

ІНДЕКС УПРАВЛІННЯ РЕСУРСАМИ 2017:

«домашнє
завдання»
для України

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.

Серед ключових цілей проекту – інформаційна підтримка внесення змін до законодавства у сфері надрокористування шляхом збільшення поінформованості парламенту про необхідність прийняття законопроектів про забезпечення прозорості у видобувних галузях на основі відповідних результатів дослідження Індексу RGI 2017, а також сприяння реалізації рекомендацій щодо реформ, які будуть визначені у «дорожній карті» за результатами дослідження Індексу RGI 2017.



РЕЗЮМЕ

Індекс управління ресурсами (Resource Governance Index, RGI) вимірює та оцінює якість управління в нафтогазовій та гірничодобувній галузях 81 країн світу, що багаті на ресурси або мають відповідний потенціал. Україні пощастило вперше потрапити до RGI, вона стала однією з трьох країн Європи, поруч з Великобританією та Норвегією, які були оцінені, хоча для оцінки України досліджувалася лише нафтогазова галузь. Проте, не зовсім успішні 49 зі 100 балів дозволили Україні зайняти лише 44 місце серед 89 у рейтингу.

Ми розглянули RGI передусім як інструмент, який дозволяє діагностувати головні «хвороби» і тривожні симптоми у сфері надрокористування, фіскального менеджменту, бюджетного планування, фінансової звітності, управління державними компаніями, розкриття інформації, та багатьох інших, які складають основу належного урядування (good governance) щодо ресурсів. Саме тому ми не торкалися такого компонента RGI як «Сприятливе середовище», яке зачіпає значно ширший пласт умов для ведення бізнесу – питання боротьби з корупцією, політичної стабільності та контролю конфліктів, демократичного розвитку, верховенства права, якості регулювання та середовища відкритих даних. Заглиблюючись у дослідження, ми встановили, що результати України значно відрізняються, залежно від етапу процедури прийняття рішення.

УКРАЇНА: ОЦІНКИ ПІДКОМПОНЕНТІВ



Як виявилось, на додачу до цілком задовільних результатів, зафіксованих у деяких таких компонентах індексу, як право голосу та підзвітність, відкриття інформації, і особливо в частині управління НАК «Нафтогаз України», що є державним підприємством, ключові прогалини управління природними ресурсами лежать у наступних областях:

- *вимоги і практика розкриття контрактів, тобто будь-яких угод, які дають право розробляти природні ресурси;*
- *вимоги і практика оприлюднення звітності та проведення аудитів відповідно до міжнародних стандартів фінансової звітності;*
- *процедури оцінки впливу на довкілля та практика відшкодування екологічних збитків;*
- *землекористування та практика відшкодування при примусовому відчуженні або відселенні;*
- *звітність державних компаній про непрофільну діяльність і активи, а також пов'язані витрати;*
- *функціонування єдиного урядового порталу з даними про запаси, видобуток та експорт природних ресурсів;*
- *середньострокове бюджетне планування, яке необхідне з огляду на волатильність цін на енергоресурси та відповідних надходжень;*
- *вимоги і практика цільового розподілу доходів від видобувної галузі на користь місцевих бюджетів.*

Відповідь на ці виклики може бути лише комплексною. Проте, за браком цілісного плану реформи надрокористування та «чемпіонів» у державних структурах, готовий взяти всю повноту відповідальності за її втілення, є кілька законодавчих ініціатив, здатних кардинально змінити ситуацію на краще. Вони націлені на точкові, але дуже ефективні зміни в частині землекористування, оцінки впливу на довкілля, бюджетного планування, менеджменту державних фінансів та розкриття інформації.

Серед них – законопроект «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях», що має на меті запровадження проектної звітності компаній за кількома важливими напрямками. Зокрема, розкриттю підлягає інформація про податкові та інші платежі, проектну та соціальну діяльність, істотні умови контрактів, бенефіціарних власників. Така звітність, серед іншого, реалізується у країнах, що взяли курс на реалізацію стандарту EITI (Ініціативи прозорості видобувних галузей), а також у державах-членах ЄС, що виконують вимоги відповідних директив. Понад 90 звітів оприлюднено у Великобританії, а в Канаді число наближається до 600.

Ухвалення цього законопроекту дозволить створити середовище, в якому існує нульова толерантність до корупційних схем з платежами на користь держави, а також умови для більш ефективного управління доходами від видобутку корисних копалин. Реалізація цього кроку також збільшить довіру інвесторів та населення до влади, що вкрай важливо для ефективної роботи видобувної галузі, економіки та енергобезпеки України в цілому.

Прийняття законопроекту «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» дозволить:

- *забезпечити відкритість доступу громадськості до об'єктивної інформації щодо платежів видобувних компаній;*
- *підвищити ефективність роботи галузі за рахунок більшої прозорості роботи компаній та державних органів, які отримують ці платежі;*
- *вчасно виявити неналежне виконання зобов'язань, запобігти виникненню корупційних схем (наприклад, за рахунок передачі ділянок сумнівним компаніям або тим підприємствам, які їх не розробляють);*
- *відкритість даних (зокрема, кінцевих бенефіціарів і змісту всіх угод, які дають право на користування надрами) дозволить уряду і парламенту вести адекватну реальному стану речей політику та ухвалювати обґрунтовані рішення.*

1. Ключові прогалини в управлінні природними ресурсами

Індекс управління ресурсами (Resource Governance Index, RGI) – не просто ще один з рейтингів, які дозволяють оцінити місце України серед країн світу в частині ефективності державної політики. Це зручний інструмент, який вимірює конкретні якісні прояви політик у сфері надрокористування, фінансового менеджменту, бюджетного планування, фінансової звітності, управління державними компаніями, розкриття інформації, та багатьох інших, які складають основу належного урядування (good governance) щодо природних ресурсів.

Ст. 13 Конституції України говорить, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси належать народу. Тому так важливо, щоб розробка природних ресурсів та отримані від цього кошти використовувалися для економічного зростання України та задоволення потреб її громадян. Відтак, RGI є корисним діагностичним інструментом, що дозволяє об'єктивно оцінити якість державного управління – причому і саму політику, і її виконання на практиці. Які результати такої оцінки? Які прорахунки та недоліки виявив індекс, а де Україна може похвалитися відносними успіхами?

Команда DiXi Group проаналізувала цю найновішу редакцію Індексу і визначила компоненти, в яких Україна набрала меншу, ніж у середньому, кількість балів. Ці компоненти відносяться до двох загальних категорій Індексу – Використання ресурсного потенціалу (*Value Realization*) та Управління доходами (*Revenue management*).

