



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**
Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83
E-mail: callcentre@minjust.gov.ua,
themis@minjust.gov.ua,
Web: <http://www.minjust.gov.ua>,
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Міністерство захисту довкілля
та природних ресурсів України**

Щодо проекту Закону України

У зв'язку із листом заступника Державного секретаря Кабінету Міністрів України Віктора Поліщука від 25 березня 2021 року № 9745/0/2-21 у Міністерстві юстиції України в межах компетенції розглянуто лист Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування від 24 березня 2021 № 04-15/03-2021/104989 стосовно доопрацьованого проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами» (далі – проект Закону) (реєстр. № 4187), поданого народними депутатами України Бондаренком О. В., Якименком П. В., Маріковським О. В. та іншими народними депутатами України, і повідомляється.

На виконання доручення Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала від 27 жовтня 2020 року № 43822/1/1-20 до листа Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування від 23 жовтня 2020 року № 04-15/11-2020/191818 в Міністерстві юстиції України знаходився на опрацюванні проект Закону «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., Прошуком Е. П., Андрійовичем З. М. та іншими народними депутатами України.

У зв'язку з цим зазначаємо, що надані до зазначеного законопроекту більшість зауважень і пропозицій, які були спрямовані на адресу Міндовкілля листом Мін'юсту від 06 листопада 2020 року № 49734/15888-4-20/8.2.2, в цілому залишаються актуальними.

Водночас урахувуючи те, що проект Закону в результаті доопрацювання зазнав окремих змін, висловлюємо деякі зауваження та пропозиції до нього.

1. До підпункту 1 пункту 1 розділу I проекту Закону, яким передбачається внесення зміни до статті 4 Кодексу в частині доповнення її новою частиною такого змісту: «З метою безпосередньої реалізації права власності Українського народу на надра та для забезпечення економічних та соціальних інтересів громадян щодо прозорого використання та справедливого розподілу надр,

громадянам України надається право на отримання частини доходу держави від рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин. Розмір та порядок отримання громадянами України частини такого доходу встановлюється спеціальним законом.»), зазначаємо про таке.

Ураховуючи те, що проєкт Закону та закон, що регламентуватиме розмір та порядок отримання громадянами України частини доходу держави від рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин, прийняття якого передбачається, є взаємопов'язаними, прикінцеві положення проєкту Закону повинні містити положення щодо набрання чинності (веденням в дію) проєкту Закону одночасно із набранням чинності (введенням в дію) зазначеного закону.

При цьому відповідно до вимог законодавчої техніки, якщо в проєкті є посилання на інший закон, то зазначається його повна назва.

2. Зі змісту запропонованої редакції частини сьомої статті 5 Кодексу (підпункт 2 пункту 1 розділу I проєкту Закону) *формування державного фонду надр здійснюватиметься* центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр *без залучення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.*

В абзаці другому підпункту 1 пункту 1 розділу I проєкту Закону пропонується внести зміну до частини сьомої статті 5 Кодексу, якою передбачити, що *державний фонд надр* формується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

При цьому, чинна редакція зазначеної норми Кодексу передбачає, що *державний фонд надр формується* центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, *разом з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.*

Слід також зазначити, що згідно з частиною першою вказаної статті Кодексу *державний фонд надр включає* як ділянки надр, що використовуються, так і *ділянки надр, не залучені до використання*, в тому числі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони.

У зв'язку з цим зауважуємо, що запропоновані проєктом Закону положення не враховують вимоги статті 47 Кодексу (чинна редакція, зміни не передбачаються), якою передбачено, що *ділянки надр, надані для будівництва та експлуатації підземних споруд і для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, підлягають державному обліку центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.*

З огляду на зазначене, запропонована до статті 5 Кодексу зміна в частині виключення слів «разом з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці» потребує перегляду.

3. Абзацом двадцять другим підпункту 2 пункту 1 розділу I проєкту Закону передбачається, що «*Технічний адміністратор* єдиної інформаційної системи користування надрами та Державного веб-порталу «Інтерактивна карта користування надрами та геології України», Державного сховища геологічної інформації та кам'яного матеріалу є *підприємство та/або підприємства,*

визначені центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, котрі належать до сфери його управління чи щодо яких ним здійснюються повноваження з управління корпоративними правами держави (включаючи його дочірні підприємства).».

