, можливість швидкого усунення порушень, а також перехідний період, коли санкції не застосовуються.

5 <http://old.minjust.gov.ua/file/48858.docx>

6 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62044

7 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61409

Необхідно розуміти, що оптимальне втілення нового порядку звітності можливе у випадку автоматизації процесів, спрощення в цілому адміністрування та можливих додаткових витрат. З цією метою важливим буде розробка, створення та практична робота усіх суб'єктів звітності – а це і компанії, і отримувачі платежів – електронної системи подання звітності, її машинного аналізу та публікації отриманих даних. За схожим принципом діють каталоги звітності Companies House⁸ у Великобританії та ESTMA⁹ у Канаді, але найближчим аналогом є Система опрацювання податкової звітності¹⁰ у Казахстані. Такий підхід вимагатиме співпраці між Міненерговугіллям, як відповідального відомства за реалізацію ІПВГ, та Мінфіном, як відповідального за політику у сфері бухгалтерського обліку та фінансової звітності.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ



- *Прийняти законопроекти № 4646-д «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (щодо удосконалення деяких положень)» та № 6229 “Про забезпечення прозорості у видобувних галузях” – до кінця 2017 року;*
- *Вступ законів у дію – з початку 2018 р;*
- *Підготовка та прийняття Кабінетом Міністрів Порядку розкриття інформації суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях, та Порядку розгляду центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері енергетики та вугільної промисловості, справ про порушення законодавства про розкриття інформації у видобувних галузях – I квартал 2018 р;*
- *Розробка та затвердження Кабінетом Міністрів форм звіту про виробництво та платежі, консолідованого звіту про виробництво та платежі, звіту про отримані платежі – до червня 2018 року;*

8 <https://extractives.companieshouse.gov.uk/>

9 <http://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/estma/18198>

10 <http://kgd.gov.kz/ru/section/sono>

- *Визначення Багатосторонньою групою з питання імплементації в Україні ІПВГ порогу звітності (мінімальної суми платежу, яка має включатися у звітність) для кожної з видобувних галузей – до червня 2018 року;*
- *Розробка і тестування програмного середовища для електронного подання звітності суб'єктами розкриття інформації, а також відображення отриманих даних та їхнє форматування у відкритих форматах – до 1 вересня 2018 року;*
- *Запуск (у т.ч. державна сертифікація) цього програмного середовища – до 2019 року; та*
- *Забезпечення подання відповідної звітності – щорічно не пізніше 1 вересня.*

ВІДПОВІДАЛЬНІ



- *Верховна Рада України*
- *Кабінет Міністрів України*
- *Міненерговугілля (Багатостороння група з питання імплементації в Україні ІПВГ)*
- *Державна фіскальна служба*
- *Міністерство фінансів*

Створення єдиного порталу з даними про природні ресурси

РІШЕННЯ

Створення та ефективне адміністрування єдиного урядового порталу – «вітрини» та джерела даних про природні ресурси України, їх потенціал.



МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ

Одним з висновків Індексу управління природними ресурсами (RGI) є те, що відкритість даних про видобувну галузь загалом є слабшою, ніж відкритість інформації, якою взагалі володіють і розпоряджаються державні структури. Це як ніколи актуально в Україні, де створено єдиний портал розкриття інформації, що поширюється у форматі відкритих даних (<http://data.gov.ua/>), та Єдиний веб-портал використання публічних коштів (<https://spending.gov.ua/>), на якому оприлюднюється інформація згідно із Законом «Про відкритість використання публічних коштів». Також, саме в Україні працює система закупівель ProZorro, яка отримала всесвітнє визнання¹¹, і на базі якої нещодавно було проведено перший у світі аукціон за допомогою технології blockchain, яка унеможлиблює зміну даних у системі¹².



Разом з тим, поки не запроваджено жодної системи для поширення та отримання інформації про запаси, видобуток та експорт природних ресурсів. Окремі набори даних публікуються Міненерговугіллям, а Держгеонадра через ДНВП «Держгеоінформ» адмініструє базу даних спеціальних дозволів на надрокористування.

Ще у 2015 році урядом ухвалено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. Серед інформації – дані, розпорядником яких є Міненерговугілля, Мінп-

¹¹<https://ti-ukraine.org/news/prozorro-dlia-bankov-kakov-rezultat-prodazh-aktyvov-bankov-bankrotov-povomu/>

¹²<https://economics.unian.net/other/2119494-gospredpriyatie-setam-provelo-pervyyiy-v-mire-auktsion-na-tehnologii-blokcheyn.html>

рироди та Держгеонадра¹³. Проте ці набори не у повній мірі охоплюють питання природних ресурсів і не містять найбільш цінну інформацію на рівні конкретних проектів. Наразі відбувається процес оновлення постанови Кабміну з розширенням наборів даних, що підлягають розкриттю¹⁴. Утім, вбачається, що потреби видобувної галузі вимагають окремого підходу до відкриття геологічної інформації, оскільки самі набори даних можуть належати різним розпорядникам інформації, а формат їхнього розкриття повинен мати глибший і системніший характер, ніж достатньо для даних у інших сферах.

Без покращення регуляторної політики, посилення відповідальних державних органів у частині їхніх повноважень та інституційної спроможності, неможливо говорити про сучасний і зручний портал відкритих даних у сфері природних ресурсів. На користь даного твердження свідчать приклади Мексики та США. Перша запустила портал даних про видобуток (<https://portal.cnih.cnh.gob.mx/>) у рамках системної реформи нафтогазового сектору, друга (<https://useiti.doi.gov/explore/>) – після випуску першого звіту за стандартом ІПВГ.

Відтак, якщо в Україні і створювати такий портал, то в рамках ширшої реформи у сфері надрокористування та управління природними ресурсами, або ж він стане частиною системи для електронного подання звітності (див. вище). З огляду на потребу одночасного формування бази даних геологічної інформації, чим буде займатися Держгеонадра, пропонується визначити відповідальним за створення такого порталу Міненерговугілля (як відповідальне за реалізацію ІПВГ) або Мінприроди (як відповідальне за управління сферою природних ресурсів). Оскільки контентом порталу буде також інформація для інвесторів, доцільно до процесу долучити Мінекономрозвитку.



ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ

- *Внести зміни до постанови КМУ від 21.10.2015 р. № 835 (оновлення переліку наборів даних, що підлягають розкриттю) – до грудня 2017 року;*

¹³ <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248573101>

¹⁴ <https://www.slideshare.net/uaenergy/report-antikor-march2017revii>

- *Визначити уповноважений орган з адміністрування порталу – IV квартал 2017 року;*
- *Підготовка Технічного завдання на єдиний портал для баз даних ЦОВВ у сфері користування надрами, пошук фінансування для реалізації проекту – до червня 2018 року;*
- *Реалізація ТЗ та початок наповнення платформи – до кінця 2018 року.*

ВІДПОВІДАЛЬНІ

- *Кабінет Міністрів України*
- *Міненерговугілля*
- *Мінприроди*
- *Державне агентство з електронного урядування*



Розкриття контрактів або їх складових

РІШЕННЯ

Запровадження системи розкриття істотних умов контрактів (або, опціонально, також повних текстів нових контрактів) відповідно до рекомендацій Стандарту ІПВГ та кращих світових практик.



МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ

В Україні поки немає вимог публікації контрактів, які дають право на розробку природних ресурсів, – угод на користування надрами, угод про розподіл продукції, договорів про спільну діяльність та інших договорів. Тим більше не є обов'язковим розкрит-



тя інформації у додатках до таких документів або змін до їхніх умов. Усі такі положення вважаються конфіденційними, якщо тільки усі сторони не погодилися добровільно розкрити їх.

Поряд із цим, стандарт ІПВГ, який запроваджується в Україні з 2013 року та має результатом вже 2 дуже інформативні звіти про видобуток газу, нафти, вугілля, залізної, марганцевої й титанової руд, – заохочує відкриття контрактів.

Загалом у світі 39 країн розкривають всі або частину контрактів, а 27 – роблять це на основі відповідного законодавства, у тому числі Конституцій¹⁵. Окремі уряди також зробили це «стандартом» для допуску будь-яких ресурсних інвестицій на свої ринки шляхом внесення відповідних положень до законодавства. Така практика рекомендується МВФ¹⁶, ООН¹⁷, міститься серед вимог до компаній галузі в рамках отримання позик МФК (група Світового банку)¹⁸, ЄБРР¹⁹ тощо.

При цьому, ідеальною з точки зору прозорості є публікація повного тексту контракту, ліцензії або дозволу, а також пов'язаних документів (додатків, досліджень, поправок та додаткових договорів) – іншими словами, усіх джерел, що містять умови, які становлять суспільний інтерес, або змінюють їх. За даними NRGІ, публікація контрактів стає новою міжнародною нормою, до якої вдаються й уряди, і великі транснаціональні компанії²⁰.

Попри складну ситуацію з реформуванням судової системи, захисту прав власності та інших факторів, які зумовлюють високий ступінь недовіри бізнесу до влади та інших учасників ринку, в Україні можна зафіксувати деякі зрушення. У 2015 році було відкрито базу даних спецдозволів на користування надрами, і у такому реєстрі²¹ можна знайти дані про особливі умови кожної з ліцензій. Цей текст є невід'ємною частиною договору про користування надрами, однак самі договори поки не публікуються, а база даних спецдозволів поки незручна для користування, не кажучи про неможливість машинної обробки їхніх текстів.

