

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів надання та реалізації права на користування надрами» (реєстр. № 15454-1 від 17.08.2026)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
I. КОНКУРЕНТНІСТЬ І ЕКОНОМІЧНА ВИГОДА ДЕРЖАВИ.....	3
II. ПРАВО ВЛАСНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ НА НАДРА ТА МЕЖІ ПРАВ ІНВЕСТОРА.....	6
III. ЗЕМЛЯ, ГРОМАДИ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАСНІСТЬ.....	10
IV. ЕКОЛОГІЧНА ТА ПРОМИСЛОВА БЕЗПЕКА.....	14
V. ЮРИДИЧНА ВИЗНАЧЕНІСТЬ, РЕТРОАКТИВНІСТЬ І ФІНАНСОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ.....	16
ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК.....	18

ВСТУП

Цю аналітичну записку підготовлено за результатами аналізу положень законопроекту, яким передбачається внесення змін до восьми законодавчих актів України у сферах користування надрами, земельних відносин, землеустрою, гірничої діяльності, видобування нафти і газу, містобудування, реалізації угод про розподіл продукції та державної підтримки інвестиційних проєктів із значними інвестиціями.

Загалом запропоновані законодавчі зміни позитивно оцінюються фахівцями НДЦ ІПР НАН України. Вони спрямовані на усунення окремих адміністративних і процедурних перешкод для реалізації проєктів у видобувній галузі, узгодження земельних, містобудівних та інвестиційних процедур, скорочення строків підготовки відповідних проєктів і створення сприятливіших умов для залучення значних інвестицій. Позитивним є прагнення законодавця забезпечити більш комплексне регулювання відносин, пов'язаних із використанням земельних ділянок для потреб надрокористування, розміщенням необхідної інфраструктури та наданням передбачених законом форм державної підтримки.

Водночас окремі положення законопроекту потребують уточнення та додаткового нормативного узгодження. Основні ризики пов'язані з недостатньою визначеністю окремих понять і процедур, можливістю неоднакового тлумачення запропонованих норм, розширенням дискреційних повноважень уповноважених органів без належних процесуальних запобіжників, а також недостатнім урегулюванням прав та законних інтересів власників землі, землекористувачів і територіальних громад.

Додаткової уваги потребують питання визначення та відшкодування збитків, забезпечення справедливого балансу між інтересами інвесторів і власників відповідних земельних ресурсів, дотримання встановленого граничного обсягу такої підтримки, а також визначення підстав і процедури зміни її форм. Ризики можуть виникати й у зв'язку з недостатньою узгодженістю запропонованих норм із чинними земельними, містобудівними, екологічними та інвестиційними процедурами, зокрема щодо участі органів місцевого самоврядування, прозорості прийняття рішень і застосування перехідних положень.

Наведені в записці зауваження не заперечують загальної доцільності законодавчої ініціативи, а спрямовані на підвищення юридичної визначеності та попередження можливих правових спорів і забезпечення збалансованого врахування державних, інвестиційних, місцевих та майнових інтересів.

І. КОНКУРЕНТНІСТЬ І ЕКОНОМІЧНА ВИГОДА ДЕРЖАВИ

- Стаття 16. Спеціальний дозвіл на користування надрами (Кодекс України про надра)

Нова частина, що додається до статті 16: *«Якщо на момент закінчення строку прийняття заявок на участь в аукціоні (електронних торгах) зареєстрований лише один учасник аукціону (електронних торгів)... аукціон (електронні торги)... вважається таким, що відбувся за ціною спеціального дозволу на користування надрами, що дорівнює ціновій пропозиції, наданій таким*

учасником до закінчення прийняття заявок на участь в аукціоні (закрита цінова пропозиція), збільшеній на один крок аукціону (електронних торгів). Закрита цінова пропозиція не може бути нижчою за початкову ціну лота».

Продаж спеціального дозволу єдиному учаснику не забезпечує конкурентного визначення ринкової вартості права користування надрами. Додавання одного кроку до закритої цінової пропозиції не підтверджує справедливості отриманої державою ціни. Особливо значними є ризики для стратегічних і критичних родовищ, нафтогазоносних ділянок та об'єктів із підтвердженими запасами.

Пропозиція. *Допускати продаж дозволу єдиному учаснику лише після проведення повторного або другого повторного аукціону та перегляду стартової ціни. Для стратегічних і критичних родовищ передбачити обов'язкову конкурентну процедуру або окреме обґрунтоване рішення Кабінету Міністрів України.*

Стаття 6. Умови укладення угоди про розподіл продукції (Закон України «Про угоди про розподіл продукції»)

Норма, яка доповнюється (частина п'ята статті 6): «У разі якщо надрокористувач, який має спеціальний дозвіл на користування надрами і розпочав діяльність на передбачених ним умовах, виявив бажання укласти угоду про розподіл продукції, така угода (двостороння або багатостороння) за рішенням Кабінету Міністрів України також може бути укладена без проведення конкурсу».

Законопроект зберігає і деталізує можливість переведення чинного спеціального дозволу в режим угоди про розподіл продукції без конкурентного визначення економічної вигоди для держави, а також дозволяє укладення угоди щодо частини ділянки після розподілу запасів. Це може створити нерівні умови для інших потенційних інвесторів і надати чинному надрокористувачу додаткові договірні та компенсаційні переваги без відкритого конкурсу.

