

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 22.02.2022 № 3-2

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності виконання повноважень
державними органами щодо повноти нарахування і контролю
за сплатою збору за видачу спеціальних дозволів на
користування надрами та коштів від продажу таких дозволів**

Київ 2022

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	3
ПРЕАМБУЛА	7
ВСТУП	8
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ПОВНОТИ НАРАХУВАННЯ І КОНТРОЛЮ ЗА СПЛАТОЮ ЗБОРУ ЗА ВИДАЧУ СПЕЦІАЛЬНИХ ДОЗВОЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ ТА КОШТІВ ВІД ПРОДАЖУ ТАКИХ ДОЗВОЛІВ.....	9
2. АНАЛІЗ СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ЗБОРУ ЗА ВИДАЧУ СПЕЦІАЛЬНИХ ДОЗВОЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ ТА КОШТІВ ВІД ПРОДАЖУ ТАКИХ ДОЗВОЛІВ	17
3. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ГЕОЛОГІЇ ТА НАДР УКРАЇНИ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО РОЗРАХУНКУ ПОЧАТКОВОЇ ЦІНИ ПРОДАЖУ СПЕЦІАЛЬНОГО ДОЗВОЛУ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ.....	21
4. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ У ЧАСТИНІ НАРАХУВАННЯ І КОНТРОЛЮ ЗА СПЛАТОЮ ЗБОРУ ЗА ВИДАЧУ СПЕЦІАЛЬНИХ ДОЗВОЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ ТА КОШТІВ ВІД ПРОДАЖУ ТАКИХ ДОЗВОЛІВ.....	27
4.1. <i>Стан організації роботи в частині надання спеціальних дозволів на користування надрами без проведення аукціонів</i>	27
4.2. <i>Стан надання спеціальних дозволів на користування надрами за результатами проведення аукціонів.....</i>	30
4.3. <i>Стан організації роботи щодо продовження строку дії спеціальних дозволів на користування надрами</i>	36
4.4. <i>Стан здійснення внутрішнього контролю.....</i>	40
5. АНАЛІЗ СТАНУ ВЗАЄМОДІЇ ТА ДОСЯГНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ У СФЕРІ ГЕОЛОГІЧНОГО ВИВЧЕННЯ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ НАДР	42
ВИСНОВКИ.....	47
ПРОПОЗИЦІЇ.....	51
Додатки.....	54

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Бюджетний кодекс	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456
Держгеонадра	Державна служба геології та надр України
ДНВП „Геоінформ України”	державне науково-виробниче підприємство „Державний інформаційний геологічний фонд України”
дозволи	спеціальні дозволи на користування надрами
ДПС	Державна податкова служба України
ДРС	Державна регуляторна служба України
ЄДР	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
Енергетична стратегія	Енергетична стратегія України на період до 2035 року „Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність”, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.08.2017 № 605-р
Закон № 1039	Закон України від 14.09.1999 № 1039 „Про угоди про розподіл продукції”
Закон № 1082	Закон України від 15.12.2020 № 1082 „Про Державний бюджет України на 2021 рік”
Закон № 2210	Закон України від 11.01.2001 № 2210 „Про захист економічної конкуренції”
Закон № 2545	Закон України від 18.09.2018 № 2545 „Про забезпечення прозорості у видобувних галузях”
Закон № 2665	Закон України від 12.07.2001 № 2665 „Про нафту і газ”
Закон № 2629	Закон України від 23.11.2018 № 2629 „Про Державний бюджет України на 2019 рік”
Закон № 5203	Закон України від 06.09.2012 № 5203 „Про адміністративні послуги”
Закон № 3166	Закон України від 17.03.2011 № 3166 „Про центральні органи виконавчої влади”
законопроект № 4187	проект Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами”, зареєстрований у Верховній Раді України 05.10.2020, реєстр. № 4187
законопроект № 6227	проект Закону України „Про внесення змін до Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року”, зареєстрований у Верховній Раді України 27.10.2021, реєстр. № 6227

Збір	збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами
Земельний кодекс	Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768
Інструкція № 381	Інструкція з організації внутрішнього контролю в системі Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, затверджена наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 21.12.2020 № 381
ККДБ	код класифікації доходів бюджету
ККДБ 22012100	код класифікації доходів бюджету 22012100 „Збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів”
Кодекс про надра	Кодекс України про надра від 27.07.1994 № 132
Методика № 1117	Методика визначення вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовища або ділянки надр, що надаються у користування, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1117
Методика № 1374	Методика визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1374
Міндовкілля, Міністерство	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
Мінекоенерго	Міністерство енергетики та захисту довкілля України
Мінприроди	Міністерство екології та природних ресурсів України
Мінфін	Міністерство фінансів України
Мін'юст	Міністерство юстиції України
Основні засади	Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062
Платежі	кошти від продажу спеціальних дозволів на користування надрами
Положення № 614	Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25.06.2020 № 614
Положення № 1174	Положення про Державну службу геології та надр України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1174

Порядок № 380, Наказ № 380	Порядок взаємодії Міністерства екології та природних ресурсів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, затверджений наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 10.10.2011 № 380, зареєстрованим у Мін'юсті 03.11.2011 за № 1265/20003
Порядок № 615	Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615
Порядок № 848	Тимчасовий порядок реалізації експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2018 № 848
Порядок № 993, Постанова № 993	Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 993
Порядок № 1001	Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 „Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту”
Постанова № 106	постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 „Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету”
Постанова № 705	постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 705 „Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством екології та природних ресурсів і Державною службою геології та надр”
Постанова № 915	постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 915 „Про внесення змін до Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами”
Програма	Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затверджена Законом України від 21.04.2011 № 3268

РНБО
УкрДГРІ
ЦОВВ

Рада національної безпеки і оборони України
Український державний геологорозвідувальний
інститут (УкрДГРІ) (державне підприємство)
центральні органи виконавчої влади

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): стаття 98 Конституції України, статті 26 і 110 Бюджетного кодексу, статті 4, 7 і 10 Закону України від 02.07.2015 № 576 „Про Рахункову палату”, План роботи Рахункової палати на 2022 рік, доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 12.10.2021 № 16-57.

Мета заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): встановлення фактичного стану, оцінка законності, обґрунтованості та результативності виконання повноважень державними органами в частині повноти нарахування і контролю за сплатою Збору та Платежів.

