

Прогрес через реформи: Як залучити інвестиції в українську видобувну галузь

Policy Brief

Нільс Вортберг



Цей звіт був підготовлений у рамках Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яка впроваджується Міжнародним фондом "Відродження" (МФ "Відродження") у партнерстві з Think Tank Fund (ТТФ) та фінансується Посольством Швеції в Україні (SIDA).

Погляди та інтерпретації, висловлені у цьому звіті, належать авторам і не обов'язково відображають погляди Уряду Швеції.

Резюме

Оскільки в січні 2016 року набула чинності Угода про асоціацію України з Європейським Союзом (УА), хоча й попередньо, тепер Уряд України має довести свою спроможність задовольнити очікування свого електорату. Без сумніву, імплементація вимог деяких директив ЄС в українське законодавство у рамках УА має відбуватись поступово і не може бути здійснено так швидко, як багатьом би цього хотілось. Проте існують безумовно пріоритетні області, якими потрібно займатись якнайшвидше, що дозволить Україні повністю скористатись великими можливостями, що їх відкрила перед нею УА. У цьому документі окреслено, чому наявний законопроект "Про розкриття інформації у видобувних галузях" є надзвичайно важливим та необхідним кроком у напрямку просування процесу реформ у цій сфері.

Зміст

Вступ.....	3
1. Що було досягнуто на цей момент?.....	4
2. Що робити далі?.....	7
2.1 Законопроект: подальший розвиток існуючих законодавчих положень.....	7
2.2 Як законопроект сприяє реалізації Третього енергетичного пакету ЄС.....	8
2.3 Яким чином законопроект допомагає Україні у виконанні Угоди про асоціацію.....	9
2.3.1 Створення рівних ринкових умов.....	9
2.3.2 Забезпечення потреб українського видобувного сектору.....	10
3. Чому ІПВГ - це більше, ніж просто додатковий набір правил.....	14
3.1 ІПВГ та децентралізація: Багатообіцяюче партнерство.....	14
3.2 Яким чином ІПВГ допомагає у залученні інвесторів.....	15
Висновки.....	18

Вступ

Серед всіх пріоритетних областей сировинний сектор має вважатись одним з найважливіших. В рамках сировинного сектору, Аслунд (2016) назвав український енергетичний сектор “[...] ключем до успіху економічних реформ в Україні”¹. З іншого боку, поширеною точкою зору експертів всіх галузей є те, що енергетичний сектор, де спостерігається особливо недолуге управління, з його нестримною корупцією є однією з головних перешкод на шляху пошуку цього ключа².

Серед іншого, одним з очевидних свідчень несприятливих обставин є заяви про розбіжність в інформації щодо податкових платежів 38 із загалом 120 українських нафтогазових компаній, що діють в Україні, та, відповідно, Державної фіскальної служби. Згідно з останнім звітом ІПВГ України, розбіжність у податкових зобов'язаннях перед державним бюджетом, яка вказана обома сторонами, становить 1 130,9 млн. грн.³ Першим наріжним каменем на шляху вирішення цих очевидних проблем в українському енергетичному секторі стало прийняття у жовтні 2015 року підзаконних актів з далекосяжними наслідками до закону "Про ринок природного газу"⁴ 5.

Проте ані проблема відсутності прозорості, ані національна значущість не стосуються виключно енергетичного сектора, а скоріше сировинного сектора в цілому. Беручи до уваги, що у 2012 році експорт мінеральної сировини вартістю \$ 68,8 млрд.⁶ додав 39%⁷ до українського ВВП, не має бути жодних сумнівів принаймні щодо останнього твердження. У цьому контексті в червні 2015 року

¹ ÅSLUND, ANDERS (2016): *Securing Ukraine's Energy Sector*. Issue Brief April 2016, Atlantic Council. Global Energy Center and Dinu Patriciu Eurasisd Center: p. 1. Завантажено 29/04/2016:

<http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

² Cf. Åslund (2015); Konończuk (2015); ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2015)

³ Власні підрахунки автора основані на: UAEITI & EY (2013): *Extractive Industries Transparency Initiative. The 1st National Report of Ukraine 2013*: p. 77. Завантажено 29/04/2016:

<http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

⁴ Примітка автора: Далі - "Закон "Про ринок природного газу".

⁵ Див. Energy Community (EC) (2016): *Energy Community Country Brief Spotlight on Ukraine*. вип. 3, 9 березня 2016 р. Завантажено 29/04/2016: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

⁶ Див. United States Geological Survey ((USGS) (2014): *U.S. Geological Survey 2012 Minerals Yearbook. Ukraine [Advance Release]*: стор. 47.2. Завантажено 29/04/2016:

<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/2012/myb3-2012-up.pdf>

⁷ Див. там же: стор. 47.2

було прийнято закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях"^{8,9}

Проте обидва закони варто розглядати як перший, але дуже важливий крок до створення сировинного сектору, який певною мірою сприятиме економічному відродженню країни. Потрібно докласти значно більших зусиль для того, щоб і далі йти обраним шляхом здійснення позитивних змін до забезпечення прозорості у надзвичайно непрозорому сировинному секторі України. Це особливо вірно з огляду на той факт, що міжнародні донори, такі як Міжнародний валютний фонд (МВФ) чи Європейський Союз (ЄС), заявляють про свою постійну підтримку України щодо реформування управління, особливо стосовно заходів боротьби з шахрайством та корупцією у вітчизняній видобувній галузі¹⁰. Законопроект "Про розкриття інформації у видобувних галузях" є одним з найбільш перспективних проектів програми реформ, який може довести, що амбіції України щодо виправдання цих очікувань є не лише порожніми мріями.

