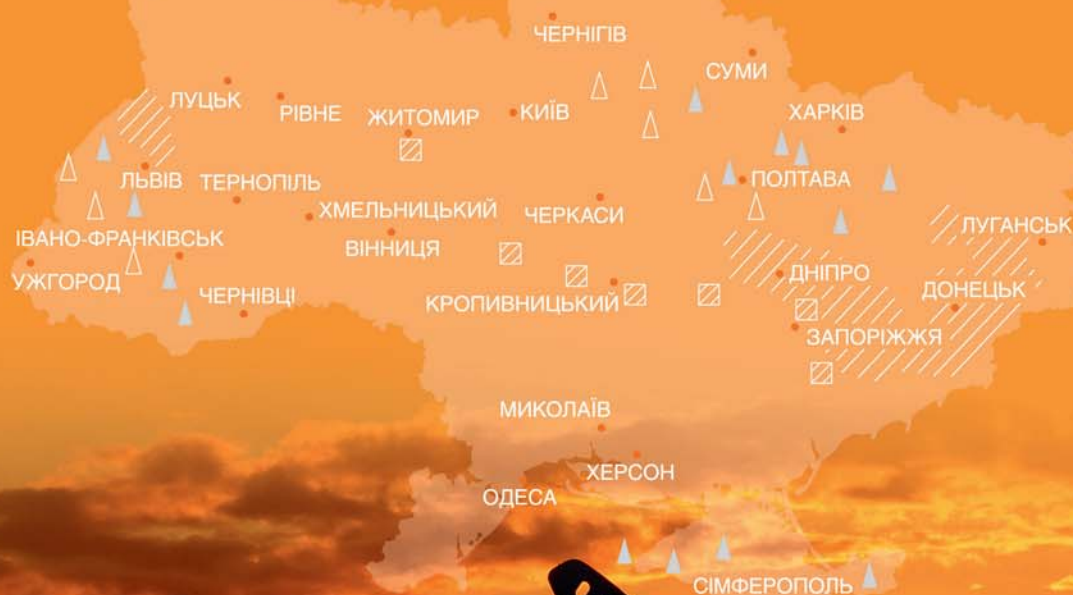


Впровадження Ініціативи прозорості видобувних галузей в Україні

Практичний посібник





USAID | **УКРАЇНА**
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Впровадження Ініціативи прозорості видобувних галузей в Україні

Практичний посібник

Під загальною редакцією В.В. Зубенка

УДК 352.073.5:[332.142.4:553](477)(072)
ББК 67.9(4Укр)401я7+65.04(4Укр)я7
П В80

Рецензент:

Голинська О.В. – доцент кафедри економічної і фінансової політики Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління, доцент.

Видання створене та впорядковане фахівцями ІБСЕД:

Загальна редакція:

Зубенко В. В. – Генеральний директор

Авторський колектив:

Самчинська І. В. – заступник Генерального директора / директор Департаменту фінансової політики

Чубик А. О. – консультант з питань впровадження ІПВГ в Україні

Шаповал М. В. – головний економіст Департаменту фінансової політики

Впровадження Ініціативи прозорості видобувних галузей в Україні: Практичний посібник / [Під заг. ред. В. В. Зубенка] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». – К., 2016. – 64 с.

ISBN

У представленому практичному посібнику викладено інформацію про історію виникнення Ініціативи прозорості видобувних галузей та імплементації в Україні, вимоги до прозорості функціонування видобувних галузей відповідно до міжнародного Стандарту ІПВГ, обґрунтування її значення для громадян та держави, опис механізмів та етапів підготовки звіту про платежі компаній та доходи бюджетів усіх рівнів, важливість участі неурядових організацій у моніторингу видобувної діяльності та формуванні напрямків використання отриманих коштів, приклади імплементації ініціативи у інших країнах, перспективи впливу на видобувні галузі і сам процес освоєння загальнонаціональних природних багатств.

Видання розраховано на фахівців місцевих фінансових органів, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування структурних підрозділів виконавчої влади, представників депутатського корпусу та громадськості. Може бути корисним для студентів вищих навчальних закладів.

УДК 352.073.5:[332.142.4:553](477)(072)
ББК 67.9(4Укр)401я7+65.04(4Укр)я7

Від видавця:

Видання підготовлено Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) в рамках реалізації проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження» за підтримки Американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID)

Зміст продукту є відповідальністю Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) і не обов'язково збігається з поглядами USAID або уряду США.

Усі права на це видання захищені. Використання матеріалів має бути узгоджено з фахівцями ІБСЕД.

ISBN

© USAID, 2016
© ІБСЕД, 2016

ЗМІСТ

Вступ	4
РОЗДІЛ I. ЗАСАДИ ІНІЦІАТИВИ ПРОЗОРОСТІ ВИДОБУВНИХ ГАЛУЗЕЙ	6
1.1. ІПВГ та історія її створення	6
1.2. Процедури підготовки звіту ІПВГ	11
1.3. Участь громадськості у ІПВГ	18
РОЗДІЛ II. ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ ІНІЦІАТИВИ ПРОЗОРОСТІ ВИДОБУВНИХ ГАЛУЗЕЙ В УКРАЇНІ	21
2.1. Законодавчі засади регулювання користування надрами для підприємницької діяльності	21
2.2. Платежі підприємств, що отримують доходи від користування надрами.	28
РОЗДІЛ III. Прозорість бюджету у цілях ІПВГ	33
3.1. Прозорість доходів бюджету від рентної плати за користування надрами та видаткової частини бюджету, зокрема, у частині видатків, пов'язаних з надрокористуванням	33
РОЗДІЛ IV. ПРИКЛАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ІПВГ	43
4.1. Міжнародний досвід використання ІПВГ	43
4.1.1. Королівство Норвегія	43
4.1.2. Республіка Казахстан	47
4.1.3. Республіка Монголія	50
4.2. Очікування і перспективи для України	60
ДОДАТОК 1	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	62

ВСТУП

Україна рухається шляхом імплементації Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ), намагаючись змінити правила гри у сфері, яка відіграла і продовжує відігравати дуже важливу роль в житті держави та її громадян, забезпечуючи до однієї п'ятої валового внутрішнього продукту, належне функціонування промисловості, транспорту та побутові умови життя громадян. Успішна підготовка звітів про функціонування видобувних галузей дозволить приєднатися до групи країн-послідовників ІПВГ, що намагаються через прозорість і підзвітність забезпечити розподіл результатів розробки корисних копалин на власній території на благо усіх громадян.

Шлях до ІПВГ пролягав через багаторічну інформаційну кампанію громадських організацій та різносторонню підтримку її впровадження, включаючи міжнародні фінансові інституції та компанії. Прийнята у вересні 2009 року Постанова Кабінету Міністрів України знайшла подальше продовження лише в кінці 2012 року у вигляді початку роботи Багатосторонньої групи зацікавлених осіб від громадськості, бізнесу та уряду.

Успішно розробивши у 2013 році робочий план і подавши у 2014 році заявку на статус кандидата, Україна розпочала в 2015 році роботу над першим звітом. Його оприлюднення викликало жваву дискусію в середовищі державних органів влади, бізнесу та громадськості. У 2016 році Україна зобов'язалася підготувати звіт ІПВГ відразу за 2014-2015 рр., включивши в перелік вугільну та залізорудну галузі. До середини 2017 року буде проходити оцінювання прогресу України у виконанні вимог Стандарту ІПВГ 2016 року, за результатами якого очікується отримання статусу послідовника ІПВГ, що підвищить рейтинг держави в очах міжнародних інвесторів та країн-партнерів.

Просуванням ІПВГ в Україні донедавна займалася невелика асоціація громадських організацій (Асоціація «ЕнергоТранспарентність»), яка зуміла досягнути успіху в просуванні Ініціативи на рівні центральних органів влади. Однак для забезпечення результативності ІПВГ необхідним є залучення до її просування в країні значно більшої кількості громадян та їх об'єднань, особливо на регіональному рівні, зокрема, в місцях видобутку корисних копалин. Для цього виникла потреба у створенні практичного довідника з ІПВГ, який би став основою для діяльності на місцях, сприяв ефективному моніторингу видобувного сектору, доходів місцевих бюджетів, їх раціональному використанню на реалізацію суспільно важливих проєктів.

16 червня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 2591 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості видобувних галузей в Україні», який покликаний систематизувати та впорядкувати взаємодію між державою, бізнесом і громадянським суспільством у посиленні прозорості видобувного сектору. Поло-

ження даного закону застосовувалися при розробці Розпорядження Кабінету Міністрів України №910-р від 08 вересня 2015 року «Про затвердження плану заходів із впровадження Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях на 2015 рік»¹.

Стислість Закону України №2591 та потреба у подальшому вдосконаленні української нормативно-правової бази з регулювання видобувних галузей викликала необхідність у розробці окремого законопроекту «Про розкриття інформації у видобувних галузях»², який наразі зареєстрований у Верховній Раді України та рекомендований для прийняття у першому читанні.

Даний посібник пропонує короткий огляд ІПВГ, історію становлення і розвитку Ініціативи, процедури підготовки звіту, можливостей громадянського суспільства брати участь у поширенні та застосуванні його результатів, основи законодавчого регулювання видобувного сектору, платежі компаній, особливості функціонування бюджету та приклади з практики застосування ІПВГ в інших країнах.

Посібник стане у нагоді широкому колу зацікавлених сторін, державним органам влади, бізнесу й інституціям громадянського суспільства. В ньому наводяться приклади поліпшення моніторингу бюджету центральних і місцевих органів влади, участі громадськості та бізнесу у реалізації суспільно важливих проектів, удосконалення бюджетного планування і розподілу коштів, а також варіанти застосування ІПВГ для реалізації проектів і програм розвитку в інших країнах.

ІПВГ не є усталеним інструментом оцінки платежів і доходів, а продовжує динамічно розвиватися. Включення у звітність контекстної інформації дозволяє глибше охопити проблематику функціонування видобувного сектору, розширити можливості вивчення тенденцій його розвитку та пропонувати відповідні корективи. Ініціатива також спрямована на поширення форм участі громадськості у формуванні планів розвитку на місцевому та регіональному рівнях.

Україна вже на етапі статусу кандидата привнесла в ІПВГ нове поле діяльності – розширення ініціативи на сферу транспортування видобутих корисних копалин. Наразі йдеться про оцінку платежів і надходжень від трубопровідного транспортування газу та нафти. Як плани на майбутнє розглядається оцінка фінансової діяльності залізничного вантажного транспорту, морських фрахтів тощо.

Як показують дослідження, актуальним також є ініціювання розширення ІПВГ на сферу переробки та розподілу корисних копалин, оскільки в умовах існування вертикально інтегрованих компаній можливо зміщувати дохідність з видобутку на інші ланки технологічного ланцюжка руху корисних копалин від сировини до готової продукції.

¹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/910-2015-%D1%80>

² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59455

РОЗДІЛ І. ЗАСАДИ ІНІЦІАТИВИ ПРОЗОРОСТІ ВИДОБУВНИХ ГАЛУЗЕЙ

1.1. ІПВГ та історія її створення

Ініціатива прозорості видобувних галузей (ІПВГ) – це міжнародна ініціатива з підвищення прозорості та підзвітності видобувного сектору за рахунок об'єднання зусиль урядів, компаній та громадянського суспільства з метою покращення управління і розвитку країн, багатих корисними копалинами.

Об'єкти вивчення ІПВГ – газова, нафтова і гірнича галузі, які є складними технічними, юридичними і фінансовими механізмами і, як правило, мають свою специфіку в кожній країні. Тому ІПВГ висуває високі вимоги до професійної підготовленості зацікавлених сторін (уряду, компаній та організацій громадянського суспільства), які уповноважуються проводити моніторинг видобувного сектору.

Історія розвитку ІПВГ розпочалася з низки наукових досліджень, що виявили негативні наслідки для економіки різних держав, на території яких відбувається масовий видобуток корисних копалин. В кінці 1990-х рр. відомими економістами, серед яких Джеффері Сакс (Jeffrey Sachs), Джозеф Стігліц (Joseph Stiglitz), Террі Лінн Карл (Terry Lynn Karl) і Пол Колльєр (Paul Collier), були опубліковані роботи на тему, що пізніше отримала назву «Прокляття природних ресурсів»³ або «Парадокс достатку».

Журналісти та письменники висвітили широкому загалу процеси, пов'язані з корупцією, конфліктом інтересів та недостатнім рівнем організації менеджменту у видобувній галузі. Проблема вийшла далеко за рамки добре відомої «Голландської хвороби» (Dutch disease), економічного феномену, коли багатство природних ресурсів позбавляє конкурентоспроможності та пригнічує розвиток інших традиційних секторів економіки. Серед інших негативних явищ зазначено присвоювання доходів елітами, пригнічення розвитку податкових стимулів для бізнесу і загострення напруженості між окремими регіонами та спільнотами.

Ідея ІПВГ зародилася в рамках кампанії громадської організації Global Witness («Глобальний Свідок»), інших громадських організацій та за підтримки окремих осіб, зокрема Джорджа Сороса, яка проводилася, в основному, під назвою «Публікуй, що платиш»⁴ (за широке розкриття даних про платежі). Гасло кампанії було взято зі звіту Global Witness «Пробудження до суворой дійсності»⁵, опублікованого в грудні 1999 року, в якому описане непрозоре управління нафтовими ресурсами в Анголі. Звіт закликав компанії-оператори прийняти політику повної прозорості в Анголі та інших країнах з такими ж проблемами відсутності прозорості та підзвітності урядів.

³ Auty Richard M. Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis. — London: Routledge, 1993

⁴ <http://www.publishwhatyoupay.org/ru/>

⁵ <https://www.globalwitness.org/archive/crude-awakening/>

У лютому 2001 року лорд Джон Браун, на той момент Президент компанії BritishPetroleum, відгукнувся на цю кампанію та зобов'язався, що його компанія буде публікувати платежі, здійснювані уряду Анголи. Це викликало дуже негативну реакцію з боку уряду Анголи. У своїх мемуарах від 2010 року «За рамками бізнесу»⁶ Лорд Браун розповідає, як він отримав листа від глави ангольської державної нафтової компанії «Sonangol», в якому говорилося: «... ми з великим подивом та деякою недовірою дізналися з преси, що ваша компанія розкриває інформацію про Вашу діяльність у нафтовидобувній галузі Анголи». Лорд Браун далі робить висновок: «Цілком очевидно, що односторонній підхід, коли тільки одна компанія або одна країна перебуває під пресом принципу «публікуй, що платиш», не працює». Для досягнення прозорості необхідні спільні зусилля зі створення рівних для всіх правил гри і введення вимоги щодо розкриття платежів усіма компаніями в країні.

Ідея ІПВГ була запропонована у вересні 2002 року прем'єр-міністром Великої Британії Тоні Блером під час Всесвітньої зустрічі на вищому рівні зі сталого розвитку в Йоганнесбурзі⁷. Протягом декількох днів до цього представники як громадянського суспільства, так і бізнесу проводили активну кампанію за виправлення загальносвітової ситуації з недостатньою прозорістю навколо величезних доходів урядів від видобутку природних ресурсів.

Після публікації промови Тоні Блера у жовтні 2002 р. Міністерство міжнародного розвитку Великої Британії організувало зустріч представників громадянського суспільства, компаній і уряду. На цій зустрічі була досягнута домовленість про необхідність спільної розробки стандартів прозорості. На першій пленарній конференції в Лондоні у червні 2003 р. була узгоджена Заява про Принципи підвищення прозорості платежів і доходів у видобувній галузі⁸. Зазначені Принципи ІПВГ наголошували на необхідності прозорого управління природними ресурсами, зокрема, розробці підходу до розкриття платежів і доходів, який повинен бути простий у здійсненні та використанні (10-й Принцип ІПВГ).

Незабаром кілька країн, включаючи Нігерію, Азербайджан, Гану і Киргизстан долучилися до ІПВГ і на власному досвіді навчилися застосовувати зазначені принципи. Пізніше до них приєдналися Перу, Республіка Конго, Сан-Томе і Принсіпі, Східний Тимор та Тринідад і Тобаго.