Предмет заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

нормативно-правові та організаційно-розпорядчі акти, рішення державних органів у частині виконання повноважень щодо повноти нарахування і контролю за сплатою Збору та Платежів;

надходження до державного бюджету за ККДБ 22012100;

інформаційні бази даних, статистична, аналітична та інша звітність об'єктів аудиту;

дані системи електронних торгів з продажу дозволів, договори купівлі-продажу дозволів;

стан забезпечення контролю державними органами за нарахуванням та сплатою до державного бюджету Збору та Платежів;

інші джерела інформації, що характеризують предмет аудиту.

Об'єкти заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): Міндовкілля, Держгеонадра.

Запити з питань заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) надсилалися до Мінфіну, ДПС, ДРС, ДНВП „Геоінформ України”.

Критерії оцінки заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

законність – відповідність управлінських рішень, прийнятих державними органами, вимогам чинного законодавства в частині виконання повноважень щодо повноти нарахування і контролю за сплатою Збору та Платежів до державного бюджету;

обґрунтованість – ступінь відповідності фактичних надходжень до державного бюджету плановим показникам надходжень Збору та Платежів;

результативність – оцінка реалізації прийнятих державними органами управлінських рішень щодо забезпечення повноти надходжень Збору та Платежів до державного бюджету.

Початкові обмеження щодо проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): 2020–2021 роки (2019 рік для аналізу).

Методи заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): аналіз нормативно-правових, організаційно-розпорядчих актів та інших документів, пов'язаних з предметом аудиту; перевірка та аналіз документів про організацію роботи і виконання покладених на об'єкти контролю повноважень щодо повноти нарахування і контролю за сплатою Збору та Платежів; аналіз повідомлень засобів масової інформації; здійснення вибірки; надсилання та аналіз письмових запитів; аналіз інформаційних баз даних, зіставлення, порівняння планових та фактичних показників, опитування та обговорення проблемних питань. Процедури аудиту ґрунтуються на аналізі та оцінці ризиків.

ВСТУП

Україна є державою з унікальною мінерально-сировинною базою. За обсягом розвіданих запасів низки корисних копалин наша держава належить до провідних у світі. В українських надрах наявні 20 з 30 критичних копалин, що містяться в переліку критичних для Європейського Союзу: літій, титан, цирконій, тантал, ніобій, нікель, кобальт та інші.

Так, із розвіданих в Україні понад 10 тисяч родовищ корисних копалин, що обліковуються у Державному балансі запасів, фактично переданими у промислове освоєння для формування вітчизняного мінерально-сировинного комплексу є лише близько 35 відс. (3,5 тис. об'єктів). Інші 6,5 тис. розвіданих родовищ нерозподіленого фонду надр, за оцінками багатьох експертів, стосуються загальнопоширених або місцевого значення корисних копалин (до 55 відс.), малих умовно рентабельних об'єктів та ділянок надр (25–30 відс.) і лише 20–25 відс. з них можуть відповідати сучасним, адаптованим до ринкових умов, оціночним параметрам і стандартам¹.

Незважаючи на такий потенціал, Україна є енергозалежною державою.

З видобутком та використанням корисних копалин пов'язано близько половини промислового потенціалу України та до 20 відс. трудових ресурсів держави.

Видобувні галузі здійснюють прямий внесок у валовий внутрішній продукт України в розмірі близько 6 відс., а за рахунок експорту мінеральної сировини та продуктів її переробки країна отримує близько 60 відс. загальної суми експортних надходжень.

Недосконале та непрозоре регулювання є однією з основних причин слабого розвитку вітчизняної сфери користування надрами, ключовим елементом якої є система видачі дозволів.

Такий стан справ обумовлює недостатній рівень внутрішніх і зовнішніх інвестицій в ефективний розвиток вітчизняної мінерально-сировинної бази та призводить до зростання обсягів незаконного видобування корисних копалин і тіньової господарської діяльності у сфері надрокористування.

Актуальність обраної теми аудиту Рахункової палати підтверджується і низкою прийнятих РНБО протягом 2019–2021 років рішень, спрямованих на

¹ https://www.dkz.gov.ua/files/2021_materials_vol_1_net.pdf.

покращення ефективності державної політики у сфері енергетичної безпеки та надрокористування.

Аудит ефективності виконання повноважень державними органами щодо повноти нарахування і контролю за сплатою збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та коштів від продажу таких дозволів Рахунковою палатою проводиться вперше.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ПОВНОТИ НАРАХУВАННЯ І КОНТРОЛЮ ЗА СПЛАТОЮ ЗБОРУ ЗА ВИДАЧУ СПЕЦІАЛЬНИХ ДОЗВОЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ ТА КОШТІВ ВІД ПРОДАЖУ ТАКИХ ДОЗВОЛІВ

Регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян є завданням Кодексу про надра.

Особливості застосування норм Кодексу про надра визначені у статті 3¹ цього Кодексу: якщо законами про користування нафтогазоносними надрами, зокрема законами України „Про нафту і газ”, „Про газ (метан) вугільних родовищ” та „Про угоди про розподіл продукції”, встановлені інші норми, ніж ті, що передбачені у цьому Кодексі, то застосовуються норми цих законів.

Відповідно до статті 11 Кодексу про надра державне управління у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр здійснює, зокрема, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Статтею 19 Кодексу про надра передбачено, що **надра надаються у користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам лише за наявності у них спеціального дозволу на користування ділянкою надр.** Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу. При укладенні угод про розподіл продукції надра надаються в користування на підставі угоди про розподіл продукції з оформленням спеціального дозволу на користування надрами та акта про надання гірничого відводу. Користування надрами здійснюється без надання гірничого відводу чи спеціального дозволу у випадках, передбачених цим Кодексом.

Облік ділянок надр, наданих у користування, ведеться в єдиній державній електронній геоінформаційній системі, забезпечення ведення якої здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Порядок ведення єдиної державної електронної геоінформаційної системи затверджується Кабінетом Міністрів України і має передбачати можливість

внесення до неї інформації про видані спеціальні дозволи на користування надрами та гірничі відводи, зокрема за ініціативою користувачів надр².

Довідково. 14 грудня 2021 року РНБО презентувала публічну систему моніторингу користування надрами³, яка працює на базі інформаційно-аналітичної системи Головного ситуаційного центру країни „СОТА”.

