

**НАФТОГАЗОВИЙ СЕКТОР УКРАЇНИ:  
ПРОЗОРІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ДОХОДІВ  
(стислий виклад фінального звіту та результатів проекту)**

*Центр „НОМОС” за сприяння МФ „Відродження”*

**1. Проектне позиціонування.**

Непрозоре функціонування нафтогазового сектору та енерготранзитної інфраструктури в Україні призводить протягом усього періоду з 1991 року до тіньового перерозподілу фінансових потоків. Це негативно позначається на бюджетних надходженнях, генерує непрозорі методи ведення енергобізнесу, сприяє корупції та нестабільності. Без належного рівня прозорості, Україна з її геоеконічними перевагами та транзитним потенціалом еволюціонує в „сіру зону” ризикового транзиту. Її намагатимуться уникати, як східні, так і західні партнери. Ця тенденція позначилась вже достатньо рельєфно. Для України з її газо- та нафтотранспортною системами нинішній транзит на лінії Схід – Захід та перспективний на лінії Південь – Північ, має таке ж фундаментальне значення, як і енергоресурси для видобувних країн.

**2. Базове проектне визначення**

На початку реалізації Проекту було здійснено методологічні напрацювання, зокрема, щодо прикладного визначення прозорості. *Прозорість (транспарентність) відносин у нафтогазовій галузі є її мультиаспектним станом (властивістю) регулярного інформування суспільства суб'єктами влади та господарювання, за якого кожний громадянин має вільний доступ до необхідної інформації для оцінки рівня ефективності використання національних ресурсів надр та створених активів, співвласником яких він є та якими уповноважив розпоряджатись державні органи.* Прозорість характеризується наявністю постійно циркулюючих та доступних інформаційних потоків, які забезпечують достатній рівень поінформованості суспільства, а також громадського контролю за діяльністю державних органів та компаній, можливістю верифікації даних з метою підтвердження об'єктивності та безпомилковості інформації, що надається. Базовий елемент прозорості в правовій, демократичній державі, що поділяє принципи відкритого суспільства – комплекс законодавчих норм, спрямованих на її забезпечення.

**3. Орієнтація проекту**

Проект спрямований на індикацію зон нетранспарентності з послідуочим сприянням введенню в правове поле та імплементацією в юридичну практику поняття „прозорість” через відповідний правовий інструментарій. Останнє має бути забезпечене низкою законодавчих ініціатив для приведення українського законодавства в цій частині до загальноприйнятих в ЄС норм. Такий підхід відповідає стратегії європейської інтеграції України. В якості моделей можуть бути обрані описані в Проекті положення директив, регламентів, рішень та рекомендацій ЄС, критерії Міжнародного Енергетичного Агентства, підходи Секретаріату Енергетичної Хартії. Пріоритетного значення набуває необхідність створення єдиної статистичної бази в країні, яка була б комплементарною зі статистичною системою ЄС (Євростат). Іншим, не менш важливим пріоритетом, є перехід до розробки енергобалансу країни на основі методології МЕА.

**4. Індикація та розшифровка „чорної скриньки” газового бізнесу.**

В процесі роботи над проектом було здійснено індикацію зон нетранспарентності. Зокрема, в найбільш резонансно чутливому секторі торгівлі газом. Було отримано доступ до статутних документів компанії „Росукренерго” та її базового контракту з НАК „Нафтогаз України”. Це дозволило зробити оцінку масштабу та наслідків функціонування

інстальованої системи газового бізнесу, що отримала умовну назву „чорної скриньки”. Загальний обсяг законтрактованого РУЕ 29 липня 2004 року газу відповідає обсягам контракту, що його підписав «Газпром» з «Туркменнефтегазом» 10 квітня 2003 року і становить **1337 млрд. куб. м.** протягом 24 років дії контракту (до 2028 р.). Фінансовий потік, що генерується в рамках контракту в цінах 2007 року - **~\$210,4 млрд.** Розподіл отриманого прибутку - 50% його має надходити до „Газпрому” через „Газпромбанк”, як співзасновника РУЕ. Що стосується «української» половини, то вона формально отримується двома приватними особами (45% + 5%). Таким чином, прибуток який генерується в рамках РУЕ завдяки використанню потенціалу української ГТС та ПСГ, що належать державі, перерозподіляється на користь приватних осіб і не працює в інтересах українського соціуму.