У березні 2005 р. на другій пленарній конференції в Лондоні була створена Міжнародна консультативна група (International Advisory Group), до складу якої увійшли представники урядів, компаній та громадських організацій. З метою упорядкування діяльності ІПВГ були розроблені критерії, що

⁶ <http://www.amazon.com/Beyond-Business-Inspirational-Memoir-Visionary-ebook/dp/B003FXCSV8>

⁷ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/93/PDF/N0263693.pdf?OpenElement>

⁸ <http://collections.europarchive.org/tna/20070701080507/http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/eitidraftreportstatement.pdf>

вимагали регулярної публікації всіх істотних платежів нафтових, газових і гірничодобувних компаній урядам («платежі») і всіх істотних доходів, які отримують уряди країн від нафтових, газових і гірничодобувних компаній («доходи»), для широкої громадськості загальнодоступним, вичерпним і зрозумілим чином (Критерій ІПВГ № 1). Також була визнана необхідність активного залучення громадянського суспільства до цього процесу для забезпечення принципу підзвітності (Критерій ІПВГ № 5).

Протягом 2005–2006 рр. до країн, які впроваджують ІПВГ, приєдналися Нігер і Камерун. Азербайджан опублікував звіт про доходи за період 2003–2005 рр., а Нігерія – звіт за 1999–2004 рр. Разом з випуском Довідника матеріалів ІПВГ⁹ у 2005 р., в якому містяться основні правила з опублікування цих звітів, Міжнародна консультативна група розробила необхідні підходи і принципи для випуску Керівництва з перевірки достовірності (валідація, тобто ухвалення рішення про відповідність країни вимогам ІПВГ)¹⁰, де встановлювалися показники («індикатори»), обов'язкові для виконання країнами, щоб отримати статус відповідності ІПВГ.

На третій Міжнародній Конференції в Осло у жовтні 2006 р. було сформоване перше Міжнародне правління ІПВГ, до складу якого входили 20 представників країн, що впроваджують та підтримують Ініціативу, громадських організацій, промисловості та інвестиційних компаній. Головою Правління було призначено Пітера Ейгена (Peter Eigen). У вересні 2007 р. було створено Міжнародний секретаріат в Осло.

У лютому 2009 р. Азербайджан став першою країною, яка досягла повної відповідності стандартам ІПВГ; і незабаром до нього приєдналися Ліберія, Східний Тимор, Нігерія та Гана.

У подальшому Міжнародне правління ІПВГ продовжило випуск додаткових правил і керівних вказівок. Правила ІПВГ¹¹ (що замінили Керівництво з перевірки достовірності) були оприлюднені у 2009 р. на Міжнародній Конференції ІПВГ в Досі та включали шість програмних документів («записок»), які містили подальші пояснення і керівні вказівки. Наступний варіант Правил ІПВГ¹² був прийнятий на Міжнародній Конференції у березні 2011 р. У цьому випуску більш чітко викладені вимоги до країн, які впроваджують ІПВГ, для отримання статусу країни-члена. Нові правила вимагали регулярної щорічної публікації звітів ІПВГ.

1 січня 2015 року рішенням Міжнародного правління ІПВГ було внесено зміни та доповнення до Стандарту ІПВГ, який наразі представляє собою основний програмний документ з імплементації Ініціативи для всіх країн-учасників.

⁹ <https://eiti.org/ru/node/640>

¹⁰ <https://eiti.org/ru/node/638>

¹¹ <https://eiti.org/ru/documents/rules>

¹² https://eiti.org/files/2011-11-01_2011_EITI_RULES.pdf

Починаючи з 2007 року, громадські організації ініціювали та почали поширювати інформацію про ІПВГ в Україні, реалізували пілотні проекти по звітності ІПВГ. Була створена коаліція громадських організацій «ЕнергоТранспарентність», яка взяла на себе завдання із пропагування ІПВГ, проведення інформаційної кампанії для державних службовців та громадськості. У вересні 2009 року Україна зобов'язалася імплементувати ІПВГ шляхом ухвалення Постанови Кабінету Міністрів України №1098 «Про приєднання України до Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях». Пізніше ці наміри були документально підтверджені перед МВФ, ЄС та в рамках Партнерства «Відкритий уряд».

10 жовтня 2012 року наказом № 785 Міністерства енергетики та вугільної промисловості України було створено Багатосторонню групу зацікавлених осіб з питання імплементації ІПВГ в Україні (БГЗО), до якої на паритетних засадах увійшли представники органів влади, видобувних компаній та громадськості. На установчому засіданні було прийнято рішення, що від кожної сторони буде висунуто по 6 представників, які будуть обиратися в ході внутрішніх консультацій між представниками цих сторін і затверджуватися наказом Міністерства енергетики і вугільної промисловості України. Від громадськості за процес делегування представників до складу БГЗО відповідає координатор Асоціації «ЕнергоТранспарентність».

Кінець 2012 року і першу половину 2013 року БГЗО працювала над виконанням вимог Стандарту ІПВГ для отримання статусу країни-кандидата. Основним завданням стало напрацювання робочого плану з переліком сфер, на які буде поширюватися ІПВГ в Україні, з оцінкою витрат, джерелами формування бюджету для реалізації ІПВГ, термінами звітності відповідно до правил, встановлених Правлінням ІПВГ.

Україна отримала статус країни-кандидата Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ) 17 жовтня 2013 року¹³. Рішення було прийнято на 25-му засіданні Правління ЕІТІ, яке проходило в Кот-д'Івуарі.

Попри виклики безпекового й економічного характеру, в 2014 році Україна продовжила процес імплементації ІПВГ, а БГЗО розпочала роботу над підготовкою першого звіту, який оприлюднили у грудні 2015 року за результатами діяльності національного нафтогазовидобувного комплексу та транспортування вуглеводнів за 2013 рік. Враховуючи складність охоплення усіх галузей економіки, які мають відношення до видобувної сфери, в рамках консультацій БГЗО було прийнято рішення про поетапне включення у звітність вугільної та гірничодобувної галузей, відповідно, у 2016 і 2017 рр. Разом з тим, Україна стала першою країною-кандидатом ІПВГ, яка

¹³ <https://eiti.org/news/ukraine-application-eiti-candidature-approved>

застосує принципи звітності для транспортування вуглеводнів, чим розширюється охоплення Ініціативи на так званий «middle stream».

7 червня 2015 року був зареєстрований, а 16 червня – схвалений у цілому Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості видобувних галузей в Україні», який регламентує порядок збирання інформації для підготовки звіту ІПВГ, відповідальність видобувних компаній та уряду з надання достовірної інформації та зміни у відповідні чинні нормативно-правові акти для їх приведення у відповідність з новими вимогами до прозорості функціонування видобувного сектору.

15 червня 2015 року розпочав роботу Незалежний адміністратор – компанія, уповноважена здійснити збирання, опрацювання інформації від видобувних компаній та уряду й підготувати перший звіт ІПВГ відповідно до визначених сфер та затвердженого шаблону.

У 2016 році кількість членів БГЗО зросла відповідно до розширення обсягу звітування завдяки включенню в перелік вугільної та залізорудної галузей пропорційно від кожної із сторін. Також Україна взяла на себе зобов'язання підготувати звіт за період 2014-2015 рр. та забезпечити в подальшому роботу з актуальними даними при підготовці чергових звітів.

1.2. Процедури підготовки звіту ІПВГ

Звіт ІПВГ готується Незалежним адміністратором, якого обирають на відкритому конкурсі з числа компаній, що відповідають критеріям технічного завдання, затвердженого на засіданні БГЗО.

Від імені уряду та БГЗО Міністерство енергетики та вугільної промисловості України шукає компетентну та надійну компанію, що немає конфлікту інтересів, для надання послуг Незалежного адміністратора відповідно до Стандарту ІПВГ. Мета діяльності: підготовка Звіту ІПВГ відповідно до Стандарту ІПВГ.

Діяльність Незалежного адміністратора складається з п'яти етапів, які представлені на Рис. 1.



Звіт ІПВГ готується Незалежним адміністратором згідно з технічним завданням, затвердженим БГЗО. Протягом підготовчого періоду проводиться збирання відкритої інформації, надсилаються запити до цільових груп (видобувних компаній та державних інституцій), отримані дані перевіряються і підтверджуються Незалежним адміністратором. Маючи кваліфікацію аудиторської компанії, Незалежний адміністратор проводить звірку отриманих даних і підтверджує їх достовірність з точки зору законодавства, бухгалтерського обліку тощо. Кінцевий звіт ІПВГ містить таку інформацію:

- 1) контекстна інформація;
- 2) податки та інші платежі;
- 3) перелік підзвітних установ (компаній та державних агентств);
- 4) додатковий коментар щодо обсягу звітності, який має містити визна-

чення суттєвості та дані щодо субнаціональних платежів та переказів, а також інформацію щодо розкриття та звірки платежів державних підприємств і надходжень від них.

Контекстна інформація повинна, зокрема, включати:

- опис правової основи діяльності видобувних галузей та їх фінансового режиму;
- опис видобувних галузей, включаючи будь-які істотні роботи з розвідки природних ресурсів;
- за наявності, інформацію про внесок видобувних галузей в економіку за звітний період;
- дані про обсяги видобутку за звітний період;
- інформацію про частку участі держави у видобувних галузях;
- розподіл доходів від видобувних галузей;
- інформацію про процес надання ліцензій/дозволів та реєстр ліцензій;
- інформацію щодо бенефіціарного права;
- інформацію щодо контрактів;
- фінансовий режим – опис податкових та орендних платежів;
- опис державних доходів від видобувних галузей;
- опис експорту продукції видобувної галузі (за країнами, операторами тощо);
- інформацію щодо договорів про розподіл продукції;
- інформацію про місцеві ресурси;
- перелік істотних користувачів надр.

БГЗО може запитати у Незалежного адміністратора будь-яку додаткову інформацію щодо управління доходами та витратами.

Кожний звіт повинен супроводжуватися презентацією для БГЗО (перевага надається формату PowerPoint).

Етап 1 – Попередній аналіз і початковий звіт

Мета першого етапу роботи – забезпечити чітке визначення обсягу та порядку звітності за ІПВГ, включаючи зразки форм звітності, процедури збору даних, а також графік публікації Звіту ІПВГ. Необхідно, щоб обсяг звітності ІПВГ було чітко визначено, відповідно до Стандарту ІПВГ та за умови узгодження з БГЗО цілей та очікувань щодо реалізації ІПВГ. Висновки за першим етапом повинні бути задокументовані в початковому звіті.

На першому етапі Незалежний адміністратор має виконати такі завдання:

- 1) розглянути вихідну інформацію, включаючи організацію управління та податкову політику у видобувних галузях, надавати висновки щодо попередньої роботи за обсягом охоплення звітності. До вихідної

інформації, зокрема, належать Податковий кодекс України, Кодекс про надра, Закон України «Про нафту та газ», робочі плани ІПВГ, приклади звітів ІПВГ інших країн;

2) працювати з БГЗО для погодження процедур включення й аналізу контекстної та іншої не пов'язаної з платежами інформації до Звіту ІПВГ. Процедури повинні забезпечувати, щоб джерело і характеристики інформації були чітко позначені;

3) аналізувати податки і доходи, охоплені Звітом ІПВГ. У початковому звіті повинні бути чітко зазначені рішення БГЗО щодо такого:

- аналіз потоків доходів та порогів суттєвості відповідно до Вимоги 4.1 (b);
- продаж частки видобутку держави або інших доходів, отриманих у натуральній формі, відповідно до Вимоги 4.1 (c);
- охоплення положень щодо інфраструктури і бартерних угод відповідно до Вимоги 4.1 (d);

- охоплення соціальних витрат відповідно до Вимоги 4.1 (e);
- охоплення транспортних доходів відповідно до Вимоги 4.1(f);
- рівень і тип розбивки Звіту ІПВГ відповідно до Вимоги 5.2(e);

4) проводити початкову техніко-економічну оцінку проекту з метою детально дослідити конкретні питання та запропонувати уточнення переліку підзвітних компаній, визначеного БГЗО. Завдання початкового звіту:

- виявити і перерахувати компанії, які здійснюють істотні платежі державі та повинні брати участь у звітності відповідно до Вимоги 4.2 (a);
- виявити і перерахувати органи державної влади, які отримують суттєві платежі та повинні брати участь у звітності відповідно до Вимоги 4.2 (a);
- виявити будь-які перешкоди для повного розкриття урядом сумарних доходів, отриманих від кожного потоку вигод, узгодженого в обсягах, необхідних для Звіту ІПВГ, включаючи доходи, які знаходяться нижче узгоджених порогів суттєвості (Вимога 4.2 (b));

• запропонувати БГЗО опції попередньої техніко-економічної оцінки, які б включали поріг суттєвості та охоплення галузі, та обговорити такі опції з БГЗО;

- встановити позицію БГЗО щодо розкриття і вивірки платежів від державних підприємств / державним підприємствам відповідно до Вимоги 4.2 (c);
- встановити позицію БГЗО щодо суттєвості та включення субнаціональних платежів відповідно до Вимоги 4.2 (d);

• встановити позицію БГЗО щодо суттєвості та включення субнаціональних переказів відповідно до Вимоги 4.2 (e);

5) надавати консультації БГЗО щодо шаблону форми звітності на основі обсягів узгоджених потоків доходів, за якими має бути звіт-

вання, та переліку підзвітних видобувних компаній. Шаблони форм можна отримати в Міжнародному секретаріаті. Рекомендовано, щоб такі шаблони форм включали положення, яке вимагає від компаній звітувати про «будь-які інші суттєві платежі державним установам», що перевищують узгоджений ліміт;

- 6) надавати консультації БГЗО з вивчення процедур аудиту та підтвердження достовірності даних щодо компаній та державних установ, що беруть участь у процесі звітності за ІПВГ, відповідно до Вимоги 5.2 (b). Це включає вивчення відповідних законів і нормативних актів, будь-яких реформ, які заплановані або перебувають в процесі реалізації, а також відповідності цих процедур міжнародним стандартам;
- 7) надавати рекомендації БГЗО щодо того, яку інформацію вона повинна вимагати для надання Незалежному адміністратору видобувними компаніями та центральними органами державної влади для підтвердження достовірності даних відповідно до Вимоги 5.2 (c). Незалежний адміністратор має використати свою професійну оцінку, щоб визначити ступінь довіри до існуючих засобів контролю та регулювання аудиторської діяльності компаній і державних установ. Незалежний адміністратор також повинен документувати розглянуті варіанти й обґрунтування підтверджень, які повинні бути представлені. За погодженням Незалежного адміністратора і БГЗО, підтвердження можуть включати наступне:

- запит про підписи старшої посадової особи компанії або центрального органу державної влади для даних кожної підзвітної установи, що засвідчують повноту і точність даних заповненої форми звітності;

- запит про підтвердження від зовнішнього аудитора компаній, що надана ними інформація є повною та відповідає їхній перевірений фінансовій звітності. БГЗО може за бажанням запровадити будь-яку процедуру, згідно із якою лист-підтвердження включається до звичайної робочої програми аудитора компанії. Якщо від деяких компаній за законом не вимагається наявність зовнішнього аудитора, а тому вони не можуть надати таке підтвердження, це має бути чітко вказано, а також мають бути зазначені будь-які реформи, що заплановані або перебувають у процесі реалізації;

- де це доречно і можливо, вимагати, щоб підзвітні державні установи отримали підтвердження точності даних, що розкриваються урядом, від їхнього зовнішнього аудитора або подібної сторони.

Незалежний адміністратор повинен виявити своє судження і застосувати відповідні міжнародні професійні стандарти¹⁴ при розробці процедури, яка забезпечує достатню основу для складання повного і надійного Звіту ІПВГ;

¹⁴ Наприклад, ISA 505, пов'язаний із зовнішніми підтвердженнями; ISA 530, пов'язаний із аудиторською вибіркою; ISA 500, пов'язаний із аудиторськими доказами; ISRS 44000, пов'язаний із залученням з метою виконання узгоджених процедур щодо фінансової інформації, та 4410, пов'язаний із завданнями з підготовки інформації.

- 8) надавати БГЗО рекомендації за погодженням відповідних положень, які стосуються захисту конфіденційної інформації;
- 9) з самого початку документувати результати роботи для розгляду БГЗО. За необхідності у початковому звіті повинні бути висвітлені будь-які не вирішені проблеми або потенційні перешкоди для ефективного впровадження ІПВГ і їхні пропозиції щодо їхнього виправлення для розгляду з боку БГЗО.

Етап 2 – Збір даних

На цьому етапі Незалежний адміністратор отримує від БГЗО доручення поширити шаблони звітності та зібрати заповнені форми й відповідну супровідну документацію, а також будь-яку іншу контекстну чи іншу інформацію безпосередньо у підзвітних установах. Уряд зазвичай надає контактні дані для підзвітних установах та допомагає Незалежному адміністратору забезпечити повну участь усіх підзвітних установах. Національний секретаріат ІПВГ допомагає Незалежному адміністратору у зборі даних та отримує дані від усіх підзвітних установах.