У зв'язку з цим зазначаємо, що відсутність у проекті Закону більш чітких положень щодо процедури визначення (обрання) технічного адміністратора та порядку його діяльності становить ризик виникнення корупціогенних факторів, що обумовлюється відсутністю порядку взаємодії між вказаним технічним адміністратором та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Слід також зауважити, що запропоновані проектом Закону зміни до статті 5 Кодексу не визначають зміст понять «Державне сховище геологічної інформації та кам'яного матеріалу», «Державний реєстр артезіанських свердловин», «Державний реєстр нафтових і газових свердловин» та «Державний реєстр спеціальних дозволів на користування надрами», вимог до їх ведення, що свідчить про незавершений механізм правового регулювання відповідних правовідносин.

4. Підпунктами 3, 4 пункту 1 розділу I проекту Закону пропонується внести зміни до статей 9¹, 10 Кодексу, виключивши з них пункт 1 щодо компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських рад, Ради міністрів Автономної Республіки Крим у порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законодавчими актами на надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення.

Водночас частинами першою, другою статті 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (базовий законодавчий акт України в цій сфері) встановлено, що природні ресурси України є власністю Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та *органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України, цим та іншими законами України.*

Так, згідно з пунктом «г» частини першої статті 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон) місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції *видають (переоформлюють, видають дублікати, анулюють) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом.*

Частиною третьою статті 39 Закону визначено, що до природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення. При цьому до природних ресурсів загальнодержавного значення належать *корисні копалини, за винятком загальнопоширених* (пункту «з» частини першої цієї статті Закону).

Поряд з цим відповідно до пункту 36 статті 26, пункту 22 частини першої статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання, як вирішення відповідно до закону питань про *надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу*, а виключно на пленарних засіданнях районної,

обласної ради – вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу.

З огляду на зазначене, та враховуючи те, що згідно з частиною першою статті 142 Конституції України *матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад* проєкт Закону в частині запропонованих вище змін потребує перегляду.

У зв'язку з викладеним потребують перегляду зміни, наведені в абзаці четвертому підпункту 14 пункту 1 розділу I проєкту Закону, яким передбачається виключити частину третю статті 23 Кодексу, згідно з якою видобування корисних копалин місцевого значення і торфу з застосуванням спеціальних технічних засобів, які можуть призвести до небажаних змін навколишнього природного середовища, погоджується з *місцевими радами*, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

5. Підпунктом 5 пункту 1 розділу I проєкту Закону пропонується внести зміни до статті 13 Кодексу України про надра, доповнивши її новою частиною третьою, якою передбачити, що:

«Користувачами надр, у тому числі користувачами надр на умовах угод про розподіл продукції не можуть бути:

юридичні особи, фізичні особи, *об'єднання юридичних осіб, що не є юридичною особою*, до яких застосовано спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України «Про санкції»;

юридичні особи, до кінцевих бенефіціарів яких застосовано спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України «Про санкції»».

Водночас об'єднання юридичних осіб, що не є юридичною особою, може бути користувачем надр відповідно до угоди про розподіл продукції за умови, що учасники такого об'єднання несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими угодою про розподіл продукції» з огляду на такі положення Закону України «Про угоди про розподіл продукції» (далі – Закон про угоди).

Відповідно до абзацу другого статті 1 Закону про угоди «інвестор (інвестори)» – це *громадянин України, іноземець, особа без громадянства, юридична особа України або іншої держави, об'єднання юридичних осіб, створене в Україні чи за її межами, особи, які діють окремо чи спільно, що має (мають) відповідні фінансово-економічні та технічні можливості або відповідну кваліфікацію для користування надрами та визначений переможцем (переможцями) конкурсу; особа, визначена абзацом п'ятнадцятим частини першої статті 7 цього Закону, у разі укладення угоди за участю такої особи; особа, яка набула прав та обов'язків, визначених угодою про розподіл продукції, в результаті передачі прав та обов'язків відповідно до статті 26 цього Закону.*

При цьому згідно з абзацом п'ятнадцятим частини першої статті 7 Закону про угоди в окремих випадках умови конкурсу можуть передбачати вимоги: щодо укладення угоди про розподіл продукції з *переможцем конкурсу та*

визначеним згідно з умовами конкурсу господарським товариством, 100 відсотків статутного капіталу якого належать державі, або господарським товариством, створеним за його участі, із зазначенням частки участі такого товариства в угоді про розподіл продукції. А відповідно до положень статті 26 Закону про угоди Інвестор має право передати повністю або частково свої права та обов'язки, визначені угодою про розподіл продукції, будь-якій юридичній або фізичній особі лише за згодою держави та за умови, що така особа має достатньо фінансових і технічних ресурсів, а також досвід організації діяльності, необхідні для виконання робіт, передбачених угодою. Відмова держави у такій згоді без поважних підстав не допускається. Якщо на запит інвестора щодо передачі прав та обов'язків, визначених угодою, Кабінет Міністрів України не дав відповіді протягом 90 днів з дня отримання запиту, згода держави вважається отриманою.

