

Затверджено
на засіданні Комітету
протокол №21
від 4 листопада 2015 року.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Комітетських слухань на тему:

**"Угоди про розподіл продукції
як механізм залучення інвестицій
з метою збільшення видобутку вуглеводнів в Україні"**
(23 вересня 2015 року)

Розглянувши питання вдосконалення угод про розподіл продукції як механізму залучення інвестицій з метою збільшення видобутку вуглеводнів в Україні учасники Комітетських слухань зазначають наступне.

Видобуток природного газу в Україні, як традиційного так і нетрадиційного, вимагає значних фінансових ресурсів та передових технологій, що в свою чергу потребує залучення значних інвестиційних ресурсів, як з боку вітчизняних так і іноземних енергетичних компаній.

Україна сьогодні опинилася у ситуації, коли питання забезпечення власними енергоресурсами набуває все більшого значення, а держава повинна зробити все можливе для розвитку внутрішнього виробництва газу з метою заміщення імпортованих енергоресурсів та забезпечення енергетичної незалежності країни.

Зважаючи на відсутність внутрішнього капіталу необхідно дослідити можливість та перспективи залучення іноземних інвесторів у вигляді спеціалізованих світових компаній до видобутку вуглеводнів в Україні.

Один із важливих та ефективних механізмів для залучення інвестицій у нафтогазову галузь є механізм угод про розподіл продукції, який на сьогодні є визнаним у всьому світі, особливо для країн з нестабільною економічною та політичною ситуацією.

Особливістю механізму угод про розподіл продукції є запровадження режиму, за якого вдається частково нівелювати можливі ризики ведення бізнесу шляхом застосування так званого стабілізаційного застереження - тобто можливості зафіксувати існуючий правовий режим на весь термін дії контракту та забезпечити незмінюваність "правил гри" для сторін.

В той же час для популяризації саме цього механізму необхідно вжити заходи, як на законодавчому, так і на інших рівнях, спрямовані на створення привабливих умов для інвестора.

Інвестори під час пошуку перспективних інвестиційних проектів враховують два типи ризиків: "below ground risk", які можна трактувати як "технічні" (геологія, наявність і розмір запасів, складність видобутку) та "above ground risk" або "організаційні", пов'язані із практикою взаємовідносин із органами влади у країні, а саме будь-які відхилення від світових стандартів чіткості, надійності та послідовності "правил гри" з метою прорахування вартості інвестицій, необхідних для розвідки та видобутку в конкретній країні. За умови наявності високих "технічних" ризиків, енергетичні компанії є більш критичними у своїй оцінці "організаційних" ризиків, особливо враховуючи практику скорочення інвестицій у видобувні проекти через падіння цін на вуглеводні.

Внесеними протягом останніх років змінами до Закону України "Про угоди про розподіл продукції" Україна здійснила суттєвий крок вперед у напрямку створення сприятливого законодавчого поля, прийнятного для залучення інвестиційних проектів енергетичних компаній.

В той же час наразі залишаються суттєві зауваження, які стосуються переважно спрощення і раціоналізації процедури отримання дозволів та ліцензій та забезпечення координації між різними гілками влади, зокрема, національними і регіональними, які мають забезпечити імплементацію законодавства щодо угод про розподіл продукції. Відсутність координації поєднується із фактами різного трактування тих самих положень законодавства різними органами влади. Тому для України критично важливо запровадити ефективний підхід "єдиного вікна" (one-stop shop approach) в питанні отримання дозволів та ліцензій, в межах якого з боку держави має бути забезпечена координація між органами влади різних рівнів та гілок, що дозволить суттєво знизити "організаційні" ризики для іноземних енергетичних компаній, які розглядають можливості підписання угод про розподіл продукції.

У випадку відсутності підходу "єдиного вікна", важливо визначити один орган виконавчої влади з відповідними повноваженнями, який би забезпечив спрощення процедури отримання дозволів та ліцензій, а також координацію між різними органами влади.