За розпорядженням БГЗО Незалежний адміністратор може отримати завдання надати консультацію щодо наявності належних рекомендацій для підзвітних установах, а також щодо того, де шукати додаткову інформацію та підтримку.

Незалежний адміністратор повинен звертатися безпосередньо до підзвітних установах для уточнення будь-яких прогалин або невідповідності інформації.

Етап 3 – Первісна звірка та первинний звіт зі звірки даних

На цьому етапі Незалежний адміністратор повинен забезпечити обробку даних, наданих підзвітними установами. При цьому він має ретельно звіряти інформацію, розкриту підзвітними установами, визначаючи будь-які невідповідності (в тому числі, невідповідності у взаємозаліках) згідно із узгодженим обсягом.

Незалежний адміністратор має підготувати первинний звіт зі звірки даних на основі повідомлених (не скоригованих) даних для розгляду БГЗО відповідно до узгодженого обсягу.

Незалежний адміністратор має встановити поріг, вище якого невідповідності повинні досліджуватися, та узгодити його з БГЗО.

Незалежний адміністратор компілює дані, зібрані від видобувних компаній, БГЗО та підзвітних державних установах, та готує первинний звіт на основі контекстної та іншої інформації у форматі, затвердженому БГЗО у технічному завданні.

Етап 4 – Дослідження невідповідностей та проекту Звіту Незалежного адміністратора

На цьому етапі Незалежний адміністратор має звернутися до підзвітних установ за роз'ясненням будь-яких невідповідностей у звітних даних.

Незалежний адміністратор має підготувати проект Звіту Незалежного адміністратора, який містить повністю вивірену інформацію, розкрити підзвітними установами, будь-які виявлені невідповідності, а також звіти про контекстну та іншу інформацію, запитану БГЗО.

Проект Звіту Незалежного адміністратора має:

- 1) описувати методику, прийняту для звірки платежів компаній та державних доходів на основі застосування міжнародних професійних стандартів;
- 2) включати опис кожного потоку доходів, пов'язаного з визначеннями і порогами суттєвості (Вимога 4.1);
- 3) включати оцінку Незалежним адміністратором повноти та надійності наданих даних з інформаційною довідкою про роботу, проведену ним, та обмеженнями при оцінці;
- 4) зазначати обсяг роботи зі звірки даних на основі розкриття урядом сумарних доходів згідно з вимогою 4.2 (b),;
- 5) включати оцінку того, чи всі компанії та державні установи в рамках узгодженого обсягу звітності за ІПВГ надали запитану інформацію. Будь-які прогалини або слабкі місця в звітності, що надається Незалежному адміністратору, повинні бути розкриті у Звіті ІПВГ, включаючи найменування всіх установ, які не дотримувалися узгоджених процедур, а також оцінку того, чи справляло це істотний вплив на повноту звіту (Вимога 5.3 (d));
- 6) документувати, чи пройшли фінансові звіти компаній-учасниць і державних установ аудиторську перевірку у фінансовому році (роках), висвітленому (-них) у Звіті ІПВГ. Повинні бути розкриті будь-які прогалини або слабкі місця. За наявності відкритих для громадськості перевірених фінансових звітів рекомендується, щоб Звіт ІПВГ розкривав, як читачам отримати доступ до цієї інформації (Вимога 5.3 (e));
- 7) включати рекомендації Незалежного адміністратора щодо покращення процесу звітності в майбутньому, включаючи будь-які рекомендації щодо практики аудиту та реформ, необхідних для приведення його у відповідність з міжнародними стандартами;
- 8) включати рекомендації Незалежного адміністратора щодо поліпшення форми Технічного завдання для послуг Незалежного адміністратора відповідно до стандарту ІПВГ до уваги Міжнародного управління ІПВГ (за наявності).

Етап 5 – Кінцевий звіт Незалежного адміністратора

На цьому етапі Незалежний адміністратор має забезпечити професійний переклад звіту на російську та англійську мови та надати придатні для машинного зчитування файли та / або код, або прикріпити Звіти ІПВГ і файли даних. Електронний файл даних повинен містити всю цифрову інформацію з кінцевого звіту у форматі CSV або Microsoft Excel.

Після затвердження Звіту ІПВГ національною БГЗО Незалежний адміністратор повинен подати електронну базу даних щодо Звіту до Міжнародного секретаріату відповідно до стандартизованого формату звітності, який має бути отриманий у Міжнародному секретаріаті (Вимога 5.3(b)).

За даними кінцевого звіту, Незалежний адміністратор готує Коротку версію звіту у графічному вигляді та представляє Звіт ІПВГ на засіданні БГЗО для затвердження.

Незалежний адміністратор повинен вжити належних заходів, щоб забезпечити доступність звіту. Це включає високий рівень ясності звіту, доступності для сприйняття та придатності для використання. Звіт має бути розроблений професійним графічним дизайнером та відредагований професійним редактором. Незалежний адміністратор має надати окреме Резюме проекту обсягом не більше п'яти сторінок, яке має містити огляд звіту, його основні результати (доповнені таблицями й графіками) та рекомендації. Текст Резюме проекту та всього звіту має бути написаний простою, зрозумілою мовою для загальної аудиторії.

Незалежний адміністратор публікує / оприлюднює свій кінцевий звіт лише за дорученням БГЗО після його затвердження. Якщо зацікавлені особи, окрім Незалежного адміністратора, хочуть включити додаткові коментарі або висновки до Звіту ІПВГ, тоді чітко має бути зазначене авторство.

1.3. Участь громадськості у ІПВГ

Кабінет Міністрів України 30 вересня 2009 року прийняв Постанову № 1098 «Про приєднання України до Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях», чим засвідчив прагнення імплементувати в Україні ІПВГ.

Цією постановою, зокрема, призначено Міністра енергетики та вугільної промисловості Уповноваженим Кабінету Міністрів України з питань реалізації ІПВГ.

Постанова № 1098 також містить зобов'язання держави забезпечити паритетну (рівну) участь у БГЗО представників влади, бізнесу та громадських організацій, визначає високопосадовця, який безпосередньо відповідає за впровадження ІПВГ в Україні, ним визначено міністра енергетики та вугільної промисловості України та процедуру подальшої роботи над створенням робочого плану з реалізації Ініціативи.

В Україні активна роль громадянського суспільства разом з підтримкою ІПВГ на рівні вищого політичного керівництва держави дали можливість швидко сформувати Багатосторонню групу зацікавлених сторін. Сторони достатньо легко знайшли спільну мову у контексті підходів до формування БГЗО, критеріїв відбору учасників, порядку роботи та комунікації. При формуванні БГЗО було враховано низку вимог до кожної зі сторін для забезпечення ефективної та результативної роботи. Члени БГЗО визначаються кожною зі сторін самостійно і затверджуються поіменно наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України.

У 2009 році групою неурядових організацій в Україні було створено Асоціацію «ЕнергоТранспарентність», яка взяла на себе зобов'язання просувати ІПВГ, вести діалог з українськими владними органами та компаніями із видобувного сектору, а також із міжнародними зацікавленими інституціями.

Асоціація «ЕнергоТранспарентність» була офіційно зареєстрована шляхом легалізації в Міністерстві юстиції України. Вона провадить свою діяльність шляхом проведення регулярних зборів своїх членів, під час яких обговорюються поточні питання, що виносяться на порядок денний засідань БГЗО, що приймає нових членів, здійснює спільну діяльність, включаючи проектну та інформаційну діяльність з просування ІПВГ, обрання координатора Асоціації, інші поточні питання.

Членство в Асоціації «ЕнергоТранспарентність» є добровільним, процедура прийняття нових неурядових організацій проста і передбачає подання відповідної заявки із супровідними документами.

Діяльність Асоціації «ЕнергоТранспарентність» регулюється комплексом принципів, що були розроблені та схвалені на засіданнях організації.

Нині актуальним є розширення регіональної мережі учасників Асоціації «ЕнергоТранспарентність» з метою сприяння більшому охопленню громад-

ського сектору, його зацікавленості питаннями прозорості функціонування видобувної галузі.

Міжнародний секретаріат ІПВГ вітає наявність об'єднань громадських організацій у країнах, що імплементують Ініціативу, розглядаючи це як необхідне підґрунтя для поєднання сильних сторін різних неурядових організацій, що спеціалізуються на дослідженнях, адвокаційних кампаніях, моніторингу бюджету, захисті прав людини та екологічних питаннях. Велике значення має також географічне охоплення країни та можливості для роботи різних організацій.

Громадські організації делегують власних представників, виходячи із наявності у них професійних знань, зацікавленості тематикою ІПВГ, можливості брати участь у заходах та кваліфіковано оцінювати питання, що виносяться на обговорення. Пропуск без поважних причин трьох засідань БГЗО є підставою для виключення представника відповідної громадської організації зі складу членів БГЗО на засіданні Асоціації «ЕнергоТранспарентність» з наступним призначенням представника від іншої неурядової організації-члена Асоціації.

Наразі не сформовано чітких принципів ротації членів громадянського суспільства у складі представників БГЗО, перш за все через невелику чисельність самих членів Асоціації «ЕнергоТранспарентність», що робить актуальним її розширення, особливо за рахунок регіональних неурядових організацій.

Однією з головних цілей громадянського суспільства та представників від громадськості у БГЗО є лобювання максимального розкриття інформації про платежі та надходження від видобувної галузі з відповідним роз'ясненням у разі виявлення розходжень та напрацьованим пакетом рекомендацій для виправлення проблемних питань.

Ще одним із важливих завдань є відстеження відповідності систем обліку урядових відомств та видобувних компаній міжнародним стандартам та з'ясування причин появи невідповідностей.

Фактичне розкриття інформації про зібрані дані відбувається шляхом публікації звіту ІПВГ в спеціальному друкованому засобі або в інших засобах масової комунікації з метою забезпечення доступу до нього широких кіл зацікавлених сторін.

Громадські організації мають відігравати провідну роль у поширенні інформації про звіт ІПВГ та забезпечувати його вагомість на регіональному рівні через проведення відповідного аналізу, консультацій із органами влади та презентацій результатів таких досліджень у рамках регіональних заходів (семінарів, круглих столів).

Важливе значення також має супровід звіту ІПВГ у вигляді короткої довідки або резюме про саму Ініціативу, зручність використання даних (наприклад, формат Excel для цифрових даних), а також наявність глосарію та короткого підсумку.

РОЗДІЛ II. ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ ІНІЦІАТИВИ ПРОЗОРОСТІ ВИДОБУВНИХ ГАЛУЗЕЙ В УКРАЇНІ

2.1. Законодавчі засади регулювання користування надрами для підприємницької діяльності

Стаття 13 Конституції України встановлює: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією».

Для реалізації права власності на надра розроблено низку законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють розвідку, видобуток, збереження та транспортування корисних копалин. Ці документи визначають засади правового регулювання, систему, структуру, функції і компетенції державних органів управління у сфері видобутку та транспортування корисних копалин, а також враховують вимоги міжнародних договорів та конвенцій із запобігання забрудненню довкілля та відшкодування заподіяних збитків.

Надра є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності народу України на надра, є недійсними. Народ України здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим і місцеві ради народних депутатів.

Після Конституції України найважливішими законодавчими актами, що регламентують гірничі відносини в Україні, є:

- Кодекс України про надра регулює гірничі відносини з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян (ст. 2)¹⁵;

- Гірничий закон України визначає правові та організаційні засади проведення гірничих робіт, забезпечення протиаварійного захисту гірничих підприємств, установ та організацій¹⁶;

- Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь¹⁷;

¹⁵ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80>

¹⁶ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1127-14>

¹⁷ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

Також існують інші нормативно-правові документи, які розробляються відповідно до вказаних вище законодавчих актів.

На виконання положень Конституції України для користування надрами практикується надання спеціальних дозволів для діяльності у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Пов'язані з цим питання регулюються «Порядком надання спеціальних дозволів на користування надрами»¹⁸, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615, дія якого поширюється на всі види користування надрами.

Відповідно до ст. 13 Кодексу України про надра¹⁹, користувачами надр можуть бути підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи. Крім того, користувачами надр на умовах угод про розподіл продукції можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи України або інших держав, об'єднання юридичних осіб, створені в Україні чи за її межами (інвестори), які відповідають вимогам законодавства України. Об'єднання юридичних осіб, яке не є юридичною особою, може бути користувачем надр згідно з угодою про розподіл продукції за умови, що учасники такого об'єднання несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими цією угодою.

Дозволи на користування надрами надаються Державною службою геології та надр України (Держгеонадр) переможцям аукціонів з їхнього продажу, а у випадках, передбачених Порядком — без проведення аукціонів, крім корисних копалин місцевого значення на території АР Крим, дозволи на видобування яких надаються її Радою Міністрів.

Надання дозволу на геологічне вивчення чи видобуток стратегічно важливих корисних копалин здійснюється відповідно до висновку Міжвідомчої комісії з питань надрокористування, створеної згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про надання спеціальних дозволів на користування ділянками надр з метою геологічного вивчення та видобування стратегічно важливих корисних копалин» від 15 липня 1997 р. № 742²⁰.

Дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів — це офіційний документ, який засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів. Дозволи надаються на такі види користування надрами:

- геологічне вивчення родовищ корисних копалин;
- геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення;
- видобування корисних копалин;

¹⁸ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF>

¹⁹ <http://ecolog-ua.com/content/pravovi-ta-ekologichni-aspekti-vidobutku-korisnih-kopalin>

²⁰ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/329-viii>

- геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислова розробка родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ);

- будівництво та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;

- створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо);

- виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції.

Строк дії дозволу обчислюється з дня його реєстрації, якщо в ньому не передбачено інше.

Перераховані вище положення законодавства України стосуються усіх без винятку видобувних компаній та мають однакову чинність на всій території України. Видобувні компанії ведуть свою діяльність згідно з положеннями Закону України «Про ринок природного газу»²¹, «Про нафту і газ»²² тощо.

В Україні видобутком таких корисних копалин як газ, газовий конденсат і нафта займаються і державні, і приватні компанії. Вони можуть провадити свою діяльність самостійно або вступати у різні правовідносини на основі відповідних договорів та угод, що регламентуються положеннями вищеперерахованих законодавчих актів.

Законодавчо прийняті у видобувних галузях договори (контракти) визначають права та обов'язки кожної зі сторін щодо фінансування, проведення робіт, порядку розподілу видобутих ресурсів та доходів. Ці договори укладаються за різних обставин, мають різні форми, а їх мета полягає у розподілі ризиків та винагород між залученими сторонами за успішності проектів.

Прихід в Україну великих міжнародних енергетичних компаній, таких як Shell, Chevron, ENI, для роботи над покладами нетрадиційних корисних копалин, актуалізував перегляд і впровадження положень Закону України «Про угоди про розподіл продукції»²³. Цей Закон регулює особливості користування надрами під час виконання угоди про розподіл продукції, пов'язані, зокрема, з наданням, передачею, обмеженням, тимчасовою заборорою (зупиненням) та припиненням права користування надрами, а також з правовим оформленням таких відносин.

²¹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF>

²² <http://ecolog-ua.com/content/pravovi-ta-ekologichni-aspekti-vidobutku-korisnih-kopalin>

²³ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/329-viii>

Фактичне припинення роботи за підписаними угодами про розподіл продукції на Юзівській та Олеській площах дещо знизило важливість цього нормативно-правового акта, однак урядом України ініційовано процес перегляду низки договорів, що регламентують поточний стан відносин між державою та видобувними компаніями з метою впровадження положень Закону України «Про угоди про розподіл продукції» через переформатування відповідних договорів в угоди про розподіл продукції. Оскільки цей процес потребує детального вивчення багатьох аспектів чинних угод для забезпечення привабливості проектів після зміни форми договору, а також попередження зловживань і негативних екологічних наслідків, робота буде продовжуватись у 2016 р.

На разі поширеною практикою взаємовідносин між державними і приватними компаніями є створення спільних підприємств або ведення спільної діяльності. Особливість такого формату взаємовідносин викликана, значною мірою, потребою в інвестиціях та технологіях для роботи на родовищах із тривалим циклом видобутку. Державні компанії мають, як правило, фіксований рівень відпускних цін на свою продукцію (наприклад, природний газ внутрішнього видобутку) або обмежені можливості продажу на аукціонах через недостатню сформованість внутрішнього ринку та законодавчі обмеження (продаж нафти і газового конденсату). Тому при розробці окремих ліцензійних ділянок вони залучають фінансову, технічну та іншу допомогу приватних компаній. Правовідносини між учасниками договору про спільну діяльність регулюються ст. 1130 Цивільного кодексу України²⁴. Окремі положення договору, де визначається порядок оподаткування, регулювання фінансових взаємовідносин та зобов'язань між учасниками договору про спільну діяльність і державою, врегулювання боргових питань²⁵ тощо, також регламентуються Податковим кодексом України. Господарський кодекс України²⁶ (ст. 176) визначає порядок господарської діяльності суб'єктів договору про спільну діяльність.