Далі у цьому документі міститься вичерпний огляд кожного з компонентів законопроекту. Таким чином він пояснює, чому він надає творцям політики більш придатний політичний інструмент, який допоможе відповісти на наявні виклики в українському видобувному секторі, порівняно з існуючим нормативним середовищем.

1. Що було досягнуто на цей момент?

Протягом 2015 року Україна просунулася у виконанні деяких з головних вимог ЄС та МВФ щодо видобувної галузі загалом та енергетичного сектору зокрема. Ці

⁸ Примітка автора: Далі "Зміни до закону про забезпечення прозорості у видобувних галузях".

⁹ Див. УАЕІТІ & ЕУ (2013): р. 13

¹⁰ Див. Європейський парламент: "Рішення (ЄС) 2015/601 Європейського парламенту та Ради від 15 квітня 2015 р. про надання макро-фінансової допомоги Україні", у: *Official Journal of the European Union*, 17/04/2015: стор. L 100/1 – L100/7. Завантажено 29/04/2016:

<http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

EU (2015a): *Macro-Financial Assistance for Ukraine Loan Facility from the European Union of up to 1.8 billion. Memorandum of Understanding between the European Union as Lender and Ukraine as Borrower*. Завантажено 29/04/2016:

http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/doc/mou_eu_ukraine_en.pdf.

; EU (2015b): *Довідкова інформація: EU-Ukraine relations*. Завантажено 29/04/2016:

eeas.europa.eu/factsheets/docs/eu-ukraine-relations_factsheet_en.pdf; Unian: 'МВФ похвалив реформу банківського сектору і розкритикував боротьбу з корупцією в Україні', у: *Економіка / Финансы*, 10/03/2016. Завантажено 29/04/2016: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

законодавчі заходи включають прийняття Закону "Про ринок природного газу" згідно з умовами Третього енергетичного пакету ЄС. Його метою є створення відкритого ринку газу шляхом, серед іншого, приведення цін на газ до ринкового рівня, а також скасування монополістичного статусу дуже недосконалої державної компанії "Нафтогаз" у нафтогазовому секторі.¹¹

Зміни до закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях були прийняті Верховною Радою у червні 2015 року. Ключовою метою законодавчих змін є покращення прозорості та управління природними ресурсами в українських видобувних галузях, головним чином, задля покращення інвестиційного клімату в секторі.

З одного боку, зміни до закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях зобов'язують надрокористувачів розкривати інформацію про відрахування державним органам, такі як податки та збори, а також про їхню видобувну діяльність на території України. З іншого боку, Міністерство екології та природних ресурсів України зобов'язане надавати громадськості доступ до даних, які стосуються геологічних досліджень та використання і захисту природних ресурсів.¹²

Акти, прийняті на основі Закону "Про ринок природного газу", набули чинності після їхнього прийняття компетентними органами влади у жовтні 2015 року. Однак деякі законодавчі акти все ще розглядаються. Це пов'язано з невідповідністю положенням Договору про заснування Енергетичного Співтовариства або потребою подальшого юридичного роз'яснення. Також пропозиція щодо розформування "Нафтогазу", прийняття якої попередньо планувалось на 15 жовтня 2015 року, все ще очікує на обов'язкове затвердження Енергетичним Співтовариством (ЕС) після її відкладення Міністерством енергетики та вугільної промисловості. Будь-які подібні затримки перешкоджають впровадженню закону повною мірою.

Як інші головні законодавчі питання, зазначені в рамках Третього енергетичного пакету ЄС, законопроект про ринок електричної енергії, так і Закон

¹¹ Див. Konończuk, Wojciech (2015): *Reform #1. Why Ukraine has to reform its gas sector*. OSW-Commentary No. 181. Завантажено 29/04/2016: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

¹² UAEITI & EY (2013):

про державного регулятора в сфері енергетики з внесеними поправками, очікують на подання до Верховної Ради та, відповідно, на розгляд Секретаріату Енергетичної спільноти.^{13 14}

Проте, навіть якщо всі три головні законодавчі ініціативи Третього енергетичного пакету ЄС набудуть чинності і будуть повністю впроваджені у найближчому майбутньому, вони повністю охоплять лише ринок електроенергії та газу. Це означає, що лише ці два сектори скористаються перевагами повного спектру можливостей, які стосуються прозорості, що пов'язані з реформами. Гірничодобувна сфера сировинного сектору виключена більшою чи меншою мірою. Іншими словами, такий важливий сектор як гірничодобувна промисловість просто залишився без розгляду, хоча в 2012 році його частка у всьому промисловому виробництві складала 14,1%¹⁵, що у свою чергу додало 58%¹⁶ до ВВП України.