Основою системи є ГІС-портал, де представлена та автоматизовано оновлюється інформація про дозволи на користування надрами, кінцевих бенефіціарних власників і засновників компаній, які є тримачами дозволів, а також про умови надання й історію зміни статусів, територію, де розташовані надра, видобуток за останній рік і за весь час дії дозволу, родовища корисних копалин, свердловини нафти та газу, нараховану рентну плату і її сплату в контексті власників дозволів і громад тощо. Вебресурс знаходиться в режимі тестової експлуатації.

Апарат РНБО створив систему на основі інтегрованих даних, що оновлюються в автоматизованому режимі. Їх надання забезпечують Держгеонадра щодо дозволів, ДПС щодо нарахування та сплати ренти та Мін'юст щодо бенефіціарів юридичних осіб власників дозволів.

Слід зазначити, що Порядок ведення єдиної державної електронної геоінформаційної системи на сьогодні не затверджений.

Довідково. Розроблений Держгеонадрами проєкт постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку ведення єдиної державної електронної геоінформаційної системи” 30.09.2021 погоджено Державною регуляторною службою України (рішення № 479) та листом Міндовкілья від 19.01.2022 № 25/1-22/978-22 подано на розгляд Кабінету Міністрів України.

Цей порядок визначатиме мету створення, структуру, загальні засади функціонування, процедуру та вимоги щодо ведення єдиної державної електронної геоінформаційної системи.

Надра надаються у користування для (стаття 14 Кодексу про надра):
 геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення;
 видобування корисних копалин;
 будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод;
 створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та ін.);
 виконання робіт (здійснення діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції;
 геологічного вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ);
 задоволення інших потреб.

Питання надання спеціальних дозволів на користування надрами регламентовано статтею 16 Кодексу про надра, відповідно до якої аукціони

² Частину четверту статті 19 Кодексу про надра доповнено Законом України від 28.04.2021 № 1423 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин”.

³ <https://minerals.rnbo.gov.ua>.

щодо продажу спеціальних дозволів на користування надрами проводяться шляхом електронних торгів, що здійснюються за допомогою апаратно-програмного комплексу, що функціонує в Інтернеті та забезпечує заявникам, учасникам і організатору аукціону та центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, та/або Раді міністрів Автономної Республіки Крим можливість користуватися сервісами такої системи з автоматичним обміном інформацією про процедури проведення аукціону.

Подання документів на отримання, продовження спеціальних дозволів на користування надрами, їх переоформлення, внесення до них змін (у тому числі до програми робіт) здійснюються заявником у паперовій або електронній формі через спеціальний електронний кабінет, який формує та веде центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, на його офіційному вебсайті у мережі Інтернет.

Площа ділянки надр, на яку надається спеціальний дозвіл на геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ), не може перевищувати 10 гектарів.

Інформація та документи, що подаються заявниками через електронний кабінет, є відкритими і публікуються на офіційному вебсайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Пунктом 8 Порядку № 615⁴ також передбачено, що в електронній формі заява та документи подаються через електронний кабінет надрокористувача. Водночас зазначено, що ця норма набирає чинності одночасно з Порядком функціонування електронного кабінету надрокористувача, який затверджується Міндовкіллям.

Аудитом встановлено, що на сьогодні Порядок функціонування електронного кабінету надрокористувача Міністерством не затверджено.

Як наслідок, процедура прийняття та перевірки документів, що надаються надрокористувачем разом із заявою на отримання спеціального дозволу, ускладнена, зокрема і через низку технічних та методологічних помилок, допущених при складанні таких документів.

Для прикладу, протягом 2020–2021 років надрокористувачами подано 1 154 заяви на отримання дозволу без проведення аукціону, з яких майже 68 відс. повернено Держгеонадрами у зв'язку з невідповідністю вимогам Порядку № 615 (в тому числі внаслідок врахування зауважень органів місцевого самоврядування та відмов Міндовкілля (Мінекоенерго) у погодженні.)

***Довідково.** Розроблений Держгеонадрами проєкт наказу „Про затвердження Порядку функціонування електронного кабінету надрокористувача” листом від 05.11.2021 № 19648/01/03-21 надіслано на погодження до Міндовкілля.*

⁴ У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19.02.2020 № 124 „Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами” (чинна з 25.02.2020).

При цьому розроблення проекту наказу Міндовкілля „Про затвердження Порядку функціонування електронного кабінету надрокористувача” включено до Плану діяльності Міндовкілля з підготовки проектів регуляторних актів на 2022 рік, затвердженого наказом Міністерства від 08.12.2021 № 811, строк виконання – вересень 2022 року.

Спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, або Радою міністрів Автономної Республіки Крим щодо розробки родовищ корисних копалин місцевого значення на території Автономної Республіки Крим. **Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлюються Кабінетом Міністрів України⁵.**

Надання спеціальних дозволів на користування надрами, крім випадків користування надрами на умовах угод про розподіл продукції, укладених відповідно до Закону України „Про угоди про розподіл продукції”, здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби.

Довідково. Порядком № 615 погодження з відповідною радою надання у користування ділянок надр встановлено виключно для корисних копалин місцевого значення, для корисних копалин загальнодержавного значення таке погодження не передбачено.

У разі виконання окремих видів робіт, пов'язаних з користуванням надрами, особами, не зазначеними у спеціальному дозволі, відповідальність за виконання умов, передбачених спеціальними дозволами, несе суб'єкт, що отримав спеціальний дозвіл.

Щодо окремих видів користування надрами чи окремих користувачів надр можуть встановлюватись певні обмеження, передбачені законодавством України.

Власник спеціального дозволу на користування надрами не може дарувати, продавати або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як вклад у спільну діяльність.

Порядок проведення та умови конкурсу на укладення угод про розподіл продукції визначаються Законом України „Про угоди про розподіл продукції”. Спеціальний дозвіл на користування надрами на умовах розподілу продукції видається на підставі укладеної угоди про розподіл продукції і повинен містити усі види користування надрами та інші дані і відомості, передбачені цією угодою. Права користування надрами можуть бути передані третім особам одночасно з передачею прав та обов'язків за угодою про розподіл продукції та з обов'язковим переоформленням спеціального дозволу на

⁵ Порядки № 993 і № 615.

користування надрами відповідно до вимог Закону України „Про угоди про розподіл продукції”.

Переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, внесення до них змін, видача дублікатів, продовження терміну 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 законодавством порядку.

Надання спеціальних дозволів на користування надрами суб'єкту господарювання, який отримав цілісний майновий комплекс державного вугледобувного підприємства в оренду чи концесію, здійснюється шляхом переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, виданих вугледобувному підприємству державного сектору економіки, цілісний майновий комплекс якого передано в оренду чи концесію, на ім'я суб'єкта господарювання, який отримав цілісний майновий комплекс такого вугледобувного підприємства в оренду чи концесію, на строк дії такого спеціального дозволу та без проведення конкурсу (аукціону).