З метою збільшення прозорості видобувних галузей, впровадження міжнародних стандартів звітності, удосконалення системи управління природними ресурсами, покращення інвестиційного клімату в Україні, впровадження стандартів Ініціативи забезпечення прозорості у видобувних галузях, а також реалізації Коаліційної угоди, Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях»²⁷ від 16 червня 2015 року № 521-19.

Ключовими положеннями цього Закону є внесення доповнень до Кодексу України про надра і Закону України «Про нафту і газ» щодо забезпе-

²⁴ Цивільний кодекс України, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page18>

²⁵ Податковий кодекс України, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1434097775642824>

²⁶ Господарський кодекс України, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1434097775642824>

²⁷ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/521-19>

чення зобов'язання розкривати фінансові та інші платежі й надходження від видобутку вуглеводнів з метою підвищення прозорості функціонування видобувної галузі.

Основні види договорів у рамках законодавчого регулювання користування надрами

Угода про розподіл продукції – це різновид договору, який укладається між державою як уповноваженим суб'єктом, що представляє інтереси своїх громадян, та інвестором (як правило, іноземною компанією), в межах якого інвестору на визначений строк надається право на проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик з наступною компенсацією витрат і отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції.

Відповідний Закон України²⁸ спрямований на створення сприятливих умов для інвестування пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони на засадах, визначених угодами про розподіл продукції.

Така угода може бути двосторонньою чи багатосторонньою, тобто її учасниками може бути кілька інвесторів за умови, що вони несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими такою угодою. Сторонами угоди виступають інвестори і Кабінет Міністрів України (Верховна Рада Автономної Республіки Крим) або орган місцевого самоврядування, на території якого розташована ділянка надр, що передається в користування на умовах угоди про розподіл продукції, які укладають зазначену угоду після її погодження з постійно діючою міжвідомчою комісією.

Інвесторами можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи України або інших держав, об'єднання юридичних осіб, створені в Україні або за її межами, які мають відповідні матеріально-технічні та економічні можливості або відповідну кваліфікацію для користування надрами, що підтверджено документами, виданими згідно із законами (процедурами) країни інвестора. У разі, коли інвестором в угоді виступає об'єднання юридичних осіб, що не є юридичною особою, учасники несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими угодою про розподіл продукції.

Угоди про розподіл продукції можуть укладатися щодо окремих ділянок надр, обмежених у просторі координатами, у межах яких знаходяться родовища, частини родовищ корисних копалин загальнодержавного і місце-

²⁸ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>

вого значення, включаючи ділянки надр у межах континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, передбачені Переліком ділянок надр (родовищ корисних копалин), що можуть надаватися в користування на умовах, визначених угодами про розподіл продукції²⁹.

З огляду на очікуваний перехід до угод про розподіл продукції (УРП) у сфері видобутку нафти і газу в Україні, проводиться оцінка поточного законодавства та напрацьовуються рекомендації щодо змін та доповнень. До переваг УРП належать погоджені умови оподаткування, валютного контролю, імпортно-експортних операцій за угодами, можливості оптимізації ставок рентної плати, автоматичного бюджетного відшкодування податку на додану вартість, компенсації витрат інвесторів, надання пільг у сфері валютного контролю та щодо здійснення експортно-імпортних операцій, гарантії збереження положень законодавства, які сприяють реалізації УРП протягом усього терміну дії угоди³⁰.

У Верховній Раді зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України «Про угоди про розподіл продукції» (щодо вдосконалення процедури укладання угод про розподіл продукції), реєстраційний номер 2131а від 19.06.2015³¹, яким пропонується спростити процедуру укладання угод про розподіл продукції. Згідно з проектом, попередня згода на потенційну можливість конверсії спецдозволів в УРП надається міжвідомчій комісії із організації укладання та виконання угод про розподіл продукції, статус якої чітко визначається Законом України «Про угоди про розподіл продукції». При цьому Кабінет Міністрів схвалюватиме погоджений сторонами проект УРП для економії часу та фінансових ресурсів сторін угоди.

Для цілей ІПВГ важливими є положення законодавства про відкритість угод про розподіл продукції, чітке регламентування порядку та обсягів платежів до місцевого і державного бюджету, виконання соціальних зобов'язань тощо.

Ще одним різновидом договорів на видобуток корисних копалин є концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. Договір концесії (концесійний договір)

²⁹ <http://buklib.net/books/37142/>

³⁰ <http://www.eba.com.ua/uk/information-support/news-from-members/item/31888-2015-5-18-1516>

³¹ <http://europravda.com.ua/part/96791-zakon-schodo-vdoskonalennya-proceduri-ukladennya-ugod-pro-rozpodil-produkciji-dozvolit-pdnyati-vi-dobutok-nafti-gazu-v-ukrayin-na-30-50-kononenko.html>

договір, відповідно до якого уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (концесіодавець) надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (концесіонеру) право створити (побудувати) об'єкт концесії чи суттєво його поліпшити та (або) здійснювати його управління (експлуатацію) відповідно до цього Закону з метою задоволення громадських потреб³².

Концесійні договори сприяють економії державних коштів, оскільки концесіонер бере на себе значну частину фінансових витрат та ризиків, тоді як держава зберігає власність над предметом концесії.

Позитивними перевагами передання державних об'єктів у концесію є такі:

- об'єкт передається на основі повернення;
- поліпшується та модернізується технічний і технологічний розвиток підприємств;
- функції будівництва, експлуатації, утримання перекладаються на приватний сектор;
- створюються умови для ефективного функціонування та раціонального використання державних об'єктів;
- концесійний механізм дозволяє отримувати регулярні платежі в бюджет;
- держава в особі уповноважених органів має право розривати договір та повертати об'єкт у державну власність у разі невиконання концесійних умов тощо³³.

Безумовно, концесійна форма співпраці державного і приватного секторів повинна існувати, але тільки за умови, що концесійний механізм застосовується до збиткових підприємств, які потребують великих фінансових коштів для модернізації та розвитку, а не для прибуткових державних стратегічних важливих підприємств, оскільки така форма концесії є прихованою приватизацією на користь окремих осіб.

Ще одним із напрямків розширення ІПВГ може стати сфера надання послуг для видобувних галузей.

Функціонування об'єктів видобутку вуглеводнів пов'язана з виконанням різноманітних робіт та наданням послуг, переважна більшість яких характеризуються як технічне обслуговування, що здійснюється відповідно до укладених договорів.

Наприклад, Рамкова угода про інституційні засади створення міждержавних систем транспортування нафти та газу³⁴ передбачає, що технічне обслуговування включає в себе технічні заходи, необхідні для утримання Міждержавної системи транспортування нафти та газу або будь-якої час-

³² <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997-14>

³³ <http://cibs.ck.ua/rs/scien/spub/130207motr2.pdf>

³⁴ http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_777

тини чи об'єкта такої транспортної системи у належному робочому стані згідно з метою, для якої призначена ця система, відповідно до діючих технічних та екологічних стандартів і норм безпеки.

Технічне обслуговування може включати обслуговування устаткування для розвідування та буріння, контролю трубопроводів, вимірювального та контрольного обладнання, капітальних та інших споруд тощо. В цілому йдеться про підприємства, які створюють сервісну галузь вуглеводного комплексу та мають бути невід'ємною частиною економіки країни зі значним потенціалом видобутку корисних копалин, якою є Україна.

Нині у сфері сервісного обслуговування нафтогазового сектору в Україні діють частина підприємств, які були створені за часів СРСР у його західній частині для обслуговування тогочасного вуглеводного комплексу і не були переведені на територію Росії після переміщення останньою основної частини видобутку на родовища Сибіру. Крім них, з'явилися окремі нові підприємства, особливо з оцінки якості технічного устаткування, контролю за технологічними процесами та екологічними наслідками видобувної діяльності. Поступово вони займають свою частку ринку, озброюються передовим досвідом, технологіями та передовою технікою, відповідно нарощуючи обсяги робіт, фінансових операцій та виплат до бюджету. В майбутньому ця сфера діяльності може стати важливим джерелом доходів для багатьох українських компаній, а отже, для державного бюджету.

2.2. Платежі підприємств, що отримують доходи від користування надрами

До звіту ІПВГ включаються платежі, здійснювані підприємствами видобувних галузей, починаючи від певного порогу суттєвості. Серед таких платежів - податки, які є специфічними для вуглеводного сектору, такі як рентні платежі (плата за користування надрами), а також податки, загальні для будь-яких господарюючих суб'єктів.

Підприємства, що займаються видобутком корисних копалин, сплачують такі категорії податків, зборів та інших платежів:

1. Плата за користування надрами.
2. Збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів.
3. Податок на прибуток підприємств.
4. Податки з товарів і послуг.
5. Податки на міжнародні торгівельні операції.
6. Соціальні внески.
7. Компенсація видобутку.
8. Продаж товарів і послуг.

9. Плата за землю, збір за спеціальне використання води, лісових ресурсів, плата за використання інших природних ресурсів.

10. Екологічний податок.

11. Дивіденди.

Розглянемо їх детальніше:

1) Плата за користування надрами справляється відповідно до Кодексу України про надра (глава 4, ст. 28). Це загальнодержавний платіж, який справляється у вигляді:

а) рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин;

б) рентної плати за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин.

Обидва ці платежі встановлюються Податковим кодексом України.

Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин, відповідно до угоди про розподіл продукції, справляється відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції». Їх платниками є суб'єкти господарювання, у тому числі громадяни України, іноземці та особи без громадянства, зареєстровані відповідно до закону як підприємці, які набули права користування об'єктом (ділянкою) надр на підставі отриманих спеціальних дозволів на користування надрами в межах конкретних ділянок надр з метою провадження господарської діяльності з видобування корисних копалин, у тому числі під час геологічного вивчення (або геологічного вивчення з подальшою дослідно-промисловою розробкою), в межах, зазначених у таких спеціальних дозволах, об'єктів (ділянок) надр.

Для цілей оподаткування платники плати за користування надрами для видобування корисних копалин здійснюють окремий (від інших видів операційної діяльності) бухгалтерський і податковий облік витрат та доходів за кожним видом мінеральної сировини, за кожним об'єктом надр, на який надано спеціальний дозвіл.

Об'єктом оподаткування плати за користування надрами для видобування корисних копалин за кожною наданою в користування ділянкою надр, що визначена у відповідному спеціальному дозволі, є обсяг видобутої у податковому (звітному) періоді корисної копалини (мінеральної сировини) або обсяг погашених у податковому (звітному) періоді запасів корисних копалин.

До об'єкта оподаткування належать:

а) обсяг корисної копалини (мінеральної сировини), видобутої з надр на території України, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, у тому числі обсяг мінеральної сировини, що утворюється в результаті виконання первинної переробки, що провадиться іншими, ніж

платник, суб'єктами господарювання на умовах господарських договорів про послуги з давальницькою сировиною;

б) обсяг корисної копалини (мінеральної сировини), видобутої (вилученої) з відходів (втрат, хвостів тощо) гірничодобувного виробництва, у тому числі обсяг мінеральної сировини, що утворюється в результаті виконання первинної переробки, що провадиться іншими, ніж платник, суб'єктами господарювання на умовах господарських договорів про послуги з давальницькою сировиною, якщо для її видобутку, відповідно до законодавства, необхідно отримати спеціальний дозвіл;

в) обсяг погашених запасів корисних копалин.

Базою оподаткування є вартість обсягів видобутих у податковому (звітному) періоді корисних копалин (мінеральної сировини), яка окремо обчислюється для кожного виду корисної копалини (мінеральної сировини) та для кожної ділянки надр на базових умовах поставки (склад готової продукції гірничодобувного підприємства).

Обсяг (кількість) відповідного виду видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) визначається платником у журналі обліку видобутих корисних копалин самостійно відповідно до схем руху видобутої корисної копалини (мінеральної сировини) на виробничих дільницях та місцях зберігання з урахуванням складу вихідної сировини, умов конкретного виробництва, особливостей технологічного процесу та вимог до кінцевої продукції³⁵.

Ставки плати за користування надрами для видобутку вуглеводнів, відповідно до частини 9.1 статті 263 Податкового Кодексу України, встановлюються у відсотках від вартості товарної продукції видобутої підприємством мінеральної сировини.

Плата за користування надрами зараховується до державного і місцевих бюджетів згідно з Бюджетним кодексом України.

При цьому, на відміну від плати за користування надрами для видобутку інших корисних копалин, кошти від плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату в повному обсязі зараховуються до загального фонду державного бюджету України. Саме так визначено в частині 50 статті 9 Бюджетного кодексу, прийнятого Верховною Радою України 8 липня 2010 року зі змінами та доповненнями станом на 10.11.2014 р.

У свою чергу, плата за користування надрами розділяється на:

- плату за користування надрами для видобування природного газу;
- плату за користування надрами для видобування газового конденсату;
- плату за користування надрами для видобування нафти.

³⁵ http://pidruchniki.com/16520205/pravo/plata_koristuvannya_nadrami

Окремими видами рентної плати є:

- рентна плата за транзитне транспортування трубопроводами природного газу територією України;
- рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами територією України;
- рентна плата за транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України.

2) Справляння збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та ціна продажу таких дозволів регулюється Кодексом України про надра (розділ 4, ст. 34).

Розмір плати за надання спеціальних дозволів на користування надрами визначається за результатами аукціону. У разі надання дозволу без проведення аукціону справляється збір, який розраховується, виходячи з початкової ціни продажу такого дозволу на аукціоні. Початкова ціна продажу дозволу на аукціоні розраховується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, виходячи з вартості запасів і ресурсів корисних копалин, родовищ або ділянок надр відповідно до методики, встановленої Кабінетом Міністрів України.

24 липня 2015 року у приміщенні Державної служби геології та надр України відбувся перший відкритий аукціон з продажу дозволів на користування надрами, за результатами якого виручені суми значно перевищували оціночну вартість.

На аукціон були виставлені нафтогазові (нафта, природний газ, конденсат) ділянки у Харківській, Львівській та Закарпатській областях, а також Янчурковська ділянка – підземні мінеральні природні столові води. Ділянки надаються під геологічне вивчення, в тому числі з дослідно-промисловою розробкою з подальшим видобуванням.

Для участі в аукціоні зареєструвалося 18 учасників. Ділянки користувалися небувалим досі інтересом і пішли з молотка за суми, що у десятки разів перевищували початкову вартість. Так, Рудниківська площа була придбана за 11 555 180 грн. при стартовому прайсі 295 180 грн³⁶.

3) Податок на прибуток підприємств нараховується згідно з положеннями розділу III Податкового кодексу України.

4) Податки з товарів і послуг є формою непрямих податків, які включаються у вартість товарів та послуг і основними з яких є податок на додану вартість і акцизний податок.

5) Податки і збори, пов'язані з експортом (імпортом) товарів та послуг. Експорт – продаж товарів українськими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності іноземним суб'єктам господарської діяльності з вивезенням або

³⁶ http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248370433

без вивезення цих товарів через митний кордон України, включаючи реекспорт товарів. Імпорт – купівля українськими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності в іноземних суб'єктів господарської діяльності товарів з ввезенням або без ввезення цих товарів на територію України, включаючи купівлю товарів, призначених для власного споживання установами та організаціями України, розташованими за її межами.

6) Соціальні внески можуть розглядатись як форма єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що визначається положеннями Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 р. № 2464-УІ³⁷. Крім того, з цією назвою асоціюють поняття соціальної відповідальності бізнесу, яка проявляється у формі фінансування проектів місцевих громад (освітні заклади, транспортна інфраструктура тощо).

7) Компенсація видобутку пов'язана з особливостями договірних відносин між державою та інвестором і може проявлятися у формі виплат з державного бюджету за фінансові втрати компанії в рамках реалізації проектів з видобутку. Цей варіант фінансових взаємовідносин може регулюватися на основі досягнутих домовленостей або на виконання рішення суду (наприклад, Компанія JKC Oil & Gas подала позов проти України, звинувачуючи її у порушенні угод про захист інвестицій) з гарантування незмінності законодавчого поля на період договірних відносин³⁸.