15 Із презентації експертам NRGІ Роба Пітмана в ході круглого столу «Індекс управління ресурсами 2017: "домашнє завдання" для України» (Комітет ВРУ з питань ПЕК, ядерної політики та ядерної безпеки, 12.07.2017). Див. також http://repository.openoi.net/wiki/Main_Page

16 IMF (2007), Guide on Resource Revenue Transparency, <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf>

17 UN (2015), Principles for responsible contracts, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Principles_ResponsibileContracts_HR_PUB_15_1_EN.pdf

18 International Finance Corporation (2012), Policy on Environmental and Social Sustainability, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Principles_ResponsibileContracts_HR_PUB_15_1_EN.pdf

19 European Bank for Reconstruction and Development (2013), Energy Sector Strategy, <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors-and-topics/ebird-energy-strategy-transparency.html>

20 <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/past-tipping-point>

21 <http://geoinf.kiev.ua/wp/interaktyvna-karta-rodovyshch-korysnykh-kopalyn.htm>, <http://geoinf.kiev.ua/wp/spedozvoli-rep.php>

<http://geoinf.kiev.ua/wp/>

Законопроект «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» (№ 6229²²), що розглядається у парламенті та був внесений групою депутатів, інтегрує вимоги стандарту ІПВГ та світових практик звітування. Зокрема, ним передбачене розкриття даних про істотні умови угод – зокрема, їх предмету, дати набуття чинності та строку дії, найменування сторін, прав та обов'язків сторін, умови щодо особливостей справляння платежів, операційні зобов'язання, зобов'язання щодо природоохоронних заходів, безпеки та охорони праці, інші соціальні зобов'язання. Водночас, ці вимоги не стосуються комерційних договорів з контрагентами, сервісних угод та інших контрактів.

Ще однією рекомендованою опцією для запровадження у майбутньому є запровадження найкращої практики, а саме розкриття повного тексту усіх нових контрактів (включаючи додатків та змін до них). Таке запровадження допоможе імплементувати пункт 2.4(а) рекомендацій Стандарту ІПВГ.

Чому варто йти на такі, здавалося би, сміливі кроки? Вони необхідні для громад, які скаржаться на соціально-економічні проблеми, що супроводжують діяльність видобувних компаній в їх населеному пункті, – для розуміння правил та умов, яких ті мають дотримуватися. З одного боку, належний моніторинг за виконанням умов контрактів може стати поштовхом до вирішення проблеми «сплячих» ліцензій, з іншого – істотним стимулом для сторін домовлятися про кращі умови контрактів, переймати кращі світові практики. Компанії зацікавлені отримати від громад «соціальну ліцензію» на ведення діяльності, налагодження діалогу без необґрунтованих звинувачень. Також, що саме розуміння обов'язковості подальшого розкриття нових контрактів зумовить те, що сторони складатимуть їх із застосуванням вищих стандартів, що загалом зробить усі угоди більш відповідальними.

У разі запровадження вимог щодо розкриття істотних умов контрактів, як і загалом щодо нових типів звітності, варто однозначно говорити про перехідний період або період пілотного застосування, коли відмова в публікації даних або публікації неповних даних повинна мати наслідком лише попередження, а не стягнення штрафів – аби поширити цю практику спочатку на добровільній основі.

Сформована база даних контрактів має стати елементом єдиної веб-платформи (див. вище). Документи мають бути доступ-

²² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61409

ні у форматі, що дозволяє їх автоматизоване оброблення електронними засобами, вільному та безоплатному доступі – тобто у зручній для навігації та пошуку формі відповідно до Open Contracting Principles²³. Разом з тим, слід розуміти, що публікація контрактів є лише завершальним елементом у ланцюзі належного планування, проведення аукціонів/конкурсів, укладання й адміністрування спеціальних дозволів на користування надрами, угод про розподіл продукції та інших контрактів, стороною яких є держава.



ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ

- *Прийняти законопроект № 6229 “Про забезпечення прозорості у видобувних галузях” – вересень-жовтень 2017 року;*
- *Вступ закону в дію – з 1 січня 2018 року;*
- *Підготовка та прийняття КМУ Порядку розкриття інформації суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях – I квартал 2018 року; та*
- *Формування бази даних (реєстру) контрактів на єдиному порталі – до кінця 2018 року.*



ВІДПОВІДАЛЬНІ

- *Верховна Рада*
- *Міненерговугілля*

²³ <https://www.open-contracting.org/get-started/global-principles>

Перехід на міжнародні практики податкової звітності та бухгалтерського обліку

РІШЕННЯ



- *Внесення змін до Закону від 16.07.1999 р. № 996-XIV „Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні“ (перехід на міжнародні стандарти фінзвітності); та*
- *Доопрацювання Податкового кодексу від 02.12.2010 № 2755-VI та Наказу Мініфіну від 26.08.2008 р. № 1090 «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 33 «Витрати на розвідку запасів корисних копалин» (щодо відображення в обліку витрат всіх інвестицій у видобуток).*

МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ



Згідно з Індексом управління природними ресурсам (RGI), в Україні видобувні компанії не підлягають спеціальним бухгалтерським перевіркам, відмінним від звичайного аудиту. Також, відповідно до положень чинного Закону «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність», застосування міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ) не є обов'язковим. Мова йде про IFRS6 «Розвідка та оцінка корисних копалин»²⁴, стандарти SFAS 19 «Бухгалтерський облік і звітність нафто- і газодобувних компаній», SFAS 69 «Розкриття інформації про діяльність із видобування нафти й газу» та інші.

Міжнародні стандарти застосовуються у більшості країн Заходу та на світових біржах, тому їх прийняття дозволить залучити інвесторів, які зможуть адекватно оцінити вигоди та ризики проєктів,^{27.1} та спростити вихід українських компаній на міжнародні ринки (у т.ч. ринки капіталу). Крім того, Україна взяла на себе відповідні зобов'язання за Угодою про асоціацію з ЄС, зокрема, імплементувати Директиву 2013/34/ЄС про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність і відповідні звіти окремих видів компаній. На розгляді Верховної Ради знаходиться відповідний законопроект № 4646-д^{25.2}, який говорить про

24 Див. у додатках: https://issuu.com/uaenergy/docs/web_global_standards_transparency_a
27.1 З цією ж метою, доцільно також забезпечити перехід на міжнародно прийнятні системи обліку запасів природних ресурсів – CRIRSCO для твердих корисних копалин, SPE (PRMS) для вуглеводнів. Детальніше див. <http://www.dkz.gov.ua/files/36/%D0%A2%D1%80%D0%B5%D1%82%D1%8F%20%D0%BD%D0%B0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1>

обов'язкове застосування міжнародних стандартів для великих підприємств й одночасне зменшення звітності для малого бізнесу, про відкритість видобувних компаній та доступ громадян до фінансових звітів підприємств.

Серед іншого, законопроект запроваджує таку форму звітності як “звіт про платежі на користь держави”, що стосується підприємств, які здійснюють діяльність з видобутку корисних копалин загальнодержавного значення. Нове законодавство удосконалює порядок подання та оприлюднення фінансової звітності для таких компаній в єдиному електронному форматі, а також покладає на них обов'язок надавати копії фінансової звітності за запитом про доступ до публічної інформації.

Абсолютно сумісний із цим документом законопроект № 6229 «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» містить інтегровані вимоги стандарту ІПВГ та директив ЄС, і прописує докладну процедуру підготовки звітів про платежі та звітів ІПВГ. Його прийняття дозволить зробити обов'язковим розкриття детальної інформації про роботу видобувних компаній на рівні проектів (див. вище), у т.ч. результати аудиту фінансової звітності за звітний період.

Але більше критики викликає не стільки загальне законодавче середовище, як конкретні Правила (Стандарти) бухгалтерського обліку 33 щодо витрат на розвідку корисних копалин, що – на думку фахівців – залишає чимало не врегульованих моментів. Зокрема, недостатньо детально викладено облік витрат на бурові роботи, які займають суттєву частину робіт із розвідки запасів, не деталізовані правила нарахування амортизації на активи з розвідки²⁶. Хоча, відповідно до роз'яснень ДФС, починаючи з 1 січня 2015 р. податковій амортизації підлягає балансова вартість необоротних матеріальних активів з розвідки запасів корисних копалин²⁷.

У цьому ж контексті критичній оцінці має бути піддана і чинна постанова Кабміну від 04.02.1998 р. № 118 “Про затвердження переліку витрат на розвідку (дорозвідку) та обладнання будь-яких запасів (родовищ) корисних копалин з відповідними витратами на їх розробку, які включаються до окремої групи витрат платника податку, що підлягають амортизації”.

