



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



НадраMonitor

АНАЛІЗ ЗМІН ДО ПОРЯДКУ НАДАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ДОЗВОЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

Спецвипуск

Підготовка даного аналітичного продукту стала можливою завдяки підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) у рамках проекту "Прозорість Енергетичного Сектору", який виконує ГО "ДІКСІ ГРУП". Інформація, викладена в цьому дослідженні, є виключною відповідальністю ГО "ДІКСІ ГРУП" і за жодних обставин не може розглядатися як така, що відображає позицію USAID чи Уряду США.

© ГО «Діксі Груп», 2021 р.

РЕЗЮМЕ

24 січня 2022 року Державна служба геології та надр [оприлюднила](#) на своєму сайті проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами».

В цілому проєкт справляє враження документу, **спрямованого на покращення умов користування надрами, запобігання негативним явищам на ринку та впровадженню європейського законодавства**. Разом із тим, низка його положень викликає занепокоєння і має бути переглянута:

- ❖ у першу чергу це стосується **сумнівного ефекту від механізму погоджень Міндовкілля, Мінекономіки та Мінстратегпромом надання у користування «критичних надр»** (тобто включених до Переліку металічних руд та неметалічних корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави). Таке рішення обмежує повноваження дозвільного органу, створює передумови для зловживань та, що головне, не несе очевидних позитивних ефектів ані для гравців ринку, ані для нарощування «критичної» мінерально-сировинної бази;
- ❖ з іншого боку, якщо такі надра надавалися би **виключно на умовах конкурсу**, а Міндовкілля, Мінекономіки та Мінстратегпром входили б до конкурсної комісії із рівними правами, у такому випадку органи приймали би **спільне рішення**, що дозволило би мінімізувати суб'єктивні чинники, не обмежувати повноваження дозвільного органу і одночасно не ускладнювати надмірно доступ інвесторів до ресурсів, які є важливими для економіки й безпеки України;
- ❖ вимоги щодо наявності висновку ОВД **мають бути скориговані** із точки зору доцільності збільшення кількості процедур, а також відповідності критеріям для проведення ОВД, встановленим вимогами актів ЄС та українським законодавством (необхідність ОВД для глибокого буріння).

ОСОБЛИВІ УМОВИ ДЛЯ НАДАННЯ У КОРИСТУВАННЯ «КРИТИЧНИХ» НАДР

Проект постанови вводить в правове поле [Перелік металічних руд та неметалічних корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави](#), який схвалено рішенням РНБОУ від 16 липня 2021 р. «Про стимулювання пошуку, видобутку та збагачення корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави» та введено в дію Указом Президента України від 23 липня 2021 р. № 306 (далі – Перелік). На практиці це означає квазі-затвердження цього переліку на рівні уряду, що створить можливості для подальшого посилення на нього в інших нормативно-правових актах і створення окремих умов користування надрами для цілей видобування або розвідки корисних копалин цієї категорії. У подальшому уряд має актуалізувати цей перелік щорічно та затвердити переліки ділянок надр із цими корисними копалинами, які будуть реалізовуватися через механізми аукціонів та УРП.

Частина такого спеціального регулювання – знову ж таки, на виконання рішення РНБОУ – вже запроваджується: проектом постанови вводиться **процедура погодження спецдозволів в межах ділянок надр з Переліку з Міндовкілля, Мінекономіки, Мінстратегпром**.

Міндовкілля, Мінекономіки та Мінстратегпром не довше 15 робочих днів з дня надходження документів, погоджують надання, продовження строку дії або внесення змін до дозволу із зазначенням (за необхідності) умов, за яких можливе користування надрами на запропонованих ділянках/родовищах, або обґрунтовано відмовляють у такому погодженні. Зазначено також, що **відмова у погодженні надається у випадку ненадання копій документів у повному обсязі або виявлення в поданих документах недостовірної інформації або такої, що не узгоджується між собою**.