Пропозиція. *Передбачити укладення угоди без конкурсу лише як виняток на підставі незалежного техніко-економічного обґрунтування, аудиту, оцінки вигоди для держави та перевірки відсутності порушень. Рішення Міжвідомчої комісії, висновок і основні економічні умови угоди мають оприлюднюватися.*

Стаття 6. Умови укладення угоди про розподіл продукції – резервування ділянки надр (Закон «Про угоди про розподіл продукції»)

Нова частина 2¹, що додається до статті 6: «У разі прийняття Міжвідомчою комісією рішення щодо доцільності проведення конкурсу на укладення угоди про розподіл продукції щодо запропонованої відповідно до цієї статті ділянки надр (ділянок надр), така ділянка надр (ділянки надр) вважається зарезервованою для проведення конкурсу на укладення угоди про розподіл продукції та укладення такої угоди, та не може бути надана у користування в інший спосіб ніж за результатами відповідного конкурсу до припинення такого резервування відповідно до цього Закону».

Законопроект не передбачає обов'язкового внесення відомостей про резервування ділянки до відкритого реєстру із зазначенням координат, дати, строку та актуального статусу ділянки, що ускладнює перевірку обмежень іншими потенційними заявниками.

Пропозиція. *Доповнити механізм резервування ділянки обов'язковим оприлюдненням рішення Міжвідомчої комісії та внесенням відомостей про зарезервовану ділянку до відкритого реєстру. Передбачити автоматичне оновлення статусу ділянки після припинення резервування.*

Стаття 7. Проведення конкурсу на укладення угоди про розподіл продукції (Закон «Про угоди про розподіл продукції»)

Чинна норма: *«При визначенні переможця конкурсу перевага надається за такими основними критеріями: програма робіт на ділянці надр забезпечує найбільш раціональні умови використання природних ресурсів; технологічні рішення ведення робіт є найефективнішими; забезпечуються оптимальні заходи з охорони довкілля; умови інвестування є більш привабливими; достатні фінансова забезпеченість та міжнародний досвід учасника для виконання програми робіт та інвестування».*

Запровадження бальної оцінки підвищує формальну прозорість, однак кількість балів і вагу критеріїв Кабінет Міністрів визначатиме окремо для кожного конкурсу. Це залишає можливість адаптувати систему оцінювання під конкретного учасника, а загальний поріг у половину балів не гарантує виконання мінімальних вимог за критичними фінансовими, технологічними та екологічними показниками.

Пропозиція. *Закріпити в підзаконних нормативно-правових актах мінімальну вагу ключових критеріїв та встановити окремий прохідний бал за фінансовою спроможністю, програмою робіт, економічною вигодою держави й екологічною безпекою.*

Пункт 5 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» (Кодекс України про надра) – наукові полігони

Новий абзац, що додається: *«Власник спеціального дозволу на створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони)... має право на надання (отримання) спеціального дозволу на видобування корисних копалин, у тому числі нафтогазоносних надр, без проведення аукціону, якщо він... за власні кошти виконав геологічне вивчення ділянки надр та здійснив експертизу та оцінку розвіданих запасів корисних копалин... чи апробацію прогнозних (перспективних) ресурсів корисних копалин... та подав документи... незалежно від дати затвердження запасів та ресурсів корисних копалин, але не пізніше 24 місяців з дня введення в дію Закону...».*

Надання аналогічного права власникам дозволів на створення геологічних об'єктів наукового, культурного або санітарно-оздоровчого значення суперечить первинній меті таких дозволів і створює ризик обходу аукціону. Норма може бути

застосована до територій із природоохоронною або культурною цінністю та надати економічну перевагу окремому колу суб'єктів.

Пропозиція. *Виключити відповідне положення або встановити чинність первинного дозволу на момент звернення, заборону застосування норми на природно-заповідних територіях і об'єктах культурної спадщини, незалежну оцінку вартості права, сплату повної ринкової ціни та обов'язкове рішення Кабінету Міністрів України.*

Стаття 34. Плата (збір) за надання спеціального дозволу на користування надрами, внесення змін до спеціальних дозволів на користування надрами (Кодекс України про надра)

Слова, що замінюються (частина п'ята статті 34): «на користування надрами» → «на видобування корисних копалин».

Запропонована заміна фактично звужує сферу справляння плати (збору) лише до спеціальних дозволів на видобування корисних копалин, звільняючи від її сплати суб'єктів господарювання, які використовують надра в цілях, не пов'язаних із видобуванням, — зокрема для зберігання природного газу, нафти, газоподібних та інших рідких нафтопродуктів; витримування виноматеріалів, виробництва і зберігання винопродукції; вирощування грибів, овочів, квітів та інших рослин; зберігання харчових продуктів, промислових та інших товарів, речовин і матеріалів; а також провадження інших видів господарської діяльності, передбачених Податковим кодексом України як види користування надрами. Пояснювальна записка до законопроекту не містить обґрунтування доцільності такої пільги. Крім того, запропонована зміна не узгоджується з назвою самої статті 34, яка й після внесення змін продовжує називатися «Плата (збір) за надання спеціального дозволу на користування надрами» — тобто ширше за той обсяг, який регулює змінений текст.

Пропозиція. *Зберегти в частині п'ятій статті 34 формулювання «на користування надрами», що охоплює всі види користування надрами, а не лише видобування. Якщо звуження сфери справляння плати для окремих видів негирничого використання надр є свідомим наміром законодавця, — навести відповідне економічне обґрунтування в пояснювальній записці та привести назву статті 34 у відповідність до нового, звуженого змісту норми.*

II. ПРАВО ВЛАСНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ НА НАДРА ТА МЕЖІ ПРАВ ІНВЕСТОРА

Стаття 25¹. Гарантії від змін у законодавстві стосовно користування надрами щодо ділянок надр (родовищ корисних копалин) стратегічного та (або) критичного значення та (або) ділянок нафтогазоносних надр (нова стаття Кодексу України про надра)

Нова стаття 25¹ (фрагмент): «Держава гарантує, що користування надрами щодо ділянок надр (родовищ корисних копалин) стратегічного та (або) критичного значення та (або) ділянок нафтогазоносних надр відбувається на

таких умовах: до прав і обов'язків користувача надр, визначених спеціальним дозволом на користування надрами та угодою про умови користування надрами... протягом строку дії відповідного спеціального дозволу на користування надрами буде застосовуватися законодавство, чинне на момент надання спеціального дозволу на користування надрами... крім законодавства, що зменшує розмір податків або зборів чи скасовує їх, спрощує регулювання господарської діяльності... або пом'якшує відповідальність надрокористувача...».

