

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи проєкту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування»

Картка проєкту

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування», реєстраційний № 4187 від 05.10.2020	Ініціатор(и) законопроєкту: Якименко П.В., Маріковський О.В., Задорожний А.В. та інші	Мета проєкту Закону – створення прозорої, простої та зрозумілої системи користування надрами, зменшення надмірного державного впливу на галузь, підвищення конкуренції та легалізація відносин у сфері користування надрами
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Резюме антикорупційної експертизи

Національне агентство провело антикорупційну експертизу проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування» (далі – проєкт Закону), який є основним законопроєктом щодо реформування сфери користування надрами, зареєстрований у Верховній Раді України.

Окремі положення проєкту Закону спрямовані на створення прозорої системи доступу до інформації про запаси та ресурси корисних копалин, удосконалення порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами та механізму визначення плати (збору) за їх видачу і продовження, врегулювання питання щодо здійснення державної реєстрації та обліку робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр.

Водночас за результатами антикорупційної експертизи проєкту Закону Національне агентство ідентифікувало корупціогенні фактори, що зумовлюють потребу в доопрацюванні запропонованої редакції, зокрема:

1) не визначені перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання спеціального дозволу на користування надрами за результатами аукціону, що порушує вимоги Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»;

2) не встановлені критерії та алгоритм для відбору ділянок бурштиноносних надр, діяльність на яких не підлягатиме обов'язковій оцінці впливу на довкілля;

3) суперечність між положеннями проєкту Закону та вимогами Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» в частині переліку документів для отримання спеціального дозволу на користування надрами;

4) необґрунтоване встановлення переваг для окремих суб'єктів господарювання, які мають спеціальний дозвіл на користування надрами;

5) не враховані вимоги ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» при визначенні механізму надання гірничих відводів;

б) не унормований механізм узгодження вжиття додаткових заходів і дій у разі виявлення значного негативного впливу від провадження господарської діяльності на життя і здоров'я населення чи довкілля.

Крім того, Національне агентство наголошує на необхідності неухильного дотримання вимог Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи, порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, з метою мінімізації корупціогенних факторів у проєктах нормативно-правових актів.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 4 цього Закону 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 та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Таблиця виявлених корупціогенних факторів

№ з/п	Корупціогенні фактори
1	Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб у будь-якій сфері правового регулювання
2	Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення
3	Суперечність між різними положеннями одного й того ж нормативно-правового акта або між положеннями різних нормативно-правових актів однакової юридичної сили у вирішенні одного й того ж питання, що допускає різне тлумачення норм
4	Необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для юридичних та фізичних осіб
5	Необґрунтоване встановлення положень відсильного характеру щодо врегулювання відносин у сферах з високим рівнем корупційних ризиків за допомогою нормативно-правових актів нижчого рівня
6	Відсутність переліку видів, форм рішень, що приймаються суб'єктом владних повноважень, а також строків і порядку прийняття рішень у будь-якій сфері правового регулювання

Опис виявлених корупціогенних факторів

1. Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб у будь-якій сфері правового регулювання

Згідно із ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання документа дозвільного характеру.

Кодексом України про надра (далі – Кодекс) у редакції проекту Закону передбачається, що спеціальні дозволи на користування надрами можуть надаватися як за результатами проведення електронного аукціону, так і без проведення такого аукціону.

Перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання спеціальних дозволів на користування надрами *без проведення аукціону*, визначені ст. 16¹ Кодексу у редакції проекту Закону.

При цьому у ст.ст. 16 «Спеціальні дозволи на користування надрами» та 16¹ «Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами» Кодексу у редакції проекту Закону не встановлюються перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання спеціальних дозволів на користування надрами *за результатами аукціону*.

Вищезазначене свідчить про наявність правової невизначеності, що створює умови для виникнення корупційних ризиків у процедурі отримання спеціальних дозволів на користування надрами *за результатами аукціону*.

Рекомендації НАЗК:

визначити перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для одержання спеціальних дозволів на користування надрами *за результатами аукціону*.

2. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення

Відповідно до ч. 2 ст. 15¹ Кодексу в редакції проекту Закону *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*, передбачає затвердження проектної документації щодо проведення рекультивациі відповідної земельної ділянки у встановленому законодавством порядку та *не підлягає обов'язковій оцінці впливу на довкілля*.

Проте проєктом Закону не визначаються критерії та алгоритм для відбору ділянок бурштиноносних надр, які будуть включені до визначеного Кабінетом Міністрів України переліку, та діяльність на таких ділянках не підлягатиме обов'язковій оцінці впливу на довкілля. Зокрема, не визначено механізм віднесення земельних ділянок до категорії порушених.

З огляду на викладене та враховуючи, що діяльність на вищезазначених земельних ділянках не підлягатиме обов'язковій оцінці впливу на довкілля, з'являються значні корупційні ризики щодо можливості включення до вказаного переліку земельних ділянок, які не належать до категорії порушених.

Рекомендації НАЗК:

визначити критерії та алгоритм для відбору ділянок бурштиноносних надр, що розміщені на порушених земельних ділянках надр та які будуть включені до переліку таких ділянок.

3. Суперечність між різними положеннями одного й того ж нормативно-правового акта або між положеннями різних нормативно-правових актів однакової юридичної сили у вирішенні одного й того ж питання, що допускає різне тлумачення норм

Відповідно до чинних норм ч. 1 ст. 15¹ Кодексу, якщо користування надрами пов'язане з провадженням діяльності, визначеної Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», надання їх у користування здійснюється з урахуванням результатів оцінки впливу на довкілля.

При цьому у п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» визначено, що оцінка впливу на довкілля – це процедура, що передбачає, зокрема, врахування висновку з оцінки впливу на довкілля у рішенні про провадження планованої діяльності відповідно до ст. 11 цього Закону.

Звіт з оцінки впливу на довкілля, звіт про громадське обговорення та висновок з оцінки впливу на довкілля *подаються суб'єктом господарювання для отримання рішення органу державної влади або органу місцевого самоврядування про провадження планованої діяльності, яке є підставою для початку провадження цієї діяльності*, встановлює (затверджує) параметри та умови провадження планованої діяльності і приймається у формі документа дозвільного характеру або іншого акта органу державної влади чи органу місцевого самоврядування у порядку, встановленому законодавством для відповідних рішень (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»).

Проте ст. 16¹ Кодексу в редакції проєкту Закону, що регламентує перелік та вимоги до документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для отримання дозволу без проведення аукціону, *не передбачає подання документів на виконання вимог Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»*.

При цьому відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 57 Кодексу в редакції проєкту Закону право користування надрами може бути зупинено шляхом *зупинення дії дозволу* на користування надрами *у разі відсутності висновку з оцінки впливу на довкілля та/або висновку державної екологічної експертизи діяльності з видобування корисних копалин.*

Суперечність між проєктом Закону та положеннями Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» створює умови для реалізації корупційних ризиків у процедурі отримання дозволу, що зумовлює потребу в доопрацюванні запропонованої редакції проєкту Закону з урахуванням вимог спеціального закону, який передбачає правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності.

Рекомендації НАЗК:

у переліку документів, які суб'єкту господарювання необхідно подати для отримання дозволу без проведення аукціону, що встановлюється у ст. 16¹ Кодексу в редакції проєкту Закону, слід визначити документи на виконання вимог Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»;

з огляду на вимоги Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» п. 6 ч. 2 ст. 57 Кодексу в редакції проєкту Закону слід виключити.

4. Необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для юридичних та фізичних осіб

У ст. 16¹ Кодексу в редакції проєкту Закону встановлюється вичерпний перелік підстав для надання спеціальних дозволів на користування надрами без проведення аукціонів.

Так, згідно з п. 9 ч. 1 ст. 16¹ Кодексу в редакції проєкту Закону суб'єкти господарювання, які мають дійсний дозвіл на користування надрами, наданий з метою геологічного вивчення, геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки корисних копалин загальнодержавного значення (або дозвіл, термін дії якого закінчився протягом шести місяців), можуть отримати спеціальний дозвіл на геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислову розробку родовищ з подальшим видобуванням (промисловою розробкою) корисних копалин, геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ, з подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ) без проведення аукціону.