Якщо український інвестор передав свої права та обов'язки за угодою іноземцю або іноземній юридичній особі в порядку, передбаченому цією статтею, на вимогу іноземного інвестора, умови угоди про розподіл продукції можуть бути уточнені з урахуванням особливостей іноземного інвестування, передбачених цим Законом.

Однак, наведеними вище положеннями Закону про угоди (чинна редакція, зміни до якої не пропонуються) особливостей застосування до інвесторів, як користувачів надр, спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) відповідно до Закону України «Про санкції», не вбачається.

З огляду на зазначене, а також урахуовуючи предмет правового регулювання зазначеного законодавчого акта, вважаємо за доцільне передбачити відповідні положення в Законі про угоди.

6. У підпункті 6 пункту 1 розділу I проекту Закону передбачається, що надра надаються у користування за таким видом користування надрами, як «для геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки з подальшим видобуванням корисних копалин (промислова розробка)».

Водночас підпунктом 12 пункту 1 розділу I проекту Закону пропонується виключити частину першу статті 20 «Надання надр для геологічного вивчення» Кодексу, згідно з якою *для геологічного вивчення, в тому числі для дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення*, надра надаються у користування без надання гірничого відводу після одержання спеціального дозволу на геологічне вивчення надр.

При цьому згідно з частиною другою статті 20 Кодексу (чинна редакція, зміни до якої не пропонуються) *дослідно-промислова розробка родовищ корисних копалин загальнодержавного значення* здійснюється з метою уточнення їх окремих гірничо-геологічних та інших параметрів, вибору раціональних методів видобування мінеральної сировини на підставі проекту цих робіт, погодженого з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці. Видобуті під час дослідно-промислової розробки корисні копалини підлягають реалізації у загальному порядку.

Таким чином, виключивши зі статті 20 проекту Кодексу частину першу і не запропонувавши відповідних положень натомість, надання надр для геологічного вивчення в розумінні цієї статті, полягатиме лише в здійсненні дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного

значення, як складової геологічного вивчення, що є не логічним, враховуючи зміну, наведену у підпункті 6 пункту 1 розділу I проекту Закону.

Таким чином, зміни, наведені в підпунктах 6, 12 пункту 1 розділу I проекту Закону в частині визначення видів користування надрами потребують доопрацювання з метою взаємозгодження.

7. До підпунктів 8, 9 пункту 1 розділу I проекту Закону, якими пропонується викласти в новій редакції статтю 16 Кодексу та доповнити Кодекс статтею 16¹, висловлюємо такі зауваження і застереження.

7.1. Підпунктом 8 пункту 1 розділу I проекту Закону передбачено викладення статті 16 Кодексу про надра в новій редакції, яка в окремій частині врегульовує питання проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, та визначивши їх назву як «Спеціальні дозволи на користування надрами».

Водночас запропонована назва статті 16¹ Кодексу, а саме: «Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами» не відповідає її змісту, яка передбачає врегулювання питань, що стосуються виключно надання спеціальних дозволів на користування надрами без проведення аукціону.

7.2. Запропоновані підпунктами 8, 9 пункту 1 розділу I проекту Закону редакції статей 16, 16¹ Кодексу не відповідають принципу верховенства права, закріпленого в статті 8 Конституції України, а також містять в собі значний за обсягом законодавчий масив, який значною мірою не забезпечує належну ясність і доступність правового матеріалу, його логічний зв'язок та внутрішню узгодженість, що може призвести до неоднозначного підходу до його правозастосування та відповідно виникнення численних підстав для врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з користування надрами, у судовому порядку, виходячи з наступного.

Частиною тринадцятою статті 16 Кодексу (у редакції проекту Закону) пропонується визначити, що «Власник спеціального дозволу на користування надрами може повністю або частково, після розподілу запасів раніше розвіданих родовищ корисних копалин між ділянками та їх затвердження Державною комісією України по запасах корисних копалин, продавати, використовувати у вигляді застави або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, а також суб'єкту господарювання державного сектору економіки, підприємству, господарському товариству, у статутному капіталі якого не менш як 50 відсотків належить підприємству та/або господарському товариству, в якого є частка держави в статутному капіталі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як вклад у спільну діяльність.».

Положення щодо відчуження зазначеного права також передбачаються абзацами шістнадцятим, сімнадцятим підпункту 8, абзацом п'ятдесят четвертим підпункту 9, абзацом четвертим підпункту 15 пункту 1, абзацом четвертим підпункту 3 пункту 4 проекту Закону.