Під час оренди чи концесії цілісного майнового комплексу державного вугледобувного підприємства на період отримання орендарем чи концесіонером спеціального дозволу на користування надрами та гірничого відводу, орендар чи концесіонер здійснює видобуток вугілля та (або) лігніту (бурого вугілля) на об'єкті, переданому в оренду чи концесію, на підставі чинного спеціального дозволу на користування надрами та гірничого відводу державного вугледобувного підприємства, цілісний майновий комплекс якого передано в оренду чи концесію, але не більше 12 місяців з дня укладення договору оренди чи концесії.

Надання спеціальних дозволів на користування надрами суб'єкту господарювання, який приватизував державне вугледобувне підприємство відповідно до Закону України „Про особливості приватизації вугледобувних підприємств”, здійснюється шляхом переоформлення спеціальних дозволів на користування надрами, наданих зазначеному вугледобувному підприємству, на ім'я суб'єкта господарювання, який його приватизував, на строк дії такого спеціального дозволу та без проведення аукціону.

Продовження строку дії спеціальних дозволів на користування надрами, наданих на ділянки, розташовані на тимчасово окупованій території України, здійснюється з урахуванням особливостей, встановлених законом.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, забезпечує інформаційну взаємодію з Державним земельним кадастром з метою надання через технологічні та програмні засоби Державного земельного кадастру

відомостей про ділянки надр, надані у користування відповідно до спеціальних дозволів на користування надрами⁶.

Статтею 11 Закону № 2665 визначено, що **користування нафтогазоносними надрами, пошук і розвідка родовищ нафти і газу, їх експлуатація, спорудження та експлуатація підземних сховищ для зберігання нафти і газу здійснюються лише за наявності спеціальних дозволів** на користування нафтогазоносними надрами, що надаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, на умовах, визначених чинним законодавством.

Спеціальні дозволи на користування надрами надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (стаття 14 Закону № 2665).

Згідно з абзацом першим статті 19 Гірничого закону України від 06.10.1999 № 1127 гірничі роботи проводяться за спеціальним дозволом (ліцензією) на користування надрами, який видається згідно з законодавством. Крім того, статтею 24 цього Закону визначено, що гірниче підприємство при проведенні гірничих робіт повинно мати, зокрема, спеціальний дозвіл на користування надрами.

Частиною четвертою статті 66 Земельного кодексу передбачено, що **надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, проводиться після оформлення в установленому порядку прав користування надрами і відновлення земель згідно із затвердженим відповідним робочим проектом землеустрою на раніше відпрацьованих площах у встановлені строки.**

Земельні ділянки усіх форм власності та категорій надаються власникам спеціальних дозволів на дослідно-промислову розробку родовищ бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення та/або видобування бурштину, інших корисних копалин загальнодержавного значення шляхом встановлення земельних сервітутів згідно з межами та строками дії відповідних спеціальних дозволів на користування надрами (з автоматичним продовженням строку дії сервітуту в разі продовження строку дії відповідного спеціального дозволу на користування надрами) без зміни цільового призначення цих земельних ділянок, крім земель природно-заповідного фонду, оздоровчого призначення, рекреаційного призначення, історико-культурного призначення та водного фонду.

Статтею 97¹ Земельного кодексу визначено обов'язки користувачів бурштиноносними надрами, що проводять розвідувальні роботи та/або видобування бурштину. Так, відповідно до частини першої цієї статті

⁶ Частину сімнадцяту статті 16 Кодексу про надра доповнено згідно із Законом України від 28.04.2021 № 1423 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин”.

власнику спеціального дозволу на користування бурштиноносними надрами дозволяється використовувати земельну ділянку на підставі угоди про проведення розвідувальних та видобувних робіт, що укладається із власником землі та/або за погодженням із землекористувачем, із обов'язковим затвердженням оцінки запасів у встановленому законодавством порядку після проведення геологічного вивчення на відповідній ділянці бурштиноносних надр. Типова форма такої угоди затверджується Кабінетом Міністрів України.

Питання надання спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також визначення процедури продовження строку дії, переоформлення, поновлення дії, зупинення дії чи анулювання дозволу та внесення до нього змін регулює Порядок № 615.

Відповідно до статті 28 Кодексу про надра за видачу спеціальних дозволів на користування надрами справляється відповідний збір.

Згідно з пунктом 28 частини другої статті 29 Бюджетного кодексу збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів належить до доходів загального фонду Державного бюджету України.

Єдиним систематизованим згрупуванням доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів є бюджетна класифікація (пункт 3 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу).

Наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію” затверджено ККДБ, зокрема, код платежу 22012100, що відноситься до адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності та визнається неподатковими надходженнями державного бюджету.

Відповідно до частини сьомої статті 45 Бюджетного кодексу перелік податків і зборів та інших доходів бюджету згідно з бюджетною класифікацією в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, а також загальні вимоги щодо обліку доходів бюджету визначаються Кабінетом Міністрів України.

Перелік податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету за кодами бюджетної класифікації в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, визначено Постановою № 106.

Відповідно до Переліку кодів бюджетної класифікації в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, який є додатком до Постанови № 106, **контроль за справлянням збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та коштів від продажу таких дозволів (ККДБ 22012100) встановлено:**

- за Держгеонадрами;
- до 24.12.2019 – за Мінприроди; з 24.12.2019 по 17.09.2020 – за Мінекоенерго; після 17.09.2020 – за Міндовкілля.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує, зокрема, формування державної політики у сфері

геологічного вивчення та раціонального використання надр, є Міндовкілля (пункт 1 Положення № 614). До основних завдань Міндовкілля віднесено, зокрема, забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (пункт 3 Положення № 614).

Центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, є уповноваженим органом з питань реалізації угод про розподіл продукції є Держгеонадра (пункт 1 Положення № 1174). Основними завданнями Держгеонадра визначено: реалізація державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр (пункт 3 Положення № 1174).

Правові засади регулювання та організації збирання, розкриття та поширення інформації з метою забезпечення прозорості та запобігання корупції у видобувних галузях в Україні визначає Закон № 2545.

