

Експертний висновок
до законопроекту згідно зі статтею 27
Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування» (реєстраційний № 4187 від 05.10.2020), внесений народними депутатами України Якименком П. В., Маріковським О. В. та іншими.

2. Завдання законопроекту

Законопроектом вносяться зміни до Кодексу України про надра, Земельний кодекс України, Гірничий Закон України, Закон України «Про нафту і газ», Закон України «Про оцінку впливу на довкілля».

Законопроектом запроваджується:

інтерактивна карта корисних копалин України – інформаційний ресурс, розміщений на офіційному вебсайті зазначеного органу в мережі Інтернет, що відображає відомості про Державний фонд надр України, у тому числі про Державний фонд родовищ корисних копалин на основі Державного кадастру родовищ корисних копалин та їх проявів, та відомості про межі земельних ділянок на основі Державного земельного кадастру;

геологічне вивчення замінюється на комплексний (наскрізний) спецдозвіл, у рамках якого дозволяється поєднувати розвідку корисних копалин з їх видобутком;

встановлюється вичерпний перелік випадків надання спеціального дозволу без проведення аукціону;

визначаються особливості проведення продажу спеціального дозволу на користування надрами за результатами електронного аукціону;

передбачається подання документів та звітності в електронній формі через електронний кабінет;

встановлюється вичерпний перелік випадків, коли можливе зупинення дозволу на користування надрами;

встановлюється право власника спеціального дозволу на користування надрами продавати, використовувати у вигляді застави або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як вклад у спільну діяльність, з переходом прав та обов'язків до нового власника спеціального дозволу.

Законопроектом скасовується:

гірничий відвід для об'єктів, розробка яких здійснюється не підземним способом;



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат 58E2D9E7F900307B040000009E0E2F0014838300

Підписувач Драганчук Юрій Олегович

Дійсний з 24.04.2020 13:01:11 по 24.04.2022 13:01:11

Міністерство фінансів України



47030-10-3/33033 від 28.10.2020

вимога проведення оцінки впливу на довкілля на ділянках бурштиноносних надр, що розміщені на порушених земельних ділянках відповідно до переліку та координат, визначених Кабінетом Міністрів України; погодження місцевими громадами надання у користування місцевих корисних копалин;

скорочується список документів у пакеті на надання спецдозволу на видобування без аукціону.

Законопроектом унормовуються на рівні закону:

випадки, у яких спеціальний дозвіл надається без проведення аукціону; визначення початкової ціни спецдозволів на ділянках надр без затверджених запасів (неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за гектар ділянки надр за рік користування);

визначення вартості вторинної та первинної державної геоінформації; правила доступу до первинної геологічної інформації, що є державною власністю;

порядок внесення нововиявленої корисної копалини до спецдозволу; порядок надання спецдозволів на користування надрами; порядок використання координат у системі WGS 84; порядок припинення права користування надрами; порядок обмеження, тимчасового зупинення користування надрами; повноваження органу державного геологічного контролю та органу державного гірничого нагляду.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

За інформацією розробника, реалізація положень законопроекту не потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Оцінити вартісну величину впливу на показники бюджету неможливо, оскільки розробниками не надано фінансово-економічних розрахунків.

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Пропозиції щодо покриття можливих втрат бюджету відсутні.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Законопроект не відповідає нормам статті 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якою до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

1) підпунктом 8 пункту 1 розділу I законопроекту передбачається внести зміни до статті 16 Кодексу України про надра та підпунктом 1 пункту 3 розділу

І передбачається внести зміни до статті 14 Закону України «Про нафту і газ», згідно з якими *встановлюється право власника спеціального дозволу на користування надрами продавати, використовувати у вигляді застави або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як вклад у спільну діяльність, з переходом прав та обов'язків до нового власника спеціального дозволу.*

Також підпунктом 16 пункту 1 розділу I законопроекту пропонується частину першу статті 24 Кодексу України про надра доповнити новим пунктом, згідно з яким *користувачі надр мають право продавати, використовувати у вигляді застави або в інший спосіб відчужувати права, надані їм спеціальним дозволом на користування надрами.*

Відповідно до статті 5 Кодексу України про надра всі ділянки надр, як ті, що використовуються, так і не залучені до використання, належать до державного фонду надр, тобто є державною власністю. Будь-які операції з ділянками надр неможливо здійснювати окремо від земельної ділянки, де вони знаходяться. При цьому відповідно до статті 81 Закону України «Про оренду землі» право на оренду земельної ділянки державної або комунальної власності не може бути відчужено її орендарем іншим особам, внесено до статутного капіталу, передано у заставу.