Аналогічний односторонній підхід характерний і для змін до Закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях, які вимагають публікувати інформацію про потоки платежів лише від підприємців, але не від державних органів. Перешкоджання реформам та їхні вузькі рамки породжують ризик збереження корупційних та шахрайських практик в інших сферах сировинного сектору.

Підсумок: обидва закони, "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях" зі змінами та Закон "Про ринок природного газу", мають розглядатись як перший, хоча і необхідний, крок до більш прозорих умов у сировинному секторі України. Або просто як "[...] основа[и] всіх реформ, від якої залежатиме успіх трансформації України [...]", як зазначив В.Конончук (2015)¹⁷. Ось чому, поза сумнівом, мають бути запроваджені подальші політичні інструменти для посилення боротьби з найбільшою перешкодою на шляху подальшого розвитку економічного сектору України: Недостатньою прозорістю.

¹³ Див. ЄК (2015): *Energy Community Country Brief Spotlight on Ukraine*. вип.. 2, 13 березня 2015 р. Завантажено 29/04/2016: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

¹⁴ Див. ЄК (2016)

¹⁵ Див. USGS (2014): стор. 47,1

¹⁶ Див. там же: стор. 47.2

¹⁷ Див. там же: стор. 7

2. Що робити далі?

Зручним способом подолання всіх тих негараздів, про які йшлося у попередній главі, є існуючий законопроект "Про розкриття інформації у видобувних галузях". Він послідовно поєднує багато безперечних переваг Закону "Про ринок природного газу" та Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях". Більше того, законопроект надає Україні всеосяжний політичний інструмент на майбутнє, пропонуючи дві вирішальні переваги:

- По-перше, він включає директиви ЄС, що будуть обов'язковими для України в рамках УА.
- По-друге, він заздалегідь впроваджує інші директиви, які Україна має виконувати у будь-якому разі, якщо вона бажає продовжувати свій рух до перетворення на процвітаючу країну, яка зрештою використовує свій значний потенціал шляхом застосування європейських стандартів.

2.1 Законопроект: подальший розвиток існуючих законодавчих положень

Ймовірно, найбільш очевидною відмінністю, яка відрізняє законопроект "Про розкриття інформації у видобувних галузях"¹⁸ від Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях", є включення до нього виплат у зв'язку з транспортуванням трубопроводами вуглеводнів¹⁹.

Ця поправка безумовно має велике значення, оскільки у 2014 році частка транспортування газу склала 31%²⁰ від загальних операційних доходів державної компанії "Нафтогаз". Інакше кажучи, прибутки у цій галузі складають 24,2 млн.

¹⁸ Примітка автора: Далі - "Законопроект".

¹⁹ Див. Законопроект України "Про розкриття інформації у видобувних галузях" (2016)

²⁰ Див. Нафтогаз України (2014): *Нафтогаз України: Річний звіт за 2014 рік Змінюємося заради майбутнього*. Завантажено 29/04/2016: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

грн.²¹ із загальних 78,4 млн. грн.²² Ігнорування галузевого сегменту, прибутки якого втричі перевищують прибутки єдиного іншого нерегульованого напрямку діяльності «Нафтогазу», нафтового сектору, означає, що Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях" стають не більш ніж юридично нікчемним папірцем.

2.2 Як законопроект сприяє реалізації Третього енергетичного пакету ЄС

Три головні законодавчі ініціативи, які мають відношення до Третього енергетичного пакту, а саме Закон "Про ринок природного газу", законопроект про ринок електроенергії та законопроект про державного регулятора в сфері енергетики, поза сумнівом, допоможуть у створенні конкурентного середовища на енергетичних ринках, яке менш вразливе перед кумівством та шахрайством. Але, незважаючи на деякі невдачі, що мали місце до цього часу, лише Закон "Про ринок природного газу" демонструє суттєвий прогрес і на думку експертів, не можна виключати інші українські видобувні сектори з комплексної реформи²³.

Це значною мірою стосується гірничодобувного сектору, і перш за все видобутку вугілля. Тим часом українська вугільна промисловість знаходиться в поганому економічному та технічному становищі. Вона потерпає від порівняно низької продуктивності, яка знижується, і це поєднується з високими затратами на видобуток²⁴. Однак вугілля все ще має першорядне значення для України, оскільки в 2013 році його частка у валовому внутрішньому енергетичному споживанні країни склала близько 36%²⁵. Ще 46%²⁶ чистої максимальної електричної потужності електростанцій походять з вугільних електростанцій. Зокрема, існування приватної монополії у сфері вироблення електроенергії на основі вугілля перешкоджає залученню нагально необхідних інвестицій у застарілі технології.²⁷

Законопроект може відіграти головну роль у покращенні клімату для залучення цих інвестицій, гарантуючи іноземним інвесторам недискримінаційний підхід на основі принципів прозорості, які поширюються на всіх суб'єктів

²¹ Див. там же.

²² Див. там же.

²³ Див. Åslund (2015)

²⁴ Див. там же.

²⁵ Власні підрахунки автора основані на: Energy Community Secretariat (2015): *Annual Implementation Report*. 1 вересня 2015 року. Завантажено 29/04/2016:

<http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

²⁶ Власні підрахунки автора основані на: Там же.

