



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

### КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

## РІШЕННЯ

від "2" грудня 2020 р.

№ 56/2

Щодо законопроектів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування (реєстр. № 4187) та про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення надрокористування (реєстр. № 4187-1)

Комітет з питань екологічної політики та природокористування розглянув законопроекти про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування (реєстр. № 4187), внесений народними депутатами України Якименком П. В., Маріковським О. В., Задорожним А. В., Криворучкіною О. В., Кривошеєвим І. В., Прощуком Е. П., Андрійовичем З. М. та іншими народними депутатами України, а також про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення надрокористування (реєстр. № 4187-1), внесений народними депутатами України Бондаренком О. В., Наталухою Д. А., Мезенцевою М. С. та іншими народними депутатами України, і відзначає.

Метою обох законопроектів визначено створення прозорої, простої та зрозумілої системи користування надрами, зменшення надмірного державного впливу на галузь, підвищення конкуренції та легалізація відносин у сфері користування надрами.

При цьому **законопроект (реєстр. № 4187)** передбачає внесення ряду змін до Кодексу України про надра (далі – КУН), Земельного кодексу України (далі – ЗК України), Гірничого Закону України, законів України "Про нафту і газ", "Про оцінку впливу на довкілля", зокрема щодо: створення Інтерактивної карти корисних копалин України; запровадження нового виду користування надрами, коли вони надаються для геологічного вивчення з подальшим видобуванням корисних копалин (промисловою розробкою); скасування постійного надрокористування; збільшення із 5 років (як це передбачено на даний час) до 20 років строку короткострокового користування надрами; визначення порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, їх переоформлення

через спеціальний електронний кабінет; встановлення випадків та порядку надання такого дозволу без проведення аукціону тощо. Передбачається, що це дозволить встановити, зокрема, "прозору та конкурентну процедуру отримання спеціального дозволу, що сприятиме виходу галузі із тіньового сектору і покращення інвестиційного клімату країни".

До запропонованого законопроекту можна висловити ряд зауважень. Зокрема, згідно з назвою проекту в ньому мають визначатися питання підтримки розвитку вітчизняних "галузей надрокористування", проте визначення таких галузей у законопроекті не надано. Зміст запропонованих змін до статті 5 КУН не відповідає її предмету, нечітко визначено інформацію про ділянки надр, щодо яких оголошено конкурс, яка має відображатися на ній, що може призвести до ускладнень у правозастосуванні, не встановлені критерії та порядок, за якими визначається державне підприємство - адміністратор запропонованих державних реєстрів, що підвищує корупційні ризики при його визначенні, про що зазначено у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

Ряд статей законопроекту не узгоджуються між собою та з положеннями чинних законодавчих актів, містять дублювання положень. Зокрема, запропонована редакція частини 3 статті 13 КУН містить дублювання положень запропонованої редакції частин 1 і 2 цієї статті, запропонована редакція абзацу 2 частини 1 статті 14 КУН та абзацу 2 частини 3 статті 15 КУН не узгоджується із формулюваннями чинної статті 20 КУН, запропонована редакція частини 2 статті 15<sup>1</sup> КУН не узгоджується із запропонованим абзацом 8 пункту 9 частини 1 статті 16<sup>1</sup> КУН, зміст запропонованої редакції статті 20 КУН (після виключення частини 1) не узгоджується з її назвою, запропонована редакція частини 1 статті 23 КУН не узгоджується з пунктом "г" частини 1 статті 90 та пунктом "в" частини 1 статті 95 ЗК України, зміст запропонованого терміну "Інтерактивна карта корисних копалин України" не узгоджується з частиною 2 статті 193 ЗК України та частинами 1 і 3 статті 43 КУН, зміст запропонованої нової частини 9 статті 5 КУН не узгоджується з чинними статтями 5 і 43 КУН тощо.

На думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України ряд положень законопроекту носять дискусійний характер і потребують уточнення. Зокрема, збільшення строку короткострокового користування надрами з 5 до 20 років, що передбачається у частині 2 нової редакції статті 15 КУН є дискусійним, оскільки строк у 20 років важко визнати короткостроковим. Запропонованою частиною 9 статті 16 КУН пропонується дозволити продавати, використовувати у вигляді застави або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами. Таке довільне розпорядження правами, може негативно позначитися на ефективності видобування відповідних корисних копалин. Запропонована редакція частини 11 статті 16 КУН не передбачає видачу дублікатів спеціальних дозволів на користування надрами, проте бланки спеціальних дозволів на користування надрами можуть з різних причин бути пошкодженими, втраченими тощо, з чим і пов'язана необхідність видачі відповідного дублікату. Положення запропонованої нової статті 16<sup>1</sup> КУН вже частково визначені у чинній статті 16 КУН, проте запропонованими абзацом 3 частини 1 і абзацом 3 частини 5 статті

16<sup>1</sup> КУН не визначено, які документи для отримання дозволу мають подавати юридичні особи. Скасування гірничого відводу (запропонована редакція статті 17 КУН) може призвести до негативного впливу на довкілля та порушення прав інших осіб на надра, виключення із законодавчих актів назви документа, яким засвідчується право на користування надрами. Виключення статті 22 КУН (щодо обмежень надання надр для захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин, скидання стічних вод) може негативно позначитися на екологічній безпеці, житті та здоров'ї людей.

Виключення із статті 23 КУН частини 3 щодо погодження на місцевому рівні видобування корисних копалин місцевого значення і торфу може призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища, підвищить ризики негативного впливу на довкілля внаслідок дій землевласників та землекористувачів, а позбавлення органів місцевого самоврядування (шляхом виключення пункту 1 статті 9 і пункту 1 статті 10 КУН) права надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення може призвести до підвищення ризиків нецільового та небезпечного для людини і довкілля надрокористування.

У супровідних документах до законопроекту відсутнє обґрунтування та розрахунки запропонованого визначення у змінах до статті 34 КУН розміру початкової ціни продажу на електронному аукціоні спеціального дозволу на геологічне вивчення ділянок надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням (промисловою розробкою родовищ), на ділянках надр, де відсутні затверджені у встановленому порядку запаси корисних копалин, для різних видів корисних копалин.

Ряд запропонованих змін збільшують екологічні ризики надрокористування. Зокрема, запропоновані зміни до статті 51 КУН у частині розробки родовищ твердих, рідких і газоподібних корисних копалин та переробки мінеральної сировини без погодження їх проектів з відповідним центральним органом виконавчої влади підвищує ризики недотримання надрокористувачами вимог екологічної та інших видів безпеки. Запропоноване виключення з частини 1 статті 26 Закону України "Про нафту і газ" припису про тимчасове зупинення дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами у разі неодноразового порушення вимог законодавства щодо охорони довкілля і раціонального використання нафтогазоносних надр може негативно позначитися на довкіллі у цілому, екологічній безпеці, здоров'ї населення. Доповнення стаття 149 ЗК України новою частиною 11 щодо вилучення земельних ділянок лісгосподарського призначення без отримання згоди землекористувачів для цілей видобутку корисних копалин загальнодержавного значення не враховує право землекористувачів самостійно господарювати на землі (пункт "а" частини 1 статті 95 ЗК України) та не сприятиме збереженню лісового фонду.

Проект вимагає узгодження тексту законопроекту та порівняльної таблиці до нього.