Для успішної реалізації угод про розподіл продукції необхідно забезпечити моніторинг та контроль за виконанням зобов'язань інвестора за умови одночасного гарантування оперативності прийняття рішень зі сторони відповідальних органів. У зв'язку із необхідністю встановити гарантії підтримки інвесторів на всіх етапах: починаючи від підготовки до участі в тендері, укладенні угоди та закінчуючи подальшою її реалізацією. З цією метою необхідно розглянути можливість створення нового органу або реформування існуючого органу – Міжвідомчої комісії, яка створена Кабінетом Міністрів України для вирішення питань з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції. В останньому випадку важливим є посилення ролі цієї Комісії на етапі виконання угоди.

Прискорити реалізацію інвестиційних проектів із видобутку вуглеводнів, зокрема в частині надання земельних ділянок, покликані також положення законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі, реєстраційний № 3096 від 15.09.2015, що також у кінцевому результаті має покращити інвестиційний клімат видобувної галузі.

Критично важливим залишається питання впровадження сприятливого фіскального режиму для видобутку вуглеводнів в Україні та його стабілізація. Це стосується як відновлення справедливості та впровадження адекватних та сприятливих для розвитку ринку умов оподаткування для всієї видобувної галузі, так і відновлення помилково виключеної із Податкового кодексу України норми про пільгову ставку ренти для угод про розподіл продукції (законопроект про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо встановлення ставок рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин в умовах дії угоди про розподіл продукції, реєстраційний № 3027 від 03.09.2015).

Унормування режиму оподаткування нафтових та газових свердловин потребує також вирішення проблем, з якими стикаються інвестори при відшкодуванні податку на додану вартість під час виконання умов угоди про розподіл продукції.

Необхідно визнати, що ключовою метою застосування механізму угод про розподіл продукції є видобуток вуглеводнів, а тому необхідно орієнтуватися на отримання максимальної вигоди від частки розподіленої продукції, а не віддавати перевагу отриманню доходів у якості ренти, внесків до спеціальних фондів або сплати податків.

Певної лібералізації потребують також правила обміну іноземних валют, які наразі встановлюють кількісні та відсоткові обмеження на переказ валюти іноземними інвесторами та операторами проектів.

Іншою важливою передумовою для залучення інвестицій через механізм угод про розподіл продукції є створення централізованої бази геологічних даних, що потребує виділення коштів на оцифрування паперових носіїв та старих магнітних носіїв геологічної інформації. Цей процес ускладнюється відсутністю складеного за світовими стандартами пакету геологічної інформації для інвестора під ключ та необхідністю морального оновлення та довивчення площ потенційного інвестування у видобуток вуглеводнів.

Учасники Комітетських слухань зазначають, що ключові фактори успіху угод про розподіл продукції, окрім геології, полягають у здатності держави забезпечити чіткість, надійність і послідовність "правил гри" для оцінки "організаційних" ризиків інвестора.

Чіткість є основою для передбачуваності та прозорості, що дозволяє інвестору створити фінансову модель майбутньої угоди та оцінити норму рентабельності інвестицій, яка у сучасному світі для країн, подібних Україні, коливається в межах 20-30% та обов'язково порівнюється з альтернативними потенційними проектами, доступними інвестору в інших країнах. Інвестори звертають велику увагу на питання прозорості відносин з державою, існування єдиного підходу до різних компаній та вітають антикорупційні зобов'язання держави.

Надійність полягає у необхідності врахувати витрати інвестора та усунути можливість їх значного збільшення через зміну податкового законодавства та в усуненні можливих зловживань державою своїм правом на дострокове розірвання угоди без вагомих причин.

Послідовність полягає у необхідності забезпечити єдине розуміння і виконання законодавства як на національному так і на місцевому рівні, що дозволить спростити процедуру ліцензування та отримання будь-якої дозвільної документації.