Міндовкілля додатково також може надати **відмову** ще у випадках:

- ❖ обмежень щодо провадження діяльності на території, на якій запланована така діяльність;
- ❖ невиконання умов користування надрами, передбачених дозволом або відповідною угодою (у разі продовження строку дії дозволу на користування надрами);
- ❖ наявності рішення про обмеження користування надрами відповідно до законодавства (у разі продовження строку дії дозволу на користування надрами);
- ❖ невиконання вимог природоохоронного законодавства щодо підтримання належного стану навколишнього природного середовища під час користування надрами.

У разі ненадання Міндовкілля, Мінекономіки та Мінстратегпром погодження щодо дозволу на користування «критичними надрами» або вмотивованої відмови в такому погодженні в обумовлений строк (15 робочих днів з дня отримання від Держгеонадр документів) вважається, що таке погодження надане. Таким чином проект постанови запроваджує **принцип «мовчазної згоди»**.

Погодження Міндовкілля, Мінекономіки та Мінстратегпрому є **обов'язковими для врахування Держгеонадрами під час прийняття рішень** щодо спецдозволу на «критичні надра», який видається протягом 30 календарних днів після отримання всіх погоджень.

Такі зміни фактично означають **залежність Держгеонадр від позиції трьох інших центральних органів виконавчої влади**. При цьому, Мінекономіки та Мінстратегпром **фактично тільки перевіряють пакет документів на комплексність та достовірність** (забезпечення останнього аспекту є сумнівним, тому що ці міністерства не володіють у достатній мірі інформацією про родовища і не можуть верифікувати надану інформацію), адже це чи не єдина причина відмови у погодженні. У всіх інших випадках ці міністерства або погоджують документи із наданням відповідних рекомендацій, або погоджують за «мовчазною згодою». Мету такої процедури, та її прогнозований ефект наразі важко оцінити – особливо враховуючи те, що раніше норми про погодження спецдозволу, зокрема з органами місцевого самоврядування, були виключені з міркувань дерегуляції, тобто спрощення умов для інвестицій.

Що стосується додаткових підстав для відмови Міндовкілля, то вони також викликають низку питань в частині їх ймовірного ефекту: **визначати обмеження планованої діяльності (принаймні із точки зору захисту довкілля), екологічні умови її здійснення має не міністерство, а висновок оцінки впливу на довкілля (ОВД)**. Процедура ОВД проводиться для оцінки ризиків майбутньої діяльності із користування надр для довкілля, має проводитися поетапно, у т.ч. за безпосередньою участю громадськості та майбутнього надрокористувача. Надання ж Міндовкілля дискреції у прийнятті рішень щодо майбутньої діяльності частково нівелює процедуру ОВД та створює простір для корупційного впливу з боку цього міністерства на процес надання спецдозволу (адже Міндовкілля має повноваження впливати на його видачу). При проходженні ж ОВД у тій формі, як вона передбачена Директивою 2011/92/ЄС та Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», корупційних ризиків значно менше.

Відносно невиконання умов користування надрами або природоохоронного законодавства (під час подовження терміну дії спецдозволу або внесення до нього змін), то ці аспекти мали би перевірятися Держгеонадрами, як регулятором самостійно, у т.ч. на підставі попередньо проведених перевірок, спільних із органом екологічного контролю, ніж міністерством, яке відповідає за формування політики, а не за контроль. Міндовкілля на сьогодні не має інструментів для встановлення наявності чи відсутності порушення виконання умов користування надрами і не мало би втручатися в діяльність Держгеонадр або органів контролю. Більше того, Міндовкілля, згідно зі своїм [Положенням](#), затвердженим постановою КМУ від 25 червня 2020 р. № 614, **відповідає виключно за формування політики та підготовку нормативно-правових актів з питань здійснення контролю, а не за здійснення такого контролю**.

Таким чином, Держгеонадра, які на сьогодні фактично є регулятором у видобутку, **стає залежним від Мінекономіки, Мінстратегпрому та (навіть у більшій мірі) Міндовкілля у прийнятті первинних для регулятора рішень – щодо надання надр у користування**. Навіть незважаючи на те, що процес погодження обмежено строками і механізмом «мовчазної згоди», Держгеонадра все одно має скоординувати свої

наміри щодо «критичних надр» із позицією трьох інших органів і брати до уваги надані ними пропозиції. Подібне обмеження повноважень регулятора не вбачається виправданим.