**Альтернативний законопроект (реєстр. № 4187-1)**, як і основний, за задумом авторів спрямований на створення прозорості, простої та зрозумілої

системи користування надрами, зменшення надмірного державного впливу на галузь, підвищення конкуренції та легалізація відносин у сфері користування надрами. Частина його положень за змістом збігається з відповідними положеннями основного законопроекту (реєстр. № 4187), зокрема щодо: Інтерактивної карти корисних копалин (зміни до статті 8 КУН); видів та строків користування надрами (зміни до статей 14, 15 КУН); частини випадків, коли спеціальний дозвіл на користування надрами надається без аукціону; змісту угоди про користування надрами (зміни до статті 16<sup>1</sup> КУН); запровадження плати за користування надрами (зміни до статті 28 КУН); вилучення земельних ділянок для цілей видобутку корисних копалин загальнодержавного значення (зміни до статті 149 ЗК України, щодо яких актуальними залишаються зауваження Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до відповідних положень законопроекту реєстр. № 4187.

Відмінність законопроекту реєстр. № 4187-1 від основного за задумом суб'єктів права законодавчої ініціативи, в тому, що він пропонує більш повну та всеосяжну реформу надрокористування, не містить потенційно корупціогенних положень, не посилює адміністративний тиск на надрокористувачів та передбачає ряд комплексних заходів з забезпечення енергетичної безпеки України та врегулювання проблемних моментів землекористування. Для цього в ньому, зокрема: визначається право громадян України на отримання частини доходу держави від оподаткування надрокористування (зміни до статті 4 КУН); власнику спеціального дозволу на користування надрами дозволяється відчужувати надані йому цим дозволом права не лише повністю (як у проекті реєстр. № 4187), а й частково (зміни до статті 16 КУН); уточнюється порядок продажу спеціального дозволу на користування надрами за результатами електронного аукціону (нова стаття 16<sup>2</sup> КУН); запроваджується зупинення права користування надрами (нова стаття 25<sup>1</sup> КУН); визначаються питання компенсації витрат держави за проведені геологорозвідувальні роботи (зміни до статті 39 КУН); врегульовується встановлення земельних сервітутів для потреб надрокористування (нова стаття 66<sup>2</sup> ЗК України) тощо.

До запропонованого законопроекту можна висловити ряд зауважень, на які також вказує Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України. Зокрема, отримання частини доходу держави від оподаткування надрокористування у порядку встановленому законом про економічний паспорт українця (нова частина статті 4 КУН) не є предметом КУН, містить посилання на нечинне законодавство, оскільки відповідний законопроект про економічний паспорт українця (реєстр. № 2754) знаходиться на розгляді Верховної Ради України.

Законопроект містить ряд неузгодженостей та неточностей. Зокрема, пропонується виключити пункти 7 і 8 із статті 9<sup>1</sup> та пункти 3 і 4 статті 10 КУН щодо припинення права на користування ділянкою надр та здійснення контролю за використанням та охороною надр обласними, Київською та

Севастопольською міськими радами. Це не узгоджується з чинною статтею 27 КУН, зміни до якої вносити не передбачається. Запропоноване новою статтею 25<sup>1</sup> КУН зупинення права користування надрами органом з питань надання дозволу за рішенням суду не узгоджуються з чинною статтею 57 КУН. Потребує уточнення посилання на який Закон дається у пункті 3 нового розділу X "Перехідні положення". Питання встановлення сервітуту для потреб надрокористування (запропонована нова стаття 66<sup>2</sup> ЗК України) доцільно врегулювати у главі 16 "Право земельного сервітуту" замість глави 13 "Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення".

Нова редакція статті 4<sup>1</sup> Закону України "Про нафту і газ" щодо особливостей реалізації нафти сирової, газового конденсату власного видобутку і скрапленого газу не належить до предмету запропонованого законопроекту, яким є спрощення надрокористування. Крім того, потребує додаткового обґрунтування цінова прив'язки стартової ціни на біржових торгах для нафти сирової і газового конденсату власного видобутку до котирувань нафти російської сировини URALS (Urals (Mediterranean) та Urals (Rotterdam)) без врахування котирувань інших відомих світових марок нафти (Brent, WTI). Відповідно до частини 5 нової редакції зазначеної статті у ході біржових торгів ціна нафти сирової і газового конденсату власного видобутку та скрапленого газу власного виробництва може вільно встановлюватися між продавцем та покупцем на конкурентних засадах, тобто кінцева ціна продажу може бути меншою за стартову, що створює певні корупційні ризики.