Видобувний сектор економіки відіграє дуже помірну роль у національній економіці. Починаючи з 2011 року, частка видобувної промисловості у ВВП країни упевнено скорочувалася, і станом на 2016 рік складає менше 5%, з яких менше 2% складає видобуток сировини нафти та природного газу.¹ Таким чином, податкові, у тому числі рентні, платежі ніколи не розглядалися Урядом як серйозне джерело для створення фінансових резервів чи фондів. Це відобразилося не тільки на відсутності окремих фінансових установ для акумулювання таких надходжень, але й навіть на відсутності окремих бюджетних рахунків для таких цілей. Іншими словами, податкові надходження від компаній-видобувачів вуглеводнів принципово не відрізняється від інших аналогічних статей бюджетних надходжень.

У цій частині RGI Україна продемонструвала змішані успіхи: з одного боку, показники в частині надання і контролю ліцензій (67 балів), а також адміністрування податків (60) є непоганими, з іншого – картину спотворюють суттєві прогалини в частині розкриття контрактів, аудиту податкової звітності, а також незадовільна оцінка показників у комплексі індикаторів, об'єднаних у категорію «Місцевий вплив» (43). Розглянемо ці прогалини детальніше.

Розкриття контрактів – чи не єдиний серйозний недолік у компоненті **«Ліцензування»**. Законодавством України поки не вимагається публікація угод на користування надрами, угод про розподіл продукції, договорів про спільну діяльність та інших договорів, які дають право на користування надрами. Їх положення вважаються конфіденційними. Стандарт Ініці-

¹ Дані Державної служби статистики України, статистичні збірники «Національні рахунки України» за 2014, 2015, 2016 роки. Див. <http://www.ukrstat.gov.ua/>

ативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ), який запроваджують понад 50 країн світу (у тому числі Україна), заохочує повне відкриття будь-яких контрактів та ліцензій, а також додатків та змін до них, чим надається інформація про умови, за якими здійснюється видобуток нафти, газу та корисних копалин (вимога 2.4(a)). Стандарт також вимагає, щоб Звіт ІПВГ фіксував державну політику щодо розкриття контрактів, розкриваючи такі питання (вимога 2.4(b)), як:

- *застосовні норми законодавства;*
- *фактична практика розкриття контрактів;*
- *усі зміни, які плануються або провадяться у цій сфері;*
- *якщо застосовно, огляд контрактів та ліцензій у публічному доступі разом із посиланням на ресурс, на якому вони були опубліковані.*

10

Назарі більш ніж 39 країн розкривають контракти у видобувній галузі, і в 22 існують відповідне законодавство². Така практика високо оцінена у Керівництві з забезпечення прозорості у сфері видобутку природних ресурсів МВФ³, Принципами відповідальних контрактів ООН⁴, Типовою угодою з розробки корисних копалин Міжнародної асоціації правників⁵ та схвалена Стандартом Ініціативи з прозорості у видобувних галузях⁶. Міжнародна фінансова корпорація вимагає розкриття «головного контракту з урядом, в якому визначаються ключові умови використання коштів» в рамках усіх своїх процедур фінансування видобутку нафти, газу та корисних копалин⁷. Європейський банк реконструкції та розвитку має схожі

2 Hubert and Pitman (2017), Past the Tipping Point? Contract Disclosure within EITI, ст.2 та ст.27, доступний за посиланням <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/past-the-tipping-point-contract-disclosure-within-eiti-web.pdf>, відвіданий 9 липня 2017

3 IMF (2007), Guide on Resource Revenue Transparency, ст.17, доступний за посиланням <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf>, відвіданий 9 липня 2017

4 UN (2015), Principles for responsible contracts, ст.32, доступний за посиланням http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Principles_ResponsableContracts_HR_PUB_15_1_EN.pdf, відвіданий 9 липня 2017

5 International Bar Association (2011), Model Mining Development agreement, ст.130, http://www.mmdaproject.org/presentations/MMDA1_0_110404Bookletv3.pdf, відвіданий 9 липня 2017

6 Extractive Industries Transparency Initiative (2016), The EITI Standard, ст.20, доступний за посиланням https://eiti.org/sites/default/files/migrated_files/english_eiti_standard_0.pdf, відвіданий 9 липня 2017

7 International Finance Corporation (2012), Policy on Environmental and Social Sustainability, пст.11-12, доступний за посиланням http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Principles_ResponsableContracts_HR_PUB_15_1_EN.pdf, відвіданий 9 липня 2017.

вимоги до проектів, пов'язаних із видобутком вуглеводнів⁸. Розкриття контрактів нещодавно стало рекомендацією у Доповіді щодо боротьби з корупцією та доброчесності Консультативної групи високого рівня при Генеральному секретареві ОЕСР⁹. Такі компанії, як Kosmos Energy, Tullow Oil та Rio Tinto, публічно висловили підтримку ініціативи розкриття контрактів¹⁰, в той час як декілька інших реалізують таке розкриття в рамках лістингу на фондових біржах своїх країн¹¹.

Публічна політика з розкриття контрактів може мати різноманітне підґрунтя, включаючи конституцію (наприклад, у ЦАР, Нігері, Філіппінах), загальне інвестиційне право (наприклад, у Мозамбіку), законодавство з питань інформації (наприклад, в Колумбії), закони, що стосуються прозорості видобувних галузей, включаючи ті, якими імplementовано ІПВГ (наприклад, Ліберія, Танзанія), загальне право з видобутку корисних копалин та нафти і газу (наприклад, Сьєрра-Леоне, Гвінея), урядові накази або постанови (наприклад, ДРК) або типові контракти (наприклад, Мексика). Ця політика може вимагати розкриття усіх контрактів або певного типу угод, а також усіх додатків та змін до них. Водночас, в деяких країнах існує практика розкриття лише контрактів, укладених після визначеної дати, однак в таких випадках продовжується обговорення необхідності відкриття існуючих угод.

Необхідність у підвищенні прозорості пояснюється тими, що контракти необхідні для громадян, як з числа державної адміністрації, так і поза нею, для повного розуміння тих правил, якими регулюється видобуток нафти і газу, а також інших корисних копалин. Усі зацікавлені сторони цієї діяльності отримують значні вигоди від розкриття таких угод.