8) Плата за землю, збір за спеціальне використання води, лісових ресурсів, плата за використання інших природних ресурсів є різновидами платежів, які здійснюються в рамках господарської діяльності з видобутку вуглеводнів.

9) Екологічний податок – це різновид державного збору, який, відповідно до розділу VIII Податкового кодексу України, ст. 240 сплачують суб'єкти господарювання, що здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення, скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти, розміщення відходів (крім розміщення окремих видів (класів) відходів як вторинної сировини, що розміщуються на власних територіях (об'єктах) суб'єктів господарювання), утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та ін.

10) До платежів також можуть належати дивіденди, що сплачуються відповідно до частки участі держави у статутному капіталі видобувних компаній, плата за надання адміністративних послуг, державне мито, відрахування в цільові фонди, штрафи та деякі інші платежі.

³⁷ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>

³⁸ http://dt.ua/ECONOMICS/kompaniya-jkc-oil-gas-podala-v-sud-na-ukrayinu-na-180-mln-164386_.html

РОЗДІЛ III. ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТУ У ЦІЛЯХ ІПВГ

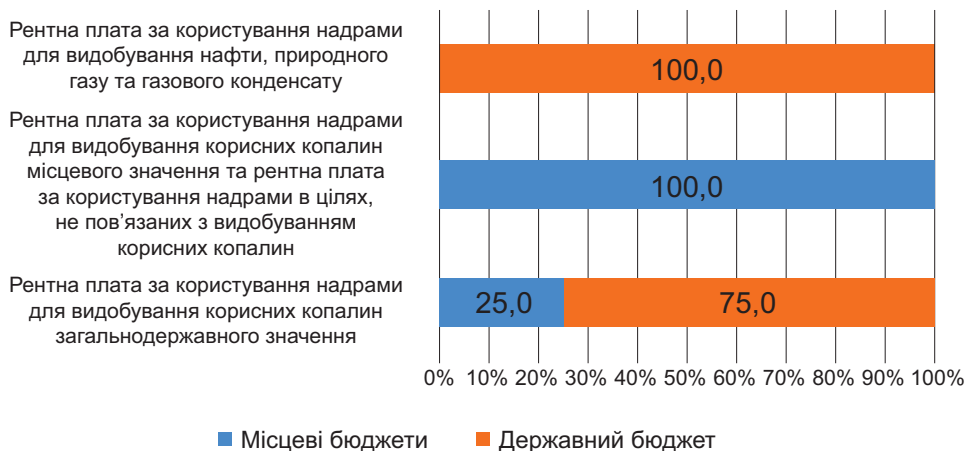
3.1. Прозорість доходів бюджету від рентної плати за користування надрами та видаткової частини бюджету, зокрема, у частині видатків, пов'язаних з надрокористуванням

З 1 січня 2015 року у Податковому кодексі України відбулася зміна норми щодо рентної плати. Законом України від 28.12.2014 р. № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» вдалося узгодити використання поняття «рентна плата за користування надрами» у Бюджетному і Податковому кодексах України. Так, норма «плата за користування надрами для видобування корисних копалин» (що діяла до 1 січня 2015 року) змінилася на «рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин» (вступила в силу з 1 січня 2015 року).

Пропорції зарахування рентної плати за рівнями бюджетів встановлені Бюджетним кодексом України (див. діаграму 3.1). Так, відповідно до підпункту 5 частини першої статті 29 і підпункту 4 частини першої статті 64 БКУ 75 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення зараховується до державного бюджету, а 25 % залишається у місцевих бюджетах. Підпункт 30 частини першої статті 64 Бюджетного кодексу України показує, що рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення та рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, спрямовується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням (місцем розташування).

Діаграма 3.1

Пропорції зарахування рентної плати за рівнями бюджетів



Щодо рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, то вона, відповідно до підпункту 5 частини першої статті 29 Бюджетного кодексу України, у повному обсязі зараховується до державного бюджету.

Для обліку надходжень рентної плати до бюджетів усіх рівнів класифікацією доходів бюджету, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11³⁹, визначено статті доходів бюджетів з виділенням платежів, пов'язаних із видобутком нафти, природного газу та газового конденсату (див. таблицю 3.1).

Таблиця 3.1

**Доходи бюджету у частині обліку рентної плати
за користування надрами**

Код	Найменування доходу бюджету
13030000	Рентна плата за користування надрами
13030100	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення
13030200	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення
13030400	Рентна плата за користування надрами континентального шельфу і в межах виключної (морської) економічної зони
13030500	Надходження сум реструктуризованої заборгованості зі сплати рентної плати за користування надрами
13030600	Рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин
13030700	Рентна плата за користування надрами для видобування нафти
13030800	Рентна плата за користування надрами для видобування природного газу
13030900	Рентна плата за користування надрами для видобування газового конденсату

Обсяги доходів державного бюджету за 2013–2015 роки від рентної плати за користування надрами представлено у додатку А.

Як видно з діаграми 3.2, рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення є основною складовою у надходженнях рентної плати за користування надрами у місцевих бюджетах. Надходження рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення незначні, у 2015 р. вони становили 6,4 % від загального обсягу надходжень плати за користування надрами.

³⁹ <http://buhgaller911.com/Res/Spravochniki/klassbudgetdoh.aspx>

Діаграма 3.2

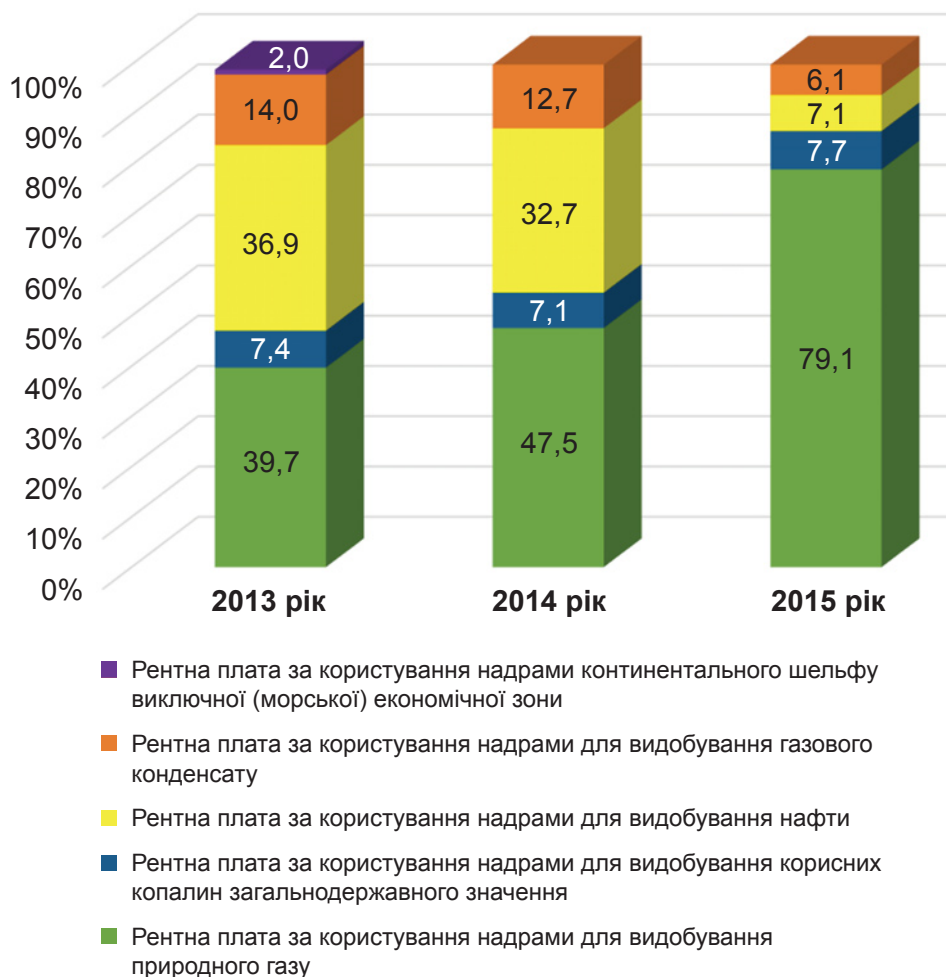
Структура доходів місцевих бюджетів у частині рентної плати за користування надрами за 2013 – 2015 роки



Структура доходів державного бюджету у частині рентної плати за користування надрами, починаючи з 2015 року, зазнала суттєвих змін, і основним джерелом цих доходів стала рентна плата за користування надрами для видобування природного газу (79,1 %) (див. діаграму 3.3). Рентна плата за користування надрами для видобування нафти зменшилася до 7,1 % порівняно з 32,7 % у 2014 р. та 36,9 % у 2013 р., тобто мало місце майже п'ятикратне скорочення за досліджуваний період.

Діаграма 3.3

Структура доходів державного бюджету у частині рентної плати за користування надрами за 2013 – 2015 роки



У цілому до державного бюджету у 2015 р. надійшло майже 37,0 млрд грн рентної плати за користування надрами. Видатки, пов'язані з видобуванням, прозоро можна відстежувати лише у сфері вугледобувної промисловості, де вони склали близько 2,0 млрд грн (див. таблицю 3.2). Таку прозорість забезпечено завдяки тому, що ці видатки здійснюються за окремими бюджетними програмами, назви яких відображають їх сутність.

Решту надходжень рентної плати за користування надрами у сумі 35,0 млрд грн спрямовано на здійснення будь-яких видатків загального фонду бюджету.

Таблиця 3.2

**Фактичні видатки державного бюджету України,
пов'язані з вугледобувною промисловістю, за 2015 рік**

Код бюджетної програми	Найменування бюджетної програми	Обсяг видатків млрд грн
1100000	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	2,0
1101000	<i>Апарат Міністерства енергетики та вугільної промисловості України</i>	2,0
1101070	Реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості	0,2
1101100	Гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах	0,2
1101110	Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції	1,2
1101520	Поповнення обігових коштів або збільшення статутних фондів вугледобувних підприємств для погашення простроченої заборгованості із заробітної плати працівникам, що утворилася на 1 січня 2015 року	0,2
1101530	Державна підтримка будівництва шахти № 10 «Нововолинська»	0,1

Видатки Міністерства екології та природних ресурсів України на розвиток мінерально-сировинної бази у 2015 році становили 0,1 млрд грн. Для порівняння у 2010 р. такі видатки становили 0,5 млрд грн.

Навіть невеликі (порівняно з доходами від рентної плати за користування надрами) обсяги видатків, пов'язані з використанням надр, мають бути прозорими у витрачанні. Таку прозорість можна забезпечити завдяки використанню програмно-цільового методу у бюджетному процесі (далі ПЦМ).

Базовими компонентами методології ПЦМ, що забезпечують його найбільш ефективне впровадження, є:

- якісне стратегічне планування соціально-економічної діяльності країни (регіону, органу місцевого самоврядування);
- середньострокове планування бюджету;
- система моніторингу та оцінки виконання програм;
- залучення громадськості до прийняття бюджетних рішень шляхом збільшення ступеня прозорості інформації про бюджет.

Стратегічне планування. Це інструмент, який органи влади та розпорядники коштів повинні застосовувати для аналізу своєї діяльності, визначення пріоритетів і розробки заходів для реалізації цих перспектив.

Результатом цього процесу є стратегічний план – документ, у якому визначаються мета діяльності, у тому числі кожного розпорядника бюджетних коштів, стратегічні цілі на довгостроковий період, конкретизовані завдання з їх досягнення й відповідні індикатори, що відображають соціально значущий результат від впровадження цих заходів для суспільства.

Середньострокове планування бюджету – це визначення розпорядниками бюджетних коштів плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення цілей у середньостроковій перспективі відповідно до стратегічних документів.

Прозорість бюджетного процесу та залучення громадськості усіх зацікавлених сторін є обов'язковою вимогою для демократичного суспільства, підґрунтям розробки ефективного бюджету, спрямованого на вирішення актуальних проблем соціально-економічного розвитку держави.

Упровадження ПЦМ у бюджетний процес в Україні відбулося з прийняттям Бюджетного кодексу в червні 2001 року і було пов'язано з необхідністю вдосконалення системи управління державними фінансами для забезпечення обґрунтованості процесу розробки та реалізації фінансово-бюджетної політики держави, підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання бюджетних коштів.

Відповідно до статті 2 Бюджетного Кодексу України, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

До основних нормативно-правових актів, які регламентують застосування програмно-цільового методу, належать:

- Нова редакція Бюджетного кодексу України від 8.07.2010 р. № 2456-VI.
- Стратегія розвитку системи управління державними фінансами, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 р. № 774-р.
- Концепція реформування місцевих бюджетів, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р (зі змінами від 21.07.2010 р. № 1467-р).
- Наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 «Про затвердження Основних підходів до впровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» (зі змінами від 30.01.2012 р. № 59 та від 02.12.2014 р. № 1194).

- Наказ Міністерства фінансів України від 26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», яким затверджені:
 - Інструкція про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів;
 - Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання;
 - Форма паспорта бюджетної програми місцевого бюджету;
 - Форма звіту про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету.
- Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Типової відомчої класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» від 14.02.2011р. № 96 (зі змінами від 23.11.2011 р. № 1488 та від 14.12.2011 р. №1627).
- Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів / Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу» від 02.12.2014 р. № 1195.
- Наказ Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» (зі змінами від 12.01.2012 р. № 13)
- Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» від 26.05.2010 р. № 283/437 (із змінами від 25.07.2013 № 693/633).
- Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства охорони здоров'я від 21.09.2012 р. № 728/1015 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я» для пілотних проектів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві».
- Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки України від 01.06.2010 р. № 298/519 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Освіта».
- Наказ Міністерства фінансів України та Міністерства культури і туризму України від 01.10.2010 р. № 1150/41 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Культура».

- Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Державне управління» від 01.10.2010 р. № 1147 (із змінами від 27.09.2012 р. № 1035).
- Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів» від 27.07.2011 р. №945 (із змінами від 30.11.2012 р. № 1260).
- Спільний наказ Міністерства фінансів України та Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 22.01.2013 р. № 35/41 «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів з питань молоді за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів».
- Лист Міністерства фінансів України від 23.11.2012 р. № 31-05010-14-8/27910 «Щодо типової форми рішення та бюджетного запиту».
- Лист Міністерства фінансів України від 19.09.2013 року № 31-05110-14-5/27486, «Щодо удосконалення методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів».
- Лист Міністерства фінансів України від 06.03.2014 року № 31-05110-14-8/4940 «Щодо реалізації у 2014 році експерименту із запровадження ПЦМ на місцевому рівні».

Статтею 2 Бюджетного кодексу України визначено: «Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій».

Процес розробки та реалізації бюджетних програм можна поділити на чотири етапи: планування програм, їх погодження, виконання й аналіз виконання програм. У свою чергу, аналіз виконання програм складається з моніторингу та оцінки.

Бюджетні програми затверджуються щорічно законом про державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет) з метою досягнення конкретного результату при витрачанні бюджетних коштів. Бюджетна програма має такі елементи:

- назва;
- мета;
- назва підпрограми (за умови поділу бюджетної програми на підпрограми);
- завдання бюджетної програми / підпрограми (одне або більше для кожної програми / підпрограми);

– результативні показники бюджетної програми / підпрограми (затрат, продукту, ефективності, якості).

Законом про державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет) затверджуються тільки назви бюджетних програм. Усі вищезазначені елементи бюджетної програми містяться як у бюджетних запитах, так і у паспортах бюджетних програм. Ці документи щорічно мають публікуватися на офіційних веб-сайтах головних розпорядників бюджетних коштів, що дає громадськості можливість побачити деталізовану інформацію про видатки бюджетів.

На прикладі бюджетної програми Міністерства екології та природних ресурсів України «Розвиток мінерально-сировинної бази» розглянемо окремі результативні показники у частині нафтового сектору (див. рис. 3.1).

Рис 3.1

Приклад формування результативних показників за бюджетною програмою Міністерства екології та природних ресурсів України «Розвиток мінерально-сировинної бази» у частині нафтового сектору



Застосування результативних показників бюджетних програм дає змогу продемонструвати результативність використання бюджетних коштів, тобто співвідношення досягнутих результатів та затрачених коштів, оцінити тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність та відповідність ви-

значеній меті, а також порівняти результати виконання бюджетних програм, проаналізувати їх. Визначення результативних показників є підґрунтям для якісного та кількісного аналізів стану виконання програми у контексті фінансового забезпечення та в частині досягнення соціального ефекту, що є основою виконання бюджетної програми.