Частина 2 статті 79<sup>1</sup> ЗК України доповнюється новим абзацом про формування земельних ділянок за проектами землеустрою згідно з межами спеціального дозволу на користування надрами. Це не узгоджується із статтею 55<sup>1</sup> Закону України "Про землеустрій", а сама пропозиція встановлення такого сервітуту на думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України є дискусійною. При цьому поза увагою законопроекту залишилось розмежування випадків, коли сервітуту встановлюються за проектами землеустрою та за технічною документацією із землеустрою. Аналогічне зауваження є актуальним і щодо нового абзацу 7 частини 1, нових абзаців частини 14 статті 123, нових абзаців частини 2 статті 186<sup>1</sup> ЗК України, нової статті 50<sup>1</sup> Закону України "Про землеустрій".

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що деякі запропоновані зміни до ЗК України порушують права власників та користувачів земельних ділянок. Зокрема, доповнення новим абзацом частини 4 статті 98 ЗК України про те що положення цієї частини не застосовуються у випадку встановлення земельних сервітутів для потреб надрокористування у межах спеціального дозволу на земельних ділянках державної та комунальної власності ставить власника земельної ділянки у нерівні умови порівняно з особою, на користь якої встановлюється сервітут. Те ж стосується нової редакції абзацу 2 частини 11 статті 186<sup>1</sup> ЗК України яка скасовує відповідні погодження для надрокористувачів порівняно

з іншими власниками та користувачами земельних ділянок. Нова редакція частини 2 статті 207 у частині виключення положень про відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва створює ризики безконтрольного та безоплатного погіршення та ліквідації сільськогосподарських угідь та земель лісгосподарського призначення. Те ж саме стосується змін до частини 1 статті 208 ЗК України, а нові частини статті 9 Закону України "Про державну експертизу землепорядної документації" створюють ризики погіршення якості особливо цінних земель та земель лісгосподарського призначення аж до їх втрати.

**Обидва законопроекти** вимагають техніко-юридичного та редакційного доопрацювання, на що звертає увагу Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України.

Прикінцевими та перехідними положеннями законопроектів пропонується Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня опублікування відповідного Закону привести свої нормативно-правові акти у відповідність із Законом і забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із Законом. У разі прийняття законопроектів, що потребуватимуть внесення змін до ряду нормативно-правових актів, до нього має додаватися перелік таких актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроектів у разі їх прийняття, як це передбачено частиною 8 статті 90 Регламенту Верховної Ради України.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своїх висновках надало ряд зауважень до обох законопроектів.

Держгеонадра підтримує законопроект реєстр. № 4187.

До Комітету надійшли листи Асоціації газовидобувних компаній України та Американської торгівельної палати в Україні, у яких зауваження і пропозиції до обох законопроектів, які стосуються посилення податкового навантаження та значних ризиків для добросовісних надрокористувачів.

До обох законопроектів надійшли листи НАЗК про початок проведення їх антикорупційної експертизи.

Зважаючи на викладене, Комітет **в и р і ш и в:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування (реєстр. № 4187), поданий народними депутатами України Якименком П. В., Маріковським О. В., Задорожним А. В., Криворучкіною О. В., Кривошеєвим І. В., Прощуком Е. П., Андрійовичем З. М. та іншими народними депутатами України, прийняти за основу.

2. При підготовці законопроекту до другого читання використати окремі положення альтернативного законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення надрокористування (реєстр. № 4187-1),

поданого народними депутатами України Бондаренком О. В., Наталухою Д. А., Мезенцевою М. С. та іншими народними депутатами України.

3. Співдоповідачем при розгляді законопроекту від Комітету визначити Голову Комітету, народного депутата України Бондаренка Олега Володимировича.

**Голова Комітету**

**О. БОНДАРЕНКО**