Таким чином, запровадження норми щодо відчуження права користування надрами іншим особам суперечить законодавству. Крім того, зазначена норма призведе до втрати державою контролю у сфері надрокористування, а саме:

- ускладнює адміністрування рентної плати за користування надрами та створює умови для ухилення користувачами надр від її сплати;
- створює вторинний ринок продажу прав на користування надрами без участі держави;
- надає можливість надрокористувачу, який втрачає право на користування надрами у випадках, визначених законодавством, передавати таке право іншій особі шляхом його відчуження. Наприклад, у разі, коли власник дозволу протягом 180 календарних днів (для родовищ нафти та газу) не приступив до користування надрами;

2) підпунктом 18 пункту 1 розділу I законопроекту передбачається внести зміни до статті 28 Кодексу України про надра, згідно з якими пропонується *встановити новий податок – плату за користування ділянками надр, який встановлюватиметься Податковим кодексом України.* При цьому у пояснювальній записці до законопроекту мету запровадження плати за користування ділянками надр не зазначено.

Слід зауважити, що пунктом 1.1 статті 1 Податкового кодексу України (далі – Кодекс) встановлено, що відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначення вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні, регулюються Кодексом.

Так, статтею 9 Кодексу визначено перелік загальнодержавних податків та зборів, до якого належить, зокрема, рентна плата, яка відповідно до статті 251 Кодексу складається з рентної плати за:

- користування надрами для видобування корисних копалин;
- користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;
- користування радіочастотним ресурсом України;
- спеціальне використання води;
- спеціальне використання лісових ресурсів;
- транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України.

Таким чином, такий податок, як плата за користування ділянками надр, Кодексом не передбачений, а отже і не підлягає сплаті, оскільки відповідно до пункту 9.4 статті 9 Кодексу установа загальнодержавних податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється.

Крім того зазначаємо, що запровадження нового податку – плати за користування ділянками надр корисних копалин з метою розв'язання проблеми низького рівня розробки існуючих ділянок та спонукання надрокористувачів відмовлятися від «сплячих» спеціальних дозволів на користування надрами, Міністерством фінансів України не підтримується, враховуючи таке:

- запровадження нового податку – плати за користування ділянками надр корисних копалин призведе до додаткового фінансового навантаження на суб'єкти господарювання;

- по суті законопроект пропонується перекласти функцію контролю за ефективністю виконання гірничими підприємствами умов, визначених у спеціальних дозволах на користування надрами, з спеціального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, уповноваженого здійснювати державний контроль і нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною відповідно до Кодексу України про надра та Закону України «Про нафту і газ», на контролюючі податкові органи одночасно. Відповідно до законодавства України органи державної податкової служби є контролюючими органами у сфері справляння податків;

- запропонований механізм сплати плати за користування ділянками надр корисних копалин за своєю економічною суттю є штрафною санкцією за нераціональне користування ділянкою надр та невиконання умов, визначених у спеціальному дозволі на користування надрами;

- адміністрування плати за користування ділянками надр корисних копалин вимагатиме додаткових витрат часу, трудового ресурсу, бюджетних коштів та спеціальної підготовки податківців в частині законодавства у сфері геології та розробки надр;

- витрати на обслуговування нового податку, а саме ведення звітності, здійснення перевірки отриманих платежів до бюджету тощо, можуть бути більшими ніж фактичне надходження коштів від вказаного податку.

Таким чином, підпункт 18 пункту 1 розділу I проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування» підлягає виключенню;

3) підпунктом 20 пункту 1 розділу I законопроекту передбачається внести зміни до статті 37 Кодексу України про надра, згідно з якими пропонується визначити, що геологічне вивчення надр, передбачене державними програмами розвитку мінерально-сировинної бази України, *здійснюється за рахунок коштів, що є частиною сплачених рентних платежів за попередній рік.*

Відповідно до статті 3 Бюджетного Кодексу України бюджетний період для всіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, становить один календарний рік, який починається 1 січня кожного року і закінчується 31 грудня того ж року. Податки (рентні платежі) сплачені у попередньому році не можуть бути джерелом фінансування видатків поточного року.