²⁷ Див. там же.

господарської діяльності, включно з державними компаніями. Таким чином, разом із законопроектом про ринок електричної енергії, він пропонує унікальну можливість для вирішення цієї проблеми одночасно з обох сторін. Крім того, завдяки розкриттю платежів урядовими установами з одного боку та суб'єктами господарської діяльності з іншого, незалежно від того, чи вони державні, чи приватизовані, буде можливим обмежити дуже поширену практику корупції у гірничодобувному секторі: арбітраж субсидованих і несубсидованих цін²⁸.

2.3 Яким чином законопроект допомагає Україні у виконанні Угоди про асоціацію

Завдяки законопроекту будуть впроваджуватись три директиви ЄС, спрямовані на підвищення прозорості українських видобувних галузей. Директива 2007/14/ЄС містить рекомендації відносно перенесення положень Директиви щодо прозорості 2004/109/ЄС (TD) в національне законодавство стосовно “[...] гармонізації вимог щодо прозорості відносно інформації про емітентів, цінні папери яких допущені до торгів на регульованому ринку [...]”²⁹.

З огляду на УА, включення Директиви 2007/14/ЄС до наявного законопроекту не може розглядатись в якості додаткової бюрократичної умови. Згідно з УА, у будь-якому випадку вона має бути впроваджена разом з TD протягом майбутніх чотирьох років³⁰. Фактично, виконання Директиви 2007/14/ЄС у рамках законопроекту доводить, що Україна прагне виконати власне зобов'язання перед своїми громадянами якомога раніше. Цей прояв готовності до політичних дій навіть більшою мірою гідний довіри, оскільки він впливає на економічний сектор, який добре відомий наявністю у ньому персональних зв'язків.

2.3.1 Створення рівних ринкових умов

Другою директивою ЄС, що відображена у законопроекті, є Директива про внесення змін у Директиву щодо прозорості 2013/50/EU (TDAD). TDAD вносить поправки до Директиви TD, що була включена до УА на початку³¹. Вона спрямована

²⁸ Див. Åslund (2015)

²⁹ Див. ЄС (2014): ‘Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part’, in: *Official Journal of the European Union*, 29/5/2014: p. L 161/ 1735. Завантажено 29/04/2016:

http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf.

³⁰ Див. там же.

³¹ Див. EUR-Lex (2016a). Завантажено 29/04/2016: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

на гармонізацію вимог щодо розкриття Директиви TD з положеннями нової Директиви щодо фінансової звітності 2013/34/EU (AD), третьої Директиви, яка служить основою для законопроекту.

Простіше кажучи, нафтогазові, гірничодобувні та лісозаготівельні компанії мають звітувати перед своїм урядом про платежі, як зазначено в AD, незалежно від того, чи є вони зареєстрованими за межами Європейської економічної зони чи ні. Вирішальним фактором є те, чи допущені цінні папери емітента до торгів на регульованих ринках ЄС. У ході застосування всіх трьох директив дочірні компанії звільняються від зобов'язання готувати окремий фінансовий звіт за умови, що зведений звіт материнської компанії містить всі їхні платежі. Тому TD відповідає принципу універсальності, згідно з яким всі винятки з точки зору вимог до розкриття інформації, що можуть бути потенційно передбачені національним законодавством, мають бути вилучені.³²

Оскільки Україна ще не є частиною ЄС, це означає, що жодне підприємство з іншої країни, яке працює у національній видобувній галузі, не може мати жодних переваг по відношенню до національних учасників ринку. Дуже важливою обставиною, яку потрібно забезпечити, є перетворення "Нафтогазу" на конкурентного ринкового гравця. Тому що очевидним є одне: У той час як всі усвідомлюють потребу розділити нинішню нежиттєздатну структуру "Нафтогазу", ніхто не заперечує його потенціал щодо внеску в економічне перетворення країни.

2.3.2 Забезпечення потреб українського видобувного сектору

Немає сумнівів, що український видобувний сектор потерпає від недостатнього обсягу інвестицій. За наявних фінансових проблем державні компанії не спроможні самі їх забезпечити. Але як можна залучити іноземних інвесторів, в яких є нагальна потреба?

За існуючого стану справ, розгул корупції та шахрайство є найбільш переконливим чинником, який утримує іноземних інвесторів від діяльності в

³² Див. PricewaterhouseCoopers (pwc) (2013): *Tax transparency and country-by-country reporting. An ever changing landscape. An update October 2013*. Завантажено 29/04/2016: https://www.pwc.com/gx/en/tax/publications/assets/pwc_tax_transparency_and-country_by_country_reporting.pdf; Publish What You Pay (PWYP) (2013): *Довідкова інформація: EU rules for disclosure of payments to governments by oil, gas and mining (extractive industry) and logging companies*. Листопад 2013 р. Завантажено 29/04/2016: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/securing-ukraine-s-energy-sector>.

українському видобувному секторі.³³ Це явище широко розповсюджене у всіх сферах діяльності, яка має відношення до економіки, а саме у сфері видачі ліцензій та дозволів на підприємницьку діяльність, збору податків і розподілу земельних та інших природних ресурсів³⁴.

