



УДК 346.1

*Мікічурова Ольга Володимирівна,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри господарського та транспортного**права, юридичного факультету**Інституту управління, технологій та права**Державного університету інфраструктури**та технологій,***Феркалюк В.В.,***студент 2 курсу магістратури**юридичного факультету**Інституту управління, технологій та права**Державного університету інфраструктури та технологій,**м. Київ, Україна*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЗОРОСТІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ВИДОБУВНИХ ГАЛУЗЯХ УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджується питання забезпечення відкритості у видобувних галузях, здійснюється аналіз змін до національного законодавства в цій сфері, звітів експертів Ініціативи прозорості видобувних галузей, окреслюються питання приведення національного законодавства до міжнародних стандартів та розкриваються перспективи розвитку видобувних галузей України.

Ключові слова: господарське право, видобувні галузі, Ініціатива прозорості видобувних галузей, прозорість господарської діяльності України.

Summary. The article researches the issues of ensuring openness in the extractive industries, analyzes the national legislation and reports of experts of the Extractive Industries Transparency Initiative. The mining industry is one of the priorities in Ukraine today. State and public control over subsoil and its use is changing, which is reflected in the emergence of new regulations and institutional frameworks for cooperation in this field. Transparency of economic activity, in particular in the extractive industry, is one of the cornerstones of Ukraine's integration into the European Union (EU) through compliance with international standards, rules and regulations in the mining industry, including in the fields of ecology and social protection. In particular, the article analyzes the Law of Ukraine on Ensuring Transparency in Extractive Industries of September 18, 2018. It is a special regulatory act to achieve transparency in the extractive industry, as well as an international standard - the Extractive Industries Transparency Initiative, created to promote openness and accountability in the management of subsoil resources - oil, gas and mineral resources.

The article's authors state, that the implementation of this special law fully regulates the disclosure of information in the extractive industries, since now in Ukraine there are clear definitions of concepts, limits of regulation of reporting,

comprehensive lists of documents and responsible bodies of state power, the list of violations and the scope of liability for entities. The law provides an opportunity to open information about users of natural resources of Ukraine, about environmental and climate impacts from extractive activities in a certain area, about payments made for the benefit of the state, the rest of natural resources in the territory of Ukraine, and therefore there are significant prospects for further development the economic sector of Ukraine.

Keywords: business law, extractive industries, The Extractive Industries Transparency Initiative, transparency of economic activity of Ukraine.

Постановка проблеми. Видобувна галузь є однією з пріоритетних на сьогодні в Україні, що свідчить про актуальність даної теми. Державний та громадський контроль за надрами та їх використанням постійно збільшується, що відображається в появі нових нормативно-правових актів та стандартів в цій сфері. Українське суспільство також зацікавлене у прозорості господарської діяльності на своїй території, зокрема у раціональному видобутку природних ресурсів, справедливому розподілу доходів від цього та регулярних надходжень коштів від використання надр до державного бюджету України. Прозорість господарської діяльності, зокрема, у видобувній галузі є однією з основ інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС) через дотримання міжнародних стандартів, всіх норм та правил роботи у видобувній галузі, у тому числі у сферах екології та соціального захисту, а її забезпечення - важливим завданням Української держави. Все це відображає необхідність у здійсненні послідовних кроків на шляху до реальної прозорості видобувної галузі України, що і здійснює на сьогодні наша держава, долучившись до міжнародного стандарту - Ініціатива прозорості видобувних галузей та ухваливши 18 вересня 2018 року Закон України Про забезпечення прозорості у видобувних галузях.

Метою дослідження є аналіз актуального законодавства України щодо прозорості господарської діяльності у видобувних галузях України та його відповідність міжнародним стандартам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом, дана тема всебічно досліджувалась науковцями, обговорювалась політиками та практиками. Зокрема, її вивчали: Калюга Е.В., Ключева Є.М., Аранчій В.І., Єфименко Т.І., Бобкова І.Г. та інші вітчизняні і західні науковці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Видобування корисних копалин - дія, власне процес добування корисних копалин з надр в результаті їхньої розробки. Така діяльність визначається та регулюється Конституцією України, Господарським кодексом України, Кодексом України про надра, Законом України Про охорону навколишнього природного середовища, Гірничим законом України, Законом України Про ліцензування певних видів господарської діяльності та іншими актами законодавства України.