Цей Закон спрямований на виконання міжнародних зобов'язань України у зв'язку з приєднанням до Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях, а також на імплементацію актів законодавства Європейського Союзу в частині підвищення прозорості господарської діяльності у видобувних галузях, а саме Директиви 2013/34/ЄС Європейського Парламенту і Ради про щорічну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти певних типів компаній, що вносить зміни до Директиви 2006/43/ЄС Європейського Парламенту і Ради та скасовує Директиву Ради 78/660/ЄЕС і 83/349/ЄЕС, Директиви 2013/50/ЄС Європейського Парламенту і Ради, що вносить зміни до Директиви 2004/109/ЄС Європейського Парламенту і Ради про гармонізацію вимог до прозорості стосовно інформації про емітентів, чиї цінні папери допущені до торгів на регульованому ринку, Директиви 2003/71/ЄС Європейського Парламенту і Ради про проспект торгів, що публікується у випадках, коли цінні папери пропонуються для продажу приватним особам або допущені до торгів, та Директиви Комісії 2007/14/ЄС, що встановлює детальні правила для імплементації окремих положень Директиви 2004/109/ЄС.

Відповідно до частини першої статті 11 Закону № 2545 центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, зобов'язаний оприлюднювати та постійно оновлювати на своєму офіційному вебсайті або в електронній системі подання та аналізу звітності (за наявності такої системи):

– інформацію про заяви на отримання спеціальних дозволів на користування надрами та заяви про проведення підготовки ділянок надр до аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, що

надійшли від суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях, із зазначенням, зокрема, дати надходження такої заяви, її змісту, заявника, координат ділянки надр, стадії розгляду, інформації щодо погодження чи відмови у погодженні заяви уповноваженими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, результатів розгляду заяви (із зазначенням підстави у разі відмови у видачі спеціального дозволу на користування надрами);

– інформацію про видані спеціальні дозволи на користування надрами із зазначенням, зокрема, реєстраційного номера і дати видачі, суб'єкта господарювання, підстави надання, виду користування надрами, відомостей про ділянку надр (назва родовища, місцезнаходження, координати ділянки), строку та особливих умов дії спеціального дозволу на користування надрами із розміщенням копій спеціальних дозволів, угод про умови користування надрами та додатків до них, включаючи програми робіт та зміни до них.

Отже, набуття права використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва регулюється великою кількістю застарілих нормативно-правових актів, які в окремих випадках неузгоджені між собою.

Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, порядок проведення аукціонів з їх продажу, а також механізм розрахунку початкової ціни дозволу постійно зазнають змін. Водночас документи, передбачені Кодексом про надра, які мають на меті забезпечити відкритість надрокористування (порядок ведення єдиної державної електронної геоінформаційної системи) та оптимізувати процедуру отримання надрокористувачами спеціального дозволу (порядок функціонування електронного кабінету надрокористувача), ще залишаються незатвердженими.

2. АНАЛІЗ СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ЗБОРУ ЗА ВИДАЧУ СПЕЦІАЛЬНИХ ДОЗВОЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ ТА КОШТІВ ВІД ПРОДАЖУ ТАКИХ ДОЗВОЛІВ

Мінфін відповідно до частини другої статті 32 Бюджетного кодексу визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовуються для розроблення Бюджетної декларації та проєкту Державного бюджету України, а частини першої статті 45 – здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету.

Аудитом встановлено, що Мінфіном не розроблено методики прогнозування надходжень до державного бюджету Збору та Платежів.

Під час формування проєкту державного бюджету на відповідний рік та прогнозів на наступні за плановим два бюджетні періоди Мінфін до дохідної частини закону про державний бюджет включав прогнозні показники надходжень за ККДБ 22012100, які на його запит надавались Держгеонадрами під час підготовки Бюджетної декларації.

***Довідково.** Мінприроди листом від 01.03.2019 № 5/5.1-13/2416-19 поінформувало Мінфін про те, що Держгеонадра відповідно до компетенції надіслало Мінфіну розрахунки коштів за ККДБ 22012100 на 2020–2022 роки.*

Мінекоенерго листом від 11.02.2020 № 26/1.9-23.2-3606 поінформувало Мінфін про те, що Держгеонадра надіслало Мінфіну розрахунки коштів за ККДБ 22012100 на 2021–2023 роки.

За поясненням Держгеонадр, планування надходжень Збору і Платежів за ККДБ 22012100 (на 2019 рік – 200 млн грн; на 2020 рік – 250 млн грн; на 2021 рік – 750,0 млн грн) здійснювалося з урахуванням даних минулих років.

Встановлено, що Міндовкілля прогнозування надходжень Збору і Платежів за ККДБ 22012100 на 2021 рік не здійснювало. Положенням № 614 та положеннями про відповідні структурні підрозділи Міністерства такі повноваження не визначені.

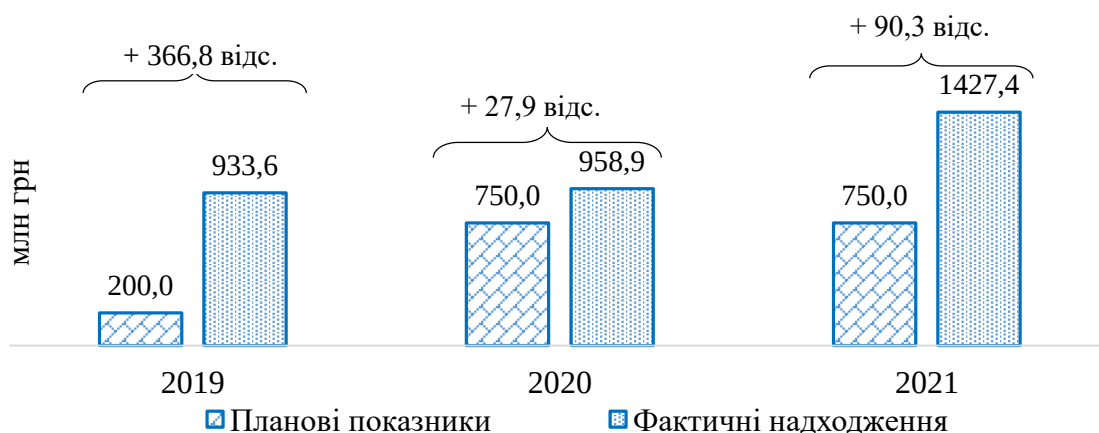
***Довідково.** До проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2021 рік”, поданого до Верховної Ради України (реєстр. № 4000 від 14.09.2020), за ККДБ 22012100 включено показник надходжень, розрахований Мінфіном, – 750 000,0 тис. грн (на рівні затвердженого на 2020 рік показника і в обсязі, наданому Держгеонадрами), а не поданий Міндовкіллям (Держгеонадрами) в бюджетному запиті за КПКВК 2404010 (300 000,0 тис. гривень).*

Законами про державний бюджет на відповідний рік надходження за ККДБ 22012100 визначені у таких розмірах: на 2019 рік (Закон № 2629) – 200,0 млн грн; на 2020 рік (Закон України від 14.11.2019 № 294 „Про Державний бюджет України на 2020 рік”) – 750,0 млн грн; на 2021 рік (Закон № 1082) – 750,0 млн гривень.