Зазначені положення в частині відчуження прав, наданих спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі потребують перегляду з огляду на таке.

1) Запровадження механізму відчуження прав на користування надрами виходить за межі обсягу права користування надрами та може призвести до

порушення права власності Українського народу і, як наслідок, права розпорядження цими природними ресурсами від імені Українського народу органами державної влади та місцевого самоврядування через порушення низки законодавчих актів України, в тому числі Конституції України, оскільки не відповідає основоположним засадам права власності на природні ресурси, визначених в Конституції України (стаття 13), Цивільному кодексі України (стаття 324) та Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (стаття 4), відповідно до положень яких, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу.

Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власникові належать права володіння, користування та розпорядження своїм майном (частина перша статті 317 Цивільного кодексу України).

Тому такі правомочності як, зокрема, володіння та розпорядження, належать виключно Українському народу. А отже, лише право користування надрами може належати іншим суб'єктам надрокористування, окрім власника.

Таким чином, виходячи з положень наведених законодавчих актів України, власники спеціальних дозволів на користування надрами не можуть самостійно розпоряджатись зазначеними вище об'єктами права власності Українського народу.

Аналогічні по суті зауваження також стосуються положень проєкту Закону, якими передбачається використання прав, наданих спеціальним дозволом на користування надрами у вигляді застави.

Крім того, незрозумілими є також підстави надання можливості користувачам надр здійснювати відчуження права на користування ділянками надр, набутих на конкурсних засадах (аукціонах) відповідно до статей 16, 34, 39, Кодексу та статті 14 Закону України «Про нафту і газ» (у редакції проєкту Закону), що може призвести до зловживань у зазначеній сфері правового регулювання враховуючи можливість набуття прав на користування надрами виключно з метою відчуження.

2) Відповідно до абзаців другого, четвертого частини першої статті 1 Закону про дозвільну, дозвільна система у сфері господарської діяльності – сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачою документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру;

документ дозвільного характеру – дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання.

У зв'язку з цим зауважуємо, що правами, наданими спеціальним дозволом на користування надрами, наділяються суб'єкти господарювання, зокрема, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці (пункт 2 частини другої статті 55 Господарського кодексу України).

З огляду на вказану норму, такими особами є фізичні особи – підприємці, а не фізичні особи.

7.3. Частина вісімнадцята статті 16 Кодексу (у редакції проекту Закону) передбачає, що «Переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, внесення до них змін, продовження строку дії спеціальних дозволів на користування надрами, зупинення їх дії або анулювання, поновлення їх дії у разі зупинення здійснюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр у встановленому цим Кодексом порядку».

Також підпунктами 2, 8, 9, 17, 26, 31 пункту 1, підпунктом 1 пункту 2, підпунктами 3, 5 пункту 4 розділу I, пунктом 3 розділу II проекту Закону передбачаються положення щодо врегулювання відносин, пов'язаних із продовженням строку, внесенням змін, а також зупиненням та поновленням дії спеціального дозволу на користування надрами.

Водночас правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів визначає Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про дозвільну).

З урахуванням положень статті 2 Закону про дозвільну дія цього Закону поширюється на дозвільні органи, адміністраторів, уповноважений орган та суб'єктів господарювання, які мають намір провадити або провадять господарську діяльність, окрім випадків, визначених частинами другою, третьою зазначеної норми.

При цьому проектом Закону не передбачається внесення змін щодо виключення зі сфери дії Закону про дозвільну відносин, пов'язаних з надрокористуванням.

У зв'язку з цим слід враховувати вимоги частини першої статті 4 Закону про дозвільну, відповідно до якої виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються:

- необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види;
- дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру;
- платність або безоплатність видачі (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру;
- строк видачі документа дозвільного характеру або відмови у його видачі;
- вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання документа дозвільного характеру;
- строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа;
- перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності;

перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Також зазначаємо, що в статті 4¹ Закону про дозвільну закріплені основні вимоги до порядку видачі документів дозвільного характеру або відмови в їх видачі, переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру, зокрема:

порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням відповідного дозвільного органу, погодженим з уповноваженим органом, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

порядок проведення дозвільної (погоджувальної) процедури, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру, що законами України віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування, встановлюється їх рішенням, а у випадках, передбачених законом, – на підставі типових порядків, затверджених Кабінетом Міністрів України;

порядок видачі документів дозвільного характеру, внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань записів про переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру визначається Кабінетом Міністрів України.