Також виникає питання, **яким чином буде забезпечуватися процедура «потрійного» погодження для спецдозволів, що видаються на умовах аукціону та за механізмом укладання УРП.** З огляду на те, що таке погодження вводить новим пунктом 9¹, воно розповсюджується на всі способи надання надр у користування. Це означає, що **виграти аукціон/конкурс УРП для отримання права користування «критичними надрами» для інвестора недостатньо** – тепер ще має бути погодження Міндовкілля, Мінекономіки та Мінстратегпрому. І є ризик, що суб'єкту-переможцю аукціону або конкурсу може бути надана відмова.

Разом із тим, враховуючи особливу роль для економіки та оборони держави ресурсів, що входять до вищезгаданого Переліку стратегічних, більш ефективним механізмом надання «критичних надр» у користування, на нашу думку, міг би бути **конкурс, у якому Держгеонадра, Мінстратегпром, Мінекономіки та Міндовкілля могли би бути членами комісії та спільно визначати доцільність надання таких надр у користування.** Комісія обирала би найбільш оптимальні варіанти користування надр шляхом прийняття колегіального рішення, що забезпечило б залученість цих міністерств на рівних правах. При цьому **такі надра не мали б надаватися без аукціону, або без конкурсу.**

Певне занепокоєння також викликає норма, що **до особливих умов дозволів на користування надрами в межах ділянок «критичних надр» включається обов'язок здійснення в Україні первинної переробки (збагачення),** що виглядає спробою створення штучного попиту для українських збагачувальних заводів, наприклад державних компаній «СхідГЗК» або «ОГХК». Разом із тим, низка віднесених до Переліку корисних копалин має свою специфіку, відтак може вимагати первинної переробки, яку важко відокремити від видобутку у рамках виробничих процесів. Тому ця норма має бути уточнена, щоб уникнути втручання держави у ринок переробки корисних копалин та обмеження інтересу потенційних інвесторів надмірними вимогами щодо локалізації виробництва.

ІНШІ ЗМІНИ У РЕГУЛЮВАННІ КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

- ❖ **Вилучення геологічного вивчення та видобування корисних копалин місцевого значення із підстав для отримання спецдозволу без аукціону.** Це означає розширення підстав для прозорих конкурентних процедур надання надр у користування, сприятиме застосуванню ринкового механізму ціноутворення та ймовірно позитивно вплине на надходження до бюджету коштів від продажу спецдозволів.
- ❖ **Документи для отримання спецдозволу без аукціону тепер можна подати онлайн, що спрощує процедуру.** Раніше потенційний надрокористувач мав подавати пакет документів у паперовому та електронному вигляді. До пакету документів також треба буде додати екземпляри заяв для погодження спецдозволу із Міндовкілля, Мінекономіки та Мінстратегпромом та інформацію про кінцевого бенефіціарного власника.
- ❖ **У спецдозволі буде вказано кінцевого бенефіціарного власника.** Відповідну інформацію надрокористувач має надати в заяві на отримання, продовження строку дії або внесення змін до спецдозволу. За відсутності такої інформації, у наданні адмінпослуги може бути відмовлено. Оскільки дозволи наразі публікуються та позначаються на онлайн-карті порталу nadra.gov.ua та інших ресурсах, таке доповнення сприятиме підвищенню прозорості у видобувному секторі та більш ефективному виконанню Стандарту Ініціативи прозорості у видобувних галузях (ІПВГ).
- ❖ **Запроваджується обмеження у граничних термінах робіт за окремими групами корисних копалин (Додаток 5) і робіт (Додаток 6).** Мова йде про горючі корисні копалини, металічні руди, неметалічні корисні копалини, води, лікувальні грязі та інертні гази. З одного боку, це положення ймовірно матиме позитивний вплив на подолання явища т.зв. «сплячих ліцензій»; з іншого боку – створить певне адміністративне навантаження на бізнес в частині планування та реалізації робіт. Водночас, слід врахувати, що це правило стосуватиметься передусім нових надрокористувачів та вплине на власників існуючих «сплячих» спецдозволів лише у випадку їх продовження або переоформлення.
- ❖ **При внесенні змін до угоди про умови користування надрами забороняється продовження строків виконання робіт** на ділянці, крім випадків форс-мажору (на строк дії таких обставин), визнання зупинення або анулювання дозволу безпідставним відповідно до рішення суду (на період зупинення або анулювання спецдозволу), затримки у оформленні земельної ділянки, що виникла не з вини надрокористувача (на 24 або 36 місяців), проведення транскордонної або додаткової процедури ОВД та відсутності промислового припливу вуглеводнів. Подовження дозволени не більше одного разу. Ці новації ймовірно пов'язані із тією категорією спецдозволів, термін дії яких постійно продовжується, і націлена на стимулювання надрокористувачів до більш активного виконання програми робіт. Також, ці потенційні рішення можуть вирішити проблему т.зв. «квазі-сплячих» спецдозволів (коли надрокористувач постійно пересуває строк початку робіт, таким чином