В такий спосіб сформована схема непрозорого газового бізнесу транснаціонального масштабу. На вході в схему – центральноазіатський ресурс газу, на виході, в швейцарському кантоні Цуг – грошовий потік, що непрозорим чином перерозподіляється між акціонерами. Фінансові ресурси, що циркулюють поза державним та громадським контролем, представляють надзвичайно серйозний потенціал, в тому числі, корупційного характеру. Реєстрація компанії в кантоні Цуг у Швейцарії означає, що її діяльність не підконтрольна будь-яким компетентним органам України, РФ чи ЄС. Кошти за рішенням керівного органу можуть спрямовуватись на рахунки різних фізичних та юридичних осіб, а також посадовців, приватних фондів, дослідницьких центрів з метою вирішення тих чи інших завдань, легітимації та збереження непрозорої схеми торгівлі газом на весь період дії означених контрактів. Показовими є особливості таких компаній як РУЕ, про що свідчать статутні документи. Акції РУЕ в кількості однієї тисячі, можуть бути трансформовані з іменних в акції на пред’явника і навпаки. Це відкриває широкі можливості для їх непрозорого обігу в інтересах реальних власників. Згідно Швейцарського Зобов’язувального Кодексу, іменні акції можуть передаватися без обмежень, за згодою компанії. При цьому, згода вважається такою, що надана, якщо компанія не відмовляє протягом 3 місяців після отримання відповідної заяви.

Фінансовий результат схеми торгівлі газом РУЕ різко зріс після створення спільного підприємства РУЕ та НАК «Нафтогаз України» під назвою «Укргазенерго» у 2006 році. Практично схема РУЕ-УГЕ стала інструментом захоплення внутрішнього ринку газу в Україні. Спроби нинішнього уряду ліквідувати непрозору схему призвели до мобілізації ресурсів (адміністративних, лобістських, фінансових) РУЕ та тінювих аффілійованих структур, з метою протидіяти урядовим намірам. ТанDEM РУЕ-УГЕ активізував свої зв’язки в «Газпромі» та керівництві РФ з тим, щоб увімкнути сценарій «газової війни», як це мало місце на початку 2006 року та відбулось згодом в лютому-березні 2008-го.

Аналіз подій в Ялті 26 липня 2004 р. з послідуЮчим підписанням пакету газових домовленостей в офісі «Газпрому» у Москві 29 липня, засвідчив про те, що відбувся не тільки своєрідний upgrade схеми газової торгівлі з урахуванням бізнес-інтересів політичних фігур, але й одночасна корекція стратегічних пріоритетів України. Вірогідно, що це був пакетний підхід з російського боку, розрахований на довготерміновий період (до 2028 року). Фінансовий потенціал схеми РУЕ та розгалужена мережа лобістсько-корупційних комунікацій дозволяє російській стороні активно впливати на гілки влади в Україні, маніпулюючи ними і отримуючи, як наслідок, поступки стратегічного характеру.

## **5. Оцінка існуючого рівня прозорості, відповідно до чинного законодавства**

На підставі досліджень в рамках Проекту можна зробити такі загальні висновки щодо законодавчого забезпечення рівня прозорості відносин у нафтогазовій галузі України:

- забезпечення прозорості відносин у нафтогазовій галузі не належить до законодавчо визначених принципів державної політики, а інформування громадськості про стан справ у вказаній галузі не згадується серед завдань державного регулювання нафтогазових відносин;
- права громадян у нафтогазовій галузі, передбачені законодавством України, є фрагментарними, не створюють єдиної чіткої системи та не забезпечують достатній рівень інформування про стан справ;
- законодавство України встановлює механізм державного контролю за господарською діяльністю в нафтогазовій галузі, проте прямо не передбачає можливості залучення представників громадськості до здійснення державного контролю та не встановлює обов'язку органів державної влади здійснювати ознайомлення громадськості з результатами його здійснення;
- законодавство України не передбачає комплексного механізму, який визначав би предмет, суб'єктів та механізм здійснення громадського контролю у нафтогазовій галузі.

## **6. Рекомендальна частина.**

Прозорість матиме визначальне значення для збереження Україною свого енерготранзитного потенціалу на лінії Схід – Захід, що виявився під загрозою, спричиненою – не в останню чергу – непрозорістю функціонування нафтогазового сектору України.