Результатом запровадження ПЦМ на усіх етапах бюджетного процесу та застосування якісних результативних показників є прийняття ефективних управлінських рішень при формуванні бюджетної політики.

Хоча зараз, як свідчить практика, потребує вдосконалення методика формування результативних показників бюджетних програм, завдяки застосуванню ПЦМ вже зараз частково забезпечується прозорість видаткової частини державного бюджету. А починаючи з 2017 року, коли місцеві бюджети мають обов'язково застосовувати ПЦМ, така прозорість буде забезпечуватись і на рівні місцевих бюджетів.

РОЗДІЛ IV. ПРИКЛАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ІПВГ

4.1. Міжнародний досвід використання ІПВГ

4.1.1. Королівство Норвегія

Норвегія є першою європейською країною та країною-членом Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР), яка приєдналася до ІПВГ. При цьому варто зазначити, що Норвегія здійснює впровадження ІПВГ лише у нафтовидобувній та газовидобувній галузях.

Норвегію було прийнято до кандидатів ІПВГ 11 лютого 2009 року, а 1 березня 2011 року (тобто через 2 роки) за результатами виконання завдання плану імплементації ІПВГ та проведення валідації Норвегія отримала статус країни послідовника ІПВГ.

З метою приведення свого законодавства у відповідність із принципами і завданнями ІПВГ та на виконання розробленого плану-графіку імплементації ІПВГ 26 червня 2009 року королівським указом було прийнято Розпорядження про звітність та звірку грошових потоків від діяльності у нафтогазовій сфері, яке набрало чинності з 01 липня 2009 року (далі – Розпорядження)⁴⁰.

Розпорядження передбачає: формування Багатосторонньої групи зацікавлених осіб у складі представників громадськості, видобувних компаній та державних органів з метою здійснення моніторингу та контролю за імплементацією ІПВГ; призначення Незалежного адміністратора (аудитора) з метою проведення звірки сум платежів видобувних компаній до бюджету та сум надходжень до бюджету, отриманих державними органами; призначення Незалежного валідатора з метою проведення перевірки виконання Норвегією цілей та завдань ІПВГ.

Ще до формального створення Багатосторонньої групи у Норвегії взимку 2008-2009 років було сформовано попередню групу у складі представників громадськості, видобувних компаній та державних органів⁴¹. Метою її створення було забезпечення участі зацікавлених осіб у підготовчій стадії приєднання Норвегії до ІПВГ, а саме у консультаціях щодо процесу імплементації та принципів ІПВГ, розробці робочого плану з впровадження Норвегією ІПВГ, аналізі коментарів, отриманих за результатами публічних слухань щодо процесу та принципів ІПВГ, призначенні Багатосторонньої групи тощо⁴².

4.1.2. Призначення Незалежного адміністратора (аудитора)

Відповідно до ст. 6 Розпорядження, Незалежного адміністратора (аудитора) призначає Король Норвегії після проведення консультацій з Багатосторонньою групою. Призначення Незалежного адміністратора (аудитора) відбувається після проведення процедури відкритого тендера⁴³.

⁴⁰ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-26-856>

⁴¹ За інформацією Міністерства палива та енергетики Норвегії <http://www.npd.no/global/engelsk/3%20-20publications/facts/facts2009/chapters/kap8.pdf>

⁴² Проект робочого плану Норвегії щодо імплементації ІПВГ (2008-2009)

⁴³ <http://eiti.org/Norway>

Завданням Незалежного адміністратора (аудитора) є (згідно зі ст. 6-7):

- проведення звірки даних щодо сум платежів та надходжень до бюджету від діяльності у нафтовидобувній та газовидобувній галузях;
- виявлення розбіжностей між даними щодо сум платежів, які подаються видобувними компаніями, та даними щодо сум надходжень, які подаються державними установами, а також з'ясування причин таких розбіжностей;
- підготовка щорічного звіту щодо платежів та надходжень до бюджету від діяльності у нафтовидобувній та газовидобувній галузях. При цьому Незалежний адміністратор повинен подати проект звіту на розгляд Багатосторонній групі до 1 жовтня. Після отримання коментарів від Багатосторонньої групи до 1 листопада Незалежний адміністратор повинен завершити звіт до 15 листопада⁴⁴;
- публікація щорічного звіту щодо платежів та надходжень до бюджету від діяльності у нафтовидобувній та газовидобувній галузях.

Першим Незалежним адміністратором (аудитором) в Норвегії стала компанія Deloitte, яка у лютому 2009 року оприлюднила свій звіт за результатами звірки звітності 2008 року⁴⁵.

4.1.3. Подання Незалежному адміністратору (аудитору) звітності щодо сум платежів та надходжень

1.1.1. Подання звітності компаніями

Стаття 3 Розпорядження декларує, що до 1 серпня кожного року так звані ліцензіати⁴⁶ зобов'язані подати Незалежному адміністратору (аудитору) звітність про всі виплати, здійснені у попередньому році у зв'язку з нафтогазовою діяльністю, відповідно до:

- Акта від 13 червня 1975 року № 35 щодо оподаткування нафтогазових родовищ континентального шельфу тощо (акт про оподаткування нафтогазової діяльності);
- Акта від 21 грудня 1990 року № 72 щодо податку на викиди CO² при здійсненні нафтогазової діяльності на континентальному шельфі;
- глави 3-19 Розпорядження від 11 грудня 2001 року № 1451 про спеціальні збори за викиди NO_x;
- статті 4-10 Акта про нафтогазову діяльність.

Крім того, Розпорядження зобов'язує дві державні компанії також подавати свою звітність Незалежному адміністратору (аудитору) (ст. 3). Зокрема, вказаний обов'язок поширюється на:

⁴⁴ Відповідно до ст.10 Розпорядження, Міністерство палива та енергетики Норвегії може надавати відстрочення вказаних граничних строків.

⁴⁵ Звіт Адміністратора (аудитора) за 2008 рік «Ініціатива прозорості у видобувних галузях. Звірка грошових потоків від нафтогазової промисловості у Норвегії», <http://www.regjeringen.no/upload/OED/Rapporter/2010-0121%20EIT%20rapport%20engelsk.pdf>

⁴⁶ Згідно зі ст. 2 Розпорядження, у його положеннях використовуються терміни Акта Норвегії про нафтогазову діяльність № 74 від 26.11.1996 року. Відповідно до пункту 1-6 «j» вказаного Акта, ліцензіатом є фізична особа або юридична компанія, або декілька таких осіб чи компаній, які отримали ліцензію згідно з цим Актом або попереднім законодавством на здійснення діяльності у сфері розвідки, видобування, транспортування або використання нафти та газу.

- 1) компанію Petoro AS, яка від імені держави здійснює управління прямими державними фінансовими частками щодо континентального шельфу Норвегії і яка до 1 серпня кожного року повинна подавати звітність щодо всіх платежів, здійснених на користь держави (в Центральний банк) у попередньому році у зв'язку з прямими державними фінансовими частками;
- 2) компанію StatoilHydro AS, на яку припадає близько 80% видобутку нафти та газу у Норвегії і яка до 1 серпня кожного року повинна подавати звітність про всі платежі, здійснені на користь держави (в Центральний банк) за попередній рік у результаті продажу нафти і газу державного видобутку.

Як випливає з формулювань ст. 3 Розпорядження, подання звітності про платежі до державного бюджету є обов'язком компаній, які мають ліцензію на здійснення діяльності у сфері видобування нафти і газу (ліцензіатів), а також двох вказаних державних компаній.

1.1.2. Подання звітності державними органами (установами, організаціями)

Відповідно до ст. 4 Розпорядження, Податкова адміністрація, Нафтогазовий директорат, Орган з митних та акцизних зборів, компанія Petoro AS (як отримувач платежів) та Центральний банк зобов'язані подати Незалежному адміністратору до 1 серпня кожного року звітність про всі надходження за попередній рік, отримані від ліцензіатів згідно зі ст. 3 Розпорядження. При цьому:

- 1) Податкова адміністрація звітує щодо надходжень сум податків на доходи від нафтової діяльності;
- 2) Нафтогазовий директорат звітує щодо надходжень сум податку на викиди CO² та збору за земельну ділянку;
- 3) Орган з митних та акцизних зборів звітує щодо надходжень сум податку на викиди NO_x;
- 4) Центральний банк звітує щодо надходжень, які він отримує від державних компаній Petoro AS та StatoilHydro AS, що здійснюють платежі відповідно до ст. 3 Розпорядження;
- 5) компанія Petoro AS звітує щодо надходжень сум частини прибутку ліцензіатів (чистого прибутку від видобування), у яких держава не має прямих фінансових часток, але має право на одержання частки прибутку.

У процесі підготовки до проведення першої аудиторської звірки звітності виникло питання про правомірність подання звітності Податковою адміністрацією та Органом з митних і акцизних зборів, оскільки Митний Акт Норвегії та Акт про оподаткування Норвегії містять норми про збереження

конфіденційності інформації. У зв'язку з цим та за результатами аналізу, проведеного Міністерством фінансів і Міністерством палива та енергетики Норвегії, Міністерство фінансів підготувало листа від 14.09.2009 року № 08/01064-56, у якому було роз'яснено, що положення про конфіденційність не повинні перешкоджати поданню звітності.

1.1.3. Форми звітності

Розпорядження не містить вимоги щодо форм звітності, яких повинні дотримуватись учасники аудиторської звірки, або правил щодо їх заповнення. На практиці компанії, які звітують, та державні органи (установи, організації) подають Незалежному адміністратору (аудитору) свою звітність щодо сум платежів і надходжень відповідно до форм та роз'яснень, які готує Міністерство палива та енергетики Норвегії. Зокрема, відповідно до роз'яснень і типових форм звітності на 2009 рік, такі платежі та надходження включають⁴⁷:

- 1) звичайний (28%) та додатковий (50%) податки на доходи від нафтогазової діяльності;
- 2) інші податки (збір за земельну ділянку («agea fee»), податок на викиди CO², податок на викиди NO_x);
- 3) інші платежі до державного бюджету (додаткові платежі, які можуть здійснюватись у зв'язку з нафтогазовою діяльністю).

За результатами проведення першої аудиторської звірки Незалежний адміністратор (аудитор) звернув увагу на необхідність подання компаніями звітності обов'язково за підписом виконавчих директорів.

1.2. Проведення процесу валідації (перевірки)

Відповідно до ст. 8 Розпорядження, Міністерство палива та енергетики після консультацій з Багатосторонньою групою, залучає Незалежного валідатора, що перевіряє, як положення цього Розпорядження реалізуються на практиці (зокрема, положення щодо підготовки щорічного звіту Незалежного адміністратора). Розпорядженням встановлено, що така процедура валідації проводиться кожні п'ять років⁴⁸.

Незалежний валідатор аналізує процес впровадження ІПВГ у певній країні з урахуванням поставлених завдань і цілей, а також можливостей цієї країни. Головне завдання валідації – перевірка дотримання країною її власного робочого плану-графіка імплементації ІПВГ. Звіт Незалежного валідатора подається на розгляд керівного органу ІПВГ (Ради), який розташований в Осло.

Кінцевим строком подання Норвегією першого звіту Незалежного валідатора щодо імплементації ІПВГ було встановлено 10 лютого 2011 року.

⁴⁷ Форми звітності (лише норвезькою мовою) та роз'яснення Незалежного адміністратора (аудитора) щодо їх заповнення (норвезькою та англійською мовами) розміщено на офіційному сайті Міністерства палива та енергетики Норвегії, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/teknologi-og-internasjonalsisering-innen-/eiti.html?id=449172>

⁴⁸ Слід зазначити, що за загальними правилами ІПВГ щодо проведення валідації перевірка країни повинна проводитись не рідше одного разу на два роки. Разом з тим, такі правила можуть коригуватись залежно від особливостей успішності

За даними ІПВГ, Багатостороння група й Міністерство палива та енергетики Норвегії 11 листопада 2009 року оголосили тендер на виконання обов'язків Незалежного валідатора. Проект звіту Незалежного валідатора щодо Норвегії було подано на розгляд Ради ІПВГ і 01 березня 2011 року країна отримала статус країни-послідовника⁴⁹.

До інновацій країни в питанні впровадження ІПВГ слід віднести:

- розукрупнення даних за позиціями окремих компаній і потоків доходів;
- порівняння інформації з іншими джерелами інформації (державні фінансові звіти Норвегії);
- звіти ІПВГ видаються Виконавцем вивірки даних з використанням Міжнародного стандарту супутніх послуг (ISRS) 4400: «Залучення до виконання узгоджених процедур, що стосуються фінансової інформації»⁵⁰;
- представлення даних ІПВГ у вигляді файла формату Excel і на порталі прозорості даних уряду⁵¹.

4.1.2. Республіка Казахстан

Статус країни-послідовника ІПВГ Казахстан отримав 17 жовтня 2013 року. Казахстан здійснює впровадження ІПВГ у нафтогазовій та гірничорудній сферах.

Для реалізації ІПВГ 9 жовтня 2013 року підписано новий Меморандум порозуміння щодо реалізації ІПВГ в Республіці Казахстан⁵² (далі – Меморандум), яким визначено обов'язковість впровадження ІПВГ для усіх сторін. Меморандум підписано депутатами Парламенту, представниками Уряду Республіки Казахстан, компаніями, що володіють правами надрокористування у видобувних галузях, та неурядовими організаціями. Згідно з додатками до Меморандуму встановлюються регламент роботи Національної ради зацікавлених сторін (далі – НРЗС), Секретаріату та робочих груп.

Відповідно до звіту Незалежного валідатора, підготовленого для НРЗС в Казахстані у квітні 2010 року, НРЗС було створено в листопаді 2005 року одночасно наказами Міністра фінансів та Міністра енергетики і мінеральних ресурсів Казахстану.

До складу НРЗС входять по три постійних представники і три заступники від Уряду, Парламенту, видобувних компаній і неурядових організацій. Представники НРЗС можуть змінюватися за рішенням групи, яку вони представляють, без погодження цього питання з іншими членами НРЗС. НРЗС очолює представник Уряду Республіки Казахстан.

При НРЗС створюються робочі групи, зокрема: Робоча група з популяризації ІПВГ; Робоча група з підготовки пропозицій; Робоча група з підготовки звіту ІПВГ; Робоча група з фінансування Робочого плану тощо.

⁴⁹ <http://eiti.org/Norway>

⁵⁰ <http://www.ifac.org/system/files/downloads/b015-2010-iaasb-handbook-isrs-4400.pdf>

⁵¹ <http://data.norge.no/data/olje-og-energidepartementet/extractive-industries-transparency-initiative-eiti-2009>

⁵² <http://geology.gov.kz/images/stories/rcgi/memorandum2013.pdf>

У Положенні НРЗС описані такі функції НРЗС:

- Здійснення нагляду за процесом реалізації ІПВГ і забезпечення постійного вдосконалення процесу реалізації ІПВГ в Казахстані.
- Надання Сторонам Меморандуму керівних вказівок щодо процесу реалізації ІПВГ в Казахстані з урахуванням існуючих критеріїв ІПВГ.
- Щорічна підготовка рекомендацій і надання керівних вказівок Сторонам Меморандуму щодо робочих планів реалізації ІПВГ.
- Підготовка рекомендацій Сторонам Меморандуму щодо форм звітності, які будуть надані аудиторській компанії.
- Підготовка рекомендацій Сторонам Меморандуму щодо прес-релізу за результатами аудиторської перевірки на основі звіту аудиторської компанії тощо.

Зміни в законодавстві

З метою реалізації ІПВГ у нафтогазовій та гірничодобувній сферах у законодавство Казахстану було внесено такі зміни:

I. 9 жовтня 2013 року було підписано Меморандум. Положення Меморандуму передбачають діяльність НРЗС, встановлюють загальні правила відбору аудиторської компанії, а також проведення нею звірки звітності, наданої видобувними компаніями щодо платежів до бюджету, та звітності, наданої урядом щодо надходжень до бюджету.

II. Міністерством нафти і газу та Міністерством фінансів Казахстану прийнято накази про створення НРЗС у листопаді 2005 року.

III. Урядом Казахстану затверджено Постанову «Про реалізацію Ініціативи прозорості у видобувних галузях у Республіці Казахстан» від 4.12.2006 року № 1166⁵³, у якій закріплено намір Казахстану приєднатися до ІПВГ. Постанова встановлює завдання для міністерств Казахстану щодо реалізації ІПВГ. Так, Міністерство нафти і газу зобов'язано провести переговори з надрокористувачами щодо їх приєднання до Меморандуму, а також спільно з Міністерством фінансів розробити та внести на розгляд Уряду законопроекти щодо механізмів залучення надрокористувачів до Меморандуму.