***Довідково.** До законів № 2629 і № 1082 включено очікувані показники надходжень Збору і Платежів, розраховані Держгеонадрами. При визначенні очікуваних показників надходжень на 2020 рік враховано пропозиції народних депутатів України, внесені під час розгляду проекту закону про державний бюджет на 2020 рік у Верховній Раді України (збільшено на 500 млн гривень).*

Дані щодо виконання планових показників надходжень Збору та Платежів до державного бюджету у 2019–2021 роках наведені у діаграмі 1.

Діаграма 1. Виконання планових показників надходжень Збору та Платежів до державного бюджету у 2019–2021 роках

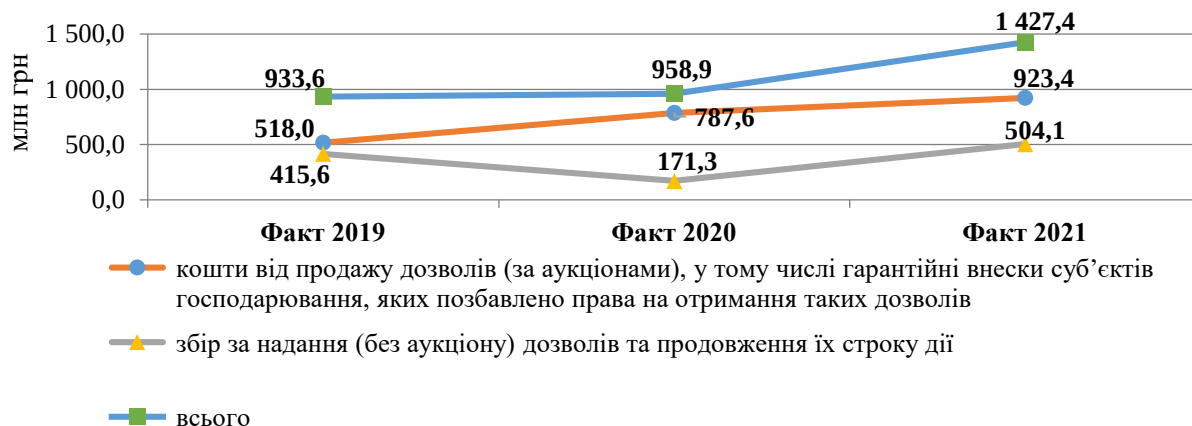


Як свідчать дані діаграми 1, планові показники надходжень до загального фонду державного бюджету Збору та Платежів у 2019, 2020 і 2021 роках систематично перевищувались. За результатами 2019–2021 років фактичні надходження за ККДБ 22012100 перевищували планові показники,

встановлені законами: у 2019 році у 4,7 рази, у 2020 році у 1,3 рази та у 2021 році у 1,9 рази.

Динаміку надходження коштів за ККДБ 22012100 у 2019–2021 роках за способами надання дозволів відображає діаграма 2.

Діаграма 2. Надходження до державного бюджету Збору і Платежів (ККДБ 22012100) у 2019–2021 роках



Як свідчать дані діаграми 2, суттєве збільшення надходжень коштів за ККДБ 22012100 порівняно з 2019 роком відбулося у 2021 році – на 52,8 відс. (з 933,6 до 1 427,4 млн гривень).

На збільшення надходжень Збору та Платежів до державного бюджету значно вплинуло запровадження з жовтня 2018 року електронних торгів з продажу дозволів у системі ProZorro.Продажі. Зазначене дало можливість розширити коло потенційних учасників, посилити конкуренцію та, відповідно, реалізувати спеціальні дозволи за вищою вартістю.

Так, порівняно з 2019 роком Збір та Платежі, сплачені до державного бюджету за результатами аукціонів, в цілому збільшились у 2020 році на 52,0 відс. (269,6 млн грн), а у 2021 році порівняно з 2020 роком – на 17,2 відс. (135,8 млн гривень). Їх питома вага у загальних надходженнях зросла з 55,5 відс. у 2019 році до 82,1 відс. у 2020 році та до 64,7 відс. у 2021 році.

У 2021 році надходження до державного бюджету Збору за надання дозволів та продовження їх строків дії порівняно із 2020 роком збільшилися майже в 3 рази (на 332,8 млн гривень).

Окремо слід зазначити, що відповідно до пункту 2 Постанови № 106 органи, що контролюють справляння надходжень бюджету, мають забезпечити відповідно до законодавства, зокрема, ведення обліку таких платежів у розрізі платників з метою забезпечення повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів.

Аудитом встановлено, що на виконання пункту 25 Порядку № 615 ДНВП „Геоінформ України” у визначеному Держгеонадрами порядку⁷

⁷ Порядок ведення електронної інформаційної бази даних спеціальних дозволів на користування надрами та Порядок обліку, зберігання та використання архівних документів (справ), на підставі яких надано, продовжено строк дії, переоформлено, внесено зміни до спеціального дозволу на користування надрами, внесено зміни до угоди про умови користування надрами, видано дублікат зупинено, поновлено дію та анульовано спеціальний дозвіл на користування надрами, затверджені наказом Держгеонадра від 20.07.2011 № 37.

забезпечує ведення електронної інформаційної бази даних спеціальних дозволів на користування надрами.

Довідково. Електронна інформаційна база даних спеціальних дозволів на користування надрами – це електронна інформаційна система, яка побудована на єдиній методологічній і програмно-технічній основі та містить детальні дані про дозволи на всіх етапах їх існування (підготовка та опрацювання заяв на надання, продовження строку дії, переоформлення, внесення змін до дозволу, внесення змін до угод про умови користування надрами, видача дубліката, зупинення, поновлення дії, анулювання дозволу).