Верховній Раді України спільно з Урядом доцільно виступити ініціатором розкриття суспільству реальних обсягів отриманих доходів, витрат, податкових відрахувань до бюджету, непрямих податків, виплат в позабюджетні фонди, спонсорської допомоги, отриманих кредитів, боргових зобов'язань НАК „Нафтогаз України”, довгострокових контрактів за весь 10-річний період існування цієї монополістичної структури.

Поки транзитний потенціал країни не вичерпано, доцільно розглянути необхідність створення спеціального позабюджетного фонду, куди надходила би частина отримуваних в нафтогазовому секторі доходів, спрямовуючись не на поточне бюджетне проїдання, а на інвестиції у підвищення енергоефективності економіки, розвиток енерготранзитного потенціалу, розробку перспективних родовищ енергоресурсів. Такий фонд має бути підконтрольним тільки парламенту та прозорим для громадянського суспільства.

Є необхідністю створення „трикутника партнерства”: Уряд – Компанії нафтогазового сектору – Альянс неурядових організацій, де останні разом із ЗМІ будуть виступати в ролі громадського контролю за діяльністю урядових структур та суб'єктів господарювання.

Уряду України та Європейській Комісії в процесі переговорів щодо підписання нової угоди між Україною та ЄС передбачити спеціальну статтю щодо забезпечення прозорості енерготранзитних потоків через територію України.

Індикативне значення для ЄС та України матиме завершення проектів створення Метрологічного Центру в Боярці та обладнання східної і північної ділянок державного кордону газовимірвальними станціями та вузлами обліку нафти.

Створення стратегічного нафтового резерву в моделі, яка відповідає критеріям ОЕСР/МЕА, також має стати необхідним кроком до більш прозорого функціонування нафтового сектору в Україні.

Прозорість цін та тарифів на ПЕР імпортовані в Україну може бути забезпечена за умови такої ж прозорості в країнах-експортерах. Це є необхідною, хоча й не достатньою умовою.

Тому уявляється доцільною ініціатива щодо реалізації проекту встановлення трансконтинентальної прозорості ланцюжка „upstream – midstream – downstream”. МЕА чи Секретаріат Енергетичної Хартії могли б стати епіцентром такої ініціативи. Це надзвичайно важливо з огляду на те, що енергоресурси стають дедалі більше знаряддям здійснення політичних впливів, своєрідною енергетичною зброєю.

Доцільно створити загальнонаціональний інтернет-ресурс з повним реєстром операторів енергетичної галузі по секторах. Була б доцільною транспарентизація (своєрідна люстрація) операторів, особливо тих, з якими пов'язана нетранспарентність роботи нафтогазового сектору або їх правонаступниками. Якщо б в результаті такого транспарентизації з'ясувалось, що частина доходів операторів ринку генерувались за рахунок неадекватних ставок тарифів та цін, то це б послужило підставою для проведення спеціальних розслідувань з відповідними фінансовими чи майновими санкціями, у випадку підтвердження зловживань.

Особливе значення має прозорість контрактів, тарифів та цін. Секретаріат Енергетичної Хартії рекомендує в цьому контексті естонський досвід, де була створена Рада із захисту прав споживачів, що відіграє функцію громадського наглядового органу, який захищає споживачів на низовому рівні.

Серйозною проблемою є непрозорість виплат з бюджетів компаній та надходжень до держбюджету з боку суб'єктів-платників податків в нафтогазовому секторі. В цьому контексті заслуговує на увагу ініціатива „Публікуй, що платиш, публікуй, що отримуєш” (<http://www.publishwhatyoupay.org>; <http://revenuewatch.org>). Реалізація такого підходу дозволяє мінімізувати корупційне навантаження на бізнес та максимізувати рівень довіри соціуму до урядових структур (фіскальних органів, передусім) та компаній-монополістів.

Важливе значення має поширення проектів прозорості на інші сектори економіки – вуглевидобувний, гірничорудний (видобуток залізної руди, уранової сировини), електроенергетичний (теплоенергетика, атомна енергетика), транспортний (залізниця, морські порти).