IV. Прийнято новий закон «Про надра і надрокористування» (від 24 червня 2010 р. № 291-IV), яким від усіх компаній вимагається дотримання положень Меморандуму та представлення даних, підтверджених аудитором, відповідно до вимог ІПВГ.

V. Внесено зміни до Положення про Міністерство нафти і газу (Постановою Уряду Казахстану від 10.04.2009 р. № 499).

⁵³ <http://geology.gov.kz/ru/napravlenie/ipdo/normativnaya-baza>

Отримання Республікою Казахстан статусу країни-послідовника ІПВГ

17 жовтня 2013 року відбулося засідання Міжнародного Правління ІПВГ у м. Абіджан (Республіка Кот-д'Івуар), на якому розглядалося питання про відповідність Казахстану стандартам Ініціативи. Міжнародне Правління винесло остаточне рішення про те, що зусилля з впровадження ІПВГ і їх результати в Республіці Казахстан заслуговують найвищої оцінки, і оголосило про надання Республіці Казахстан статусу країни-послідовника. Республіка Казахстан взяла на себе зобов'язання з впровадження стандартів ІПВГ у 2005 році з ініціативи Президента країни Н. Назарбаєва. Раніше, у 2009 році, така процедура вже проводилася, але, за оцінками Міжнародного Правління, на той момент Республіка Казахстан не досягла необхідних критеріїв ІПВГ. Для усунення виявлених недоліків і виконання всіх вимог Ініціативи країні було дано новий термін – 18 місяців. З того моменту діяльність з реалізації ІПВГ активізувалася й посилилася. Склад Національної ради зацікавлених сторін (органу, що координує реалізацію ІПВГ в Казахстані) був оновлений. До нього увійшли представники всіх сторін ІПВГ, у тому числі від уряду (з міністерств індустрії і нових технологій, нафти і газу, фінансів), Мажилісу РК, компаній-надрокористувачів та неурядових організацій.

Було ініційовано створення діалогової площадки для оптимальної участі представників неурядового сектору в Національній раді. Оновлено Робочий план з реалізації ІПВГ, який включив заходи до 2015 року. Прийнято Меморандум про взаєморозуміння сторін, підписаний усіма сторонами ІПВГ у ході 5-ї Національної конференції з ІПВГ 9 жовтня 2013 року. Всього за період впровадження ІПВГ було випущено 7 Національних звітів з ІПВГ.

Після досягнення відповідності ІПВГ у жовтні 2013 року НРЗС проводить процес аналізу з метою визначення нових видів діяльності для впровадження ІПВГ. Процес консультацій буде відображений у переглянutoму робочому плані. Існує значний інтерес серед зацікавлених сторін до децентралізації процесу ІПВГ і створення регіональних форумів для багатосторонніх зацікавлених сторін, особливо в багатих ресурсами областях. Ймовірно, з'явиться можливість включення екологічних платежів у Звіт ІПВГ Казахстану за 2014 рік, який повинен бути опублікований в кінці 2015 року.

Звіти ІПВГ за 2010 і 2011 рр. були опубліковані у грудні 2013 року. У серпні 2014 року НРЗС найняла фірму SAPA consulting для проведення додаткової роботи з перевірки даних, пов'язаних, в основному, з дивідендами.

Звіти ІПВГ за 2012 і 2013 рр., підготовлені відповідно до Стандарту ІПВГ, були опубліковані в грудні 2014 року. НРЗС вирішила впорядкувати

звітність ІПВГ для видобувних компаній за допомогою інших існуючих механізмів звітності та створила он-лайн портал даних ІПВГ⁵⁴.

4.1.3. Республіка Монголія

Монголія має значні запаси корисних копалин, серед яких переважають рудні корисні копалини. Запаси нафти в Монголії незначні - існує лише два невеликих родовища. Істотні запаси природного газу також відсутні. Видобувна промисловість є центральним елементом економіки Монголії, а доходи від неї складають третину усіх державних доходів⁵⁵.

Парламент Монголії оголосив про намір приєднатися до ІПВГ у жовтні 2005 року. Вже 4 січня 2006 року Уряд Монголії видав Постанову № 1, в якій офіційно проголошувався намір приєднатися до ІПВГ та встановлювались інституційні та законодавчі засади впровадження ІПВГ у державі. У 2006 році було створено Національну раду з ІПВГ та Робочу групу зацікавлених сторін. У 2007 році під патронатом Світового банку було створено Секретаріат з питань ІПВГ Монголії. Ці три органи становлять основу для імплементації ІПВГ у країні. У листопаді 2007 року Монголія отримала статус країни-кандидата ІПВГ. 15 квітня 2010 року Рада ІПВГ надала Монголії статус країни-кандидата, а вже 19 жовтня 2010 року країна отримала статус країни-послідовника.

Заходи з імплементації ІПВГ у Монголії можна умовно поділити на інституційні (стосуються створення відповідних органів, організацій, установ, встановлення їх повноважень в сфері ІПВГ тощо) та законодавчі (передбачають внесення змін до національного законодавства з метою створення належного юридичного підґрунтя для реалізації ІПВГ у країні).

Першим нормативно-правовим актом, прийнятим у межах та для імплементації правил ІПВГ, була Постанова Уряду Монголії № 1 від 4 січня 2006 року, якою передбачалося створення Національної ради з ІПВГ Монголії як головного наглядового та координуючого органу з ІПВГ у країні (далі – Національна рада). Національна рада складається з членів Уряду Монголії, представників громадянського суспільства та керівників видобувних компаній. Головою Національної ради є Прем'єр-міністр Монголії, а його радник виконує функції Секретаря Національної ради. До складу Національної ради також входять представники⁵⁶:

- від Уряду: Міністр фінансів, Міністр промисловості та торгівлі, Міністр навколишнього природного середовища, Голова Державної професійної інспекції, Старший радник Прем'єр-Міністра;
- від Парламенту: Голови Постійних Комісій Парламенту з бюджету та економіки, Державної аудиторської палати, Державного відділу статистики;

⁵⁴ http://egsu.mgm.gov.kz/pages/ipdo/appendix_1_5.jsf;jsessionid=CjrlJqGNFZV3nv1hnqGT8x0MBv6kXGsF8h6zWxHMDNblpMs-GnsMl684476896?faces-redirect=true

⁵⁵ <http://en.wikipedia.org/wiki/Mongolia>, 3вiр Банiдaтoпa - <http://eiti.org/files/Mongolia%20Final%20Validation%20Report.pdf>

⁵⁶ <http://www.eitimongolia.mn/en/national-council>

- від видобувних компаній: Поважний Президент та Виконавчий директор Національної асоціації з корисних копалин, Генеральний директор видобувної Корпорації «Erdenet» тощо;
- від неурядових організацій: Виконавчий директор форуму «Відкрите Суспільство», Голова Центру з прав людини і розвитку, Голова фундації «Прозорість» тощо.

Відповідно до Положення про повноваження Національної ради, прийнятого нею 12 травня 2006 року (зі змінами від 13 березня 2007 року), метою її діяльності є впровадження основних принципів ІПВГ та створення належного політичного, юридичного та інституційного підґрунтя для імплементації ІПВГ у Монголії. Основною формою роботи Національної ради є проведення засідань, які готуються Секретарем Національної ради. Порядок денний доводиться до відома Голови Національної ради не пізніше ніж за два дні до засідання. При проведенні засідань Національної ради ведеться відповідний протокол, який підписується Секретарем та надається всім членам Національної ради.

Національній раді допомагає Робоча група зацікавлених сторін та Секретаріат з ІПВГ.

Робочу групу зацікавлених сторін при Національній раді (далі – Робоча група) створено відповідно до Постанови Уряду № 3, прийнятої у січні 2006 року. Робоча група є основним органом, який безпосередньо займається розробкою конкретних заходів з імплементації ІПВГ, проведенням експертних аналізів, моніторингом зауважень щодо імплементації з боку зацікавлених сторін тощо. Формування Робочої групи відбувається на паритетних засадах з числа представників Уряду, видобувних компаній та неурядових організацій. Склад Робочої групи затверджується Головою Національної ради. Станом на липень 2015 року Робоча група складається з 33-х членів: Головуючого (його функції виконує Старший радник Прем'єр-міністра Монголії), десяти представників від Уряду, одинадцяти представників від видобувних компаній та одинадцяти представників від громадянського суспільства-членів неурядових організацій.

Будь-яка ініціатива або питання щодо імплементації ІПВГ (включаючи ініціативи щодо внесення змін до законодавства) формулюються Робочою групою шляхом їх розгляду та затвердження на засіданні Робочої групи.

Секретаріат з ІПВГ (далі – Секретаріат) виконує адміністративно-координаційні та організаційні функції і підтримує Національну раду та Робочу групу у процесі імплементації ІПВГ. Секретаріат було створено відповідно до тристороннього Меморандуму про розуміння, підписаного між Урядом Монголії, видобувними компаніями та неурядовими організаціями 10 квітня

2007 року та Наказу Прем'єр-Міністра Монголії № 62⁵⁸, прийнятого у червні 2007 року. Секретаріат складається з чотирьох осіб⁵⁹.

З метою реалізації принципів ІПВГ у червні 2006 року до Закону Монголії «Про корисні копалини», а саме, до статті 48 «Подання інформації та звітів» було внесено такі зміни⁶⁰:

- пункт 48.9. передбачає: держатель ліцензії⁶¹ подає звіт щодо обов'язкових платежів, відповідно до пункту 48.7.3, до податкового органу, з використанням затвердженої ним форми, до 20-го числа місяця, наступного за звітним кварталом, а також подає річний звіт до 20 січня року, наступного за звітним;
- пункт 48.10. передбачає: держатель ліцензії має інформувати громадськість про обсяги реалізованих товарів за рік та про розміри податків і платежів, сплачених до державного та місцевого бюджету протягом першого кварталу наступного року.

Слід зауважити, що сфера дії Закону Монголії «Про корисні копалини» не поширюється на воду, нафту і газ відповідно до пункту 3.1.

Наступним кроком Уряду Монголії щодо імплементації ІПВГ було прийняття Постанови «Про затвердження функцій» № 80 від 28 березня 2007 року⁶², якою Уряд встановив основні функції і повноваження органів державної влади щодо забезпечення реалізації ІПВГ у Монголії. Державними органами, що задіяні у реалізації ІПВГ у Монголії, є:

- 1) Центральний державний орган з фінансових питань;
- 2) Центральний державний орган з питань геології та надровидобування;
- 3) Центральний державний орган з питань захисту навколишнього природного середовища;
- 4) Державна податкова адміністрація;
- 5) Державна митна адміністрація;
- 6) Центральний державний орган з питань корисних копалин та нафти;
- 7) Державний комітет з власності;
- 8) Центральний державний орган з питань іноземних громадян;
- 9) Центральна державна професійна інспекція;
- 10) Органи влади на місцях.

З метою забезпечення впровадження ІПВГ в Монголії Центральний державний орган з фінансових питань (Міністерство фінансів) здійснює такі функції:

- надає консультації та допомогу податковим і місцевим органам щодо заповнення форм звітності, погоджує методологію та інструкції з на-

⁵⁸ <http://eitimongolia.mn/?dazo=page&pageid=88>

⁵⁹ <http://www.eitimongolia.mn/en/eitim-secretariat>

⁶⁰ Закон Монголії «Про корисні копалини» - http://eitimongolia.mn/modules/download/files/amtuhai_huuli_eng.pdf

⁶¹ Компанія, що отримала ліцензію на здійснення видобувної діяльності.

⁶² <http://eitimongolia.mn/?dazo=catnews&catid=30#/?dazo=news&newsid=18>,

Звіт Незалежного валідатора - <http://eiti.org/files/Mongolia%20Final%20Validation%20Report.pdf>

лежного застосування форм звітності для подальшого публічного оголошення;

- надає інструкції Державній податковій адміністрації з підготовки звітів по кожній компанії, на яку поширюється положення ІПВГ, погоджує такі звіти відповідно до форм звітності та інструкцій щодо податків та платежів, сплачених до державного та місцевого бюджетів видобувними компаніями, які мають відповідну ліцензію (незалежно від форм власності резидентів і нерезидентів), та перевіряє такі звіти;
- надає інструкції державним органам та їх посадовим особам щодо необхідності складання нових звітів, якщо попередні звіти були підготовлені некоректно;
- передає до Секретаріату загальнодержавний звіт щодо податків і платежів, сплачених видобувними компаніями до державного та місцевого бюджетів. Такий загальнодержавний звіт фіналізується та погоджується на основі звіту, підготовленого Державною податковою адміністрацією;
- інформує громадськість про загальнодержавний звіт;
- надає підтримку Національній раді та Робочій групі.

Центральний державний орган з питань геології та надровидобування здійснює такі функції:

- сприяє застосуванню принципів і критеріїв ІПВГ видобувними компаніями, інформує та залучає їх до ІПВГ;
- готує зміни та доповнення до існуючого законодавства або готує нові нормативні акти з метою створення належного правового середовища для імплементації ІПВГ;
- надає підтримку Національній раді та Робочій групі.

Центральний державний орган з питань захисту навколишнього природного середовища здійснює такі функції:

- інформує громадськість щодо використання видобувними компаніями 50% їх фондів для захисту навколишнього природного середовища⁶³ на відновлення природного середовища або усунення завданої йому шкоди.

Державна податкова адміністрація здійснює такі функції:

- забезпечує та організовує застосування всіма податковими органами єдиної методології при підготовці звітності з ІПВГ;
- отримує, перевіряє та узгоджує звіти по кожній компанії через місцеві податкові адміністрації та податкових інспекторів окремих територіальних одиниць відповідно до форм звітності, які містять інформацію щодо податків і платежів, сплачених видобувними компаніями до державного й місцевого бюджетів;

⁶³ Такі фонди формуються відповідно до пунктів 38.1, 39.1.9 Закону Монголії «Про корисні копалини».

- надає інструкції державним органам та їх посадовим особам щодо необхідності складання нових звітів, якщо попередні звіти були підготовлені некоректно;
- передає звіти по кожній компанії, підготовлені відповідно до форм звітності, до Центрального державного органу з фінансових питань;
- надає підтримку Національній раді та Робочій групі.

Державна митна адміністрація здійснює такі функції:

- передає до Державної податкової адміністрації звіти по кожній компанії, підготовлені відповідно до індикаторів, передбачених формами звітності, щодо утриманих митних зборів, податку на додану вартість, спеціальних зборів та інших обов'язкових платежів.

Центральний державний орган з питань корисних копалин та нафти здійснює такі функції:

- сприяє застосуванню принципів та критеріїв ІПВГ видобувними компаніями та залученню останніх до ІПВГ;
- забезпечує належне інформування керівників та бухгалтерів видобувних компаній щодо застосування методології з підготовки звітів ІПВГ;
- передає до Державної податкової адміністрації звіти, підготовлені відповідно до індикаторів, передбачених у формах звітності, щодо утриманих з видобувних компаній ліцензійних платежів та інших зборів;
- інформує громадськість про погоджений річний обсяг видобутих та проданих видобувними компаніями корисних копалин згідно з відповідними формами звітності;
- передає до Секретаріату звіти по кожній компанії щодо видобутих та проданих обсягів корисних копалин, сплачених податків і платежів до державного та місцевих бюджетів, відповідно до статті 48.10 Закону Монголії «Про корисні копалини», з довідкою щодо публікації цих звітів;
- надає підтримку Національній раді та Робочій групі.

Державний комітет з власності здійснює такі функції:

- забезпечує інформування вищих посадових осіб видобувних компаній про принципи, критерії та важливість ІПВГ та залучає їх до ІПВГ;
- забезпечує належне інформування вищих посадових осіб та бухгалтерів видобувних компаній про застосування методології з підготовки звітів ІПВГ;
- передає до Державної податкової адміністрації звіти, підготовлені відповідно до індикаторів, передбачених формами звітності, по кожній компанії щодо отриманих дивідендів з державного або місцевого майна.

Центральний державний орган з питань іноземних громадян здійснює такі функції:

- передає до Державної податкової адміністрації звіти по кожній компанії, підготовлені відповідно до індикаторів, передбачених формами

звітності, щодо податків та інших зборів, утриманих із заробітної плати іноземних працівників.

Центральна Державна професійна інспекція здійснює такі функції:

- перевіряє рівень застосування принципів і положень ІПВГ видобувними компаніями при проведенні їх інспектування в межах своїх повноважень та, відповідно, інформує громадськість.