У разі переоформлення документа дозвільного характеру дозвільний орган не пізніше наступного робочого дня з дня переоформлення документа дозвільного характеру приймає рішення про визнання недійсним документа дозвільного характеру, що був переоформлений, з внесенням відповідних змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Строк дії переоформленого документа дозвільного характеру не може перевищувати строк дії, зазначений у документі дозвільного характеру, що переоформлявся.

У разі анулювання документа дозвільного характеру з підстав, не передбачених законом, документ дозвільного характеру підлягає поновленню за рішенням дозвільного органу або адміністративного суду. Поновлення документа дозвільного характеру відбувається шляхом здійснення відповідного запису в Єдиному державному реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Дотримання основних вимог до дозвільної системи у сфері господарської діяльності, що визначені в статтях 4, 4¹ Закону про дозвільну, є базисом для реалізації та виконання одного із основних принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, зокрема, установлення єдиних вимог до порядку видачі документів дозвільного характеру, їх переоформлення та відмови в їх видачі.

Законом про дозвільну непередбачено повноважень дозвільних органів щодо продовження строку дії спеціального дозволу, внесення до нього змін, зупинення та поновлення його дії, а також залишення заяви про надання спеціального дозволу без розгляду.

При цьому слід враховувати, що в пунктах 130, 133 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженого Законом України від 19 травня 2011 року № 3392-VI (змін до якого не вбачається), наведено такі назви документів дозвільного характеру: спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами, спеціальні дозволи на користування надрами у межах конкретних ділянок.

7.4. Запропонований проєктом Закону в частині першій статті 16¹ Кодексу перелік випадків надання спеціальних дозволів на користування надрами без проведення аукціону, *не є доступним та зрозумілим для оцінки*, оскільки пояснювальна записка до проєкту Закону *не містить будь-яких обґрунтувань, пояснень та критеріїв, які застосовувалися для визначення підстав надання спеціальних дозволів на користування надрами без проведення аукціону.*

В цілому вважаємо за доцільне зазначити, що надання спеціальних дозволів на користування надрами через механізм проведення аукціонів, на відміну від надання таких дозволів без проведення аукціонів, на нашу думку, *забезпечує максимально прозору та відкриту процедуру отримання спеціального дозволу на користування надрами, сприяє покращенню інвестиційного клімату у сфері надрокористування, запровадженню інноваційних методів у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також збільшенню надходжень до державного та місцевих бюджетів, тому перелік випадків надання спеціальних дозволів поза аукціонами, має бути обґрунтованим та максимально звуженим.*

Водночас висловлюємо зауваження та застереження щодо окремих випадків надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону, а саме:

1) надання дозволу у разі «видобування корисних копалин (в тому числі нафти і газу), якщо заявник на підставі спеціального дозволу на користування надрами за власні кошти виконав геологічне вивчення ділянки надр та геолого-економічну оцінку запасів корисних копалин, яка затверджена Державною комісією України по запасах корисних копалин, та подав документи на отримання спеціального дозволу на видобування корисних копалин відповідної ділянки надр не пізніше ніж протягом трьох років після затвердження запасів корисних копалин» *не узгоджується з переліком видів користування надрами, зазначеним в статті 14 Кодексу (в редакції запропонованій підпунктом б пункту 1 розділу I проєкту Закону), згідно з якою надра надаються у користування для «геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, з подальшим видобування корисних копалин (промислова розробка).*

Так, зі змісту зазначеного положення вбачається, що *надра надаються у користування одночасно, зокрема, з правом геологічного вивчення та подальшим видобування корисних копалин (промислова розробка);*

2) надання дозволу у разі «геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, з подальшим видобуванням корисних копалин місцевого значення (промисловою розробкою), видобування корисних копалин місцевого значення, якщо заявник є власником земельної ділянки (суміжних земельних ділянок), на яку (які) надається спеціальний дозвіл» *створює ситуацію попереднього оформлення права власності на земельні*

ділянки з метою уникнення необхідності застосування аукціонної процедури з продажу спеціальних дозволів на користування надрами.