Процедури проведення тендерів, вибору переможців та підготовки проекту угоди мають базуватися виключно на принципах прозорості, публікацію про конкурс бажано розміщувати як в національних, так і в міжнародних виданнях у англомовному варіанті. Процес тендеру має проходити відкрито, наприклад, транслюватися по телебаченню, а результати публікуватися відразу після прийняття рішення.

На жаль, в Україні відсутня інформація щодо порядку укладення угод про розподіл продукції на офіційних веб-порталах державних органів (Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, Державної служби геології та надр України тощо). Більш того, офіційні веб-портали навіть не мають англомовної версії, а тому є зазвичай неадаптованими під іноземних інвесторів.

При підготовці тендерів необхідно підготувати максимально об'єктивні вимоги до претендентів, включаючи вимоги до технічного рівня, фінансової складової, обсягів розподілу продукції тощо з метою залучення більшої кількості учасників, в тому числі у вигляді малих і середніх енергетичних компаній.

Держава повинна вживати заходів для залучення до угод про розподіл продукції національних видобувних компаній з метою отримання ними передового досвіду та технологій, приймаючи на себе усі ризики фінансування процесу розвідки та видобутку. Крім того, держава повинна забезпечувати організацію тренінгових та навчальних програм для працівників національних видобувних компаній, в яких інвестор виступатиме носієм досвіду та технологій.

Учасники Комітетських слухань наголосили, що важливим компонентом угод з розподілу продукції мають стати відносини із реалізації проекту на місцях, що сприятиме збільшенню кількості робочих місць, придбанню місцевих товарів та послуг, стимулюванню розвитку супутнього бізнесу капіталомісткої нафтогазової промисловості.

Крім того, на сьогодні з метою посилення зацікавленості місцевого населення у розвитку газовидобувної галузі, в тому числі шляхом укладення угод про розподіл продукції, а також враховуючи процеси децентралізації важливим є підтримка законодавчих ініціатив, спрямованих на внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розподілу коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату до місцевих бюджетів. Так, на розгляді Верховної Ради України перебувають законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо упорядкування системи надходження та використання коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та

газового конденсату, реєстраційний № 3038 від 04.09.2015 (передбачає відрахування 5% надходжень із рентної плати до місцевих бюджетів) та альтернативний законопроект, реєстраційний № 3038-1 від 09.09.2015 (передбачає відрахування 10% надходжень із рентної плати до місцевих бюджетів).

Значення має також чіткий механізм вирішення спірних питань, який повинен містити не тільки умову про неупереджений міжнародний арбітраж, але й гнучкий механізм для проведення переговорів, включаючи можливість залучення до оцінки такого питання незалежних експертів, взаємно визнаного посередника та проведення консультацій на найвищому рівні.

Крім того, учасниками слухань наголошено на необхідності збалансувати інтерес до залучення інвестицій з ризиками, які пов'язані з такими угодами. Зокрема це стосується можливості переходу від договорів про спільну діяльність до угод про розподіл продукції, передбачену законопроектом про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо користування нафтогазоносними надрами, реєстраційний № 3042 від 04.09.2015. Особливі застереження викликає можливість проведення такої трансформації на неконкурентних умовах, тобто без проведення тендеру, а також для родовищ, на яких вже фактично здійснюється видобуток. Враховуючи диференційний підхід до ціноутворення та оподаткування діяльності приватних та державних компаній, це фактично може бути інструментом для проведення “повзучої” приватизації надр для видобутку корисних копалин приватними інвесторами та створює значні корупційні ризики. У зв'язку з цим зазначений механізм потребує особливої уваги та додаткового доопрацювання.