% 8 F / 1 7 7 / % D 0 % 9 C % D 0 % 9 0 % D 0 % A 2 % D 0 % 9 5 % D 0 % A 0 % D 0 % 8 6 % D 0 % 9 0 % D 0 % 9 B % D 0 % 9 8 % 2 0 % D 0 % 9 A % D 0 % 9 E % D 0 % 9 D % D 0 % A 4 % D 0 % 9 5 % D 0 % A 0 % D 0 % 9 5 % D 0 % 9 D % D 0 % A 6 % D 0 % 8 6 % D 0 % 8 7 . pdf
25.2 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62044
26 <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/4/23.pdf>
27 <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovyi-konsultatsii-konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/print-67642.html>, <http://officevp.sfs.gov.ua/baneryi/podatkovyi-konsultatsii-konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/print-68888.html>

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ



- *Прийняти законопроекти № 4646-д «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (щодо удосконалення деяких положень)» та № 6229 “Про забезпечення прозорості у видобувних галузях” – 3 квартал 2017 року;*
- *Вступ закону в дію, старт підготовки звітності за МСФЗ – з початку 2018 року; та*
- *Розробити зміни Податкового кодексу (Розділ III) та підзаконний актів – П(С)БО 33, переліку витрат, що включаються до таких, які підлягають амортизації – в частині коригувань у бухгалтерському обліку всіх витрат на розвідку запасів корисних копалин – I квартал 2018 року.*

ВІДПОВІДАЛЬНІ

- *Державна фіскальна служба*
- *Міністерство фінансів*
- *Верховна Рада України*



Вдосконалення режиму розкриття інформації про кінцевих бенефіціарів

РІШЕННЯ

- *Внесення змін до законів від 14.10.2014 року № 1701-VII та від 21.05.2015 року № 475-VIII (щодо усунення можливостей для підприємств не вказувати бенефіціарів, щодо посилення відповідальності)*
- *Внесення змін до Закону від 14.10.2014 № 1702-VII (щодо зниження порогу участі в капіталі)*



- Внесення змін до Закону від 14.09.1999 № 1039-XIV (щодо поширення вимог розкриття бенефіціарів при укладенні угод про розподіл продукції)
- Вдосконалення функціональності Єдиного державного реєстру (розведення засновників та власне бенефіціарів, пошук)



МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ

Україна однією з перших держав світу створила законодавчу базу з розкриття бенефіціарів господарських підприємств, яке відбулося в 2014 році, коли відповідні дані були додані до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДР)²⁸. У серпні 2017 року було оголошено про публікацію даних про бенефіціарів у форматі open data та приєднання до Глобального реєстру бенефіціарних власників²⁹. Паспорт та відповідний набір даних у форматі відкритих даних було розміщено на порталі www.data.gov.ua³⁰.

Разом з тим, реєстр із самого початку функціонує неналежним чином. По-перше, дані про бенефіціарних власників і про засновників відповідних компаній містяться в одній комірці, що створює плутанину та поле для маніпуляцій. Через це у полі «бенефіціар(и)» часто вказують не фізичних осіб, а юридичних осіб-засновників – особливо у випадку реєстрації в офшорних юрисдикціях³¹. Також, крім прізвища, ім'я та по-батькові немає жодних інших ідентифікаторів фізичної особи, що спричиняє плутанину, якщо персональні дані співпадають.

По-друге, у законодавстві треба усунути всі прогалини, які дозволяють не вказувати бенефіціарних власників (наприклад, для трастів або венчурних фондів), а також посилити відповідальність за ненадання або надання неповної інформації. Наразі штраф за таке порушення становить 300-500 неоподатковуваних мінімумів доходів, тобто 5100-8500 грн (еквівалент 200 – 350 дол. США). Окремим компаніям, які прагнуть приховати реальних власників, легше сплатити штраф, тому його потрібно значно підвищувати.

28 <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>

29 <https://www.facebook.com/volodymyrgroysman/posts/589970561171862>

30 <http://data.gov.ua/passport/73cfe78e-89ef-4f06-b3ab-eb5f16aea237>

31 http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/79183/Bez_JeDRPOU_jak_bez_ruk_U_rejestri

Інша необхідна зміна – зменшення мінімального порогу володіння бенефіціаром часткою статутного капіталу або прав голосу в юридичній особі. Наразі цей поріг становить 25%, що дозволяє штучно формувати частки на рівні 24,99% і таким чином приховувати власників. Варто знизити цей поріг до 10% - саме так визначається рівень істотної участі у тому ж Законі «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом...»³², що є основою антикорупційного законодавства України.

Відповідно до постанови КМУ від 30 травня 2011 р. № 594, для участі в аукціонах з продажу спеціальних дозволів на користування надрами претенденти мають подавати документи про структуру власності до кінцевого бенефіціарного власника (контролера). Проте, на практиці це положення, наприклад, не вберегло від скадалу компанію Yuzgaz B. V. (Нідерланди), що претендувала на розробку Юзівської площі.

Цей випадок прикметний тим, що структура, створена лише за місяць до початку конкурсу, не була достатньо публічною та не розкривала своїх кінцевих власників, однак через прогалину в законодавстві (розкриття бенефіціарів не вимагається при укладенні угод про розподіл продукції) була визнана переможцем конкурсу – рішення, яке було відмінене Кабміном. Саме тому доцільним є поширення вимог щодо розкриття бенефіціарів до компаній-претендентів на розробку надр в рамках усіх ліцензійних процедур на отримання прав на надрокористування, включаючи проведення конкурсів на укладення угод про розподіл продукції.

Це означає, що рішення про надання прав на надрокористування має врахувати оцінку будь-яких корупційних ризиків та потенційних конфліктів інтересів на основі розкриття бенефіціарних прав володіння та особистостей політично заангажованих осіб.

В Україні поки не визначено органу державної влади, який би відповідав за верифікацію бенефіціарних власників, як власне і чіткого механізму такої верифікації. Пропонується визначити таким органом Мінюст та доручити йому розробити відповідну процедуру.

³² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>



ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ

- Поточне технічне вдосконалення ЄДР: більше машиночитних форматів, розведення засновників та власне бенефіціарів, удосконалення пошуку; можливість пошуку при зміні бенефіціара, своєчасне оновлення даних, єдині стандарти транслітерації, додаткова ідентифікація бенефіціарів за ІПН або аналогом – до червня 2018 р.
- Підготовка комплексного законопроекту про внесення змін до законодавчих актів України щодо адміністрування даних про кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) юридичних осіб (поріг участі, закриття «лазівок», угоди про розподіл продукції, штрафи, уповноважений орган) – до лютого 2018 р.
- Розгляд та прийняття законопроекту – до червня 2018 р.
- Розробка та схвалення процедури верифікації бенефіціарних власників (на рівні наказу Мінюсту або постанови КМУ) – до грудня 2018 р.
- Оновлення ЄДР, проведення верифікації із застосуванням нових штрафних санкцій – з 1 січня 2019 р.



ВІДПОВІДАЛЬНІ

- Мінюст, Державне агентство з питань електронного врядування
- Верховна Рада України

ЧАСТИНА 2. ЛІЦЕНЗУВАННЯ ТА ПРАВА НАДРОКОРИСТУВАЧІВ

Незважаючи на відносно позитивну оцінку за RGI, українська система надання дозволів на користування земельними ресурсами з метою видобутку корисних копалин є застарілою і слабо пристосованою до ринкових механізмів. Серед головних недоліків – надмірна дискреція на численних ланках процесу і бюрократизованість процесу, що призводить до систематичного затягування усього процесу. За підрахунками профільної Асоціації газовидобувних компаній України, що об'єднує державні та приватні компанії, відповідальні за 88% газовидобутку в країні, на отримання необхідних документів (приблизно 40 з 16-ти різних органів та установ) задля введення у промислову розробку нового родовища необхідно 42 місяці. Дублювання численних дозволів та погоджень створює невинновдані корупційні ризики, і скасування до 4/5 з них з високою ймовірністю не призведе до істотного погіршення рівня захисту навколишнього середовища, зниження стандартів праці або фінансових втрат для бюджетів¹.

Вже отримана ліцензія (спецдозвіл на надрокористування) не завжди гарантує тривале і безумовне право користуватися наданими правами. Наприклад, Державна служба геології та надр України провадить планові та позапланові перевірки та вимагає від ліцензіатів звертатися до неї за повторною оцінкою запасів корисних копалин кожних 5 років незалежно від режиму видобутку². У 2015 році окремим наказом відомство доручило своїм функціональним підрозділам провести загальнонаціональну експертизу у формі аналізу Державного балансу запасів корисних копалин щодо подання на повторну державну експертизу матеріалів геолого-економічної оцінки відповідних родовищ корисних копалин в частині діючих, у тому числі зупинених, спеціальних дозволів на користування надрами. Текст цього наказу не є опублікованим на сайті Держгеонадр³. Крім того, у деяких випадках навіть планові перевірки органу можуть організовуватися за кілька днів до їх початку. Дискреційний характер подібних заходів контролю несе в собі надзвичайні корупційні ризики і значно зменшує упевненість та довіру інвесторів. Таким чином, хоча перевірки є належним інструментом забезпечення

¹ <http://agpu.org.ua/analytics/section-infographics/rekomendaci-deregulyaciya-dozvilno-sistemi-naftogazovidobuvnyi-galuzi.htm>

² <http://www.geo.gov.ua/novyna/shchodo-vykonannya-p-25-polozhennya-pro-poryadok-provedennya-derzhavnoyi-ekspertyzy-ta-ocinky>

³ <http://www.geo.gov.ua/storinka/nakazy-derzhgeonadr>

дотримання галуззю прав та законодавства, недоліки їхнього механізму, недостатня прогнозованість та надмірна дискреція відповідальних органів визначаються як небезпека, яка потребує особливої уваги.