У зв'язку з цим запропоновані положення не відповідають принципам розвитку конкуренції, прозорості процедури видачі документів дозвільного характеру, додержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі документів дозвільного характеру, а також, на нашу думку, впливатимуть на зменшення надходжень до бюджетів відповідних рівнів;

3) *нелогічним є запропонований випадок надання спеціального дозволу на користування надрами без аукціону у разі наявності відповідного дозволу, а саме: «геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, з подальшим видобуванням (промисловою розробкою) корисних копалин (у тому числі нафти і газу, бурштину), якщо у заявника є дійсний спеціальний дозвіл на користування надрами цієї ділянкою наданий з метою її геологічного вивчення, геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки корисних копалин загальнодержавного значення (у тому числі нафти і газу, бурштину)».*

7.5. *Не є зрозумілим підхід до визначення переліку документів, необхідних для отримання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону, з огляду на те, що частина перша статті 16¹ Кодексу України про надра в редакції проєкту Закону, передбачає лише надання заявником копії паспорта або іншого документу, що посвідчує особу та реєстраційного номеру облікової картки платника податків фізичної особи-підприємця (фізичні особи, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідному контролюючому органу і мають відмітку у паспорті, замість зазначеного реєстраційного номера подають копію паспорта із серією, номером та відміткою), урахувавши те, що згідно зі статтею 13 Кодексу користувачами надр можуть бути підприємства, установи, організації, громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, а користувачами надр на умовах угод про розподіл продукції можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи України або інших держав, об'єднання юридичних осіб, створені в Україні чи за межами України (інвестори), що відповідають вимогам законодавства України.*

При цьому запропоновані проєктом Закону положення статей 16, 16¹ Кодексу взагалі не встановлюють перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру за аукціонною процедурою.

7.6. Використання у частині першій статті 16¹ Кодексу (у редакції підпункту 9 пункту 1 розділу I проєкту Закону) словесних конструкцій «якщо заявник є власником земельної ділянки, на яку надається спеціальний дозвіл», «кадастрові номери земельних ділянок (суміжних земельних ділянок), на яку (які) надається спеціальний дозвіл» є некоректним, оскільки спеціальний дозвіл надається на користування ділянкою надр, а не земельною ділянкою.

8. До підпункту 10 пункту 1 розділу I проєктом Закону, яким пропонується статтю 17 Кодексу викласти в новій редакції, зазначаємо такі зауваження та застереження.

8.1. Запропоноване положення частини другої статті 17 Кодексу, згідно з якою *отримання гірничого відводу необхідно виключно для гірничих об'єктів, розробка родовищ корисних копалин на яких здійснюється підземним способом, а саме шахтами та рудниками*, не узгоджується з окремими положеннями статті 1 Гірничого закону України, а саме:

гірниче підприємство – це цілісний технічно та організаційно відокремлений майновий комплекс засобів і ресурсів для видобутку корисних копалин, будівництва та експлуатації об'єктів *із застосуванням гірничих технологій (шахти, рудники, копальні, кар'єри, розрізи, збагачувальні фабрики тощо)*;

гірничі породи – це природні агрегати однорідних або різних мінералів, утворених за певних геологічних умов *у земній корі або на її поверхні*;

копальня – це місце видобутку рудних та нерудних корисних копалин *підземним або відкритим способом*.

Також при визначенні випадків, за наявності яких необхідно отримувати гірничий відвід, слід взяти до уваги положення запропонованої проектом Закону частини четвертої статті 17 Кодексу, відповідно до якої *«при наданні гірничих відводів вирішуються питання щодо правильності поділу родовищ корисних копалин на окремі гірничі відводи з метою запобігання залишенню поза гірничими відводами менш цінних ділянок родовищ та не придатних для самостійної розробки, дотримання вимог безпеки під час проведення гірничих і підричних робіт при розробці родовищ корисних копалин та при використанні надр для інших цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, відвернення небезпеки для людей, майна та навколишнього природного середовища»*.

У зв'язку з викладеним та з метою забезпечення комплексу робіт з проведення, кріплення та підтримки гірничих виробок і виймання гірничих порід в умовах порушення природної рівноваги, можливості прояву небезпечних і шкідливих виробничих факторів, пропонуємо переглянути запропонований підхід з врегулювання відносин, пов'язаних з проведенням гірничих робіт.

Аналогічні за змістом зауваження також стосуються підпункту 2 пункту 3 проекту Закону.

8.2. Потребує уточнення з метою забезпечення чіткого викладу нормативних положень запропонована проектом Закону редакція частини шостої статті 17 Кодексу в частині слів *«шляхом оформлення відповідного акту, форма і зміст якого визначаються законодавством України»*.

9. Згідно з частиною першою статті 23 проекту Закону (у редакції підпункту 14 пункту 1 розділу I проекту Закону) землевласники і землекористувачі в межах наданих їм земельних ділянок мають право без спеціальних дозволів та гірничого відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб не пов'язаних з реалізацією чи іншими операціями метою яких є отримання вигоди матеріально чи нематеріального характеру корисні копалини місцевого значення і торф загальною глибиною розробки до двох метрів, а також підземні води (крім мінеральних) для всіх потреб, крім виробництва фасованої питної води, за умови що обсяг видобування підземних вод із кожного з водозаборів не перевищує 300 кубічних метрів на добу.