Отже, з метою залучення інвестицій та збільшення видобутку вуглеводнів в Україні шляхом вдосконалення механізму укладання та виконання угод про розподіл продукції учасники Комітетських слухань рекомендують:

1. Комітету з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки:

1.1 звернутись до Комітету з питань податкової та митної політики з пропозицією підтримати законопроект про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо встановлення ставок рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин в умовах дії угоди про розподіл продукції, реєстраційний № 3027 від 03.09.2015;

1.2 звернутись до Комітету з питань бюджету з пропозицією підтримати законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо упорядкування системи надходження та використання коштів із рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), реєстраційний № 3038 від 04.09.2015;

1.3 підготувати пропозиції до другого читання до проекту Закону України про внесення змін до Податкового кодексу України щодо здешевлення вартості газу для населення № 2835 від 13.05.2015;

1.4 підтримати проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі, реєстраційний № 3096 від 15.09.2015;

1.5 після прийняття проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо користування нафтогазоносними надрами, реєстраційний № 3042 від 04.09.2015, за основу – створити робочу групу із залученням народних депутатів – членів Комітету та експертного середовища з метою доопрацювання положень законопроекту при підготовці до другого читання з урахуванням висловлених зауважень.

2. Звернутись до Кабінету Міністрів України із пропозиціями:

2.1 розглянути можливість створення "єдиного вікна" (one-stop shop) для інвесторів у нафтогазову галузь щодо питань оформлення дозвільних документів та укладення угод про розподіл продукції, що забезпечить координацію між органами влади різних рівнів;

2.2. реформування Міжвідомчої комісії, яка створена Кабінетом Міністрів України для вирішення питань з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції, шляхом посилення її ролі на етапі виконання угоди;

2.2 розробити та затвердити відповідним розпорядженням проект Типового договору про розподіл продукції;

2.3 розглянути питання щодо вжиття заходів з метою створення централізованої бази геологічних даних, оцифрування паперових носіїв та старих магнітних носіїв геологічної інформації, порядку створення складеного за світовими стандартами пакету геологічної інформації для інвестора під ключ, оновлення та довивчення площ потенційного інвестування у видобуток вуглеводнів;

2.4 розглянути питання щодо розроблення нового законопроекту про внесення змін до Закону України "Про угоди про розподіл продукції",

- з метою забезпечення прозорості у видобувних галузях включити положення про обов'язок інвестора оприлюднювати на періодичній основі (наприклад, щокварталу) інформацію стосовно обсягів видобутих вуглеводнів та розміру платежів, внесених до державного та місцевого бюджетів у зв'язку із здійсненням діяльності в рамках угоди про розподіл продукції;

- з метою удосконалення механізмів громадського контролю включити положення про те, що офіційні тексти підписаних угод про розподіл продукції не становлять державної таємниці, не відносяться до інформації з обмеженим доступом (тобто до конфіденційної, таємної чи службової інформації) і доступ до таких текстів надається відповідно до законодавства України про доступ до публічної інформації;

2.5 розробити законопроект, спрямований на вдосконалення у короткостроковій та довгостроковій перспективі оподаткування суб'єктів господарювання, що провадять діяльність з видобутку газу, замість відхиленого проекту про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування суб'єктів господарювання, що здійснюють видобування природного газу, реєстраційний № 2352а.

3. Звернутись до Міністерства енергетики та вугільної промисловості України із пропозицією:

- на веб-порталі Міністерства передбачити окрему сторінку (в тому числі в англomовному варіанті) із інформацією для потенційних інвесторів щодо порядку та переваг укладення угод про розподіл продукції, зазначивши контактних осіб та перелік необхідних дій.

4. Звернутись до Міністерства інформаційної політики України та Міністерства закордонних справ України з пропозицією:

- сприяти поширенню інформації у зарубіжних ЗМІ щодо реформування нафтогазового комплексу України та створення державою сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій.

5. Звернутись до Національного банку України з пропозицією:

- переглянути правила обміну іноземних валют, які наразі встановлюють кількісні та відсоткові обмеження на переказ валюти іноземними інвесторами та операторами угод про розподіл продукції та узгодити їх із положеннями статті 34 Закону України “Про угоди про розподіл продукції”.

Голова Комітету

М.МАРТИНЕНКО