Крім того зазначаємо, що фінансування державних програм розвитку мінерально-сировинної бази України повинно відповідати Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року», яким зазначено, що обсяги бюджетного фінансування Програми повинні відповідати фінансовим можливостям держави;

4) підпунктом 7 пункту 1 розділу I законопроекту пропонується доповнити статтю 15-1 Кодексу України про надра новим положенням, відповідно до якого *провадження планованої діяльності з видобування корисних копалин, передбаченої Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», на ділянках бурштиноносних надр, що розміщені на порушених земельних ділянках відповідно до переліку та координат, визначених Кабінетом Міністрів України, передбачатиме затвердження проектної документації щодо проведення рекультивації відповідної земельної ділянки у встановленому законодавством порядку та не підлягатиме обов'язковій оцінці впливу на довкілля.*

Запропонована норма суперечить статті 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», відповідно до якої здійснення оцінки впливу на довкілля є обов'язковим у процесі прийняття рішень про провадження планованої діяльності та підлягає оцінці впливу на довкілля до прийняття рішення про провадження планованої діяльності. Видобування корисних копалин, крім корисних копалин місцевого значення, які видобуваються землевласниками чи землекористувачами в межах наданих їм земельних ділянок з відповідним цільовим використанням, відноситься до другої категорії видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля.

Крім цього, відповідно до частини другої статті 25 Господарського кодексу України органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що

регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції.

5) підпунктами 1, 2, 4 пункту 4 розділу I законопроекту пропонується внести зміни до статей 66, 99 та 186 Земельного кодексу України, відповідно до яких, зокрема:

- земельні ділянки усіх форм власності та категорій надаватимуться власникам спеціальних дозволів на користування надрами з *метою геологічного вивчення*, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням (промислової розробки родовищ) корисних копалин загальнодержавного значення та видобуванням (промислової розробки родовищ) корисних копалин загальнодержавного значення шляхом встановлення земельних сервітутів згідно з межами та строками дії відповідних спеціальних дозволів на користування надрами з *правом будівництва та розміщення споруд/об'єктів, пов'язаних із зазначеним видом діяльності*;

- власники або землекористувачі земельних ділянок чи інші заінтересовані особи можуть вимагати встановлення земельних сервітутів, зокрема право на користування земельною ділянкою *для потреб геологічного вивчення*, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням (промислової розробки родовищ) корисних копалин загальнодержавного значення та видобуванням (промислової розробки родовищ) корисних копалин загальнодержавного значення з *правом будівництва та розміщення споруд/об'єктів, пов'язаних із зазначеним видом діяльності*;

- технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюється право сервітуту на користування земельною ділянкою *для потреб дослідно-промислової розробки родовищ бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення та/або видобування бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення з правом будівництва та розміщення споруд/об'єктів, пов'язаних із зазначеним видом діяльності*, погоджується землевласником або землекористувачем і затверджується особою, яка набуває право сервітуту.

Запропоноване доповнення в частині *надання права будівництва та розміщення споруд/об'єктів, пов'язаних із дослідно-промисловою розробкою родовищ бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення та/або видобуванням бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення* не узгоджується із статтею 14 Кодексу України про надра, оскільки зазначена стаття не передбачає такого виду користування надр;

б) підпунктом 3 пункту 4 розділу I законопроекту пропонується доповнити статтю 149 Земельного кодексу України новим положенням, відповідно до якого для цілей видобутку корисних копалин загальнодержавного значення, вилучення земельних ділянок лісогосподарського призначення державної або комунальної

власності здійснюватиметься *без отримання згоди землекористувачів*, на підставі рішень органів, зазначених у частині другій цієї статті.

Запропоноване положення не узгоджується із статтею 50 Закону України «Про землеустрій», відповідно до якої проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок включають, зокрема, письмову згоду землевласника (землекористувача), засвідчену нотаріально (у разі викупу (вилучення) земельної ділянки в порядку, встановленому законодавством), або рішення суду.

Таким чином законопроект в запропонованій редакції **не підтримується**.

**Заступник Міністра фінансів України
з питань європейської інтеграції**

Юрій ДРАГАНЧУК