Відповідно до пункту «г» частини першої статті 90, пункту «в» частини першої статті 95 Земельного кодексу України до прав власників земельних ділянок та землекористувачів віднесено використання у встановленому порядку для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширених корисних копалини, торфу, лісових насаджень, водних об'єктів, а також інших корисних властивостей землі.

З огляду на викладене пропонуємо доповнити проєкт положеннями щодо внесення відповідних змін до статей 90, 95 Земельного кодексу України.

10. У цілому запропонована до врегулювання нова редакція статті 26 Кодексу (підпункт 16 пункту 1 проєкту Закону) не є прийнятною, оскільки наведені положення в сукупності не містять один логічно завершений аспект регулювання, віднесений до предмета правового регулювання цієї статті.

Так, назва та частина перша статті 26 Кодексу (в редакції проєкту Закону) передбачають припинення права користування надрами лише шляхом закінчення встановленого строку користування надрами або анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

Однак абзацом третім частини четвертої статті 16¹ Кодексу у новій редакції (абзац сорок п'ятий підпункту 9 пункту 1 розділу I проєкту Закону) передбачається, що *надрокористувач, який не подав заяву у встановлений строк втрачає право на продовження строку дії такого спеціального дозволу на користування надрами*.

Окрім цього, звертаємо увагу, що завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, *запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів*, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною (стаття 1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Згідно з частиною другою статті 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» *діяльність, що перешкоджає здійсненню права громадян на безпечне навколишнє природне середовище та інших їх екологічних прав, підлягає припиненню в порядку, встановленому цим Законом та іншим законодавством України*.

Діяльність фізичних та юридичних осіб, що завдає шкоди навколишньому природному середовищу, може бути припинена за рішенням суду.

У зв'язку з цим, чинна редакція підпункту 4 частини першої статті 26 Кодексу, згідно з якою право користування надрами припиняється у разі користування надрами з *застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр*, призводять до забруднення навколишнього природного середовища або *шкідливих наслідків для здоров'я населення* є, на нашу думку, більш прийнятною, та такою, що відповідає вимогам законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища.

11. Підпунктом 23 пункту 1 розділу I проєкту Закону пропонується шляхом викладення статті 45 Кодексу в новій редакції передбачити, що під час проведення експертизи та оцінки ресурсів та запасів корисних копалин за

заявою користувача надрами, зокрема, можуть використовуватись Рамкова класифікація викопних енергетичних і мінеральних запасів і ресурсів (РКООН-2009), класифікація Комітету з міжнародних стандартів звітності по запасах твердих корисних копалин (CRIRSCO), Система управління вуглеводневими ресурсами (PRMS) та інші міжнародні стандарти (частина п'ята).

Разом з тим державна політика у сфері стандартизації базується на збалансованому застосуванні, зокрема, принципу пріоритетності *прийняття в Україні міжнародних і регіональних стандартів* та кодексів усталеної практики як *національних* (пункт 8 частини другої статті 4 Закону України «Про стандартизацію»).

Прийняття, скасування та відновлення дії національних стандартів, кодексів усталеної практики та змін до них відповідно до цього Закону належить до повноважень національного органу стандартизації (пункт 2 частини другої статті 11 Закону).

Крім того, зі змісту наведеного положення неможливо дійти обґрунтованого висновку, в який орган користувачем надр має подаватися відповідна заява та у якій формі. Крім того, не визначено вичерпного переліку міжнародних стандартів, які передбачається застосовувати, що суперечить принципу визначеності правової норми.

12. До абзацу сьомого підпункту 28 пункту 1 проекту Закону, в якому йде мова про готовність *державних воєнізованих гірничорятувальних служб та формувань і диспетчерських служб до локалізації та ліквідації наслідків аварій*, слід зазначити таке.

Відповідно до статті 29 Гірничого закону України для здійснення екстрених і невідкладних заходів на підприємствах вугільної та гірничої галузей для рятування людей, гасіння пожеж, ліквідації наслідків вибухів, раптових викидів вугілля та газу, обвалів гірничих порід і виконання інших робіт, що потребують застосування засобів захисту органів дихання та спеціального оснащення, а також контролю та нагляду за здійсненням власником (керівником) гірничого підприємства профілактичних заходів щодо запобігання аваріям на гірничих підприємствах створюються *державні воєнізовані аварійно-рятувальні служби (формування)*.

Також частиною четвертою статті 23 Кодексу цивільного захисту України визначено, що спеціалізовані професійні *аварійно-рятувальні служби*, діяльність яких пов'язана з організацією та проведенням гірничорятувальних робіт, є воєнізованими.