Неурядовим організаціям, особливо на регіональному рівні, доцільно утворювати коаліції (альянси) з метою встановлення контролю структур громадянського суспільства над використанням надр, енергетичної та транспортної інфраструктури (зокрема, регіональних дистрибуційних мереж – облгазів, обленерго) через реалізацію відповідних моніторингових проектів. В цьому контексті важливе значення має взаємодія з засобами масової інформації. Доцільне об'єднання журналістів в неформальні мережі (мережі журналістів-дослідників) з метою проведення відповідних тематичних досліджень (розслідувань). Це здатне надати необхідний поштовх структурам громадянського суспільства та змусити органи державної влади діяти в руслі національних інтересів, ліквідовуючи непрозорі, корупційні схеми використання суспільних ресурсів в інтересах вузького кола корумпованих політиків та олігархів.

## **7. Діяльність по Проекту.**

Здійснено підготовку низки матеріалів (інтерв'ю, коментарі та публікації), що заторкують проблематику транспарентності в галузі ПЕК, зокрема:

- інтерв'ю та коментарі провідним українським виданням: тижневик „Дзеркало тижня”, „Економические известия”, „День”, „Газета по-киевски”, Інтернет-видання „UAEnergy” та „ЛІГА БізнесІнформ”
- публікації в журналах „Главред”, „Чорноморська безпека” та польській „Речі посполитій”

- радіофіри на „Радіо „Свобода”, „Радіо Ера-FM”, „Німецька хвиля”, УР-1
- телефіри в програмах „Свобода слова” на телеканалі ICTV, “Точка зору” на УТ-1, „Актуально” на УТ-1 (міжнародний)
- телемости Варшава – Київ програми „Студія „Всход” польського телебачення
- експертні круглі столи в Агентстві „Главред-Медіа” та РІА „Новости”

Координатором Проекту за сприяння Інституту Східних Студій (Республіка Польща) 5 вересня в Криниці Гурській на XVII Економічному Форумі було організовано та проведено дискусійний семінар „Енергетична монополія – виклики для Європи”. Також взято участь в низці міжнародних експертних зустрічей:

- круглий стіл у Києві „Нефть и газ в судьбе российско-украинских отношений», 18.10.2007 р.
- II Енергетичний Форум у Празі 4-6 листопада 2007 р;
- круглий стіл «Шляхи досягнення енергонезалежності в Україні» з питань реформування газового сектору 21 листопада 2007 р в Посольстві Польщі в Україні;
- І іспансько-український семінар у Барселоні 3-4 грудня 2007 року.

Проведено семінар для журналістів за участі представників Секретаріату Кабінету міністрів, Секретаріату Президента України та викладацького складу МІМ-Київ 14 грудня 2007 року.

Проведено серію зустрічей-інтерв'ю з менеджментом іноземних нафтогазових компаній, що працюють в Україні з метою індикації оцінок зарубіжними суб'єктами економічної діяльності стану транспарентності нафтогазового комплексу України.

По запрошенню Комітету з питань економічної політики Національної Ради Словачької Республіки здійснено поїздку до Братіслави 6-9 листопада 2007 р. для ознайомлення з досвідом словацької сторони по забезпеченню прозорості функціонування нафтогазового сектору. Залучено зарубіжних експертів до підготовки фрагментів завершального звіту з Республіки Польща та Словачької Республіки.

## **8. Можливі напрямки подальшого розвитку Проекту**

У результаті реалізації Проекту було б бажаним та доцільним трансформувати його довготривалій перспективі в низку інших проектів в розвиток:

### ***“Горизонтальний” розвиток***

- Створення журналістсько-експертної мережі енергетичних розслідувань (шельфовий видобуток, прокладка “Південного потоку” тощо)

### ***“Вертикальний” розвиток***

- Розробка проектів законодавчих ініціатив на базі напрацьованих рекомендацій експертної групи (адаптація норм ЄС в нормативно-правову базу України)
- Циркуляція фінансових потоків нафтогазового сектору в контексті бюджетної політики
- Прозорість діяльності регіональних газопостачальних компаній (облгазів)

### ***Міжнародний формат***

- Транснаціональний проект прозорості транзитних трубопровідних систем постачання вуглеводневих ресурсів (Центральна Азія – РФ – Україна – ЄС, Каспій – Південний Кавказ – Чорне море – Україна – ЄС)

Важливе значення мало б поширення проектів прозорості на інші сектори економіки:

- вуглевидобувний,
- гірничорудний (видобуток залізної руди, уранової сировини),
- електроенергетичний (теплоенергетика) та атомноенергетичний,
- транспортний (залізниця, морські порти).