Хоча ця проблема має велику кількість аспектів, найслабшим місцем існуючої системи є нереформований державний дозвільний орган - Державна служба геології та надр України. Незважаючи на прийняття у 2015 році нового положення, яке регламентує засади її функціонування⁴, ґрунтовної модернізації відомство так і не пройшло. Серед найбільших проблем служби варто відзначити такі:

- *застарілі підходи до регулювання, які не відповідають поточним викликам галузі і цілям розвитку економіки;*
- *потенційний конфлікт інтересів внаслідок поєднання функцій дозвільного органу та традиційної (наукової) геологічної служби;*
- *надмірна кількість працівників (включно із пов'язаними організаціями і компаніями - загалом приблизно 3400 осіб) і одночасна відсутність належної технічної та фахової кадрової бази, що є наслідком хронічного недофінансування;*
- *неактуальність бази геологічної інформації, що обліковується за застарілими методиками та зберігаються переважно у нецифрових форматах;*
- *невиправдано складна корпоративна структура, яка характеризується численними виробничими, науково-дослідними та експертними підрозділами, які часто виконують нехарактерні або надлишкові функції, невластиві для дозвільної або регуляторної установи, включаючи обов'язки з управління корпоративними правами держави в 11 підприємствах через НАК "Надра України";*
- *аналіз діяльності служби свідчить про те, що, незважаючи на численні наукові функції та задачі, основна увага у її діяльності приділяється саме видачі дозволів на надрокористування;*

⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF>

- *дублюючі повноваження з розробки публічної політики з розвитку видобувних галузей в Держгеонадр та інших ЦОВВ, зокрема, Міненерговугілля в частині енергетичних ресурсів, та навіть державних компаній, наприклад, державного ПАТ “Укргазвидобування”, що опосередковано підпорядковується Міністерству економічного розвитку та торгівлі.*

Крім того, не до кінця зрозумілим є формальний статус органу та навіть його установчий документ, адже указ Президента 2011 року, яким було затверджене положення про Держгеонадра⁵, залишається чинним, незважаючи на нове положення, затверджене Кабінетом Міністрів у 2015 році. Втім, відповідно до обох положень, незалежність Держгеонадр є вкрай низькою, адже служба підпорядковується Кабінету Міністрів в особі Міністра екології та природних ресурсів, і це ще один надзвичайно серйозний недолік у системі видачі дозволів на користування надрами. Зокрема, з такою політичною залежністю пов’язана часта зміна керівництва і викликані цим систематичні скандали⁶, внаслідок чого Держгеонадра наразі не мають повноправного менаджменту вже майже рік.

Разом з тим, не усі функції, пов’язані із видачою ліцензій на розробку корисних надр, сконцентровані у Держгеонадрах. Наприклад, у 2015 році при Міненерговугілля була створена Центральна комісія з питань розробки газових, газоконденсатних, нафтових родовищ, завданнями якої є, серед іншого, розглядати надані користувачами нафтогазоносних надр проекти розробки, техніко-економічні обґрунтувань інвестиційних проектів з розробки родовищ, підготовка пропозицій щодо затвердження проектів розробки, а також встановлення допустимих обсягів видобутку нафти, газу, газового конденсату під час дослідно-промислової розробки родовищ⁷. Найбільш сумнівною характеристикою ЦКР є процедура формування персонального складу, що формується на індивідуальній основі на власний розсуд Міністерством енергетики і включає, серед інших, представників нафтогазовидобувних підприємств. Це несе серйозну загрозу конкурентності усієї галузі та створює надзвичайні корупційні ризики, при цьому практично не призводячи до жодної доданої вартості для покращення якості регулювання (аналогічні процедури заявники проходять при отриманні спецдозволу на користування надрами).

⁵ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/391/2011>

⁶ Станом на зараз триває невизначеність із результатом публічного конкурсу з вибору керівництва Служби, оскільки його результати були скасовані судом. Однак це не завадило Кабінету Міністрів все ж призначити двох переможців одного з раундів конкурсу на посади тимчасово виконуючого обов’язки Голови та його першого заступника.

⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/20025-16#n17>

У частині геологічної інформації, доступ до даних існує в принципі, проте більшість інформації зберігається на паперових носіях в архіві державного підприємства «Геоінформ України». Публікація даних, отриманих державою чи державними компаніями – заборонена, під грифами «таємно» чи «для службового користування».

Якщо видобувна компанія хоче реалізувати або передати своїм підрядникам власну геологічну інформацію, у тому числі ту, яка була створена (придбана) за власні кошти, вона має погоджувати це з Держгеонадрами. На практиці цінність та якість даних, які надкористувачі та потенційні інвестори змушені купувати⁸, є такою, що не відповідає їх запитам. Також, розпорошеність даних по різних державних установах та приватних компаніях ускладнює аналіз вивчення, розвідки та видобування природних ресурсів на перспективних ділянках⁹.

Лібералізація режиму використання і розкриття геологічної інформації

РІШЕННЯ



- *Внесення змін до постанов КМУ №423 від 13 червня 1995 р., №№594 та 615 від 31 травня 2011 року щодо порядку доступу до геологічної інформації;*
- *Внесення змін до постанови КМУ № 1075 від 10 грудня 2008 р. щодо перегляду підходів до оцінки вартості геоінформації;*
- *Оцифрування даних, створення ДНВП "Геоінформ України" «data room» для надкористувачів.*

МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ



Збір, зберігання, обслуговування та ефективне використання геологічних інформаційних ресурсів має здійснюватися в загальносуспільних інтересах та в інтересах користувачів надр.

⁸ З виступу голови правління «Укргазвидобування» О.Прохоренка в ході круглого столу «Індекс управління ресурсами 2017: "домашнє завдання" для України» (Комітет ВРУ з питань ПЕК, ядерної політики та ядерної безпеки, 12.07.2017)

⁹ http://www.chamber.ua/Content/Documents/-58349842Gas_Oil_WhitePaper_UA_WEB.pdf

Це потребує скасування заборон та обмежень на використання геологічної інформації, зняття з неї грифів секретності та конфіденційності.

Зміни до постанов №№423, 594 та 615 мають запровадити вільний доступ до усієї вторинної геоінформації. У відкритому онлайн-середовищі мають бути доступні геологічні звіти, паспорти свердловин, каротажні діаграми, протоколи оцінки запасів та інше.

Разом з тим, представники бізнесу також виступають за перегляд підходів до розрахунку вартості геоінформації через внесення змін до постанови КМУ № 1075 від 10 грудня 2008 р.¹⁰. Їх аргумент полягає у тому, що геологічні дані радянських часів, які переважно продає держава, не відповідають сучасним викам і потребам, їх вартість індексується до показників інфляції та не має об'єктивних критеріїв для оцінки, а тому дані є переоціненими.

Мова йде про інформацію, якою володіє держава (створена або придбана на кошти державного бюджету); дані, яка створені приватними компаніями в ході діяльності, є їх власністю та можуть бути придбані зацікавленими сторонами – у тому числі інвесторами. Також доцільно створити єдиний реєстр первинної геологічної інформації з контактами її розпорядників.

Наявну геологічну інформацію, обсяг якої оцінюється в 170 тис. томів¹¹, необхідно оцифрувати і створити інформаційний портал (data room) для роботи з ними. Ці дані повинні бути опрацьовані та оприлюднені у форматі відкритих даних, що дозволяє їхню обробку машиночитними засобами. Також можна розглянути їх розміщення на порталі data.gov.ua (через внесення змін до постанови КМУ №835 від 21 жовтня 2015 р. або на добровільних засадах).

Завдання з адміністрування такого реєстру та обслуговування порталу доцільно зберегти за ДНВП „Геоінформ України“. Варто зазначити, що підвищення якості послуг, що надаються, а також їхнього формату потребуватиме забезпечення відповідного фінансування цієї установи. Водночас, приведення плати за вторинну геологічну інформацію до економічно обґрунтованого рівня ще більше загострить проблему з обіговими кошта-

¹⁰<http://agpu.org.ua/analytics/section-infographics/rekomendaci-deregulyaciya-dozvilno-sistemi-unaftogazovidobuvnyi-galuzi.htm>

¹¹ За даними Держгеонадр, один том складається в середньому з 3-4 книги, кожна з яких містить сотні сторінок та десятки листів графіки у додатках.

ми. За даними Держгеонадр, за 2016 рік було продано геологічної інформації лише на 17 млн грн, за I півріччя 2017 року – на 14 млн грн¹².

Держгеонадра вже почала роботи зі збору, систематизації та оцифрування геологічної інформації за сприяння Департаменту природних ресурсів Канади та Alberta Energy Regulator¹³. Мова йде про проект зі створення інтерактивних карт масштабу 1:200 000 та 1: 50 000. Проте, нинішніх масштабів міжнародної допомоги та ресурсів недостатньо для опрацювання всього масиву даних, яке може затягнутися на роки.



ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ

- *Розробка плану, переговори з донорами та міжнародними організаціями щодо фінансування, реєстрація проекту міжнародної техдопомоги – 3 квартал 2017 року;*
- *Створення центру з опрацювання та оцифрування даних – початок 2018 року;*
- *Прийняття змін до постанов КМУ – I квартал 2018 року;*
- *Оцифрування, обробка, розміщення геологічних даних – до 2020-2022 р;*
- *Проведення навчань, тренінгів для Держгеонадр і «Геоінформ України» з передових методик обробки й аналізу оціфрованих даних – постійно.*

¹² З виступу т.в.о. голови Держгеонадр О.Кирилюка в ході круглого столу «Індекс управління ресурсами 2017: "домашнє завдання" для України» (Комітет ВРУ з питань ПЕК, ядерної політики та ядерної безпеки, 12.07.2017)

¹³http://geoinf.kiev.ua/wp/wp-content/uploads/2017/04/01_Boiarkin.pdf, <http://www.geo.gov.ua/novyna/derzhgeonadra-spilno-iz-mizhnarodnymy-ekspertamy-pidsumuvaly-pershyy-etap-proektu-geomap-200>

ВІДПОВІДАЛЬНІ

- Кабінет Міністрів України
- Міністерство екології та природних ресурсів
- Держгеонадра
- Мінекономрозвитку



Істотні зміни до чинного земельного законодавства України

РІШЕННЯ

- Спрощена процедура переходу від дослідного до промислового режиму користування земельними ділянками, що гарантувала би такий перехід для добросовісного інвестора.
- Скасування додаткових дозволів для повноцінного використання наданих ділянок, включаючи безперешкодне зняття верхнього шару ґрунтів, ліквідація дублюючих документів та погоджень, зокрема, гірничого відводу.
- Поширення можливості оформлення земельного сервітуту для потреб нафтогазових проєктів, врегулювання питання обов'язковості та розмірів компенсації з боку надкористувачів за збитки, заподіяні в ході операційної діяльності.
- Розробка аналогічних підходів до ідентифікації та врегулювання проблемних питань суміжних видобувних галузей крім нафтогазової, потреби якої достатньо якісно проаналізовані.





МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ

Зменшення надмірного регулювання при оформленні видобутку нафтогазових ресурсів знаходиться серед пріоритетів реформаторського порядку денного вже щонайменше другий рік. Серед реальних здобутків за останній час можна виокремити прийняття Правил розробки нафтових і газових родовищ¹⁴, що враховують сучасний досвід регулювання галузі та специфічно встановлюють правила для розробки сланцевих та інших нетрадиційних вуглеводних родовищ. Скасування необхідності отримувати надмірні дублюючі дозволи істотно зменшить корупційні ризики на численних ланках процесу отримання земельних ділянок у користування, і зробить його простішим і прозорішим для інвестора. Позбувшись обмежень, пов'язаних із сільськогосподарським призначенням земель зі значними покладами корисних копалин, істотною мірою буде підвищена міра реалізації вартості надр.

Ці зусилля, однак, направлені не так на приведення управління видобувними галузями до світових стандартів, як на стрімке підвищення обсягів видобування, особливо природного газу, з метою виконання Концепції розвитку газовидобувної галузі України¹⁵ (включаючи програму ПАТ “Укргазвидобування”, відому як “Програма 20/20”). У той час, як ці напрямки діяльності Уряду є формально різними, на даному етапі реформ у галузі першочергові завдання істотною мірою співпадають, залишаючи необхідність масштабування та подальшого покращення регулювання задачею для майбутнього.

Підхід прискіпливого, але вузького, вирішення проблем нафтогазового видобутку одночасно має недоліки і переваги. Головним недоліком, очевидно, є ігнорування специфічних проблем видобувної галузі за межами нафтогазової сфери (і значною мірою лише газовидобутку). Прикладом реалізації цього недоліку є точкові зміни, що пропонуються законопроектом 3096-д із запровадженням спеціальних спрощених правил саме для підприємств, що видобувають нафту і газ, шляхом виведення їх з-під загального регулювання замість реформування такого режиму для всієї галузі. У той же час, процедура розгляду та ухвалення проекту нової редакції Кодексу України про надра, яким можна було би вирішити більшість проблем у комплексний та всеохопний спосіб, був призупинений, а повномасштабна реформа земельного ринку залишається заручником складного політичного середовища.

¹⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0692-17/print1501169370014644>

¹⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1079-2016-%D1%80>

Перевагою же є синергія суміжних пріоритетів у реформах, оскільки гарантування енергетичної безпеки, якщо не незалежності, є об'єктивною задачею Уряду. Це дозволяє розраховувати на відносно швидкі результати, які у подальшому можна буде розвивати і застосовувати для решти видобувних галузей, за умови здійснення аналогічної нормотворчої роботи.

Потенційною загрозою для процесу дерегуляції, зокрема, для успішного прийняття законопроекту 3096-д, є той факт, що в Україні досі діє мораторій запровадження ринку землі, а саме питання права власності на землю, особливо у контексті комерційної діяльності приватного сектору, насамперед іноземного, є надзвичайно політично чутливим¹⁶. Навіть за умови зміни політичного середовища, задля нормалізації юридичних норм та створення передумов для структурних реформ, пов'язаних із запуском ринку землі в Україні, потребуватиметься не менше 3 років¹⁷.

Рівень цієї небезпеки не є високим, оскільки мораторій і земельна дерегуляція в частині надрокористування перетинаються непрямо, а саме в частині можливості використання та придбання у власність для цілей видобутку тих земельних ділянок, цільовим призначенням яких є сільське господарство. Проте, додаткова комунікація вигоди від цих паралельних процесів може допомогти при супроводі критично важливого законопроекту 3096-д.

Для швидкості настання позитивних змін ключовим фактором є ухвалення в цілому законопроекту 3096-д і підписання його Президентом України. Згідно з перехідними положеннями проекту закону, після настання його чинності у день, наступний за опублікуванням, Уряд зобов'язаний забезпечити відповідність власних нормативно-правових актів та підзаконних актів інших ЦОБВ із законом протягом 3 місяців.

Вирішуючи нагальні проблеми, які одночасно призведуть до певного покращення якості управління природними ресурсами і дозволять збільшити видобуток, точковим методом, варто не забувати про можливість комплексної реформи цієї сфери державної політики. Наближенням до найкращих світових практик була б розробка концепції такого підходу, за яким якомога більша кількість практичних питань, пов'язаних із земельною ділянкою потенційного свердловин або кар'єрів, вирішується шляхом отримання єдиного уніфікованого документу від єдиного упо-

¹⁶ <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=2082>

¹⁷ <http://www.worldbank.org/uk/news/opinion/2016/10/17/26-years-of-land-reform-the-glass-is-half-empty-or-half-full>

вноваженого органу (з урахування особливостей використання земельних ділянок у різній формі власності). Найкращим підходом може стати комплексна робота над прийняттям нової редакції Кодексу України про надра та Земельного кодексу України (можливо, у комплексі більш широкої діяльності з реформування земельних відносин за межами видобувних галузей).



ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ

- *Прийняття законопроекту № 3096-д “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі” – до кінця 2017 року;*
- *Вступ закону в дію – з 1 січня 2018 року;*
- *Підготовка проектів нових редакцій Земельного кодексу та Кодексу України про надра – до середини 2018 року.*



ВІДПОВІДАЛЬНІ

- *Верховна Рада України*
- *Комітет ВРУ з питань ПЕК*
- *Комітет ВРУ з питань аграрної політики та земельних відносин*
- *Президент України*
- *Кабінет Міністрів України*

Зміни у процедурах надання спеціальних дозволів на користування надрами

Рішення

- *Прийняття змін до законів України з метою створення єдиного публічного дозвільного органу та позбавивши регулюючих та дозвільних обов'язків профільні міністерства.*
- *Моделювання єдиного правоустановчого документу, що поєднає екологічні, санітарні, дозвільні, інженерні та бажаю земельні права, необхідні для надрокористування, що видається за принципом «єдиного вікна».*
- *Приведення вартості продажу спеціального дозволу на надрокористування до економічно обґрунтованого рівня.*
- *Врегулювання порядку призначення та проведення планових та позапланових перевірок.*



МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ

Дерегуляція та спрощення ведення бізнесу часто проголошується пріоритетним завданням Уряду України. В умовах, коли від такого спрощення напряму залежить гарантування енергетичної безпеки в частині забезпечення загального попиту на природний газ, газовий конденсат та сиру нафту, цей пріоритет набуває значення національного інтересу. Очевидним шляхом прискорити його виконання є зменшення термінів і зрозуміліші етапи проходження дозвільних процедур, що значно полегшать і прискорять початок робіт на нових родовищах. Запровадження меншого, але більш ефективного регулювання видобувної галузі це єдина найбільша передумова радикального збільшення рівня інвестування у цей бізнес, включаючи міжнародних інвесторів.



Зокрема, комплексні заходи з модернізації законодавства та підзаконних актів з метою забезпечення відкритості, прозорості, скасування пільгового режиму для певних категорій надрокористувачів, а також доступу до геологічної інформації є важли-

вою частиною Концепції розвитку газовидобувної галузі України, затвердженої Розпорядженням КМУ від 28 грудня 2016 р. № 1079-р¹⁸. Так, Уряд доручив Міненерговугілля, Мінприроди, Мінекономрозвитку та ДРС як першочерговий захід супроводжувати прийняття Верховною Радою законопроекту “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі” № 3096. Зі стратегічних заходів на 2017 рік заплановано розробка та розгляд КМУ змін до низки підзаконних актів, а також кодифікація деяких законів, які стосуються видобутку вуглеводнів в Україні.

Здійснення цих першочергових заходів з покращення нормативної та регуляторної бази за умови негайного початку реалізації може потребувати від 8 до 12 місяців. Глибші реформи з консолідації функцій різних контролюючих та дозвільних органів держави за принципом “єдиного вікна” потребуватимуть компетентної розробки відповідної концепції, а також значного часу для її викладення у вигляді проектів нормативних актів і подальшого прийняття. Створення такої об’єднаної дозвільної структури може сконцентрувати усі процеси та процедури, необхідні для початку дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин, і позбавити таких повноважень відповідні міністерства, залишивши за ними суто функції формування та реалізації публічної політики у відповідних сферах.