Діяльність з видобутку корисних копалин є прибутковою та забезпечує значні надходження до державного бюджету України. Економічні та політичні зміни в державі вимагають адекватного і вчасного їх організаційного та правового забезпечення і регулювання. Питання видобутку корисних копалин до

недавнього часу було закритим від широкої громадськості, що потребувало внесення змін до відповідних правових актів.

У 2009 році Кабінет Міністрів України заявив про свою підтримку реалізації в Україні Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях, проголошеної у жовтні 2002 р. на Світовому саміті стабільного розвитку [1].

В 2013 році Україна набула статусу країни-кандидата Ініціативи прозорості видобувних галузей (далі - ІПВГ) на 25-му засіданні Правління ІПВГ, після чого почалась активна адаптація вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів.

Вже у 2015 році було оприлюднено перший Звіт ІПВГ за 2013 рік, який охоплював нафтогазову галузь та містив інформацію щодо показників діяльності компаній, які здійснювали діяльність з видобування нафти і газу та їх транспортування всередині країни у відповідний період [2]. Саме тоді були вперше помітні прогалини в українському законодавстві, адже при тому, що в нормативно правових актах були зазначені обов'язки суб'єкта господарювання який здійснює діяльність у видобувних галузях (далі - суб'єкти), не була чітко визначена відповідальність за відмову у відповіді на запити ІПВГ. До того ж ІПВГ зазначили в своєму звіті, що чинна законодавча база орієнтована, в першу чергу, на нафтогазову галузь і не враховує особливостей інших видобувних галузей (видобування вугілля, руд заліза, титану та марганцю). Крім того, чинна законодавча база виписана надто загальними та короткими формулюваннями, що дозволяє підзвітним організаціям обґрунтовано відмовлятися від надання необхідної інформації. Лише 51 з 97 видобувних компаній надали відповіді на запит в рамках підготовки Звіту [3].

Закон Про забезпечення прозорості у видобувних галузях 2018р. є частиною Дорожньої карти законодавчого забезпечення виконання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС на 2018 – 2019 рр., він дозволяє імплементувати Директиви Європейського Парламенту та Ради 2013/34 ЄС, 2013/50/ЄС та 2007/14/ЄС.

Окрім зобов'язання України гармонізувати власне законодавство із законодавчими актами Європейського Союзу відповідно до Угоди про Асоціацію, даний законопроект створить інституційні умови для дотримання стандарту «Ініціатива прозорості видобувних галузей» (ІПВГ), до якого Україна приєдналася ще у 2013 році [4].

Ініціатива прозорості видобувних галузей – це міжнародний стандарт, створений для утвердження відкритості та підзвітності під час управління ресурсами надр, тобто нафтою, газом та мінеральними ресурсами [4]. Він запроваджується в практику України за сприяння Світового Банку, Міжнародного фонду відродження, Федерального уряду Німеччини, урядів Великобританії та США з метою інтеграції нашої держави до світового економічного та правового простору.

Аналізуючи практику країн світу щодо реалізації Ініціативи прозорості видобувних галузей Ігор Волобуєв, зокрема, зазначає, що ІПВГ є незалежним і добровільно підтримуваним на міжнародному рівні стандартом забезпечення прозорості, який полягає у оприлюдненні інформації про податкові платежі,

ліцензії, контракти, виробництво та інші ключові питання стосовно видобутку природних ресурсів. Увага держави та громадськості до використання природних ресурсів в Україні є не випадковою та обумовлена інтеграцією країни в сучасний міжнародний економічний простір, інвестиційний потенціал якого вимагає високих стандартів прозорості та зрозумілості господарської діяльності. Досягти бажаного соціально-економічного ефекту від видобувної промисловості можливо лише за умови дотримання балансу між віддачою галузі для інвестора та задоволенням потреб суспільства [5].

Стандарт ІПВГ зобов'язує держави, що вирішили долучитися до нього, відкривати та надавати усю можливу інформацію про діяльність у видобувній галузі - від місця видобування до відносин із державою. Це означає, що усі дані про видачу дозволів, укладення угод, оплату, кількість продукції, вплив видобувної діяльності на загальну економічну ситуацію та бенефіціарів цієї діяльності мають знаходитися у відкритому доступі.