8 European Bank for Reconstruction and Development (2013), Energy Sector Strategy, ст.60, доступний за посиланням <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors-and-topics/ebd-energy-strategy-transparency.html>, відвіданий 9 липня 2017

9 OECD (2017), On Combatting Corruption and Fostering Integrity, ст.15, доступний за посиланням <https://www.oecd.org/corruption/HLAG-Corruption-Integrity-SG-Report-March-2017.pdf>, відвіданий 9 липня 2017

10 Щодо Kosmos Energy, див. <http://www.kosmosenergy.com/responsibility/transparency.php>; щодо Tullow Oil, див. <http://www.tullowoil.com/sustainability/shared-prosperity/transparency>; щодо Rio Tinto, див. http://www.riotinto.com/documents/RT_taxes_paid_in_2014.pdf, ст.6, усі відвідані 14 липня 2017

11 Див. <https://resourcegovernance.org/blog/how-many-governments-are-disclosing-oil-gas-and-mining-licenses-and-contracts>, відвіданий 14 липня 2017

Стейкхолдер	Вигоди від розкриття контрактів
Уряд	• Підтримка ефективної та відвертої комунікації стосовно використання природних ресурсів, що сприяє покращенню публічної довіри та управлінню очікуваннями громадян • Забезпечення обізнаності чиновників стосовно правил, виконання яких є предметом їхньої відповідальності, що необхідно для їх кращого виконання та дотримання • Є істотним стимулом для державних службовців домовлятися про кращі умови контрактів
Приватний сектор	• Допомогає створити «соціальний дозвіл на ведення діяльності», що призводить до тісніших взаємин із громадою і більшої сталості проектів • Дає інвесторам зрозуміти, що погоджені умови є фінальними і не підлягатимуть оскарженню, що підвищує упевненість у видобувних проектах
Громадяни	• Дозволяє зрозуміти природу проектів з видобування природних ресурсів, що можуть мати вплив на життя громадян • Створює передумови для моніторингу належного виконання умов контрактів з боку уряду та приватного сектору так, як про це було домовлено • Зменшує корупційні ризики, що знецінюють національне багатство в рамках договору

Деякі зрушення відбулися і в Україні. У 2015 році було відкрито інформацію про власників спецдозволів на користування надрами, а у такому реєстрі можна знайти дані про особливі умови кожної з ліцензій. Відповідні умови є невід'ємною час-

тиною договору про користування надрами, однак розкриття повного тексту договорів поки не стало широкою практикою. Для того, щоб привести діяльність України у відповідність із найкращими світовими практиками необхідно прийняти законодавство, що передбачатиме розкриття повних текстів контрактів, за якими здійснюються видобувні проекти, а також супровідних до них документів, включаючи ліцензії та додатки.

У компоненті **«Оподаткування»** RGI вказує на той факт, що видобувні компанії не підлягають спеціальним бухгалтерським перевіркам, відмінним від звичайного аудиту. Більше того, відповідно до положень національного Закону «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність», прийнятого ще у 1999 році, у деяких випадках застосування стандартів міжнародної фінансової звітності (МСФЗ) не є обов'язковим. Враховуючи, що найбільші нафтогазові компанії в Україні знаходяться у державній власності (ПАТ «Укргазвидобування» – на 100%, ПАТ «Укрнафта» – на 50%+1 акція), добровільне застосування ними МСФЗ замість національної системи фінансової звітності у необов'язкових випадках виглядає малоімовірним.

Натомість, відповідно до кращих практик Європейського Союзу, викладених у Директиві 2013/34/EU, значення та вимоги до бухгалтерського обліку та фінансової звітності видобувних компаній значно підвищуються. У рамках виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, у 2015 році Кабінет Міністрів схвалив розроблений Міністерством фінансів План імплементації Директиви 2013/34/EU¹², головним заходом якого була розробка та прийняття змін до відповідного національного законодавства.

У компоненті **«Місцевий вплив»** Україна отримала лише 43 зі 100 пунктів, що є одним з найгірших індикаторів. Цей блок охоплює цілу сферу питань, до яких повинна мати доступ громадськість, включаючи оцінку впливу видобувних проектів на навколишнє середовище, плани відшкодування завданих екологічних збитків, вимоги до закриття проектів та рекуль-

12 http://www.kmu.gov.ua/document/248090965/Dir%202013_34.pdf

тивації, а також виплати компенсацій власникам земельних ділянок.

Нульові оцінки зафіксовані у питанні оцінки впливу на довкілля, попри те, що Україна має низку зобов'язань за Угодою про асоціацію та в рамках Енергетичного Співтовариства¹³. Зокрема, за відсутність результатів у впровадженні вимог Директиви 2011/92/ЄС, Секретаріат Енергетичного Співтовариства відкрив проти України спеціальне провадження¹⁴. Справа в тому, що відповідні плани імплементації законодавства ЄС¹⁵, схваленого розпорядженням Кабміну № 475 від 14 травня 2015 року, передбачали прийняття базових законів щодо оцінки впливу на довкілля (у т.ч. транскордонного) та щодо стратегічної екологічної оцінки на червень і грудень 2015 року, відповідно.

Законопроекти «Про стратегічну екологічну оцінку» і «Про оцінку впливу на довкілля» розглядалися парламентом понад рік. Восени 2016 року закони було прийнято, однак зупинено президентським вето. Після тривалого доопрацювання у профільному комітеті Верховної Ради, лише один з них – щодо оцінки впливу на довкілля – було прийнято наприкінці травня 2017 року¹⁶.

Громадяни отримали можливість не лише мати необхідну інформацію про господарську діяльність, яка планується безпосередньо в місці, де вони проживають, а й чинити вплив через громадські обговорення, причому їх думка має бути врахована. Разом з тим, сам закон буде введено в дію лише в грудні 2017 року, а його реалізація вимагає роботи над необхідними підзаконними актами, які б забезпечили практичне втілення запропонованої моделі.

13 Зокрема, це Директива 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище, Директива 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище, Директива 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації, Директиви 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища. Докладніше див. у дослідженні: http://dixigroup.org/storage/files/2017-05-10/report_2016_web.pdf

14 https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/4332394/3D790302C9FD5024E053C92FA8C0D492.pdf

15 http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248102785&cat_id=247984327

16 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2059-viii>

Що стосується законопроекту «Про стратегічну екологічну оцінку», то наразі найбільшою проблемою з точки зору його відповідності даного законопроекту нормам Директиви 2001/42/ЄС є те, що з-під його дії практично виведена містобудівна документація, включаючи генеральні плани населених пунктів. Досвід проведення СЕО у країнах, де така система запроваджена, у т.ч. країнах ЄС, навпаки вказує, що переважна більшість таких оцінок стосуються власне планування територій.