Водночас облік платежів (Збору або Платежів, перерахованих до державного бюджету) у розрізі платників Міндовкіллям (Мінеконерго) та Держгеонадрами належно не здійснюється.

Як наслідок, Держгеонадра не володіють оперативною інформацією щодо надходжень Збору та Платежів за дозволи, які надавались протягом 2020–2021 років, а сплата за них відбувалась у попередніх періодах.

Так, за наданою до аудиту інформацією, за надані (продовжені) у 2019–2021 роках 953 дозволи до державного бюджету надійшло 3 186,0 млн грн, у тому числі за видані (продовжені) у 2019 році – 887,8 млн грн (279 дозволів), у 2020 році – 921,8 млн грн (209 дозволів), у 2021 році – 1 376,4 млн грн (465 дозволів), **що відповідно на 45,8, 37,1 та 51,0 млн грн менше фактичних надходжень за ККДБ 22012100.**

Довідково. За поясненнями Держгеонадр, через безперервність процесу надання дозволів, їх кількість та сума надходжень за ККДБ 22012100 обліковуються у різних періодах (у попередньому та поточному роках).

Встановлено, що у 2019–2021 роках **88,6 відс. (2 824,2 млн грн) Збору і Платежів від загального обсягу надходжень, що за даними Держгеонадр становили 3 186,0 млн грн, надійшло до державного бюджету за надання (продовження) дозволів за двома видами користування надрами із восьми видів, визначених пунктом 5 Порядку № 615:**

на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислова розробка родовищ, з подальшим видобуванням нафти і газу (промислова розробка родовищ) – 51 відс. (1 625,1 млн грн), у тому числі: у 2019 році – 52,7 відс. (468,2 млн грн за 34 дозволи), у 2020 році – 74,5 відс. (686,3 млн грн за 6 дозволів), у 2021 році – 34,2 відс. (470,6 млн грн за 40 дозволів);

на видобування корисних копалин – 37,6 відс. (1 199,1 млн грн), у тому числі: у 2019 році – 41,7 відс. (370,6 млн грн за 166 дозволів), у 2020 році – 11,1 відс. (102,0 млн грн за 128 дозволів), у 2021 році – 52,8 відс. (726,5 млн грн за 204 дозволи).

При цьому **84,0 відс. (2 676,4 млн грн) Збору і Платежів надійшло до державного бюджету за:**

надані дозволи з вуглеводневими копалинами (нафта, газ) – 62,9 відс., або 2 004,0 млн грн, у тому числі: у 2019 році – 477,9 млн грн за 75 дозволів, у 2020 році – 704,6 млн грн за 38 дозволів та у 2021 році – 821,5 млн грн за 80 дозволів;

надані (продовжені) дозволи з нерудними копалинами (у тому числі пісок, глина, бурштин) – 21,1 відс., або 672,4 млн грн, у тому числі: у 2019 році –

166,1 млн грн за 262 дозволи, у 2020 році – 183,1 млн грн за 183 дозволи та у 2021 році – 318,2 млн грн за 329 дозволів.

Таким чином, Мінфіном не розроблено та не затверджено методики прогнозування надходжень за ККДБ 22012100. Як результат, Міндовкіллям та Держгеонадрами не забезпечено ефективного планування цих надходжень на 2019–2021 роки, про що свідчить суттєве перевиконання планових показників (за результатами 2019 року – у 4,7 раза, 2020 року – у 1,3 раза та 2021 року – у 1,9 раза).

Міндовкіллям та Держгеонадрами неналежно здійснюється облік платежів до державного бюджету за надані дозволи у розрізі надрокористувачів (дозволів). Як наслідок, Держгеонадра не володіють оперативною інформацією щодо надходжень Збору та Платежів за дозволи, що надавались протягом 2020–2021 років, сплата за які здійснювалась у попередніх періодах.

3. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ ГЕОЛОГІЇ ТА НАДР УКРАЇНИ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО РОЗРАХУНКУ ПОЧАТКОВОЇ ЦІНИ ПРОДАЖУ СПЕЦІАЛЬНОГО ДОЗВОЛУ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

Механізм розрахунку початкової ціни продажу на аукціоні спеціальних дозволів на користування надрами (початкова ціна дозволу) у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, крім випадків, передбачених законодавством, визначається Методикою № 1374 (пункт 1).

Залежно від випадків надання спеціальних дозволів на користування надрами початкова ціна дозволу, визначена за цією Методикою, має таке значення:

у разі надання дозволу шляхом проведення аукціону – ціна дозволу, з якої починаються електронні торги з продажу дозволів;

у разі надання дозволу без проведення аукціону – розмір збору, який справляється за отримання дозволу.

Відповідно до Методики № 1374 (у редакції, що діяла до 06.10.2020) початкова ціна дозволу – це частка від вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовищ або ділянки надр, яка обчислюється на строк дії спеціального дозволу відповідно до Методики № 1117.

Методика № 1117, зокрема, передбачала, що визначення вартості ресурсів здійснювалося з урахуванням експлуатаційних витрат, капітальних вкладень і доходів, що розраховуються за роками виконання передбачуваних робіт з геологічного вивчення надр та розробки родовищ корисних копалин. Розрахунки проводились на дату оцінки вартості ресурсів із застосуванням методу дисконтування грошових потоків.

При цьому абзацом другим підпункту 3 пункту 6 Методики № 1374 (у редакції, що діяла до 06.10.2020) визначалося, що в усіх розрахунках початкова ціна продажу дозволу не може бути меншою від 2 відсотків

сумарного чистого прибутку за весь період розробки родовища або ділянки надр, обчисленого без урахування капітальних вкладень.

Зазначене зумовлювало залежність визначення розміру розрахунку початкової ціни продажу дозволів від показників, які надавались надрокористувачами разом із відповідною заявою.

З метою нівелювання конфлікту інтересів замовника та виконавця при розрахунку початкової ціни дозволу, а також приведення положень цієї Методики у відповідність до норм чинного законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр з урахуванням принципів прозорості та передбачуваності, Кабінетом Міністрів України 23.09.2020 внесено зміни до Методики № 1374 та викладено її у редакції згідно з Постановою № 915, яка набрала чинності 06.10.2020.

У редакції Постанови № 915 Методика № 1374 передбачає, що **початкова ціна дозволу** – це частка від вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовища або ділянки надр, яка визначається за формулою з використанням показників щодо запасів корисних копалин, вартості товарної продукції і коефіцієнту переходу (частки) від сумарної вартості товарної продукції гірничого підприємства – корисної копалини (мінеральної сировини) родовища або ділянки надр до початкової ціни продажу дозволу⁸.