Стаття 25¹ поширює стабілізаційний режим на користувачів на всі ділянки нафтогазоносних надр, у тому числі за дозволами, виданими до набрання законом чинності. При цьому застосування гарантій не пов'язується з мінімальним обсягом нових інвестицій або додатковими договірними зобов'язаннями надрокористувача, що може необґрунтовано обмежити подальше вдосконалення регулювання протягом строку дії дозволу.

Пропозиція. *Уточнити, що гарантії статті 25¹ поширюються лише на права та обов'язки, прямо визначені спеціальним дозволом і угодою про умови користування надрами, та не обмежують застосування майбутніх норм у сферах оподаткування, промислової безпеки, охорони праці, цивільного захисту, охорони здоров'я, земельних і водних відносин, охорони довкілля та культурної спадщини. Для дозволів, виданих до набрання законом чинності, застосування додаткових гарантій доцільно пов'язати з прийняттям надрокористувачем визначених інвестиційних зобов'язань. Окремо слід обґрунтувати поширення стабілізаційного режиму на всі без винятку нафтогазоносні ділянки.*

Стаття 16¹. *Відчуження прав на користування надрами, внесення прав на користування надрами як вклад у спільну діяльність, укладення угоди про розподіл продукції (Кодекс України про надра)*

Нова норма, що додається до статті 16¹: *«Надрокористувач також має право передавати частину раніше розвіданого родовища корисних копалин для укладення угоди про розподіл продукції, за умови, що виділена після розподілу запасів ділянка відповідає умовам, передбаченим абзацами четвертим – восьмим частини другої статті 6 Закону України «Про угоди про розподіл продукції»».*

Формулювання про право надрокористувача «передавати частину раніше розвіданого родовища» не розмежовує родовище як природний ресурс і право користування відповідною ділянкою. Надрокористувач не може розпоряджатися самим родовищем, оскільки надра є об'єктом права власності Українського народу. Крім того, запропонований механізм може використовуватися для переходу до режиму угоди про розподіл продукції без належної конкурентної процедури.

Пропозиція. *Замінити відповідне формулювання на право надрокористувача «ініціювати виділення частини ділянки надр та укладення щодо неї угоди про розподіл продукції». Встановити вичерпні підстави, незалежну оцінку економічної доцільності та обов'язкове оприлюднення рішення.*

Стаття 24. Інформація, отримана в результаті виконання угоди про розподіл продукції (Закон «Про угоди про розподіл продукції»)

Нова редакція частини першої статті 24: «Права на геологічну, геофізичну, геохімічну, техніко-економічну та іншу інформацію, а також зразки гірничих порід, рідин та газу, копії всіх звітів та технічних даних, магнітних плівок, а також інших даних, що пов'язані з угодою, отримані інвестором у результаті виконання робіт, передбачених угодою про розподіл продукції, належать державі після повного відшкодування компенсаційною продукцією вартості її створення та/або отримання, якщо інше не передбачено угодою про розподіл продукції. При дотриманні умов конфіденційності, передбачених угодою, інвестор має право вільно і безоплатно користуватися зазначеною інформацією з метою виконання робіт, передбачених угодою».

Законопроект відкладає виникнення державної власності на геологічну інформацію до повного відшкодування вартості її створення та допускає встановлення іншого режиму самою угодою – тобто угода може передбачити, що інформація державі взагалі не переходить. Це може позбавити державу оперативного доступу до інформації про власні надра та залишити стратегічно важливі дані під контролем приватного інвестора на невизначений або необмежений строк.

Пропозиція. Виключити застереження «якщо інше не передбачено угодою про розподіл продукції» – державна власність на геологічну інформацію не повинна залежати від умов конкретної угоди. Зберегти державну власність на геологічну інформацію з моменту її створення (а не після відшкодування) та обов'язок негайного передання копій до державного геологічного фонду. Інвестору надати право конфіденційного користування інформацією незалежно від моменту переходу права власності.

Стаття 24. Інформація, отримана в результаті виконання угоди про розподіл продукції – передача за кордон (Закон «Про угоди про розподіл продукції»)

Нова редакція: «Інвестор має право передавати інформацію, зазначену в цій статті, своїм афілійованим особам та/або пов'язаним особам (в тому числі за кордон), консультантам, аудиторам, підрядникам, субпідрядникам та іншим особам, для яких отримання такої інформації є необхідним для виконання ними робіт, передбачених угодою про розподіл продукції... за умови дотримання ними вимог конфіденційності».

Прямий дозвіл передачі геологічної інформації пов'язаним особам за кордон не враховує її стратегічного значення, санкційних обмежень, вимог інформаційної безпеки та особливостей даних про критичні корисні копалини. Самої договірної конфіденційності недостатньо для захисту державних інтересів.

Пропозиція. Встановити, що передача інформації за кордон здійснюється з дотриманням законодавства про державну таємницю, санкцій, експортний контроль та захист інформації. Передбачити процедуру попереднього погодження для інформації з обмеженим доступом і даних про

ділянки надр стратегічного чи критичного значення; запровадити перевірку одержувача інформації, облік факту передачі та обов'язкове зберігання повної копії у державному геологічному фонді або іншій визначеній законом інформаційній системі в Україні.