Загалом, поряд із неповноцінною законодавчою базою, в Україні бракує усталених практик проведення оцінок впливу на довкілля проектів у сфері видобутку нафти і газу. Якщо такі процедури і проводяться, то мають фрагментарний характер, а їх результати зазвичай не доводяться до громад публічно, у доступний та зручний спосіб.

Що стосується відшкодування збитків, чинні норми Земельного кодексу зобов'язують компанії, які проводять розвідувальні роботи, відшкодовувати власникам землі та землекористувачам усі збитки, а також за свій рахунок приводити займані земельні ділянки у попередній стан (статті 97, 156-157)¹⁷. Крім того, урядом визначено порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам¹⁸. Проте, практика застосування цих норм (у т.ч. судова) є дуже різною і більше залежить від домовленостей між громадою та компанією, аніж від норми закону.

Те ж стосується такого індикатору, як виконання законодавства про відчуження власності та примусове відселення з ділянок, де ведеться промислова розробка вуглеводнів. З одного боку, Земельний кодекс (статті 146-151)¹⁹ і спеціальний закон²⁰ визначають основні принципи та процедури переходу права власності на земельну ділянку та об'єкти нерухомого майна, що належать фізичним або юридичним особам, до державної або комунальної власності – для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності.

17 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran831#n831>

18 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/284-93-%D0%BF>

19 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1458#n1458>

20 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>

З іншого боку, на практиці – особливо при будівництві доріг та інших великих інфраструктурних проектів – виявляються проблеми: українські закони не вимагають проведення громадських слухань або відповідного інформування землевласників та землекористувачів, а також не визначають компенсацію чи допомогу щодо рухомого майна²¹. Також до виконавців таких проектів, у тому числі в сфері видобутку природних ресурсів, немає вимог, що стосуються планування відселення і його конкретних інструментів, в тому числі планів відчуження землі та примусового відселення.

В сукупності ці фактори призводять до фактичного відсутності у місцевих громад можливостей впливати на земельні та екологічні питання у сфері видобутку нафти і газу, або принаймні отримати інформацію про це та вести рівноправний діалог з компаніями. Часто такі суперечки ведуть до конфліктів, ускладнюють ведення видобутку, створюють дискомфорт для мешканців видобувних регіонів, та в цілому не сприяють належному виконанню органами місцевої влади та самоврядування своїх функцій.

У компоненті **«Державні компанії»**, де Україна показала непогані результати в частині реформи управління державними активами, прозорості та фінансової звітності, ключовою прогалиною визначено непрофільну діяльність та активи.

Зважаючи на надзвичайно велику присутність держави у видобувній галузі, особливо у нафтогазовому секторі, а також на загалом низький рівень інституційної спроможності відповідальних органів, непрофільна діяльність українських видобувних компаній сягає значних масштабів. Згідно з річним звітом НАК «Нафтогаз України», непрофільні активи ПАТ «Укргазвидобування», інвентаризовані у 2015 році, склали понад 0,6 млрд грн і загалом завдавали компанії збитків на 30 млн грн щомісяця²². Та з більшої перспективи така ситуація свідчить скоріше про низьку якість управління, яка супрово-

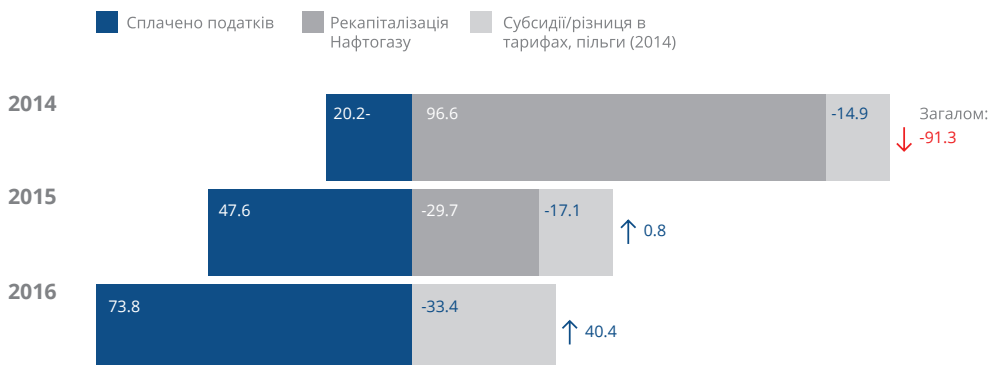
²¹<http://documents.worldbank.org/curated/en/581691468114886401/pdf/SFG1205-RP-REVISED-P149322-PUBLIC-Disclosed-7-20-2015-Box393168B.pdf>

²² Річний звіт Групи «Нафтораз»: <http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz-Annual-report-2015.pdf>, с. 91

джувала компанію останні десятиліття, ніж про значні ризики, пов'язані із непрозорістю.

Найбільшою проблемою, пов'язаною із непрофільною діяльністю видобувних компаній в Україні, залишається значна соціальна функція, яку уряд покладає на газовидобувачів через механізм спеціальних обов'язків. Втім, ще нещодавно ситуація була близькою до катастрофічної: починаючи з 2010 року до реформи у 2014 році, на прямі та непрямі субсидії на природний газ для потреб населення влада витратила приблизно 360 млрд грн²³. Значна частина цих коштів надавалася прямо через бюджетні дотації на користь газовидобувних та постачальних компаній у державній власності, у першу чергу – НАК «Нафтогаз України» та її підконтрольну компанію ПАТ «Укргазвидобування». Дотації були необхідні для покриття різниці між ціною, що сплачувалася при формуванні ресурсу газу (як купівлі газу власного видобутку, так і імпорту) та регульованою ціною, яку сплачували кінцеві споживачі.

ВЗАЄМОРОЗРАХУНКИ ГРУПИ НАФТОГАЗ З БЮДЖЕТОМ У 2014-2016 рр, млрд грн



Джерело: Звіт НАК «Нафтогаз України» за 2016 рік

23 https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_ukraine_draftinventory_ukr.pdf

В умовах наближення до запровадження ринкових принципів ціноутворення, починаючи з 1 травня 2016 року, уряд практично зрівняв рівень цін на природний газ для різних категорій споживачів. Приховане субсидіювання споживання усього населення за рахунок державного бюджету було замінено на систему адресних (для найменш захищених споживачів) субсидій, обсяг яких зріс із приблизно 10 млрд грн у 2014 році до 47 млрд грн, закладених у Державному бюджеті 2017 року.