Запропонована модель правового регулювання не лише дозволить окремим суб'єктам господарювання отримувати дозвіл на користування надрами без проведення аукціону, а й створить можливість для розширення обсягу діяльності, яка охоплюватиме не тільки *геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислову розробку, а й подальше видобування корисних копалин (промислову розробку).*

Зазначені положення проєкту Закону створюють необґрунтовані переваги для суб'єктів господарювання, що є корупціогенним фактором.

При цьому забезпечення державою захисту конкуренції у підприємницькій діяльності є конституційною основою правового господарського порядку в Україні, а рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання є загальним принципом господарювання в Україні (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 6 Господарського кодексу України).

Рекомендації НАЗК:

положення п. 9 ч. 1 ст. 16¹ Кодексу в редакції проєкту Закону потребують перегляду з метою встановлення рівних умов отримання спеціального дозволу на користування надрами для осіб, які його мають (або мали), та осіб, які виявили бажання отримати такий спеціальний дозвіл вперше.

5. Необґрунтоване встановлення положень відсильного характеру щодо врегулювання відносин у сферах з високим рівнем корупційних ризиків за допомогою нормативно-правових актів нижчого рівня

Проектом Закону пропонується ст. 17 Кодексу викласти у новій редакції, якою врегулювати окремі питання видачі гірничого відводу.

Також визначено, що порядок надання гірничих відводів встановлюється Кабінетом Міністрів України з урахуванням положень цього Кодексу (ч. 4 ст. 17 Кодексу в редакції проєкту Закону).

При цьому згідно із ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

- найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання;
- суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- граничний строк надання адміністративної послуги;
- перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Таким чином, положення ст. 17 Кодексу в редакції проєкту Закону не враховують вимоги ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги», що створює корупційні ризики в порядку надання гірничих відводів.

Рекомендації НАЗК:

положення ст. 17 Кодексу в редакції проєкту Закону потребують перегляду з урахуванням вимог ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги».

6. Відсутність переліку видів, форм рішень, що приймаються суб'єктом владних повноважень, а також строків і порядку прийняття рішень у будь-якій сфері правового регулювання

Відповідно до ч. 2 ст. 13 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» у редакції проєкту Закону, якщо під час провадження господарської діяльності, щодо якої здійснювалася оцінка впливу на довкілля, виявлено *значний негативний вплив* цієї діяльності на життя і здоров'я населення чи

довкілля та якщо такий вплив не був оцінений під час здійснення оцінки впливу на довкілля та/або *істотно змінює результати оцінки впливу* цієї діяльності на довкілля, суб'єкт господарювання та уповноважений територіальний орган, а у випадках, визначених ч.ч. 3 і 4 ст. 5 цього Закону, – уповноважений центральний орган *узгоджують вжиття додаткових заходів і дій із запобігання, уникнення, зменшення (пом'якшення), усунення, обмеження негативного впливу господарської діяльності на життя і здоров'я населення чи довкілля.*

Враховуючи використання оціночних категорій *«значний негативний вплив», «істотно змінює результати оцінки впливу»* та відсутність механізму узгодження вжиття додаткових заходів і дій, а також унормованого алгоритму вибору таких заходів, вищезазначені проектом Закону зміни наділяють уповноважений центральний орган значним рівнем дискреції.

Рекомендації НАЗК:

виключити зміни до ч. 2 ст. 13 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Інші зауваження

Проектом Закону пропонується запровадити Інтерактивну карту корисних копалин України – інформаційний ресурс, розміщений на офіційному вебсайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, що міститиме картографічну, геологічну та іншу інформацію про надра, зокрема відомості про спеціальні дозволи на користування надрами.

При цьому проектом Закону не визначається особа, *якій належатимуть майнові права інтелектуальної власності* на програмне забезпечення Інтерактивної карти корисних копалин України.

Рекомендації НАЗК:

у проекті Закону слід передбачити, що право власності на програмне забезпечення Інтерактивної карти корисних копалин України належить державі.

Висновок:

проект Закону містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання з урахуванням наданих рекомендацій.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Олександр НОВІКОВ