Стаття 28. Контроль за виконанням угоди про розподіл продукції (Закон «Про угоди про розподіл продукції»)

Новий абзац, що додається після абзацу третього статті 28:
«Центральний орган виконавчої влади, що уповноважений Кабінетом Міністрів здійснювати державний контроль за виконанням угоди про розподіл продукції, має право здійснювати збирання, оброблення, аналіз, накопичення та зберігання інформації, необхідної для здійснення державного контролю за виконанням угоди про розподіл продукції, а також запитувати та одержувати... інформацію, необхідну для здійснення державного контролю за виконанням угоди про розподіл продукції, якщо інше не передбачено угодою».

Законопроект надає контролюючому органу право отримувати інформацію, але одночасно дозволяє встановити інше в угоді. Це фактично дає сторонам можливість договірно обмежити обсяг державного контролю, хоча відповідні владні повноваження повинні визначатися законом і не можуть залежати від волі інвестора.

Пропозиція. *Виключити застереження «якщо інше не передбачено угодою». Угода може визначати лише технічний порядок, формат і строки надання інформації, але не звужувати повноваження контролюючого органу.*

Стаття 49. Договори в сфері користування нафтогазоносними надрами (Закон «Про нафту і газ»; законопроект змінює назву статті – раніше «Спільна діяльність з користування нафтогазоносними надрами»)

Нова редакція статті 49: *«Користувач нафтогазоносними надрами здійснює діяльність, пов'язану з користуванням нафтогазоносними надрами, самотійно або із залученням третіх осіб на підставі договорів про спільну діяльність, договорів підряду або спеціалізованих сервісних договорів (договори інтенсифікації видобутку нафти і газу, ризикового підряду з геологічного вивчення та розробки нафтогазоносних надр тощо). Залучення надрокористувачем третіх осіб не тягне переходу права користування нафтогазоносними надрами та не звільняє надрокористувача від відповідальності за виконання умов спеціального дозволу. У разі, якщо діяльність, пов'язана з користуванням нафтогазоносними надрами, здійснюється на умовах договору про спільну діяльність, один із учасників цього договору зобов'язаний мати відповідний спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами».*

Законопроект дозволяє залучати третіх осіб за спеціалізованими сервісними договорами, договорами інтенсифікації видобутку та ризикового підряду, однак не визначає їхнього предмета, істотних умов і допустимої моделі винагороди. Такі договори можуть використовуватися для фактичної передачі третій особі контролю над розробкою, фінансуванням та економічним результатом користування надрами

без аукціону, відчуження прав або переоформлення спеціального дозволу. Завершення переліку словом «тощо» додатково робить перелік договірних конструкцій невизначеним.

Пропозиція. *Визначити поняття, предмет та істотні умови сервісного договору і договору ризикового підяду; заборонити передачу третій особі права користування ділянкою надр, контролю над спеціальним дозволом або права розпоряджатися видобутою продукцією як формою винагороди; передбачити розкриття істотних умов таких договорів і перевірку підрядника за кваліфікаційними та санкційними критеріями.*

ІІІ. ЗЕМЛЯ, ГРОМАДИ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАСНІСТЬ

Стаття 100. Порядок встановлення земельних сервітутів (Земельний кодекс України)

Нова редакція абзацу першого частини другої статті 100: *«Земельний сервітут може бути встановлений договором між заінтересованою особою, яка вимагає його встановлення, та власником земельної ділянки або постійним землекористувачем, або землекористувачем, який використовує земельну ділянку на підставі цивільно-правової угоди з її власником за умови, що право встановлювати сервітут передбачене таким договором».*

Нова редакція перелічує три альтернативні сторони договору – власника, постійного землекористувача та землекористувача за цивільно-правовою угодою, – але застереження «за умови, що право встановлювати сервітуту передбачене таким договором» граматично стосується лише останньої категорії. Для постійного землекористувача такої умови не передбачено, що дозволяє йому самостійно встановлювати сервітут щодо державної або комунальної земельної ділянки без участі власника чи уповноваженого розпорядника. Оскільки постійне землекористування може бути безстроковим, такий сервітут здатний створити тривале обтяження публічної власності; норма також не визначає обов'язку повідомляти власника, порядку встановлення плати та наслідків припинення основного права користування.

Пропозиція. *Поширити умову «за наявності прямого повноваження в договорі» також на постійного землекористувача. Передбачити обов'язкове письмове повідомлення власника або розпорядника земельної ділянки про встановлення сервітуту постійним чи договірним землекористувачем. Для сервітутів, пов'язаних із будівництвом капітальних об'єктів або істотним обмеженням використання земельної ділянки, встановити необхідність погодження власника.*

Стаття 102. Припинення дії земельного сервітуту (Земельний кодекс України)

Норма у Пункті «б» частини другої статті 102: *«На вимогу власника земельної ділянки, щодо якої встановлено земельний сервітут, дія цього сервітуту може бути припинена в судовому порядку у випадках: [...] коли встановлення*

земельного сервітуту унеможлиблює використання земельної ділянки, щодо якої встановлено земельний сервітут, за її цільовим призначенням, крім випадків встановлення земельного сервітуту для розміщення, будівництва, експлуатації, обслуговування, ремонту та реконструкції об'єктів, пов'язаних із користуванням надрами».

Запропонований виняток позбавляє власника права вимагати припинення сервітуту для об'єктів, пов'язаних із користуванням надрами, навіть коли через таке обтяження земельну ділянку взагалі неможливо використовувати за цільовим призначенням. Це не відповідає природі сервітуту як обмеженого і найменш обтяжливого способу користування чужою земельною ділянкою та може фактично перетворити сервітут на приховане примусове позбавлення можливості користуватися майном.

Пропозиція. Виключити запропонований виняток. Якщо його збереження вважається необхідним, передбачити право суду змінити умови сервітуту або припинити його, якщо відсутній менш обтяжливий варіант розміщення об'єкта. У разі повної неможливості використання земельної ділянки має застосовуватися механізм її викупу чи примусового відчуження з попереднім і повним відшкодуванням, а не сервітут.