У той же час, регульованою залишається і ціна, за якою «Нафтогаз» постачає газ для підприємств ТКЕ для цілей теплопостачання (для потреб населення). Протягом опалювального сезону 2016-2017 років, ця ціна сягала до 50-60% від ринкової ціни, що складалася на оптовому ринку. Для остаточного переходу на конкурентні умови, уряду необхідно, з одного боку, впровадити повноцінний ринок природного газу, прибравши численні бар'єри для нових роздрібних постачальників, з іншого – значно покращити систему соціальної підтримки шляхом оптимізації та верифікації отримувачів і повної монетизації усіх житлових пільг та субсидій. Зважаючи на вкрай політично чутливий характер і значні економічні наслідки запровадження ринкового середовища на роздрібному ринку газу, очікувати на швидку реалізацію цієї амбітної програми не варто.

Частина II. Управління доходами

40 балів зі 100

На відміну від сфери використання природних ресурсів, Україна поки не може похвалитися значними досягненнями у частині RGI, яка стосується власне управління надходженнями, згенерованими галуззю. Без оцінок виявилися такі компоненти як «Розподіл доходів на місцевий рівень» (через відсутність на момент оцінки відповідного законодавчого підґрунтя) та «Суверенні фонди добробуту» (через відсутність

подібної практики). Водночас, єдиний компонент у цій частині, який стосується бюджетного планування та управління видатками, був оцінений у низькі 40 балів.

Як вже було згадано, Україна продемонструвала слабкі показники у компоненті **«Національний бюджетний процес»**. У ньому аналітики високо оцінили ступінь прозорості державного бюджету, його надходжень та видатків, а також системи управління державного та гарантованого державою боргу. Водночас, нульові оцінки отримали показники фіскального планування, адже станом на 2016 рік Україна не мала системи фіскальних правил – довгострокових обмежень фіскальної політики, які дозволяють утримувати прийнятний рівень державного боргу, а також обмежують зростання видатків²⁴. Це особливо актуально в умовах волатильності цін на енергоресурси, які можуть суттєво коливатися і впливати на бюджетні показники.

19

Фіскальні правила України включали положення Бюджетного кодексу про граничні обсяги державного боргу і гарантованого державою боргу (не більше 60% ВВП), а також місцевих боргів (не більше 200% очікуваних доходів бюджету розвитку, для м. Києва – 400%)²⁵. Також, у кожному із законів про Державний бюджет на відповідний рік встановлювалися індикатори дефіциту, державного боргу та гарантій за кредитами, а також платежів з обслуговування боргу.

Проте, середньострокове бюджетне планування запроваджується в Україні лише з 2017 року. Відповідний закон про зміни до Бюджетного кодексу²⁶ був прийнятий Верховною Радою наприкінці березня та схвалений Президентом у квітні. Згідно з документом, Мінфін зробив уточнений прогноз Держбюджету на 2018 і 2019 роки та подав проект Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки (бюджетну резолюцію), який був схвалений Кабінетом Міністрів 14 червня 2017

24 <https://www.slideshare.net/KyivSchoolofEconomics/ss-48930847>

25 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1465416211799803>

26 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1974-viii>

року²⁷. Надалі – слово за парламентом, який розглядатиме не тільки бюджетну резолюцію та проект Держбюджету, а й стратегію управління боргом і звіт про фінансові ризики.

Загалом Мінфін планує у найближчу перспективу скоротити дефіцит бюджету з 3% до 2%, а також планується зменшити державний борг до 55% ВВП. Трирічне бюджетне планування є основною частиною бюджетної реформи, передбаченої Коаліційною угодою, Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020», програмою діяльності уряду та Стратегією управління державними фінансами на 2017-2020 роки²⁸. Разом з тим, експерти наголошували, що зміни не передбачають механізмів регулярного оновлення макроекономічних показників, на основі яких формується бюджетна політика²⁹. При цьому, слід наголосити, що запровадження системи фінансових правил є «пілотним проектом», оскільки зміни до Бюджетного кодексу стосуються лише періоду до 2020 року. Надалі, як очікується, в рамках реформи бюджетних відносин уряд має представити повністю нову редакцію кодексу.

Також, за даними RGI, в Україні не запроваджено жодної системи для поширення та отримання інформації про запаси, видобуток та експорт природних ресурсів на єдиному веб-порталі. З іншого боку, в Україні під егідою Мінрегіону та спеціалізованого органу – Державного агентства з питань електронного урядування – створений єдиний портал розкриття інформації, що поширюється у форматі відкритих даних (data.gov.ua). Станом на зараз, портал працює у тестовому режимі, а його наповнення, з огляду на вкрай недостатню спроможність відповідального Державного агентства, знаходиться на низькому рівні.

Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затверджене відповідною постановою Кабміну ще у жовтні 2015 року, містить перелік інформації, розпорядником якої є Міненерговугілля, Мінприроди

27 http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=250067274

28 <https://economics.unian.ua/finance/1838054-rada-priynyal-zakon-pro-formuvannya-byudjetu-na-tri-roki-vpered.html>

29 <https://www.epravda.com.ua/news/2017/03/23/622976/>

та Державна служба геології та надр ресурсів, і яка підлягає розкриттю³⁰. На жаль, обидва списки, так само як і інша, не пов'язана зі природними ресурсами, інформація, є неповними і не містять найбільш цінну інформацію.

Станом на середину 2016 року, коли проводилася оцінка для RGI, в Україні не існувало механізмів розподілу доходів від видобувних галузей на користь місцевих бюджетів. Саме тому поки відсутні бали за компонентом **«Розподіл доходів на місцевий рівень»**, адже більшість податкових та неподаткових платежів, які здійснюють видобувні компанії, не мають цільового спрямування (крім ЄСВ, що спрямовується до Пенсійного фонду і використовується для фінансування пенсійного та соціального забезпечення), тим більше на користь місцевих бюджетів³¹.

Звісно, можна стверджувати, що Україна відходить від централізованої системи управління податкових надходжень. Після запуску реформи децентралізації, бюджети органів місцевого самоврядування отримують від видобувної галузі:

- *10% податку на прибуток підприємств,*
- *25% рентної плати за користування надрами з видобування інших корисних копалин (крім нафти і газу),*
- *100% податку на землю,*
- *до 80% екологічного податку,*
- *50% збору за використання води,*
- *до 60% податку на доходи фізичних осіб (розподіляється між різними рівнями регіональних бюджетів).*

Поки найбільш цільовим є лише екологічний податок, який сплачують видобувні компанії за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та безпосередньо у водні об'єкти. Відповідно до спеціального закону, з 1 січня 2016 року він зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів і спрямовується виключно на фінансування природо-

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

31 <http://eiti.org.ua/download/2235/>

охоронних заходів³². Екоподаток розподіляється у пропорції: 20% до держбюджету, 25% до сільських, селищних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, та 55% до обласного бюджету. Також спецфонди місцевих бюджетів отримують 70% надходжень від грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності.