Опитування, проведене Світовим банком³⁵ у січні-грудні 2013 року серед 1002 підприємств, підтверджує, чому це припущення відповідає дійсності. Отже, 73,1%³⁶ всіх опитаних корпорацій висловили свою переконаність у тому, що інші суб'єкти господарської діяльності, схожі за структурою до них самих “[...] здійснюють неофіційні виплати або роблять подарунки державним посадовим особам “щоб вирішувати питання” щодо митного огляду, податків, ліцензій, нормативних актів, послуг тощо [...]”³⁷.

Позитивні сигнали потенційним союзникам:

Впровадження AD та TDAD є потужним сигналом для іноземних інвесторів стосовно протидії цим найбільш проблематичним питанням в її сировинному секторі з точки зору внутрішньої та зовнішньої ситуації. З точки зору внутрішньої ситуації, це є свідченням спроможності України створити привабливе бізнесове середовище. З точки зору зовнішньої ситуації, це допомагає інвесторам сумлінно оцінити ризики, пов'язані з очікуваною комерційною участю у видобувному секторі країни.

Оціночний звіт, підготований відомою аудиторською, бухгалтерською та консалтинговою групою Mazars³⁸, свідчить на користь цього припущення. У цьому звіті перевіряється вплив TD, на якому базується TDAD. І відповіді були переважно позитивними. У той час як жодна з компаній, які брали участь у дослідженні,

³³ Примітка автора: Інші автори показали, що повальна корупція негативно впливає на прямі іноземні інвестиції, порівняйте Wei, Shang-Jin (2000) ‘How Taxing Is Corruption on International Investors?’, у: *Review of Economics and Statistics*, вип. 82 (1): pp. 1-11. Завантажено 29/04/2016: <http://users.nber.org/~wei/data/wei2000a/wei2000a.pdf>.

³⁴ Див. OECD (2015): *Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*. Завантажено 29/04/2016: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

³⁵ Див. The World Bank (2013). Завантажено 29/04/2016:

<https://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2013/ukraine#corruption>.

³⁶ Див. там же. Примітка автора: У Східній Європі та Центральній Азії ствердну відповідь на це саме запитання дали 19,5 % респондентів.

³⁷ Див. The World Bank (2013).

³⁸ DeMarginy, Fabrice & Christophe Clerc (2010): *Transparency Directive Assessment Report. Executive summary and possible improvements*. Завантажено 29/04/2016: http://ec.europa.eu/finance/securities/docs/transparency/report-application_summary_en.pdf.

насправді не ставила під питання економічний зміст TD, 82%³⁹ всіх учасників вказали, що інформація, яка регулярно публікується, доречна під час прийняття рішень, які стосуються інвестицій. Подібно до цього, 79%⁴⁰ фінансових аналітиків та інституційних інвесторів вважали, що фінансова інформація має для них першочергове значення. Загалом, жодна сторона, яка мала шанс висловитись, не заявила про своє незадоволення потоком занадто великих обсягів інформації стосовно TD. Також 69%⁴¹ не скаржились на збільшення витрат на аудит, пов'язаних з підготовкою своїх звітів.⁴²

Чому Велика Британія слугує прикладом для наслідування щодо прозорості у видобувній галузі:

Деякі з найпотужніших корпорацій, які розглядають можливості для участі в українському видобувному секторі, зареєстровані у Великій Британії. Впливова роль, яку відіграють видобувні компанії, не перешкодила Великій Британії бути першопрохідником і стати однією з перших країн-членів ЕС, які перенесли AD та TDAD в національне законодавство⁴³.

Департамент бізнесу, інновацій і навичок (DBIS)⁴⁴ та Управління з контролю за дотриманням норм поведінки на фінансових ринках (FCA)⁴⁵ як відповідальні органи Великої Британії явно очікують, що як національні корпорації, так і інвестори, які працюють у країнах, багатих на ресурси, матимуть користь від покращення бізнесового середовища та прогнозування ризиків. Цей висновок підтверджується заявами самого бізнес-середовища, яке є зацікавленою стороною. У цьому відношенні зареєстрована у Великій Британії компанія Tullow Oil підтверджує: "Як довготермінові інвестори, ми потребуємо гарантії, що правовий, фіскальний та регуляторний режим залишатиметься стабільним протягом періоду існування проекту"⁴⁶. Станом на 2014 рік, загалом у Великій Британії 177 великих підприємств, які не є дочірніми компаніями, зазнали впливу AD. Серед них є такі ключові гравці як BP, Royal Dutch Shell, Rio Tinto та Anglo American.⁴⁷

³⁹ Див. там же: р. VIII

⁴⁰ Див. там же: р. X

⁴¹ Див. DeMarginy, Fabrice & Christophe Clerc (2010): стор. VIII

⁴² Див. там же.

⁴³ Див. PWYP (2013)

⁴⁴ Див. DPIS (2014): *UK Implementation Of The EU Accounting Directive. Consultation: Chapter 10 - Extractive industries reporting. Оцінка впливу* Березень 2014 р. Завантажено 29/04/2016:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/298603/bis-14-669-impact-assessment-consultation-on-the-uk-implementation-of-the-eu-accounting-directive.pdf.