Стаття 149. Порядок вилучення земельних ділянок із постійного користування (Земельний кодекс України)

Нова норма, що додається до абзацу другою частини третьої: «У випадку, коли зазначений орган не звертається із відповідним позовом протягом трьох місяців, особа, що має спеціальний дозвіл на користування надрами, має право самостійно звернутись до суду із позовом про вилучення земельної ділянки державної або комунальної власності... з постійного користування, для цілей видобування корисних копалин загальнодержавного значення».

Законопроект прямо не пов'язує право надрокористувача на самостійний позов із попереднім прийняттям уповноваженим органом рішення про вилучення ділянки з постійного користування. Через це бездіяльність органу щодо подання позову може бути помилково прирівняна до сформованої волі публічного власника на вилучення земельної ділянки.

Пропозиція. Установити, що надрокористувач набуває право самостійно звернутися до суду лише за наявності чинного рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про вилучення земельної ділянки та після пропуску цим органом строку подання позову у разі незгоди постійного землекористувача. Передбачити обов'язкову участь такого органу у справі та зберегти судову перевірку необхідності, пропорційності й відсутності прийнятної альтернативи вилученню.

Стаття 157. Порядок відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам (Земельний кодекс України; узгоджено зі статтею 3 Закону «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні»)

Нова частина четверта, що додається: *«Від відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам земельних ділянок державної та комунальної власності звільняється інвестор із значними інвестиціями відповідно до спеціального інвестиційного договору, укладеного відповідно до вимог Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні». Звільнення не застосовується до обов'язку відшкодування вартості житлових будинків, виробничих та інших будівель і споруд, включаючи незавершене будівництво».*

Запропоноване звільнення інвестора із значними інвестиціями від відшкодування збитків перекладає витрати приватного інвестиційного проекту на державу, територіальну громаду або землекористувача. Виняток лише щодо вартості будівель і споруд не охоплює втрат, витрат на відновлення та збитків від дострокового припинення права користування.

Пропозиція. *Виключити запропоновану частину четверту статті 157. Якщо звільнення все ж передбачається законодавцем як форма державної підтримки, воно має обмежуватися виключно відшкодуванням, належним власнику земельної ділянки (державі, територіальній громаді), без покладення відповідних сум на бюджет і без поширення пільги на збитки землекористувачів, шкоду довкіллю, витрати на рекультивацію, погіршення якості ґрунтів та неодожені доходи, які залишаються обов'язком інвестора.*

Стаття 12. Принципи надання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами (Закон «Про нафту і газ»)

Слова, що замінюються (абзац другий частини першої статті 12): *«відкритості конкурсної системи при виборі переможця конкурсу» → «додержання вимог законодавства при визначенні переможця аукціону (електронних торгів)».*

Абзац восьмий частини першої статті 12, що виключається повністю: *«Погодження центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, умов конкурсів по кожній ділянці нафтогазоносних надр з органами місцевого самоврядування, а на користування нафтогазоносними надрами з метою промислової розробки – і із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері промислової безпеки та державного гірничого нагляду».*

Заміна принципу відкритості загальною вимогою дотримуватися законодавства послаблює самостійну нормативну гарантію прозорості аукціону. Виключення абзацу восьмого усуває прямо передбачене цією статтею погодження умов аукціону з органами місцевого самоврядування та органом гірничого нагляду. Водночас це не припиняє інших повноважень територіальних громад і контрольних органів, установлених земельним, екологічним та безпековим законодавством; ризик полягає саме у звуженні їх формальної участі на етапі формування умов аукціону.

Пропозиція. *Зберегти принципи відкритості, конкурентності, рівності учасників і публічності результатів електронних аукціонів. Замість обов'язкового погодження умов аукціону передбачити завчасне повідомлення відповідної територіальної громади, строк для подання зауважень та обов'язок надати на них мотивовану відповідь. Висновок органу гірничого нагляду щодо вимог промислової безпеки отримувати у випадках, коли умови аукціону передбачають промислову розробку ділянки.*

Стаття 24. Особливості регулювання земельних відносин при здійсненні містобудівної діяльності (Закон «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Слова, що замінюються: «буріння, влаштування (облаштування) та підключення нафтових і газових свердловин за межами населених пунктів» → «буріння, влаштування (облаштування) та підключення нафтових і газових свердловин, будівництва, розміщення і експлуатації об'єктів нафтогазовидобування та облаштування родовищ за межами населених пунктів».

Законопроект поширює виняток із вимоги про наявність затвердженої містобудівної документації з окремих свердловин на всі об'єкти нафтогазовидобування та облаштування родовищ. Їх розміщення без комплексного плану, зонування або детального плану території усуває механізми просторового узгодження, громадського обговорення та оцінки сукупного впливу на розвиток громади.

Пропозиція. *Обмежити виняток бурінням, влаштуванням і підключенням свердловин та безпосередньо пов'язаними з ними технологічними комунікаціями. Для постійних поверхневих об'єктів підготовки нафти і газу, компресорних станцій, промислових трубопроводів та інших споруд облаштування родовищ передбачити спеціальне просторове обґрунтування з подальшим відображенням у комплексному плані розвитку території. Прямо зберегти застосування процедур оцінки впливу на довкілля та участі громадськості у випадках, установлених законом.*

Стаття 97. Обов'язки підприємств, установ та організацій, що проводять розвідувальні роботи (Земельний кодекс України)

Слова, що замінюються (частина перша статті 97): «з власником землі або за погодженням із землекористувачем» → «з власником земельної ділянки або постійним землекористувачем або землекористувачем, який використовує земельну ділянку на підставі договору з її власником».