За даними Держказначейства³³, у 2016 році держбюджет отримав 1,62 млрд грн екоподатку, решту 6,5 млрд грн отримали спецфонди місцевих бюджетів. За даними звіту ІПВГ за 2014-2015 роки, який охопив галузі видобутку нафти, газу, вугілля, залізних, титанових та марганцевих руд, компанії цього сектору сплати понад 613 млн грн екоподатку в 2014 році та 462 млн грн у 2015 році³⁴. Водночас, за реальними витратами коштів на природоохоронні заходи зазвичай складно прослідкувати, оскільки у публічному доступі практично недоступні звіти про реалізацію відповідних програм або заходів³⁵, інформація може видаватися під тиском депутатів місцевих рад та громадськості.

Незважаючи на це, основні фінансові потоки – зокрема, рента на видобуток нафти та газу – надходять виключно до Державного бюджету і повинні перераховуватися місцевим бюджетам на надання пільг і субсидій населенню. Тим чи іншим чином, але близько 77% доходів, отриманих від видобувної промисловості в 2014-2015 роках, були розподілені серед регіонів України³⁶. Інша справа, що у цих платежів немає цільового призначення, а також прямого зв'язку між сплаченим та отриманим кожною областю, районом або громадою, на території яких ведеться розробка вуглеводневих покладів.

Як свідчить RGI, багато країн з високим ресурсним потенціалом мають системи або методології (формули), за якими

32 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-19>

33 <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=349925>

34 <http://eiti.org.ua/download/2235/>

35 <http://www.ppk.org.ua/uk/node/334>

36 <http://eiti.org.ua/download/2235/>

відбувається розподіл податкових надходжень на місця. Завдяки цим механізмам знижується рівень втручання уряду в розпорядження місцевими бюджетами, а органи місцевого самоврядування отримують можливості використовувати додаткові ресурси.

У грудні 2016 року Україна зробила перший крок до побудови такої системи, яка вважається більш справедливою з точки зору інтересів місцевих громад. Відповідно до поправок до Бюджетного кодексу³⁷, з 1 січня 2018 року 5% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату будуть розподілятися на користь місцевих бюджетів. Державний бюджет отримає 95% цих надходжень, решта буде розподілена у наступному співвідношенні: 1% – до сільських, селищних та міських бюджетів, 2% – до обласних бюджетів та 2% – до відповідних районних бюджетів. Виняток становлять бюджети міст обласного значення, а також бюджети об'єднаних громад, куди буде надходити 3% цього податку.

Рішення про децентралізацію ренти дозволить значно збільшити фінансові ресурси на місцях. За даними ДФС, у 2016 році держбюджет отримав 36,6 млрд грн рентних платежів від видобутку нафти, газу і газового конденсату, тож органи місцевого самоврядування могли б отримати додаткові 1,834 млрд грн доходу. За підрахунками DiXi Group³⁸, з урахуванням зниження ставок ренти на видобуток нафти, яке набуло чинності 1 січня 2017 року, сума очікуваних надходжень зменшиться до 1,769 млрд грн.

Щодо компоненту **«Суверенні фонди добробуту»**, в Україні поки відсутні будь-які фонди у позабюджетній системі, що наповнюються платежами від видобутку природних ресурсів. Зазвичай, у багатих на ресурси держава подібні фонди, що оперують незалежно від уряду, інвестують отримані кошти для отримання прибутку, що у свою чергу покликані підтримати стабільність на відповідних ринках, розвивати економіку та акумулювати фінансовий ресурс для майбутніх поколінь.

37 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1793-19>

38 <http://www.epravda.com.ua/columns/2017/05/19/625003/>

Водночас, ще кілька років тому українські експерти проводили аналіз можливих варіантів використання надходжень, зокрема від видобутку вуглеводнів (нафти і газу) в рамках угод про розподіл продукції (УРП), що уклалися урядом з провідними інвесторами (Shell, Chevron, ExxonMobil, Eni, EdF та інші)³⁹. На основі вивчення моделі Вуглеводневого фонду поколінь у Польщі, досвіду нафтових фондів у Норвегії та Азербайджані, аналітики запропонували концепцію і навіть законодавчу ініціативу про створення Національного фонду добробуту як позабюджетної установи, що виконує спеціальні функції.

Отримані кошти передбачалося спрямовувати для їх цільового використання на проекти підтримки інноваційного потенціалу економіки, інвестування у навчання, наукові дослідження і розвиток, підтримки систем охорони здоров'я і соціального забезпечення. Поряд із тим, що така установа дозволила би краще управляти коштами, отриманими від діяльності у нафтогазовому секторі, та діяла за принципово вищими стандартами прозорості, які діють на фондовому ринку.

Поки умови ведення видобувного бізнесу не дозволяють генерувати потік доходів, достатній для наповнення такого фонду без суттєвих втрат надходжень до Державного бюджету. Механізм укладення УРП поки не перезапущено, уряд підтримував Концепцію розвитку газовидобувної галузі⁴⁰, яка передбачає введення стимулюючого фіскального режиму для вивільнення інвестицій на розробку нових родовищ й інтенсифікації видобутку на існуючих родовищах. Також, попри зниження ставок рентної плати на видобуток нафти, цей сегмент бізнесу залишається збитковим⁴¹.

Таким чином, питання створення суверенного фонду для управління нафтогазовими доходами стоїть набагато нижче політичного порядку денного, натомість ключовим питанням є нарощування виробництва для досягнення більшої енергонезалежності.

39 http://geostrategy.org.ua/images/Nomos_72p_www1.pdf

40 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1079-2016-%D1%80>

41 http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Annual_report_ukr_170608.pdf

2. Законодавчі ініціативи на вдосконалення системи управління ресурсами

Ліцензування

Поки єдиним законопроектом, здатним ліквідувати прогалину в частині оприлюднення контрактів, що дають право на розробку ресурсів, є законопроект «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» (№ 6229⁴²). Він зобов'язує розкривати інформацію про істотні умови угод про користування надрами, зокрема їх предмет, дату набуття чинності та строк дії, найменування сторін, права та обов'язки сторін щодо користування надрами, умови щодо особливостей справляння платежів, операційні зобов'язання, зобов'язання щодо природоохоронних заходів, безпеки та охорони праці, інші соціальні зобов'язання.