Органи влади на місцях здійснюють такі функції:

- створюють відділи, відповідальні за впровадження ІПВГ. Кожен такий відділ (у складі трьох осіб) очолює заступник міського голови відповідної територіальної одиниці;
- інформують видобувні компанії, що функціонують на їх території, про принципи, критерії та важливість ІПВГ;
- здійснюють моніторинг за тим, чи готують видобувні компанії, які функціонують на їх території, звітність з ІПВГ і співпрацюють з іншими органами та неурядовими організаціями;
- готують звіти по кожній компанії відповідно до індикаторів, передбачених формами звітності, щодо отриманих податків, платежів та інших зборів, а також грошових і матеріальних внесків від видобувних компаній, що функціонують на їх території, та передають ці звіти до Державної податкової адміністрації;
- здійснюють функції щодо подальшої належної імплементації принципів та положень ІПВГ.

Основні взаємозв'язки вищезазначених органів та їх головні завдання в процесі реалізації ІПВГ у Монголії представлено у Додатку № 3.

З метою ефективної імплементації ІПВГ та встановлення партнерства між Урядом Монголії, видобувними компаніями та неурядовими організаціями 10 квітня 2007 року було підписано Тристоронній Меморандум про Порозуміння (далі – Меморандум)⁶⁴. Згідно з його положеннями, зацікавлені сторони приймають та наслідують цілі, принципи та критерії ІПВГ. Сторони погодилися з необхідністю відкритого надання інформації та формування звітності щодо сплачених податків та інших обов'язкових платежів з метою підвищення рівня прозорості й уникнення корупції у видобувній галузі Монголії. Меморандум є документом політичного характеру і не створює юридичних зобов'язань.

Відповідно до положень пункту 7 Меморандуму, Уряд:

- забезпечує імплементацію актів законодавства, а також застосування регулятивних, фінансових і методологічних заходів з метою реалізації ІПВГ;
- шукає можливості для отримання фінансування, консультування та іншої допомоги з боку міжнародних донорів;

⁶⁴ Текст міститься у Додатку F до Звіту Валідатора - <http://eiti.org/files/Mongolia%20Final%20Validation%20Report.pdf>

- організовує збори Робочої Групи та гарантує паритетну участь усіх зацікавлених сторін, забезпечуючи прийняття рішення на рівні Національної ради;
- залучає видобувні компанії до ІПВГ;
- звітує про отримані від видобувних компаній податки, збори та інші обов'язкові платежі відповідно до затверджених форм звітності, публікує звіти та доповідає про це Робочій групі;
- проводить оцінку стану імплементації ІПВГ, вивчає відгуки зацікавлених сторін, встановлює та коригує майбутні цілі для належної імплементації ІПВГ.

Відповідно до положень пункту 8 Меморандуму, Видобувні компанії:

- визначають своє бачення та шляхи імплементації ІПВГ у діяльності;
- звітують про обсяги видобутої продукції та розміри сплачених до місцевого та державного бюджету податків, зборів та інших обов'язкових платежів, використовуючи затверджені форми звітності;
- несуть повну відповідальність за достовірність та повноту інформації, яку вони повідомляють, у тому числі шляхом заповнення відповідних форм звітності, а також за проведення незалежної аудиторської оцінки своєї діяльності за звітний період;
- фінансують на добровільній та відкритій основі процес імплементації ІПВГ з урахуванням міжнародної практики, норм та принципів ІПВГ.

Відповідно до положень пункту 9 Меморандуму, неурядові організації:

- визначають своє бачення та шляхи імплементації ІПВГ, призначають відповідних представників для участі в обговореннях, прийнятті рішень та нагляді за процесом імплементації ІПВГ;
- здійснюють моніторинг та нагляд за процесом надання звітності з боку як державних органів, так і видобувних компаній;
- подають на розгляд Національної ради свої висновки та пропозиції щодо імплементації ІПВГ;
- фінансують на добровільній та відкритій основі процес імплементації ІПВГ з урахуванням міжнародної практики, норм та принципів ІПВГ.

Відповідно до положень пункту 10 Меморандуму, сторони погодили, що Робоча група, до складу якої входять їх представники, повинна:

- створити Секретаріат з ІПВГ, який виконуватиме адміністративні функції для Робочої групи;
- здійснювати моніторинг і вивчати практику, проблеми та перешкоди для належної імплементації ІПВГ;
- організувати процес міжнародної валідації прогресу імплементації ІПВГ у Монголії;
- розробити й організувати план дій з усунення недоліків, виявлених під час перевірок Незалежним аудитором та / або Незалежним валідатором, та подати цей план на затвердження до Національної ради.

Стан виконання країною Робочого плану з питань імплементації ІПВГ є одним із індикаторів, що перевіряються під час проведення процесу її валідації. У Монголії за підготовку Робочого плану відповідає Робоча група, яка передає його на затвердження Національній раді та забезпечує його опублікування⁶⁵.

На засіданні Національної ради 13 січня 2015 року було затверджено Робочий план з питань імплементації ІПВГ на 2015 рік, підготовлений Робочою групою, із зазначенням цілей та деталізованим графіком і кошторисом заходів для імплементації ІПВГ на відповідні роки. Робочий план складається з 7 цілей та 50 заходів.

Процедура збору даних від видобувних компаній для цілей ІПВГ складається з таких стадій:

1) Компанія заповнює форму звітності № 1 та подає її до Центрального державного органу з питань корисних копалин та нафти і Державної податкової адміністрації до 20 березня року, наступного за звітним. До звітності компанія включає дані про такі обов'язкові платежі:

- податок на прибуток компанії;
- митні збори;
- податок на нерухоме майно;
- податок на імпортоване пальне на нафтопродукти;
- податок на бензин та дизельне паливо;
- податок на автомобілі та самохідні засоби;
- орендна плата за видобування корисних копалин;
- ліцензійна плата за розвідку та видобування корисних копалин;
- податок на землю;
- збір за водокористування;
- збір за використання лісових ресурсів;
- плата за використання іноземних спеціалістів та працівників;
- пожертви до державних організацій;
- витрати на формування фонду захисту навколишнього природного середовища;
- інші податки у грошовому вимірі.

2) Центральний державний орган з питань корисних копалин та нафти опрацьовує отриману звітність видобувних компаній та передає відповідні дані до Секретаріату до 20 квітня поточного року;

3) Секретаріат до 25 квітня поточного року подає отриману інформацію до Державного комітету статистики.

Процедура збору даних від державних установ (організацій, органів влади на місцях) для цілей ІПВГ включає такі стадії:

1) Державна установа заповнює форму звітності № 2 та подає її до Державної податкової адміністрації до 20 березня року, наступного за звітним;

⁶⁵ Звіт Незалежного валідатора - <http://eiti.org/files/Mongolia%20Final%20Validation%20Report.pdf>

2) Державна податкова адміністрація консолідує інформацію, отриману за формою звітності № 2, з власними податковими відомостями;

3) Державна податкова адміністрація готує загальнодержавний звіт за формою звітності № 3 та подає його до Центрального державного органу з фінансових питань до 15 квітня поточного року;

4) Центральний державний орган з фінансових питань перевіряє інформацію та дані загальнодержавного звіту та подає його до Секретаріату до 30 квітня поточного року.

Варто зазначити, що у загальному доступі наразі відсутня інформація про те, хто розробляє та затверджує форми звітності № 1-3, якими користуються видобувні компанії, державні установи та Державна податкова адміністрація. Разом з тим аналіз доступних даних дає підстави припустити, що такі форми звітності затверджуються Центральним державним органом з фінансових питань (Міністерством фінансів)⁶⁶.

Виходячи з вищевикладеного, Секретаріат отримує звітність видобувних компаній від Центрального державного органу з питань корисних копалин та нафти та звітність державних органів Монголії від Центрального державного органу з фінансових питань. Після цього Секретаріат передає всю отриману інформацію Незалежному аудитору (аудиторській компанії), обраному Робочою групою⁶⁷. Отже, Незалежний аудитор отримує звітність для проведення звірки не від видобувних компаній та державних органів, а від Секретаріату. При цьому звітність видобувних компаній надходить до Секретаріату не безпосередньо від самих компаній, а через Центральний державний орган з питань корисних копалин та нафти.

Незалежний аудитор повинен проаналізувати отриману від Секретаріату звітність та надати свій незалежний висновок. У цьому випадку перевірка Незалежним аудитором не є проведенням традиційного фінансового аудиту. Однак аудиторський досвід є принциповою та необхідною передумовою такої перевірки. Незалежний аудитор, перш за все, має проаналізувати всі фактичні платежі видобувних компаній, сплачені як податки, збори та внески у матеріальній формі за відповідний фінансовий рік, і зіставити їх з даними про суми отриманих державним та місцевим бюджетом податків, зборів та внесків. Завданням Незалежного аудитора є не перегляд або коригування даних, які він аналізує, а висловлювання своєї незалежної думки щодо повноти та достовірності таких даних.

Для виконання покладених на нього завдань Незалежний аудитор призначає з числа своїх представників координатора проекту, здійснює аналіз отриманих даних, проводить зустрічі з представниками видобувних компаній та органів державної влади для уточнення даних та отримання додат-

⁶⁶ <http://eitimongolia.mn>

⁶⁷ Інформація щодо процедури обрання аудитора у загальному доступі відсутня.

кових відомостей. Результатом роботи Незалежного аудитора є аудиторський звіт, у якому зазначаються виявлені проблеми та пропонуються рекомендації для їх усунення. Цей звіт подається до Національної ради для його аналізу та затвердження.

У Монголії існує понад 200 видобувних компаній. У 2006 році звітність щодо сплачених податків, зборів та обов'язкових платежів надали 60 компаній. У 2007 та 2008 роках звітність надали вже значно більше компаній – 103 та 113 відповідно. Однак аудиторська перевірка здійснювалася лише щодо тих компаній, прибуток яких за рік склав більше 200 мільйонів тугриків⁶⁸. При цьому у загальному доступі відсутня інформація про те, яким чином та якими органами було визначено та встановлено таку нижню межу прибутку компаній, звітність яких проходить процедуру аудиторської звірки.

Перший аудиторський звіт з питань ІПВГ щодо податків і зборів, сплачених видобувними компаніями, та сум, отриманих державним та місцевими бюджетами за 2006 рік, опубліковано компанією Crane White & Associates 18 лютого 2008 року. Звіт базувався на інформації від 25 провідних видобувних компаній. Другий загальний аудиторський звіт ІПВГ за 2007 рік, який базувався на інформації щодо 38 компаній, підготовлено компанією Ernst&Young 4 листопада 2009 року.

Валідація як процес оцінки рівня імплементації Монголією принципів ІПВГ проведена у лютому 2010 року. Звіт Незалежного валідатора підготовлено компанією Coffey International Development у співробітництві з Dalaivan Audit LLC⁶⁹.

Відповідно до висновків Незалежного валідатора, заходи юридичної та інституційної реалізації ІПВГ у Монголії були недостатніми. Зокрема:

- 1) Закон «Про корисні копалини» не передбачає відповідальності за невиконання положень щодо ІПВГ;
- 2) відсутній єдиний загальний нормативно-правовий акт з ІПВГ;
- 3) положення Меморандуму не мають зобов'язального характеру;
- 4) існуюча структура державних органів та їх повноваження у сфері ІПВГ є непрозорими та суперечливими.

З огляду на це 15 квітня 2010 року Правління ІПВГ надало Монголії лише статус країни-кандидата, близький до статусу країни-учасника ІПВГ. На основі висновків Незалежного валідатора Правління ІПВГ рекомендувало Монголії провести низку коригувальних заходів. Повторну оцінку Монголії на предмет дотримання нею всіх вимог ІПВГ було проведено у другій половині 2010 року і вже 19 жовтня 2010 року країна отримала статус країни-послідовника.

⁶⁸ Приблизно 150 000 доларів США. Звіт Валідатора - <http://eiti.org/files/Mongolia%20Final%20Validation%20Report.pdf>

⁶⁹ Звіт Валідатора. <http://eiti.org/files/Mongolia%20Final%20Validation%20Report.pdf>

4.2. Очікування і перспективи для України

2014 рік став проривним у імplementації ІПВГ в Україні завдяки тому, що всі сторони процесу, а саме, уряд, бізнес і громадськість, нарешті вишли на єдине розуміння потреби у цьому інструменті для держави.

Очікується, що за результатами роботи БГЗО до кінця жовтня 2015 року буде підготовлено перший звіт ІПВГ, який стане підґрунтям для присвоєння Україні статусу послідовника ІПВГ та надасть можливість повноцінно використовувати всі можливості, пов'язані як з міжнародним, так і з внутрішнім процесом застосування Ініціативи.

Одним із ключових аспектів імplementації ІПВГ в Україні є вплив Ініціативи на подальше підвищення прозорості інформації про доходи державного бюджету та платежі видобувних компаній на загальнодержавному та місцевому рівнях.

ІПВГ може стати пілотним проектом для розширення прозорості усього державного бюджету в разі позитивної динаміки змін протягом декількох років. Сукупно з програмами з реформування національної економіки, розширення бази даних і прозорості формування державного бюджету дозволить забезпечити ширше залучення громадських організацій та бізнесу до розробки рекомендацій для покращення бюджетного планування і забезпечення сталого розвитку країни. У цілому це сприятиме продуктивному діалогу між урядом, бізнесом і громадськістю, підвищенню взаємної довіри та створить передумови для максимально ефективного використання національних фінансових ресурсів як для розвитку видобувних галузей, так і для всієї національної економіки.

Досвід імplementації ІПВГ в інших країнах свідчить, що навіть перші кроки країни як кандидата і послідовника зумовлюють значне підвищення інвестиційного рейтингу та рейтингу сприйняття корупції. Широке висвітлення питань, пов'язаних із бюджетоутворюючою функцією видобувних галузей, сприяє росту довіри до влади з сторони громадян, чим полегшується проведення реформ.

ІПВГ в Україні не була б можливою без активної участі громадських організацій у процесі інформування про цей міжнародний стандарт, лобювання імplementації в Україні, проведення дослідницьких та освітньо-інформаційних кампаній і проектів.

Подальше посилення впливу громадськості на діяльність видобувних галузей дозволить консолідувати її фінансові результати для максимально позитивного впливу на національну економіку, створити підґрунтя для сталого розвитку та забезпечити збереження довкілля.

Доходи Державного бюджету за 2013-2015 роки від рентної плати за користування надрами

Код бюджетної класифікації	Показники	2013 рік			2014 рік			2015 рік		
		План, тис грн	Факт, тис грн	Виконання річного плану, %	План, тис грн	Факт, тис грн	Виконання річного плану, %	План, тис грн	Факт, тис грн	Виконання річного плану, %
13030100	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	913 102,5	961 077,2	105,3	1 559 179,1	1 283 764,2	82,3	3 151 409,2	2 834 762,9	90,0
13030200	Рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	0,0	0,0	x	0,0	0,0	x	0,0	0,0	x
13030400	Рентна плата за користування надрами континентального шельфу і в межах виключної (морської) економічної зони	99 084,8	261 583,0	264,0	84 284,2	6 490,8	7,7	0,0	10 394,7	x
13030500	Надходження сум реструктурованої заборгованості зі сплати рентної плати за користування надрами	0,0	-34,3	x	0,0	0,1	x	0,0	0,0	x
13030600	Рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин	0,0	0,0	x	0,0	0,0	x	0,0	0,0	x
13030700	Рентна плата за користування надрами для видобування нафти	5 479 836,5	4 802 207,3	87,6	6 217 757,7	5 948 366,3	95,7	5 904 986,3	2 642 867,0	44,8
13030800	Рентна плата за користування надрами для видобування природного газу	4 391 922,4	5 167 244,7	117,7	10 254 557,5	8 655 843,9	84,4	30 766 130,8	29 262 234,7	95,1
13030900	Рентна плата за користування надрами для видобування газового конденсату	2 128 391,4	1 828 146,9	85,9	2 263 548,7	2 304 609,4	101,8	2 226 507,5	2 239 347,6	100,6
Всього		13 012 337,6	13 020 224,9	100,1	20 379 327,2	18 199 074,9	89,3	42 049 033,8	36 989 606,9	88,0

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, офіційний сайт.
2. Міністерство екології та природних ресурсів України, офіційний сайт.
3. Державна служба геології та надр України, офіційний сайт.
4. Державна фіскальна служба України, офіційний сайт.
5. Кабінет Міністрів України, урядовий портал.
6. Верховна Рада України, офіційний сайт.
7. Ініціатива прозорості видобувних галузей в Україні, <http://eiti.org.ua/>

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



USAID | **УКРАЇНА**
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

1БCED