⁴⁵ Див. FCA (2015): *Implementation of the Transparency Directive Amending Directive (2013/50/EU) and other Disclosure Rule and Transparency Rule Changes*. Березень 2015 року Завантажено 29/04/2016: <https://www.fca.org.uk/static/documents/consultation-papers/cp15-11.pdf>.

⁴⁶ Див. там же: стор. 8

⁴⁷ Див. там же.

Нові горизонти:

Законопроект "Про розкриття інформації у видобувних галузях" також зобов'язує видобувну галузь оприлюднювати платежі будь-якого типу. Звісно, це включає і нефінансові виплати. Це впливає з останніх змін в АД, внесених Директивою 2014/95/EU "щодо розкриття нефінансової та диверсифікованої інформації" (NFID)⁴⁸, яка ввела ці зобов'язання для всіх корпорацій, зареєстрованих на регульованому ринку ЄС, а також "[...] для певних великих підприємств та груп, що мають значення для Європейської економічної зони [ЄЕЗ]"⁴⁹, як визначено ЄС. З малих та середніх фірм, акції яких не зареєстровані на біржі, у будь-якому випадку вже зняті вимоги щодо звітування та аудиту завдяки АД, що має на меті їхнє подальше зменшення.⁵⁰ Вона має бути прийнята всіма країнами-членами ЄС до 6 грудня 2016 року. І рано чи пізно Україна має зробити так само, якщо країна прагне йти в ногу з історією економічного успіху, який має місце у ЄЕЗ.⁵¹

Федерація європейських бухгалтерів (FEE)⁵² послідовно виступає за NFID, яка спрямована на створення рівних ринкових умов для всіх причетних суб'єктів господарської діяльності. На думку FEE, NFID не є необґрунтованим тягарем, який без необхідності обтяжує існуючу АД, а також не змушує суб'єкти господарської діяльності публікувати недоречну інформацію.

Більше того, вона підкреслює фундаментальну роль, яку відіграє нефінансова інформація для успішної економічної діяльності підприємств.⁵³ Цю точку зору дійсно підтримують EASLEY та O'HARA (2004), які стверджують, що якщо компанії бажають публікувати більше інформації, вони можуть розраховувати на зменшення витрат на капітал.⁵⁴ У цьому зв'язку FEE послідовно підтримує

⁴⁸ Див. EUR-Lex (2016b). Завантажено 29/04/2016: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>.

⁴⁹ Див. там же.

⁵⁰ Див. FEE (2014): *The New June 2013 Accounting Directive*. Завантажено 29/04/2016: http://www.fee.be/images/Factsheet_New_Accounting_Directive_1401.pdf.

⁵¹ Див. FEE (2016)

⁵² Примітка автора: Федерація європейських бухгалтерів представляє 50 професійних інститутів бухгалтерів та аудиторів з 37 європейських країн, див. (FEE) (2016): *EU Directive on disclosure of non-financial and diversity information. Achieving good quality and consistent reporting. Position Paper*.

Березень 2016 р. Завантажено 29/04/2016:

http://www.fee.be/images/publications/Corporate_Reporting/FEE_position_paper_EU_NFI_Directive_financial.pdf.

⁵³ Див. FEE (2016)

⁵⁴ Див. Easley, David & Maureen O'Hara (2004) 'Information and the Cost of Capital', у: *The Journal of Finance*, Vol. 59 (4): pp. 1553-1583. Завантажено 29/04/2016: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6261.2004.00672.x/pdf>.

відповідальні органи державної влади у Великій Британії в питанні впровадження AD, TDAD, а також NFID у національне законодавство.

3. Чому ІПВГ - це більше, ніж просто додатковий набір правил

Окрім директив, законопроект включає Звіт ІПВГ як основу, що визначає формат звіту для всіх суб'єктів господарської діяльності для публікації фінансової та нефінансової інформації. Ця концепція пропонує далекосяжні вигоди, оскільки вимоги ІПВГ у багатьох випадках збігаються з положеннями директив ЄС. Але перш за все вона звільняє компанії від обов'язку готувати дублікат звіту.

Крім того, наслідуючи стандарти ІПВГ, законопроект передбачає, що не лише підприємства, задіяні в українській видобувній галузі, мають публікувати дані про свої виплати органам державної влади, але й останні повинні вказувати, які кошти вони отримали від видобувних галузей. Обидві сторони мають задовольняти вимоги шляхом публікації інформації про платежі стосовно кожного проекту.⁵⁵ Це не є додатковою бюрократичною перешкодою. Навпаки, для центрального уряду буде значно легше переглядати деталі кожного з численних платежів на всіх адміністративних рівнях.

3.1 ІПВГ та децентралізація: Багатообіцяюче партнерство

У зв'язку із запропонованими реформами з децентралізації в Україні, важливо здійснювати певний нагляд за практиками регіональних адміністративних органів з розширеними повноваженнями⁵⁶. Тим часом дані свідчать самі за себе: згідно з результатами опитування Центра Разумкова (2013), 85,7%⁵⁷ опитаних осіб зазначили, що корупція в органах самоврядування щонайменше присутня. Але щоб виконувати свої контрольні зобов'язання у більш надійний спосіб, урядові органи потрібно стимулювати діяти прозоро на всіх рівнях⁵⁸.