спецдозвіл роками залишається «в графіку», не відноситься до «сплячих» ліцензій, хоча фактично роботи за ним не здійснюються).

- ❖ **Заява на продовження спецдозволу на користування надрами тепер має подаватися не раніше, ніж за 24 місяці до закінчення терміну дії дозволу.** Обмеження щодо подовження строків робіт передбачені і в рамках можливості змінювати угоду про користування надрами.
- ❖ **Певні посилення планують і в частині забезпечення проведення надрокористувачами процедури ОВД:** у наданні, продовженні, переоформленні, внесенні змін до спецдозволу на видобування корисних копалин можуть відмовити у випадку, якщо надрокористувач не має висновку ОВД (його реєстраційні дані входять до відповідного списку документів, що подаються надрокористувачем). Дане положення ймовірно створить додаткове адміністративне навантаження на видобувні компанії, але разом із тим **такий алгоритм прийняття рішення щодо провадження господарської діяльності відповідає Директиві 92/2011/ЄС**, згідно із якою на момент прийняття такого рішення ОВД має бути завершена.

Втім, у разі продовження, переоформлення або внесення змін до спецдозволу ОВД мала би проводитися у 2 випадках: 1) первинний спецдозвіл видавався до набуття чинності Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» і, відповідно, ОВД не проводилася (або не проводилася із інших причин); 2) ОВД, проведена під час надання спецдозволу, передбачає проведення додаткової ОВД через деякий час. **В інших випадках, здійснення ОВД європейським законодавством не вимагається, хоча й не забороняється.**

Корегування потребує й вид користування надрами, на який поширюється нове правило: **проєктом постанови передбачається перевіряти наявність висновку ОВД для спецдозволів на видобування корисних копалин, а згадана вище Директива 92/2011/ЄС передбачає ОВД ще й для так званого глибокого буріння, яке часто є елементом робіт на етапі геологічного вивчення.** Критерії глибокого буріння, що потребує ОВД, зокрема визначені [Методичними рекомендаціями з підготовки звіту з оцінки впливу на довкілля для видів діяльності у галузі видобування корисних копалин.](#)

- ❖ Передбачено, що у разі геологічного вивчення, в т.ч. ДПР за рахунок коштів державного бюджету з метою нарощування мінерально-сировинної бази України, **геологічна інформація буде надаватися безкоштовно**, за умови її подальшого повернення та заборони передачі третім особам. Це положення знизить вартість спецдозволу для державних компаній і сприятиме стимулюванню розвитку мінерально-сировинної бази, хоча і носить дещо дискримінаційний характер. Втім, оскільки це виключення стосується тільки геологорозвідки з метою розвитку мінерально-сировинної бази державними компаніями, воно має радше стимулюючий характер.