З огляду на викладене, абзац сьомий підпункту 28 пункту 1 проекту Закону потребує відповідного термінологічного доопрацювання.

13. Підпункт 29 пункту 1 розділу I проекту Закону, яким статтю 64 Кодексу пропонується викласти в новій редакції, передбачивши, зокрема, що «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, – мають право звертатися до адміністративного суду

про стягнення коштів та відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про надра», а «спори з питань користування надрами на умовах розподілу продукції вирішуються відповідно до умов, передбачених такими угодами, що укладаються відповідно до Закону України "Про угоди про розподіл продукції"», потребує перегляду, оскільки юрисдикційність відповідної справи та порядок вирішення спорів встановлюється процесуальним законодавством.

14. До нової редакції абзацу другої частини четвертої статті 66 Земельного кодексу України (у редакції підпункту 1 пункту 2 розділу I проєкту Закону) зауважуємо, що питання визначення видів сервітутів, у тому числі для потреб надрокористування, є предметом регулювання статті 99 Земельного кодексу України, зміни до якої запропоновані у підпункті 2 пункту 2 розділу I проєкту Закону.

З огляду на це положення підпункту 1 пункту 2 розділу I проєкту Закону пропонуємо виключити.

15. Згідно з підпунктом 3 пункту 2 розділу I проєкту Закону статтю 149 Земельного кодексу України пропонується доповнити частиною одинадцятою, передбачивши у ній, що для цілей видобування корисних копалин загальнодержавного значення вилучення земельних ділянок лісогосподарського призначення державної або комунальної власності відбувається без згоди землекористувача, на підставі рішень органів, зазначених у частині другій цієї статті, що мають бути прийняті протягом трьох місяців з дня подачі відповідної заяви особою, яка має спеціальний дозвіл на користування надрами.

У зв'язку з цим зауважуємо, що частина друга статті 149 Земельного кодексу України не визначає повноваження органів, на підставі рішень яких відбувається вилучення земель державної та комунальної власності. Такі повноваження містять частини третя-дев'ята зазначеної статті Кодексу;

Крім того, частиною десятою статті 149 Земельного кодексу України встановлено загальне правило, що у разі незгоди землекористувача з вилученням земельної ділянки питання вирішується в судовому порядку.

Встановлення для надрокористувачів запропонованих преференцій не узгоджується з частиною першою статті 47 «Загальні гарантії прав підприємців» Господарського кодексу України, згідно з якою держава гарантує усім підприємцям, незалежно від обраних ними організаційних форм підприємницької діяльності, рівні права та рівні можливості для залучення і використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів.

16. Підпункт 4 пункту 2 розділу I проєкту, згідно з яким абзац другий частини одинадцятої статті 186 Земельного кодексу України після слів «для потреб дослідно-промислової розробки родовищ бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення та/або видобування бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення» доповнюється словами «з правом будівництва та розміщення споруд/об'єктів, пов'язаних із зазначеним видом діяльності» пропонуємо виключити, оскільки питання визначення видів сервітутів для потреб надрокористування не є предметом регулювання статті 186 «Погодження і затвердження документації із землеустрою» Земельного кодексу України.

17. У цілому проєкт Закону (у доопрацьованій редакції) містить техніко-юридичні недоліки, пов'язані із порушенням вимог законодавчої техніки, зокрема, в частині структури законопроєкту, яка повинна забезпечувати послідовне логічне викладення нормативного матеріалу, його доступність для огляду та тим самим сприяти правильному його розумінню, а відтак, і застосуванню.

Так, з метою кращого структурування нормативного матеріалу, що передбачає варіантність або перелік, *частина статті може включати в себе пункти і підпункти. Як виняток, частина статті може містити абзаци. Однак не варто застосовувати абзаци після використання в частині пунктів, оскільки такий підхід може ускладнити у майбутньому посилання на правову норму, викладену в абзаци.*

Наприклад, при внесенні змін слід враховувати те, що запропонована до врегулювання стаття 16¹ Кодексу в редакції підпункту 9 пункту 1 розділу I проєкту Закону складається з частин та пунктів, а останні містять абзаци.

Іншим недоліком проєкту Закону є наявність громіздких статей, які перенасичені регулятивними приписами (зокрема, запропоновані підпунктами 8, 9 пункту 1 розділу I редакції статей 16, 16¹ Кодексу), що може призвести до ускладнень не лише під час внесення до них наступних змін, але й у процесі їх застосування.

Перший заступник Міністра

Євгеній ГОРОВЕЦЬ