В рамках реалізації в Україні Ініціативи прозорості видобувних галузей діє Багатостороння група зацікавлених осіб з питання імплементації в Україні ІПВГ (далі – БГЗО). Після прийняття Закону України Про забезпечення прозорості у видобувних галузях 2018р. оновлено і склад БГЗО. Її головою за посадою на сьогодні є Міністр енергетики та вугільної промисловості. Склад формується на паритетних засадах із представників органів державної влади, підприємств, що провадять (статутну) діяльність з видобутку корисних копалин, та громадських організацій, зацікавлених у реалізації Ініціативи прозорості видобувних галузей.

Відповідно до Закону, Ініціатива прозорості видобувних галузей – це незалежний і добровільно підтримуваний Україною на міжнародному рівні стандарт забезпечення прозорості господарської діяльності у видобувних галузях, прийнятий Міжнародним секретаріатом ІПВГ та затверджений Міжнародним правлінням ІПВГ [6].

Закон складається з чотирьох розділів, що присвячені визначенню термінів, зобов'язанням з розкриття інформації, відповідальності за порушення законодавства про забезпечення прозорості у видобувних галузях та прикінцевим положенням.

Наразі, Закон визначає правові засади регулювання та організації збору, розкриття та поширення інформації з метою забезпечення прозорості та запобігання корупції у видобувних галузях в Україні.

Метою розкриття інформації у видобувних галузях є надання громадськості доступу до повної та об'єктивної інформації щодо платежів суб'єктів на користь отримувачів платежів, створення передумов для суспільно відповідального використання такими суб'єктами корисних копалин загальнодержавного значення, а також для суспільного ознайомлення та обговорення питань, пов'язаних із використанням та управлінням державою і територіальними громадами корисними копалинами загальнодержавного значення [6].

У пункті 1 статті 4 Закону зазначено, що суб'єктами розкриття інформації є:

- суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях;

- материнські підприємства у видобувних галузях;
- отримувачі платежів;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики та вугільної промисловості;
- центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Поки що, це найбільш вичерпний перелік суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях.

Також в Законі чітко виділено способи розкриття інформації про таку діяльність кожним із суб'єктів, а саме - подання звіту про платежі на користь держави у паперовому вигляді поштовим відправленням з описом вкладення або в електронній системі подання та аналіз звітності (за наявності такої системи) та розміщення на власному веб-сайті (за наявності такого веб-сайту) електронної версії звіту. Строки розкриття звітів для суб'єктів про платежі на користь держави визначено - щорічно, не пізніше 1 вересня року, що настає після звітного періоду.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики та вугільної промисловості та незалежний адміністратор протягом 30 днів з дня отримання звіту (консолідованого звіту) про платежі на користь держави письмово надає відповідному суб'єкту розкриття інформації повідомлення про отримання такого звіту (консолідованого звіту) про платежі на користь держави та його відповідність встановленим вимогам, а також публікує повідомлення про це на своєму офіційному веб-сайті.

Звіт ІПВГ розміщується на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики та вугільної промисловості, щорічно, не пізніше 30 листопада року, що настає після звітного періоду. Звіт ІПВГ та дані, розміщені в електронній системі подання та аналізу (у разі її створення), залишаються публічно відкритими щонайменше 10 років з дня розміщення.

На нашу думку, особливо важливим в Законі є його третій розділ, що визначає перелік порушень та обсяг відповідальності для суб'єктів. У пункті 1 статті 14 Закону зазначено: суб'єкти господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях, материнські підприємства у видобувних галузях, які є суб'єктами розкриття інформації, несуть відповідальність за такі правопорушення:

- нерозкриття інформації або порушення строків розкриття інформації, передбачених статтею 12 цього Закону, тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян ($17 \times 5000 = 85000$ гривень);
- розкриття звіту (консолідованого звіту) про платежі на користь держави, що містить неповну інформацію про діяльність суб'єкта, який здійснює діяльність у видобувних галузях, передбаченого статтею 6 цього Закону, порушення встановленого порядку розкриття інформації у видобувних галузях, передбаченого статтею 12 цього Закону, тягнуть за

собою накладення штрафу в розмірі двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян ($17 \cdot 5000 = 34000$ гривень) [6].

Отже, ініціатива прозорості видобувних галузей дозволить громадськості мати відповідну інформацію та слідкувати за дотриманням норм права усіма учасниками господарських відносин - підприємцями і підприємствами видобувних галузей, органами влади.