Оскільки саме нарощення видобутку газу є найсильнішим стимулом для запровадження прозорішого, вільнішого ринкового середовища з низькою толерантністю до корупції, втрата такого стимулу може поставити під загрозу продовження реформ у цій сфері, які вже почалися. Так, серед небезпек підходу до реформування видобувної галузі, який головним чином фокусується на правилах нафтогазового видобутку, варто зазначити його несистемність та дефіцит сталості. Завдяки достатньо ефективним національним програмам з газозаміщення, енергозбереження та енергоефективності, долучення до європейського ринку природного газу, ціль з нарощення власного видобутку газу, поставлена Україною з метою посилення енергетичної безпеки, не є критично великою. Іншими словами, вона може бути досягнута до 2020 або 2021 років із відносно незначними покращеннями у системі управління природними ресурсами або зовсім без них, враховуючи легкість управління єдиним державним підприємством, відповідальним за майже 75% газовидобутку.

¹⁸ <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249766439>

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ



- *Внесення відповідних змін до Гірничого, Земельного кодексів, законів про державну регуляторну політику, про нафту і газ, про регулювання містобудівної діяльності – до кінця 2018 року;*
- *Внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого Постановою КМУ від 30 травня 2011 р. № 615, Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого Постановою КМУ від 30 травня 2011 р. № 594 – до середини 2018 року.*
- *Зміна Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами через внесення змін до Постанови КМУ від 15 жовтня 2004 р. № 1374 – 3 квартал 2018 року;*
- *Внесення змін до Положення про Державну службу геології та надр України, затвердженого Постановою КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1174 – до кінця 2018 року; та*
- *Розроблена і схвалена концепція єдиного дозвільного органу за «парасольковим» принципом, відповідального за комплексне супроводження інвесторів у надровидобувній сфері – до середини 2019 року.*

ВІДПОВІДАЛЬНІ



- *Верховна Рада*
- *Комітет з питань ПЕК, Комітет з питань промислової політики та підприємництва*
- *Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи*
- *Кабінет Міністрів України*

Системна реформа Державної служби геології та надр



РІШЕННЯ

- Розробка концепції структурної реформи Держгеонадр з метою скасування надлишкових функцій та повноважень та перетворення служби на інформаційно-науковий орган;
- Розробка та ухвалення єдиного положення про діяльність Держгеонадр, затвердженого постановою Кабінету Міністрів, а також заснування або визначення окремого дозвільного (ліцензійного) органу (див. вище);
- Забезпечення виключної компетенцію єдиного державного регулюючого та контролюючого органу на розробку публічної політики з управління надрами, включаючи мінеральні та енергетичні ресурси та корисні копалини – до кінця 2018 року.

МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ



Відповідно до звіту незалежних експертів зі зведеної робочої групи геологічних служб США, Канади та Єврогеослужби, "наявна структура не функціонує, є фрагментованою, занадто складною, критично мало фінансованою та такою, якій бракує чіткої місії"¹⁹. Найбільш значними змінами у функціоналі оновленої служби має стати втрата повноважень та обов'язків з управління державними підприємствами та ліквідація або реорганізація відповідних корпоративних та функціональних підрозділів. Аналогічно, необхідно позбавити службу активних повноважень у процесі надання дозволів на надрокористування із виділенням такої функції до окремої, можливо, нової, структури. Головною ж задачею оновленого органу у видобувній індустрії країни має стати інформаційне забезпечення інвесторів та сервісних компаній через збирання, обробку та надання геологічної та геофізичної інформації, відповідне мапування та проведення наукових на науково-дослідних досліджень.

¹⁹ http://geoinf.kiev.ua/wp-content/uploads/2016/06/SGSSU-Assessment_A4_UKR.pdf

Повноцінна реформа Держгеонадр вимагатиме ґрунтовної роботи з моделювання реструктуризації окремих директоратів та підрозділів поточної структури із чітким розподілом функцій та ресурсів на дозвільну (ліцензійну) діяльність та науково-інформаційну. Залежно від обсягів зовнішньої фінансової та технічної допомоги, а також політичної волі народних депутатів, відповідальних Міністерств та КМУ, розробка та ухвалення пов'язаних змін у законодавство може зайняти до 12 місяців.

Результатом реформи служби має стати значне підсилення її інформаційно-дорадчої функції за рахунок втрати невластивих дозвільних та регулюючих повноважень. Аналітичні та рекомендаційні продукти оновленої служби матимуть на меті методологічні поради щодо збалансування інтересів різних стейкхолдерів у процесі мапування видобувної діяльності, включаючи інтереси держави, місцевих громад та приватних інвесторів. Гарним прикладом такої діяльності може бути Посібник з практичного планування для наземних нафтогазових родовищ, розроблений Департаментом з питань енергетики та змін клімату (DECC), Велика Британія²⁰.

Критичну необхідність якнайскорішої реформи служби підтверджує регулярність скандалів, пов'язаних із неефективністю її діяльності. Наприклад, голова найбільшого газовидобувника, державного “Укргазвидобування”, звинувачує службу у саботуванні видачі та подовження ліцензій, без яких підприємство не зможе реалізувати амбітну програму з нарощення видобутку. За його словами, жоден з 55 пакетів апікаційних документів, поданих протягом останніх 18 місяців, не був успішним²¹.

Таким чином, сприяти швидкому вирішенню проблеми неефективності Держгеонадр буде гостра фаза критики та очевидна неефективність органу. Метою ж громадських активістів, міжнародних донорів та реформаторської команди у владі має бути проведення ґрунтовної та системної реформи служби замість простої рокировки керівного складу. Такий ризик є достатньо реальним, оскільки врегулювання конфліктної ситуації, пов'язаної із призначенням нового Голови служби, наразі повністю домінує у публічному дискурсі, пов'язаному з реформуванням Держгеонадр.

Початок спільної роботи Держгеонадр із енергетичним регулятором канадської провінції Альберта та геологічною службою

²⁰ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224238/Planning_practice_guidance_for_onshore_oil_and_gas.pdf

²¹ <http://glavcom.ua/interviews/oleg-prohorenko-bagato-lyudey-vjetyasya-navkolo-ukrgazvidobuvannya-425581.html>

Канади²² свідчить про доступні можливості для зовнішньої допомоги у реформуванні служби. Очевидно, для реалізації реформи необхідна підготовча робота з опрацювання майбутньої моделі, повноважень та відповідальності оновленого органу. Водночас, поточна ситуація у Службі, яка не має повноцінно правоздатного керівництва, не дозволяє сподіватися на швидкий початок такого процесу, у чому впевнений і профільний міністр²³.

У той же час, поточна непростя з політичної точки зору ситуація може втратити гостроту саме завдяки зміні функціонального спрямування цього органу. Іншими словами, унормування місії та пріоритетів діяльності служби у бік наукової та інформаційної діяльності дозволить значно знизити корупційні ризики у ході призначення керівного складу. Саме на такій рекомендації щодо пріоритетних напрямків реформ наполягали представники аналогічних служб Канади, США та ЄС, які проводили оцінку поточної ефективності Держгеонадр у 2016 році²⁴.

Найбільшим викликом при проведенні саме такої реформи Держгеонадр стане необхідність створення та забезпечення незалежності та фаховості нового державного дозвільного органу, який успадкує функції з видачі ліцензій на надрокористування. Приклади багатьох країн, проаналізовані в ході незалежного оцінювання Держгеонадр у 2016 році, показують, що таке відділення функцій є загальноприйнятною світовою практикою, і через аналогічні трансформації у той чи інший час проходили відповідні органи, зокрема, Польщі та Литви²⁵.

22 <http://www.geo.gov.ua/fotogalereya/derzhgeonadra-otrymaly-pidtrymku-vid-kanadskiyh-ekspertiv-shchodo-reformuvannya>

23 https://biz.censor.net.ua/resonance/3023029/ostap_semerak_nayibshim_viklikom_dlya_mene_stalo_pomnyati_mdj_mnsterstva_yak_odnogo_z_nayibsh_korumpovanih

24 http://geoinf.kiev.ua/wp/wp-content/uploads/2016/06/SGSSU-Assessment_A4_UKR.pdf

25 <http://geoinf.kiev.ua/wp/wp-content/uploads/2016/04/Annex-D-Case-Studies.pdf>

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ



- *Розроблена і схвалена концепція структурної реформи Держгеонадр з метою скасування надлишкових функцій та повноважень та перетворення служби на інформаційно-науковий орган – до середини 2018 року;*
- *Прийняття нової редакції Положення про Державну службу геології та надр України, затвердженої Постановою КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1174 – до кінця 2018 року.*
- *Розробка та прийняття змін до закону «Про Кабінет Міністрів України» та положень про Міненерговугілля, Мінпироди та Мінекономрозвитку – до 1 кварталу 2019 року.*

ВІДПОВІДАЛЬНІ



- *Верховна Рада України*
- *Кабінет Міністрів України*
- *Міністерство екології та природних ресурсів України*

ЧАСТИНА 3. ВПЛИВ РОЗРОБКИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ НА МІСЦЯХ

У частині запровадження сучасної політики з оцінки впливу видобувних проєктів на стан місцевої екології рушійною силою стали прямі і конкретні міжнародні зобов'язання України, зокрема, за Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті¹, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля², за Угодою про асоціацію з ЄС (ст. 363³ та Додаток ХХХ⁴) та Договором про заснування Енергетичного Співтовариства (Директива 2011/92/ЄС).