Запропонована редакція ставить власника земельної ділянки, постійного землекористувача та договірною землекористувача в рівне становище як альтернативних, незалежних одна від одної сторін угоди на проведення розвідувальних робіт (сполучник «або»). Це послаблює захист прав власника порівняно з чинною нормою, за якою угода із землекористувачем можлива лише «за погодженням» із ним, тобто за його участю. Фактично власника земельної ділянки може бути повністю виключено з процесу прийняття рішення про розвідувальні роботи на його землі, оскільки підприємство отримає право укласти

угоду безпосередньо з постійним чи договірним землекористувачем, оминаючи власника.

***Пропозиція.** З метою посилення захисту прав власника землі викласти відповідні слова частини першої статті 97 у такій редакції: «з власником земельної ділянки, погодженої з постійним землекористувачем, який використовує земельну ділянку на підставі договору з її власником» — тобто зберегти власника земельної ділянки як основну сторону угоди, а участь постійного чи договірного землекористувача передбачити виключно в порядку погодження з ним, а не як самостійну альтернативу укладенню угоди безпосередньо із землекористувачем в обхід власника.*

IV. ЕКОЛОГІЧНА ТА ПРОМИСЛОВА БЕЗПЕКА

Стаття 17. Гірничий відвід (Кодекс України про надра; ідентичне доповнення вноситься також до статті 24 Гірничого закону України та статті 57 Кодексу про надра)

***Доповнення частини другої статті 17:** «Гірничий відвід надається виключно для гірничих об'єктів, розробка родовищ корисних копалин на яких здійснюється підземним способом, а саме шахт та рудників. Користування надрами за межами гірничого відводу на таких об'єктах забороняється. В межах гірничого відводу дозволяється проходження гірничих виробок».*

Уточнення «а саме шахт та рудників» може бути витлумачена як вичерпний перелік і звузити чинне загальне поняття гірничих об'єктів, розробка родовищ на яких здійснюється підземним способом. Окремого уточнення потребує й те, що дозвіл на проходження гірничих виробок у межах відводу не замінює спеціального дозволу, затвердженої проєктної документації та інших передбачених законом документів.

***Пропозиція.** Замінити слова «а саме шахт та рудників» словами «у тому числі шахт та рудників» або встановити вичерпний перелік підземних гірничих об'єктів з урахуванням термінології Гірничого закону України. Доповнити положення застереженням, що проходження гірничих виробок здійснюється відповідно до спеціального дозволу, гірничого відводу, затвердженої проєктної документації та вимог земельного, екологічного законодавства і законодавства про промислову безпеку.*

Стаття 8. Вимоги до угоди про розподіл продукції (Закон «Про угоди про розподіл продукції»)

***Чинна норма:** «Істотними умовами угоди про розподіл продукції є: [...] проєкт рекультивації земель, порушених під час проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин».*

***Нова редакція пункту 4:** «зобов'язання та строки підготовки проєкту рекультивації земель, порушених під час проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин».*

Законопроект замінює обов'язкову наявність проекту рекультивациі в угоді лише зобов'язанням і строками його підготовки. У результаті угода може бути укладена без визначених обсягів, технології, вартості та строків відновлення земель, а фінансове забезпечення рекультивациі взагалі не встановлюється.

Пропозиція. *Зберегти проєкт рекультивациі як обов'язковий додаток до угоди або встановити граничний строк його підготовки до початку робіт, а також передбачити строки виконання, критерії прийняття відновлених земель і фінансове забезпечення рекультивацийних заходів.*

Стаття 54. Робочі проєкти землеустрою (Закон України «Про землеустрій»)

Слова, що замінюються: «Робочі проєкти землеустрою щодо рекультивациі земель, порушених внаслідок дослідно-промислової розробки» → «Робочі проєкти землеустрою щодо рекультивациі земель, зняття та перенесення родючого шару ґрунту, порушених внаслідок дослідно-промислової розробки»

Чинна стаття 54 передбачає включення до робочого проєкту землеустрою матеріалів ґрунтових та інших обстежень, заходів з охорони земель, проєктних рішень і розрахунків кошторисної вартості. Зауваження стосується поширення спеціального порядку, за яким надрокористувач може самостійно ініціювати розроблення робочого проєкту без окремого рішення власника або землекористувача, на зняття та перенесення родючого шару ґрунту. Такі роботи безпосередньо впливають на стан земельної ділянки та умови її подальшого використання.

Пропозиція. *Передбачити обов'язкове письмове повідомлення власника земельної ділянки та землекористувача про підготовку робочого проєкту щодо зняття і перенесення родючого шару ґрунту. Якщо право на проведення таких робіт прямо не передбачене документом, що посвідчує право користування земельною ділянкою, завдання на розроблення проєкту має погоджуватися з власником і землекористувачем. Робочий проєкт повинен визначати місце та умови зберігання ґрунту, його облік, строки і технологію подальшого нанесення, а також відповідальність за втрату або погіршення родючих властивостей*

Стаття 13. Види спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами (Закон «Про нафту і газ»)

Чинна норма: «Видобування не придатних для побутового використання мінералізованих підземних вод для потреб нафтогазової галузі та захоронення супутніх і стічних вод у нафтогазоносних пластах та пластах, насичених мінералізованими водами, що не придатні для господарського і побутового використання, в межах цієї ділянки здійснюються користувачами нафтогазоносних надр без спеціального дозволу на водокористування».

Нова частина, що додається: «Користувачі нафтогазоносних надр також мають право здійснювати повернення супутньо-пластових вод у межах іншої нафтогазоносної ділянки надр, яка облаштована поглинальною свердловиною за

умови приведення супутньо-пластових вод до показників, визначених у проєктних документах ділянки нафтогазоносних надр, де буде здійснюватися таке повернення вод».