Сфера дії поширюється виключно на угоди про умови користування надрами, угоди про розподіл продукції, договори про спільну діяльність або інші договори, на підставі яких безпосередньо здійснюється проектна діяльність. Тобто ці вимоги не стосуються комерційних договорів з контрагентами, сервісних угод та інших контрактів.

Оподаткування

Зараз на розгляді Верховної Ради знаходяться одразу два законопроекти, які мають на меті імплементацію положень Директиви 2013/34/EU – розроблений урядом проект закону про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (щодо удосконалення деяких положень) (№ 4646⁴³, доопрацьований 4646-д⁴⁴) та альтернативний проект, поданий міжфракційною групою депутатів (№ 4646-1⁴⁵).

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

43 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59047

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

45 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59163

Запропоновані законопроекти загалом значно удосконалюють національне законодавство з бухгалтерського обліку, зокрема, запроваджують використання таких нових термінів, як «звіт про платежі на користь держави» та «підприємства, що становлять суспільний інтерес». Крім того, значна цінність цього регулювання криється в обов'язку використання саме міжнародних, а не національних, стандартів фінансової звітності для підприємств, які здійснюють діяльність з видобутку корисних копалин загальнодержавного значення. Нарешті, 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 юридичних та фізичних осіб відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації».

Разом з тим, прийняття законопроекту «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» (№ 6229) дозволить зробити обов'язковим розкриття детальної інформації про роботу видобувних компаній. Вимоги стандарту EITI та директив ЄС, які запроваджуються цим законом, включають у себе результати аудиту фінансової звітності за звітний період (для суб'єктів розкриття, які відповідно до законодавства зобов'язані проводити аудит фінансової звітності).

Прийняття законопроекту дозволить га порядок підвищити рівень фіскальної прозорості, спростити доступ до відповідної інформації для громадськості, міжнародних інвесторів, урядових установ. Серед вимог, які запроваджуються цим законом, – щорічне розкриття компаніями галузі:

- *даних про усі види платежів на користь держави, включаючи податки, та відповідно доходів, отриманих державою;*
- *даних про частку видобутої продукції або інший дохід держави, отриманий в натуральній формі;*
- *даних про плату за надання інфраструктури та бартерні угоди;*

- *даних про доходи від транспортування вуглеводнів;*
- *транзакцій, пов'язаних з державними підприємствами (обсяги фінансування від органів влади та підконтрольних їм суб'єктів, державної допомоги);*
- *даних про використання бюджетних надходжень від видобутку, включаючи субнаціональні платежі, тобто платежі на користь місцевих бюджетів.*

Прийняття законопроекту «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» зробить обов'язковим подання такої звітності для усіх великих компаній, що займаються видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення (тобто усіх, крім піску, щебню та деяких будматеріалів).

Місцевий вплив

27

Після прийняття Закону «Про оцінку впливу на довкілля» ключовим викликом буде забезпечення його виконання, що потребуватиме розробки та прийняття підзаконної бази. Іншим важливим кроком є прийняття законопроекту «Про стратегічну екологічну оцінку» (№ 6106⁴⁶), який потребує суттєвого доопрацювання. Запропонована модель СЕО в цілому відповідає Директиві 2001/42/ЕС, проте виключає такі види документів планування як місцеві програми економічного та соціального розвитку та містобудівну документацію. «Важливим є той факт, що й не всі інші секторальні плани та програми вимагатимуть СЕО, а лише ті, які підлягають «затвердженню», приходять до висновку експерти, що займаються моніторингом виконання Угоди про асоціацію з ЄС⁴⁷. Також, як зазначають фахівці, пояснювальна записка до законопроекту не розкриває обсягу коштів державного та місцевих бюджетів, які будуть необхідні для проведення СЕО відповідних планів, програм та стратегій.

У частині землекористування в парламенті поточного скликання зареєстровано понад 80 проектів законів щодо змін

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

47 http://enref.org/wp-content/uploads/2017/06/Monthly-February-2017_rs-1.pdf

до Земельного кодексу, а також супутніх актів. Проте, серед депутатів Комітету Верховної Ради з питань паливно-енергетичного комплексу, галузевих експертів та бізнес асоціацій тривалий час обговорюється проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі» (№ 3096-д⁴⁸). Він отримав схвальні відгуки як від українських фахівців, так і від міжнародних партнерів, оскільки має на меті подолати зарегульованість процедур отримання погоджень та відведення земельних ділянок. За даними пояснювальної записки, процес «в середньому триває 4 роки та включає отримання 44 погоджень в 16 установах».

Серед іншого, документ передбачає зміни до Земельного кодексу та Закону «Про нафту і газ» в частині забезпечення неперервності розробки родовища (можливість використовувати земельні ділянки на підставі договору з власником землі або за погодженням із землекористувачем на період зміни їх цільового призначення та оформлення документів), використання ділянок без зміни цільового призначення (можливість використовувати механізм сервітуту для будівництва об'єктів нафтогазодобування та трубопровідного транспорту), належної охорони ґрунтів (відшкодування власникам землі та землекористувачам збитків, що заподіяні внаслідок використання сільськогосподарських земель для потреб нафтогазової галузі, а також втрат сільськогосподарських угідь).

Державні компанії

Подальший успіх у питанні якості управління державними активами в нафтогазовій сфері значним чином залежить від корпоративної реформи НАК «Нафтогаз України». Зокрема, важливою законодавчою ініціативою є схвалений Кабінетом Міністрів проект закону про вдосконалення корпоративного управління юридичними особами, акціонером яких є держава (№ 6428⁴⁹). Документ покликаний вдосконалити управлін-

48 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61900

49 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61755

ня господарською діяльністю державних комерційних підприємств. У тому числі, з цією метою застосовуються наступні механізми: встановлення стратегії державної власності, врегулювання розподілу повноважень між правлінням та наглядовою радою, унормування звітності згідно з міжнародними стандартами.

Прозорість державних видобувних компаній, у тому числі материнських компаній, також можна посилити через прийняття законопроекту «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» (№ 6229). Він зобов'язує видобувні компанії розкривати інформацію про податкові платежі, які вони платять в бюджети різних рівнів, у розрізі їх проектів. Інформація буде оприлюднюватися у щорічних звітах компаній та порівнюватися з надходженнями бюджетів у рамках Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ).