У той же час, процес ухвалення відповідного законодавства ще не завершений (досі залишається не прийнятим законопроект «Про стратегічну екологічну оцінку»⁵, а у процесі імплементації прийнятого Закону № 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля» очікуються серйозні перешкоди. Зокрема йдеться про не повну узгодженість нової процедури ОВД з фактичною практикою та законодавством щодо проєктування і будівництва промислових та інфраструктурних (включаючи видобувні) об'єктів⁶, що стало наслідком технічної заміни державної екологічної експертизи на процедуру ОВД замість ґрунтової зміни підходу до регулювання такого проєктування та будівництва з органічним врахуванням проведення оцінки впливу на довкілля. Також слабким місцем прийнятого закону є певна внутрішня неузгодженість у частині проведення громадських слухань та врахування позиції місцевих стейкхолдерів при ухваленні остаточного рішення про провадження планової діяльності. Зокрема, відповідна стаття 7 закону не пропонує комплексної та детальної процедури проведення таких слухань, а також лишає можливості для певних груп вплинути на результати громадських слухань або значною мірою проігнорувати їхні висновки, що може вести до нівелювання значення усією процедури та корупційних ризиків.

1 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_272

2 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_015

3 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011

4 http://www.kmu.gov.ua/docs/EA/Annexes_title_V/30_Annex.pdf

5 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61186

6 <http://www.rac.org.ua/uploads/content/233/files/eiadrftlaw2009a.pdf>

Врахування інтересів місцевих громад при розробці родовищ корисних копалин в Україні часто відходить на другий план при оцінці необхідних першочергових реформ у видобувному секторі. Лише хронічна відсутність довіри до бізнесу з боку місцевої влади та мешканців, результатом якої ставало затягування у наданні необхідної документації та погоджень, актуалізувала цю проблему і зрештою призвела до запровадження часткової децентралізації ренти, яку сплачуватимуть компанії – видобувачі нафти і газу⁷.

Значним викликом є той факт, що рамковий закон, яким запроваджується децентралізована рента, є надзвичайно загальним: власне, встановлюється лише базове правило спрямування 2% від розміру ренти до обласного бюджету, 2% - до районного бюджету, 1% - до бюджетів громад за місцем знаходження (видобутку) вуглеводнів. Така лаконічність у нормотворчості та недосконала система обліку та звітності нафтогазовидобувних компаній потенційно можуть створити цілу низку проблем у процесі подальшої реалізації - від географічного, хімічного та комерційного обліку видобутих ресурсів з окремих свердловин до невідповідності в частині режиму використання та цільового призначення коштів, що зараховуватимуться до місцевих бюджетів. Низька, хоч і поступово зростаюча⁸, інституційна спроможність місцевих органів влади, включаючи новостворювані ОТГ, також не сприятиме швидкому налагодженню ефективної системи обліку, отримання та використання додаткових коштів. Відсутність розробленої процедури розкриття інформації з податкової декларації з рентної плати компаній-видобувачів на користь зацікавлених представників районних та обласних рад Нарешті, самим видобувним компаніям, як очікується, доведеться відбудувати культуру заповнення додатків до Податкової декларації з відповідних рентних платежів, що мають прив'язку до сільських та селищних рад, на території яких видобуваються вуглеводні, що означатиме документальну роботу на якісно іншому рівні, ніж раніше.

7 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1793-19> (єстynae y cилy з 01.01.2018 покy)

8 http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf

Впровадження законодавства про оцінку впливу на довкілля та відкриття екологічної інформації

РІШЕННЯ



- *Завершити прийняття рамкового законодавства з ОВД, зокрема, законопроекту № 6106.*
- *Уточнити та унормувати конкретний порядок проведення процедури оцінки впливу на довкілля на виконання Закону № 2059-VIII;*
- *Унормувати правила створення експертних комісій з оцінки впливу на довкілля, включаючи вимоги до відповідних експертів, запустити реєстр таких експертів;*
- *Після прийняття законопроекту № 6106 – розробити та ухвалити порядок здійснення передбаченого ним моніторингу та громадських слухань;*
- *Розробити комплексну програму підтримки та навчальні програми для місцевих громад та профільних асоціацій з метою перетворення ОВД на реальний інструмент захисту прав та інтересів.*

МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ



Після серйозного тиску з боку широкої коаліції іноземних партнерів та місцевого громадянського суспільства⁹, викликаних несподіваним рішенням Президента України ветоувати вже прийняті закони про ОВД¹⁰, остаточне прийняття закону про стратегічну екологічну оцінку виглядає неминучим. Утім, саме історія ухвалення цього пакету законодавства доводить важливість публічного обговорення та моніторингу законодавчого процесу з боку суспільства. Врахування пропозицій Президента при повторному розгляді законопроекту також сприятиме його успішному прийняттю, як і істотне відтворення положень відповідних Директив ЄС, які імплементуються двома законами¹¹.

⁹ <http://epl.org.ua/en/announces/mizhnarodni-organy-odnogolosno-zaklykayut-ukrayinu-priyinyaty-zakon-protsinku-vplyvu-vetovanyj-prezydentom-ukrayiny/>

¹⁰ <http://en.interfax.com.ua/news/economic/380464.html>

¹¹ <https://www.energy-community.org/implementation/Ukraine/ENV.html>

Аналогічно до інших нових для України ініціатив, які громадським активістам і “чемпіонам” у владі вдалося довести на рівень прийняття рамкового законодавства, імплементація і наповнення реальним сенсом процедури ОВД головним чином залежить від прийняття якісного і збалансованого вторинного законодавства, яке б мінімізувало ризики, що випливають із достатньо загального підходу у рамковому законі. Зокрема, недостатньо ясно і зрозуміло законом № 2059-VIII регламентується порядок врахування результатів громадського обговорення при фіналізації обов’язкового до виконання висновку з оцінки впливу на довкілля. Крім того, ст. 7 встановлюється, що витрати, пов’язані із громадськими слуханнями, несе суб’єкт господарювання (потенційний інвестор), що також за певних обставин може мати значний вплив на результати таких слухань. Загрозою на шляху до належної реалізації духу та положень закону може стати недостатня інституційна спроможність Міністерства природних ресурсів та пов’язаних ЦОВВ. Технічна та консультаційна допомога зовнішніх партнерів могла б прискорити цю роботу і гарантувати високу якість проектів підзаконних актів.

На заваді вчасному та повному виконанню усіх приписів нових законів (після їх повноцінного прийняття та набрання чинності) можуть стати такі фактори як тривалий процес розробки технічної нормативної бази нижчого рівня, або розробка таких положень, які б допомогли певним сторонам процесу затягувати окремі процедури в оцінці впливу на довкілля або вихолощувати його справжню мету. У найгіршому випадку замість ефективного інструменту врахування позиції та інтересів місцевих громад Україна може отримати ще один обтяжливий бюрократичний крок, що зменшить привабливість, зокрема, інвестицій у видобувні проекти. На заваді цьому може стати значно вища інституційна спроможність лідерів місцевих громад, які є найбільш зацікавленими сторонами нової процедури, що, у свою чергу, може бути результатом ефективної і проактивної роботи Мінприроди з розробки і поширення інформаційних та навчальних матеріалів, проведення навчальних семінарів та інша просвітницька діяльність. Ефективність таких заходів може бути значно збільшена за умови координації роботи із громадським сектором і спеціалізованими міжнародними організаціями та фондами.

У той же час, важливо не забувати про увесь спектр стейкгоल्дерів процедури оцінки впливу на довкілля. Навіть за умови коректного та повного врахування інтересів органів публічної влади, а також місцевих жителів, нехтування законними правами та інтересами компаній-видобувачів має потенціал значно погіршити сприйняття цього інструменту інвесторами і ще більше зменшити взаємну довіру між громадою та інвесторами. Цей ризик можна мінімізувати на рівні якісного моделювання карти та інтересів усіх стейкгоल्дерів.

Просвітницька та навчальна діяльність має проводитися на постійній основі, із врахуванням того факту, що започаткувати ефективні підходи та запровадити найкращі практичні прийоми до здійснення ОВД важливо вже на перших етапах.



ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ

- *Прийняття та підписання Президентом доопрацьованого законопроекту про стратегічну екологічну оцінку № 6106 – до початку 2018 року;*
- *Розроблення та ухвалення положень про єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля, порядок передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля, порядок фінансування оцінки впливу на довкілля і порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля у формі постанов Кабінету Міністрів – перший квартал 2018 року;*
- *Після прийняття законопроекту № 6106 – розроблення та ухвалення порядку здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, а також порядку проведення громадських слухань проектів містобудівної документації у формі постанов Кабінету Міністрів – перший квартал 2018 року.*

- *Розробка та прийняття положення про експертну комісію з оцінки впливу на довкілля та кваліфікаційні вимоги до експертів та порядок ведення реєстру експертів з оцінки впливу на довкілля у формі постанови Міністерства екології та природних ресурсів – другий квартал 2018 року.*
- *Розроблення та імплементація Міністерством у співпраці із місцевими державними адміністраціями та громадськими організаціями порядку та графіку проведення навчально-практичних програм для підвищення якості проведення громадських слухань при здійсненні ОВД – до середини 2018 року.*

ВІДПОВІДАЛЬНІ

- *Верховна Рада України;*
- *Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи);*
- *Президент України;*
- *Кабінет Міністрів України;*
- *Міністерство екології та природних ресурсів України;*
- *Місцеві державні адміністрації, інші органи місцевого самоврядування;*
- *Екологічні громадські організації та міжнародні партнери України*





РІШЕННЯ

- Розробка типового контрактного механізму реалізації положень Закону № 1793-VIII між компанією-видобувачем та обласною радою, який би гарантував взаємні права та обов'язки сторін на весь строк дії дозволу;
- Розробка та схвалення методики оцінки фактичних об'ємів видобутку вуглеводнів для кожного індивідуального родовища та свердловини;
- Внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів України, які б (i) гарантували право представників органів місцевого самоврядування отримувати інформацію з окремих декларацій з оплати рентної плати пов'язаними з ними компаніями; та (ii) встановлювали чіткі правила обліку податкових зобов'язань з внесення рентної плати за користування надрами не тільки перед Державним бюджетом, а і перед бюджетами окремих областей та районів; та
- Розробка та ухвалення Мінрегіоном та Мінфіном рекомендацій з отримання, обліку та використання коштів, отриманих відповідними місцевими бюджетами в рамках децентралізації ренти, які б забезпечили виключне використання таких ресурсів на соціально-економічний розвиток відповідної громади видобувних регіонів та / або компенсацію за заподіяну шкоду місцевому навколишньому середовищу.



МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ

З огляду на той факт, що перші прямі розрахунки із обласними та районними бюджетами компанії почнуть здійснювати не раніше січня 2018 року, у питанні реалізації положень закону про децентралізацію ренти залишається багато неясностей. Той самий дефіцит взаємної довіри між цими приватним сектором та

органами місцевого самоврядування, на зменшення якого направлена реформа, може стати на заваді її реалізації, адже протистояння між цими сторонами. Утім, публічна позиція Асоціації газовидобувних компаній України, а фактичний початок напруження подібного механізму у Полтавській області *ad hoc*¹² свідчать про великий взаємний інтерес двох сторін до того, щоб ініціатива децентралізації ренти була реалізована у найкращий спосіб.

Найбільш відчутно проблема відсутності стимулів для видачі нових дозволів на надрокористування з боку місцевої влади стоїть на Полтавщині. Через відкладеність у часі реальних позитивних змін на користь місцевих громад після прийняття Закону № 1793-VIII, обласна рада не поспішає відновлювати конструктивну співпрацю із компаніями. Протягом минулого року обласна рада не видала жодного нового такого дозволу, а для отримання таких документів зараз видобувним компаніям доводиться домовлятися із органами місцевого самоуправління в індивідуальному порядку - укладати окремі "соціальні" угоди, якими передбачаються додаткові платежі до місцевих бюджетів¹³.

Більша упевненість обласних та районних рад у реальному надходженні додаткових коштів у прозорий та передбачуваний спосіб, а місцевих громад - у гарантованості використання цих додаткових фінансових ресурсів задля чітко окреслених цілей розвитку та соціально-економічної підтримки здатні побудувати тривалу довіру між сторонами. Саме тому додаткові детальні, але прості і зрозумілі правила імплементації Закону № 1793-VIII з боку виконавчої влади мають таке велике значення для кінцевої ефективності цієї реформи. Крім того, пришвидшити процес розробки і покращити якість таких правил має розуміння того, що подальше затягування процедури погодження видобувних проектів на рівні місцевих органів влади призведе до вкрай негативних наслідків для інвестиційної привабливості галузі та виконання урядових планів зі значного збільшення обсягів власного виробництва природного газу.

Насамкінець, незважаючи на різні рівні місцевого самоврядування, зміни у бюджетному процесі на користь місцевої влади загалом співпадають із вектором на децентралізацію влади, у тому числі, у фінансових і бюджетних питаннях, і тому обласні та районні ради за бажання зможуть скористатися прийомами, та досвідом ОТГ, напрацьованими на цей час.

¹² <https://goo.gl/PjtCD6>

¹³ <https://tribuna.pl.ua/news/oblasna-rada-dala-dozvil-na-nadrokoristuvannya-privatnij-kompanij/>



ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ І СТРОКИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Розробка нормативних документів, які б врегулювали нові правовідносини між органами місцевого самоврядування із компаніями - видобувачами природних ресурсів, як показує практика, вже ведеться. Перехоплення ініціативи в окремих місцевих рад і внормування, уніфікація цього процесу могло б пришвидшити настання позитивних результатів у 2018 бюджетному році. Також, угоди та домовленості мають стати прозорими, так само як і платежі, що дозволить громаді слідкувати за тим, щоб такі платежі дійсно надходили до рахунків, з яких надалі здійснюватимуться витрати у публічних інтересах. Підготовка механізмів адекватного обліку видобутих з окремих свердловин ресурсів і, відповідно, обсягів рентних платежів на користь окремих різних місцевих бюджетів дозволить уникнути конфліктуючих даних і підвищить загальну прозорість цієї нової практики.

- *Розробка та ухвалення типового контрактного механізму реалізації положень Закону № 1793-VIII між компанією-видобувачем та обласною радою, який би гарантував взаємні права та обов'язки сторін на весь строк дії дозволу у формі постанови Кабінету Міністрів – третій квартал 2018 року;*
- *Розробка методики оцінки фактичних об'ємів видобутку вуглеводнів для кожного індивідуального родовища та свердловини – до середини 2018 року;*
- *Розробка та внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів України – до середини 2018 року.*
- *Розробка та ухвалення Мінрегіоном та Мінфіном рекомендацій з отримання, обліку та використання коштів, отриманих відповідними місцевими бюджетами в рамках децентралізації ренти – до кінця I кварталу 2018 року*

ВІДПОВІДАЛЬНІ



- *Верховна Рада України*
- *Кабінет Міністрів України*
- *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України*
- *Міністерство фінансів України*
- *Державна фіскальна служба України*

2017

квартали

- III-IV • Прийняти законопроекти №№ 4646-д, 6229
- Внести зміни до постанови № 835 (2011)
- Визначити уповноважений орган для єдиного порталу
- Розробити проект масштабного оцифрування геоданих
- Прийняти законопроект № 3096-д
- Прийняти законопроект № 6106

2018

I

- Вступ законів у дію
- Старт підготовки звітності за МСФЗ
- Прийняти Порядок розкриття інформації, Порядок розгляду справ про порушення
- Розробити зміни Податкового кодексу та П(С)БО щодо обліку витрат
- Створення при Держгеонадра центру з оцифрування даних
- Розроблення та ухвалення положень про єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля, порядків передачі документації, фінансування і проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля
- Розроблення та ухвалення порядків здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, порядку проведення громадських слухань проектів містобудівної документації
- Розробка та ухвалення рекомендацій з отримання, обліку та використання коштів, отриманих місцевими бюджетами в рамках децентралізації ренти

II

- Затвердити форми (консолідованого) звіту про виробництво та платежі
- Визначити пороги звітності
- Підготовка Технічного завдання на єдиний портал
- Завершити технічне вдосконалення ЄДР (дані про бенефіціарів)
- Підготовка змін до законів №№ 1701-VII, 1702-VII, 475-VIII, 1039-XIV (бенефіціарне право)
- Внесення змін до постанов КМУ №№ 423 (1995), 1075 (2008), 594 (2011), 615 (2011) щодо доступу до геологічної інформації і щодо процедур надання ліцензій
- Розробка проектів законів щодо змін до Гірничого кодексу, Земельного кодексу, законів про державну регуляторну політику, про нафту і газ, про регулювання містобудівної діяльності
- Розробка та порядку та графіку проведення навчально-практичних програм для підвищення якості проведення громадських слухань при здійсненні ОВД
- Розробка та прийняття положення про експертну комісію з оцінки впливу на довкілля, порядок ведення реєстру експертів
- Розробка методики оцінки фактичних об'ємів видобутку вуглеводнів для кожного індивідуального родовища та свердловини

- Розробка і тестування програмного середовища для е-звітності
- Прийняти зміни до законів (бенефіціарне право)
- Внесення змін до постанови КМУ № 1374 (2004) щодо початкової ціни продажу спецдозволів
- Підготовка проектів змін до Земельного кодексу та Кодексу про надра
- Розроблена і схвалена концепція структурної реформи Держгеонадр
- Розробка та ухвалення типового контрактного механізму реалізації положень Закону № 1793-VIII між компанією-видобувачем та обласною радою
- Розробка та внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів (в частині урегулювання реалізації Закону Закону № 1793-VIII)

III

- Запуск єдиного порталу
- Формування бази даних (реєстру) контрактів
- Прийняти процедуру верифікації бенефіціарних власників
- Внесення змін до постанови КМУ № 1174 (2015) щодо Положення про Держгео надра

IV

2019

- Почати оновлення ЄДР та верифікацію
- Прийняття змін до закону «Про Кабінет Міністрів України» та положень про Міненергосугілля, Мінприроди та Мінекономрозвитку

I

- Розроблена і схвалена концепція єдиного дозвільного органу за «пара-сольковим» принципом

II

- Перша подача звітності за новими вимогами

III

- Сертифікація програмного середовища для е-звітності

IV

2020+

- Завершення проекту зі створення data room