Дозвіл повертати супутньо-пластові води в іншу ділянку надр не визначає необхідності згоди її надрокористувача, гідрогеологічного обґрунтування, оцінки ризиків для підземних вод, контролю пластового тиску та моніторингу міграції забруднювальних речовин на приймаючій ділянці.

Пропозиція. *Повернення вод в іншу ділянку дозволяти лише після гідрогеологічного обґрунтування, передбаченої законом оцінки впливу на довкілля та затвердження програми моніторингу.*

Стаття 17. Особливості користування надрами під час виконання угоди про розподіл продукції (Закон «Про угоди про розподіл продукції»; ідентична проблема – у статті 29 Закону «Про нафту і газ»)

Чинна норма: *«Право користування надрами під час виконання угоди про розподіл продукції може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено Кабінетом Міністрів України у разі виникнення безпосередньої загрози життю та здоров'ю людей або довкіллю в порядку, передбаченому такою угодою».*

Нова редакція частини другої: *«...може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено судом за поданням Кабінету Міністрів України у разі виникнення безпосередньої загрози життю та здоров'ю людей або довкіллю...».*

Передавання виключно суду повноваження обмежувати або зупиняти користування надрами може унеможливити оперативне реагування на аварію чи безпосередню екологічну загрозу. До ухвалення судового рішення небезпечні роботи можуть продовжуватися, а наслідки – стати незворотними.

Пропозиція. *У статті 17 Закону про угоди про розподіл продукції передбачити право компетентного органу тимчасово зупинити роботи у разі документально підтвердженій безпосередньої загрози життю, здоров'ю людей або довкіллю з невідкладним зверненням до суду та судовим переглядом у короткий строк. Окремо переглянути доцільність виключення частини четвертої статті 29 Закону «Про нафту і газ» або зберегти за органами державного нагляду право тимчасово зупиняти роботи у разі порушень, що створюють таку загрозу.*

V. ЮРИДИЧНА ВИЗНАЧЕНІСТЬ, РЕТРОАКТИВНІСТЬ І ФІНАНСОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ

Пункт 5 розділу X «Прикінцеві та перехідні положення» (Кодекс України про надра) – строк подання заяв

Слова, що замінюються (абзац четвертий пункту 5): *«протягом шести місяців з дня закінчення строку дії такого спеціального дозволу на користування*

надрами» → «за умови подання такої заяви не пізніше 24 місяців з дня введення в дію Закону... та за відсутності на момент подання відповідної заяви затверджених запасів та ресурсів за відповідною ділянкою надр».

Заміна шестимісячного строку після закінчення дозволу на 24 місяці після набрання чинності законом не враховує фактичної дати припинення конкретного дозволу. Це може відновити можливості для дозволів, строк яких закінчився значно раніше, або створити конфлікти з ділянками, вже включеними до аукціонних переліків чи наданими іншим особам.

Пропозиція. Установити, що перехідне право поширюється лише на дозволи, чинні на дату набрання законом чинності або строк яких закінчився не раніше чітко визначеної дати. Передбачити неможливість застосування норми до ділянок, уже переданих іншому надрокористувачу або виставлених на аукціон.

Стаття 4. Визначення угоди про розподіл продукції (Закон «Про угоди про розподіл продукції»)

Нова редакція частини другої статті 4: «Угода про розподіл продукції може бути двосторонньою чи багатосторонньою, тобто її учасниками можуть бути декілька інвесторів, за умови, що вони несуть солідарну відповідальність по всіх зобов'язаннях, передбачених такою угодою, або забезпечують відповідальність по всіх зобов'язаннях, передбачених такою угодою, шляхом закріплення угодою відповідальності окремо за кожним з інвесторів».

Нова редакція вводить передбачає можливість розподілу відповідальності між інвесторами. Проте, виникає ризик через відсутність у законопроекті критеріїв подільності зобов'язань та правил відповідальності за спільні екологічні, рекультиваційні, ліквідаційні й фінансові обов'язки, невиконання яких може впливати на весь проєкт і права третіх осіб.

Пропозиція. Зберегти солідарну відповідальність інвесторів за неподільні та спільні зобов'язання, зокрема щодо охорони довкілля, рекультивації, консервації і ліквідації об'єктів, передачі державі належної їй продукції та відшкодування шкоди третім особам. Окрему відповідальність дозволяти лише щодо чітко визначених подільних зобов'язань за умови встановлення в угоді обсягу відповідальності кожного інвестора та достатнього фінансового забезпечення її виконання. Внутрішній розподіл відповідальності не повинен обмежувати право держави на стягнення за спільними зобов'язаннями.

Стаття 17. Особливості користування надрами під час виконання угоди про розподіл продукції – витрати на консервацію та ліквідацію (Закон «Про угоди про розподіл продукції»)

Частина третя статті 17 після внесення змін: «Консервація або ліквідація гірничих об'єктів, пов'язаних з користуванням надрами за угодою про розподіл продукції, здійснюється за рахунок інвестора в порядку, передбаченому такою угодою, та якщо інше не передбачене нею, є витратами, що підлягають відшкодуванню інвестору».

Витрати на планову консервацію або ліквідацію гірничих об'єктів є складовою повного життєвого циклу проєкту та за умови їх обґрунтованості можуть відшкодовуватися інвестору компенсаційною продукцією. Таке відшкодування зменшує обсяг продукції, що надалі підлягає розподілу між державою та інвестором. Недоліком запропонованої норми є презумпція відшкодування таких витрат, якщо інше не передбачено угодою, без визначення критеріїв їх допустимості, зв'язку із затвердженим планом робіт, граничної вартості та розмежування планових витрат і витрат, спричинених порушеннями інвестора.