Підприємці та підприємства, що займаються видобувною діяльністю, оприлюднюватимуть звіти у яких буде інформація про види діяльності, платежі, обсяги видобутку, фінансування та допомоги від органів влади, результати аудиту їх фінансової діяльності, а також бенефіціарів.

Громадськість матиме інформацію про отримані дозволи, умови укладених угод з користування надрами - у тому числі права і обов'язки, операційні зобов'язання та зобов'язання природоохоронного та соціального характеру, які несуть сторони даних договорів.

У свою чергу органи влади, що надають дозволи та отримують кошти від користування, також будуть змушені подавати відповідну інформацію до Міністерства енергетики та оприлюднювати її.

Таким чином, даний закон надає можливість громадськості та державі належно контролювати дотримання усіх норм та правил роботи у видобувній галузі, у тому числі у сферах екології та соціального захисту та відкриває простір для відкритої конкуренції, росту економіки та зниження рівня корупції.

Одним з наслідків збільшення прозорості видобувних галузей є збільшення надходження ренти до місцевих бюджетів. Над покращенням можливостей прозорого управління та використання ренти на місцевому рівні протягом 2018 року працювала громадська організація «Нова енергія» за підтримки МФВ.

За оцінками експертів, територіальні громади почали отримувати реальні гроші від видобувного бізнесу на свої рахунки. Якщо у 2017 році видобувні компанії в межах угод про розвиток соціальної інфраструктури сплатили близько 40 мільйонів гривень, то у 2018 лише Харківська область отримала в 20 разів більше. Громади вже почали використовувати кошти від ренти, зокрема, на проекти зі збільшення енергоефективності, ремонту амбулаторій, будівництва артезіанської свердловини тощо [7].

Висновки. Закон України Про забезпечення прозорості у видобувних галузях повністю врегулює розкриття інформації у видобувних галузях, адже відтепер ми маємо чіткі визначення понять, меж регулювання звітності, вичерпні переліки документів та відповідальних за видачу таких документів органів державної влади, перелік порушень та обсяг відповідальності для суб'єктів. Завдяки прийняттю відповідного Закону підвищується відкритість інформації щодо користувачів та обсягів і шляхів використання природних надр України, про екологічний та кліматичний вплив від видобувної діяльності в певній місцевості, про платежі які здійснюються на користь держави, про залишок природних ресурсів на території України. З огляду на це, відкриваються значні перспективи для розвитку господарської діяльності, насамперед - збільшення інвестування у видобувну галузь в Україні та залучення партнерів з інших країн у видобувну діяльність, розвиток такої

діяльності, збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів від видобувних компаній.

Література:

1. Постанова "Про приєднання України до Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях": від 30 вер. 2009 р. N 1098: офіц. вид.: Кабінет Міністрів України - Київ: [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1098-2009-%D0%BF>
2. Звіт про діяльність БГЗО у 2013 році: Бібліотека Ініціативи прозорості видобувних галузей: [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://eiti.org.ua/documents/zvit-pro-diyalnist-bhzo-u-2013-rotsi/>
3. Звіт про діяльність БГЗО у 2014-2015 році: Бібліотека Ініціативи прозорості видобувних галузей: [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://eiti.org.ua/2017/02/opublikovano-druhyj-zvit-ipvh-ukrajiny/>
4. Євроатлантичний портал Україна-Європа: Україна запроваджує прозорі правила гри у видобувній галузі. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://eu-ua.org/analitika/ukrayina-zaprovadzhuye-prozori-pravya-gry-u-vydobuvniy-galuzi>
5. Прозорість видобувних галузей: міжнародний досвід та перспективи для України - Ігор Волобуєв - «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження» у частині надання допомоги в реалізації компоненту «Ініціатива прозорості видобувних галузей (ІПВГ) в Україні» - // [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.ppk.org.ua/uk/Prozorist_vydobuvnykh_haluzey_mizhnarodnyy_dosvid_ta_perspektyvy_dlya_Ukrainy
6. Закон України Про забезпечення прозорості у видобувних галузях від 18.09.2018р. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2545-VIII>
7. Міжнародний фонд Відродження: Видобувні галузі стають прозорими: наслідки роботи ініціативи. - [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.irf.ua/success_story/vydobuvni-galuzi-stayut-prozori-naslidky-roboty-iniciziatyvy/