⁵⁵ Див. Законопроект України "Про розкриття інформації у видобувних галузях" (2016)

⁵⁶ Порівняйте Bickham, Edward (2015): *Mining and the Extractive Industries Transparency Initiative A review of international and in-country experiences of the EITI from the perspective of supporting mining companies*. Завантажено 29/04/2016: https://eiti.org/files/eiti_review_report_v10_-_final.pdf.

⁵⁷ Див. опитування Центру Разумкова, Вересень-жовтень 2013 р. Завантажено 29/04/2016: www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903

⁵⁸ Див. Sologoub, Ilona (2014): *Anti-Corruption Reforms in Ukraine*. Free Policy Brief Series, жовтень 2014 р. Завантажено 29/04/2016: freepolicybriefs.org/wp-content/uploads/2014/10/fpb_oct81.pdf.

Як наслідок, законопроект надає їм можливість діяти відповідним чином по відношенню до одного з найбільш домінуючих секторів української економіки. Очевидно, це передбачає потужний інструмент для більш ефективного відстеження корупційних практик, які сьогодні існують надто далеко від відповідальних органів у Києві, що ускладнює їх виявлення.

Також законопроект сприяє вирішенню іншої досить поширеної проблеми, яка пов'язана з децентралізацією: нерівномірність розвитку регіонів внаслідок нерівних умов⁵⁹. Щоб уникнути таких небажаних і негативних наслідків, які можуть мати місце в процесі децентралізації, уряд має забезпечити фінансовий баланс всіх областей, регіонів та районів⁶⁰. Глибоке вивчення всіх платежів, отриманих всіма державними органами, безумовно допомагає досягти сталого балансу між всіма територіальними одиницями шляхом покращення розподілу державних фондів.

Також у цей спосіб можна протидіяти найбільш небезпечному наслідку децентралізації: заздрість та незадоволення у певних частинах країни, що можуть призвести до сепаратистських тенденцій у цих частинах країни, можна контролювати та мінімізувати⁶¹. Сьогодні це має велике значення для України, коли вона має боротись з подібними проявами на окупованих територіях – у східних Луганській та Донецькій областях та на Кримському півострові.

3.2 Яким чином ІПВГ допомагає у залученні інвесторів

Два найбільш переконливих аргументи на користь впровадження TDAD та AD в українське законодавство також дійсні щодо поширення законопроекту на ІПВГ. По-перше, членство в ІПВГ підвищує привабливість українського видобувного сектору для іноземних інвесторів. Нещодавнє дослідження⁶² на основі даних з 81 країни довело, що у процесі набуття країною статусу кандидата ІПВГ приплив прямих іноземних інвестицій (FDI) у ВВП у відповідних країнах зріс в середньому на 2%⁶³. Це вражає, беручи до уваги, що це складає 50% середньої частки FDI

⁵⁹ Див. там же.

⁶⁰ Див. Cai, Hongbin & Daniel Treisman (2005): 'Does competition for capital discipline governments? Decentralization, globalization and public policy', у: *The American Economic Review*, Vol. 95 (3), June 2005. Завантажено 29/04/2016:

<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/compoct06.pdf>

⁶¹ Див. Sologoub (2014)

⁶² Див. Schmaljohann, Maya (2013): *Enhancing Foreign Direct Investment via Transparency? Evaluating the Effects of the EITI on FDI*. Discussion Paper Series No. 538. Завантажено 29/04/2016:

https://eiti.org/files/Schmaljohann_2013_dp538.pdf.

⁶³ Див. там же: р. 1

стосовно ВВП у цій 81 країні⁶⁴. Роблячи висновки, зазначимо, що початковий намір внесення змін в Закон "Про забезпечення відкритості у видобувних галузях", який полягає у тому, щоб стимулювати залучення іноземних інвестицій у вітчизняну промисловість, є достатнім аргументом на користь перенесення принципів ІПВГ в національне законодавство.

По-друге, впровадження ІПВГ навіть більшою мірою доводить спроможність України здійснювати радикальні зміни. Як наслідок, Україна постане в очах ЄС та МВФ гідним довіри та надійним партнером. Проте, якщо країна відступить від свого статусу члена ІПВГ, виглядатиме так, ніби вона відмовилась від свого шляху до реформ, і донори двічі подумують, перш ніж надавати допомогу у майбутньому.⁶⁵

Аналогічно до принципу публікації даних про платежі як платником, так і отримувачем, наступна ключова ідея ІПВГ, що підтримується усією видобувною промисловістю, відображена у законопроекті: бенефіціарні власники.⁶⁶ У контексті бенефіціарної власності 55%⁶⁷ всіх опитаних акціонерів зазначили, що вони бажають мати інформацію про передання права голосу.