Пропозиція. *Передбачити, що компенсації підлягають лише документально підтверджені витрати на консервацію і ліквідацію, включені до затверджених програм, планів та кошторисів і підтверджені незалежним аудитом. Не повинні відшкодовуватися витрати, спричинені порушенням угоди або законодавства, недбалістю інвестора, штрафами, санкціями чи неузгодженим перевищенням кошторису. Угодою має встановлюватися механізм формування ліквідаційного фонду або іншого фінансового забезпечення виконання відповідних робіт.*

Стаття 19. Розподіл виробленої продукції (Закон «Про угоди про розподіл продукції»)

Чинна норма: *«Відшкодуванню підлягають лише витрати інвесторів, пов'язані з виконанням передбачених угодою робіт, іншою діяльністю, що здійснюється за угодою, та виконанням інших зобов'язань інвестора за угодою, понесені після офіційного опублікування результатів конкурсу [...] якщо інше не передбачено угодою».*

Доповнення: *...іншою діяльністю, що здійснюється за угодою, фінансуванням таких робіт та діяльності, та виконанням інших зобов'язань інвестора за угодою...».*

Включення до складу компенсаційних витрат фінансування робіт без визначення його змісту може охоплювати проценти за кредитами пов'язаних осіб, валютні збитки, комісії, штрафи та інші фінансові платежі. Це створює ризик штучного збільшення компенсаційної продукції та відповідного зменшення прибуткової продукції, яка розподіляється з державою.

Пропозиція. *Установити вичерпний перелік фінансових витрат, що компенсуються, граничну процентну ставку, вимогу ринковості операцій із пов'язаними особами, заборону компенсації штрафів і санкцій та обов'язковий незалежний аудит.*

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів надання та реалізації права на користування надрами» (реєстр. № 15454-1) вносить зміни до восьми законодавчих актів і містить положення, спрямовані на цифровізацію та прискорення процедур

надання спеціальних дозволів на користування надрами – запровадження системи електронних аукціонів і уточнення геопросторових вимог до аукціонної документації, – які загалом заслуговують на підтримку. Водночас системний аналіз виявив низку правових, процедурних, конкурентних та юридико-технічних недоліків.

У розділі I зауваження потребують диференційованої оцінки: продаж дозволу єдиному учаснику може прискорити процедуру, але потребує посилення цінових запобіжників (ст. 16 Кодексу про надра); укладення угоди про розподіл продукції без конкурсу з чинним надрокористувачем та непрозорий механізм резервування ділянок (ст. 6 Закону про УРП); право власників дозволів на наукові полігони отримати дозвіл на видобування без аукціону (п. 5 розд. X Кодексу про надра).

У розділі II центральним є зауваження щодо статті 25¹ Кодексу про надра, яка запроваджує широкий стабілізаційний режим для користувачів ділянок надр стратегічного та критичного значення, а також усіх нафтогазоносних ділянок, у тому числі за раніше виданими дозволами, без установлення мінімальних нових інвестиційних зобов'язань і достатньо чітких меж такого режиму; відсутність спеціальних процедурних запобіжників для передачі за кордон інформації про стратегічні та критичні ділянки надр, попри застосування загальних законодавчих обмежень (ст. 24 Закону про УРП); невизначеність сервісних договорів у нафтогазовій сфері, що може фактично передавати контроль над розробкою третій особі без аукціону (ст. 49 Закону «Про нафту і газ»).

У розділі III найбільш проблемними є: право постійного землекористувача самостійно встановлювати сервітут на державній чи комунальній землі без участі власника (ст. 100 ЗКУ); заборона припиняти сервітут, навіть якщо він блокує цільове використання ділянки (ст. 102); можливість надрокористувача самостійно ініціювати судове вилучення земельної ділянки з постійного користування без прямо встановленої умови про попереднє рішення уповноваженого розпорядника (ст. 149); нечітке розмежування звільнення значного інвестора від збитків публічному власнику та його обов'язків перед землекористувачами, іншими третіми особами і у сфері охорони довкілля (ст. 157, у зв'язку із Законом про підтримку інвестиційних проєктів).

У розділі IV ключовими є три проблеми: можливе звуження кола підземних гірничих об'єктів через використання вичерпної конструкції «а саме шахт та рудників» при визначенні меж застосування гірничого відводу (ст. 17 Кодексу про надра); заміна обов'язкового проєкту рекультивації на «зобов'язання і строки» його підготовки без фінансового забезпечення (ст. 8 Закону про УРП); відсутність у статті 17 Закону про УРП спеціального механізму невідкладного тимчасового зупинення робіт із подальшим судовим контролем та пов'язане звуження контрольних повноважень за статтею 29 Закону «Про нафту і газ».

Законопроект потребує доопрацювання з урахуванням наведених зауважень перед прийняттям у першому читанні.

Аналітична записка розроблена у: Науково-дослідному центрі індустріальних проблем розвитку НАН України (<https://ndc-ipr.org/>, e-mail: ndc_ipr@ukr.net)

Аналітична записка підготовлена:

- Директором НДЦ ІПР НАН України, д.е.н., проф. **Хаустовою В. Є.**,
- Заступником директора з наукової роботи, д.е.н., проф. **Губарєвою І.О.**,
- Головним науковим співробітником відділу промислової політики, член-кореспондентом НАН України, д.е.н., проф. **Кизимом М.О.**,
- Зав. відділом промислової політики та енергетичної безпеки НДЦ ІПР НАН України, д.е.н., ст. дослідником **Салашенко Т.І.**,
- Зав. сектором енергетичної безпеки та енергозбереження НДЦ ІПР НАН України, к.е.н., доц. **Котляровим Є.І.**
- Старшим науковим співробітником сектору промислової політики та інноваційного розвитку НДЦ ІПР НАН України, к.е.н. **Шпілевським В. В.**