Більше того, законопроект передбачає і попроекту звітність по кожному родовищу або групі родовищ. Передбачається, що не лише підприємства, задіяні в українській видобувній галузі, мають публікувати дані про свої виплати органам державної влади, але й останні повинні вказувати, які кошти вони отримали від видобувних галузей. Це стане додатковою опорою для бізнесу, оскільки дозволить зняти велику частину претензій з боку держави щодо сплати відповідних податкових та інших зобов'язань. Впровадження цих правил, які відтворюють режими звітності в ЄС, Канаді, Норвегії, Австралії, та інших західних країнах, стане потужним сигналом для іноземних інвесторів, адже допоможе оцінити і навіть знизити ризики, пов'язані з очікуваною комерційною участю у видобувному секторі.

Національний бюджетний процес

Станом на зараз, подальша розробка та покращення єдиного порталу відкритих даних data.gov.ua, як і оновлення постанови уряду (додаткові набори даних, що підлягають розкриттю), провадиться силами громадськості та за обмеженої підтрим-

ки державних органів⁵⁰. За останньою інформацією, Державне агентство з е-врядування направило проект змін на погодження до центральних органів виконавчої влади.

У той же час, практика впровадження новітніх технологій документообігу та електронного урядування в Україні дає значні підстави очікувати більшого успіху від державного порталу відкритих даних. Зокрема, мова йде про модернізовану систему державних закупівель ProZorro, яка в силу закону “Про публічні закупівлі” стала обов’язковою при закупівлях за публічні кошти, і отримала всесвітнє визнання⁵¹.

Крім того, 10 березня 2017 року презентовано Дорожню карту розвитку відкритих даних в Україні – комплексний план дій на рік з імплементації в Україні шести принципів Міжнародної хартії відкритих даних, розроблений за результатами публічних консультацій з представниками бізнес-спільнот, громадського сектору та органів влади⁵². З новіших досягнень України – усе більш активне впровадження технології blockchain у систему державного документообігу: після підписання Меморандумів про співпрацю із американською компанією bitfury, Держагенство з електронного урядування, Міністерство юстиції та Міністерство АПК вже впроваджують спільні пілотні проекти.

Таким чином, у разі покращення регуляторної політики та підсилення відповідальних державних органів у частині їхніх повноважень та інституційної спроможності, можна обґрунтовано очікувати створення сучасного і потужного порталу відкритих даних і значного покращення підзвітності та прозорості у сфері управління природними ресурсами.

Що стосується реалізації фіскальних правил, закріплених у документах середньострокового бюджетного планування, важливим буде вдосконалення вимог щодо моніторингу економічних макропоказників та відповідних коригувань до бюджетної резолюції. Особливо це буде актуальним у період

50 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61755

51 <https://ti-ukraine.org/news/prozorro-dlia-bankov-kakov-rezultat-prodazh-aktivov-bankov-bankrotov-po-novomu/>

52 <http://www.e.gov.ua/sites/default/files/roadmaptext.pdf>

«пілотного застосування» змін до Бюджетного кодексу – до моменту внесення та схвалення нової редакції цього документу. В операційному плані відповідальність лежатиме на уряді та Мінфіні як ключовому виконавцю Стратегії управління державними фінансами на 2017-2020 роки.

Розподіл доходів на місцевий рівень

Зважаючи на прийняття рішення про децентралізацію ренти (Закон № 1793-VIII⁵³), вже зараз дуже важливо визначити механізм управління коштами, які отримають на місцях. Адже громадами потрібно не стільки отримати нові надходження, а й правильно ними розпорядитися. Для мешканців територій, де ведеться активна видобувна діяльність на нафту і газ, важливо контролювати стан справ місцевих бюджетів та рішення делегованих ними представників органів самоврядування. Крім того, для належного адміністрування цих коштів необхідна обізнаність громадськості та відносини довіри між компаніями, органами місцевого самоврядування та громадами.

Відповідна ціль може бути досягнута шляхом прийняття законопроекту «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» (№ 6229). Він покликаний примусити видобувні компанії розкривати інформацію про податкові платежі, які вони платять в бюджети різних рівнів, у розрізі їх проектів.

Проте, найбільшу користь отримають місцеві громади, на території яких безпосередньо здійснюється розвідка і видобуток. Їх представники зможуть перевірити, скільки насправді коштів отримано на рівні місцевих бюджетів, чи добросовісно виконуються зобов'язання – як з боку компаній-платників, так і з боку органів місцевої влади і місцевого самоврядування, які розпоряджаються коштами. Зрештою, бізнесу так само вигідно досягнути діалогу з громадами, який будується на довірі.

Окрім даних про істотні умови контрактів та суто фінансової інформації, вимоги звітності, які запроваджуються цим законопроектом, включають дані про обсяги розвідки й видобут-

ку корисних копалин, про бенефіціарів (кінцевих власників) видобувних компаній, а також про участь у соціальних проєктах чи програмах. Подання такої звітності буде обов'язковим для усіх великих компаній, що займаються видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення (тобто усіх, крім піску, щебню та деяких будматеріалів).

Суверенні фонди добробуту

В Україні не бракує ініціатив щодо створення як бюджетних, так і позабюджетних фондів. Так, у Верховній Раді внесені та без успіху розглядалися законопроекти про створення Державного фонду гуманітарного розвитку України⁵⁴, що мав наповнюватися за рахунок частини акцизного податку, сплаченого виробниками та імпортерами алкогольних напоїв та тютюнових виробів, а також Державного фонду підтримки обороноздатності⁵⁵, що мав формуватися за рахунок надходжень Держбюджету, що перевищують планові показники.

Разом з тим, з огляду на пріоритетність дерегуляції та зниження фіскального навантаження на галузь, що переслідує мету нарощування видобутку газу, досягнення незалежності від імпорту енергоресурсів, поки створення фонду добробуту, який би наповнювався за рахунок ресурсних платежів, не виглядає доцільним. Водночас, це не має стримувати зацікавлених сторін – органів державної влади, бізнес-середовище, експертну спільноту і міжнародних партнерів – від дискусій про фонд як одну з форм незалежного та прозорого розпорядження доходами від видобувних галузей. Тим більше, що у разі успішності політики стимулювання видобутку природних ресурсів, передусім природного газу, обсяг ринку та відповідних платежів буде лише зростати.

54 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57324

55 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54135

© DiXi Group, 2017
© Natural Resource Governance Institute,
2017