⁶⁴ Див. Schmaljohann (2013)

⁶⁵ Порівняйте Schmaljohann (2013) & Bickham (2015)

⁶⁶ Порівняйте Bickham (2015):

⁶⁷ Див. DeMarginy & Clerc (2010): р. X

Чому Велика Британія слугує прикладом щодо принципу бенефіціарного володіння:

У контексті бенефіціарного володіння Велика Британія знову може слугувати прикладом найкращої практики. Разом з Німеччиною, Францією, Італією та Іспанією країна розробила угоду, яка зобов'яже всі податкові та правоохоронні органи цих країн обмінюватись інформацією про реєстри бенефіціарного володіння та нові реєстри трастів. Плани були представлені під час осінніх зустрічей МВФ у Вашингтоні, округ Колумбія.⁶⁸

Щоб забезпечити виконання амбіційних планів, як країна-господар *Антикорупційного саміту: Лондон 2016* Велика Британія нещодавно оголосила, що вона стане першою країною, яка запровадить реєстр бенефіціарного володіння компаній, що буде вільно доступним для будь-кого у будь-якій частині світу з червня цього року. У рамках антикорупційного саміту Нідерланди, Франція, Нігерія та Афганістан погодяться наслідувати приклад Великої Британії. Принаймні шість інших країн оголосять про свій намір провести власну серйозну оцінку цього варіанту. Крім того, численні уряди, які братимуть участь у саміті, приєднаються до конвенції між Великою Британією та 33 іншими країнами щодо обміну власними переліками власників підприємств.⁶⁹

Щоб гарантувати рівні умови для кожного конкурента на внутрішніх ринках, Велика Британія зобов'яже іноземних інвесторів приєднатись до її реєстру бенефіціарного володіння. Цей захід дозволяє уникнути атмосфери заздрощів та недовіри, запобігаючи виникненню у національних підприємств відчуття, неначе вони поставлені в гірші умови. Важливим заходом, також для України, буде позбавити «Нафтогаз» почуття страху конкуренції з боку закордонних учасників. Крім того, це перешкоджає іноземним інвесторам отримати доступ до української державної власності або претендувати на укладення договорів на виконання державного замовлення без дозволу самої держави.⁷⁰

Підсумовуючи, варто зазначити, що дотримання стандартів ІПВГ демонструє кілька позитивних результатів, залежних один від одного: Підвищення привабливості для іноземних інвесторів та, відповідно, надійність в очах іноземних донорів, а також зміцнення контролю щодо доходів завдяки послабленню корупції.

⁶⁸ Див. HM Treasury (2016): *UK leads European calls for G20 action on beneficial ownership. The UK enters ground-breaking deal to tackle tax evasion and corruption with Germany, France, Italy and Spain*. 14 квітня 2016 року Завантажено 29/04/2016: <https://www.gov.uk/government/news/uk-leads-european-calls-for-g20-action-on-beneficial-ownership>.

⁶⁹ Див. Cameron, David (2016): 'The fight against corruption begins with political will', in: *The Guardian*, 11th May 2016. Завантажено: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/may/11/fight-against-corruption-begins-with-political-will>.

⁷⁰ Див. там же.

Висновки

Як зазначив чинний президент США Барак Обама перед своєю аудиторією на саміті у Нью-Йорку, присвяченому цілям розвитку тисячоліття, “країни мають більше можливостей для процвітання, коли уряди підзвітні своїм людям”⁷¹. Прем'єр-міністр Великої Британії Девід Камерон має на увазі те саме, кажучи, що “те, що ми хочемо побачити – країни, які виборсуються із злиднів, люди, які отримують користь від природних ресурсів своєї країни, зростання справжніх демократій – ніколи не буде можливим без тотального наступу на корупцію”⁷². Даний документ демонструє, що у цьому контексті Україна явно не є винятком. Стає очевидним, що шахрайство, корупція та погане управління у видобувній галузі несуть непропорційно велику відповідальність за стан країни.

З 2014 року Україна досягла вражаючих успіхів у виконанні програми реформ. Але, відверто кажучи, якщо враховувати масштаб необхідних реформ, особливо у видобувному секторі, мало що було зроблено. Це вірно навіть у випадку, якщо частковий успіх перетвориться на історію цілковитого успіху. Ось чому Україна має надати найвищу пріоритетність законопроекту "Про розкриття інформації у видобувних галузях". На даний момент він є найбільш придатним політичним інструментом ефективного вирішення найбільш нагальних проблем політичного та економічного ландшафту.

Законопроект зробить значний внесок у відродження України:

- скеровуючи децентралізацію у правильне русло;
- підтримуючи впровадження Третього енергетичного пакету, доповнюючи те, що вже зроблено;
- гарантуючи відповідно подальші виплати траншів кредитів МВФ, Світового банку та ЄС, забезпечуючи доступ до майбутніх програм допомоги;
- переслідуючи початкову мету закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях", яка полягає у стимулюванні залучення інвестицій у вітчизняний видобувний сектор шляхом спрощення непрозорої законодавчої бази та створення рівних умов для всіх учасників ринку.

⁷¹ Див. The White House (2010). 'Remarks by the President at the Millennium Development Goals Summit in New York', 22nd September 2010. Завантажено 12/05/2016: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/remarks-president-millennium-development-goals-summit-new-york-new-york>.

⁷² Див. Cameron (2016)