Слід зауважити, що згідно з підпунктом 2 пункту 8 Порядку № 615 у разі одноразового розширення меж не більш як на 50 відсотків раніше наданої у користування площі ділянки надр з метою її геологічного вивчення, геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, дозвіл надається без проведення аукціону.

Водночас ні Порядок № 615, ні Методика № 1374 не регулюють порядок здійснення розрахунку початкової ціни дозволу у разі одноразового розширення меж відповідно до вимог Порядку № 615.

Зазначене створило умови для застосування різних підходів при визначенні об'єкта обчислення: при визначенні ціни нового дозволу розрахунок в одних випадках здійснювався виходячи з площі, на яку здійснюється розширення, а в інших – виходячи з усієї площі родовища (з урахуванням площі, на яку уже було надано дозвіл, сплачено збір і сплачувалась рента).

Так, розрахунок Збору за дозволом № 6444 від 13.11.2020⁹ у розмірі 4 798,21 тис. грн („Східно-Рогинцівське родовище” площею 6,7 км² у Сумській

⁸ Статтею 34 Кодексу про надра визначено особливий порядок здійснення розрахунку продажу на аукціоні спеціального дозволу на геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ), а абзацами другим і третім пункту 13 Порядку № 615 такі особливості встановлені за надання дозволу без проведення аукціону у разі геологічного вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ, з подальшим видобуванням нафти і газу, а також у разі надання дозволу без проведення аукціону з метою виконання угод про розподіл продукції.

⁹ Спеціальний дозвіл наданий без проведення аукціону на підставі наказу Держгеонадр від 18.06.2020 № 228 відповідно до підпункту 2 пункту 8 Порядку № 615 (одноразове розширення меж).

області, види корисних копалин – нафта, газ, розчинений у нафті, супутні корисні компоненти, надрокористувач – ПАТ „Укрнафта”) здійснений з урахуванням всіх видобувних запасів по зазначеному родовищу (у зв’язку з наданням надрокористувачем технологічної схеми розробки родовища на всю його площу (без виділення площі розширення)).

Довідково. За інформацією Держгеонадр, провести розрахунок безпосередньо на площу розширення без отримання відповідних даних від надрокористувача технічно неможливо.

Слід зазначити, що Постановою № 705 затверджено перелік платних адміністративних послуг, які надаються Держгеонадрами. Так, за Держгеонадрами закріплено обов’язок надання двох адміністративних послуг: „Надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні” та „Надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону”.

Правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг визначає Закон № 5203.

Пунктом 1 статті 1 Закону № 5203 встановлено: **адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов’язків такої особи відповідно до закону.**

Відповідно до частини другої статті 5 Закону № 5203 адміністративні послуги визначаються виключно законом.

Отже, положення Постанови № 705 не відповідають вимогам статті 5 Закону № 5203.

Згідно зі статтею 34 Кодексу про надра розмір плати за надання спеціальних дозволів на користування надрами визначається за результатами аукціону. **У разі надання дозволу без проведення аукціону справляється збір, який розраховується виходячи з початкової ціни продажу такого дозволу на аукціоні. Початкова ціна продажу дозволу на аукціоні розраховується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, виходячи з вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовищ або ділянок надр відповідно до методики, встановленої Кабінетом Міністрів України.**

Статтею 2 Закону № 3166 встановлено, що підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом.

Отже, відповідно до вимог Кодексу про надра та статті 2 Закону № 3166 розрахунок початкової ціни продажу дозволу має здійснюватися безпосередньо Держгеонадрами.

Суб’єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор,

суб'єкт державної реєстрації, **уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги** (пункт 3 статті 1 Закону № 5203).

Згідно з частиною першою статті 8 Закону № 5203 **суб'єктом надання адміністративних послуг на кожен адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки.**

Відповідно до частини п'ятої статті 8 Закону № 5203 технологічна картка адміністративної послуги **містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги.** У цій картці зазначаються етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги, відповідальна посадова особа, **структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);** строки виконання етапів (дії, рішення).

Отже, за Держгеонадрами як суб'єктом надання адміністративної послуги – надання дозволу, закріплено обов'язок розробити технологічну картку адміністративної послуги, яка має містити, зокрема, етапи опрацювання та структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення). **Враховуючи положення статті 34 Кодексу про надра, розрахунок початкової ціни продажу дозволу є одним із важливих етапів (дією), без якого надання адміністративної послуги є неможливим.**

Встановлено, що наказом Держгеонадр від 23.10.2019 № 385 „Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Держгеонадрами”¹⁰, затверджено інформаційну та технологічну картки адміністративної послуги.

В інформаційних картках суб'єктом надання адміністративної послуги зазначено Держгеонадра, а такі послуги, як „продаж спеціального дозволу на користування надрами на аукціоні”, „отримання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону” і „продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами” в позиції (графі) „платність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати за адміністративну послугу” визначені як платні, відповідний збір розраховується виходячи з початкової ціни продажу дозволу на аукціоні згідно з Методикою № 1374.

Аналіз технологічних карток засвідчив, що розрахунок початкової ціни продажу спеціального дозволу не віднесено до жодного з етапів надання адміністративної послуги, відповідальної посадової особи та структурного підрозділу, відповідального за етап (дію), не визначено.

Порядок надання адміністративних послуг регламентовано статтею 9 Закону № 5203, частиною першою якої визначено, що **адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо** або через центри надання адміністративних послуг.

¹⁰ Наказом Держгеонадр від 24.01.2022 № 38 „Про затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Держгеонадрами” наказ №385 визнано таким, що втратив чинність.

Аудитом встановлено, що фактично розрахунки початкової ціни продажу дозволів здійснювались не Держгеонадрами, а державними підприємствами, що входять (входили) до сфери його управління.

Так, до 01.04.2020 розрахунки початкової ціни продажу всіх дозволів здійснювались УкрДГРІ на підставі відповідних звернень Держгеонадр, а також договорів, укладених між заявниками (суб'єктами господарювання) та УкрДГРІ, відповідно до яких замовники доручали, а УкрДГРІ приймав на себе зобов'язання щодо надання послуг з визначення вартості запасів на відповідних площах чи родовищах. Результатом надання цих послуг була експертна оцінка вартості запасів корисних копалин та рекомендації Держгеонадр щодо розмірів збору за надання спеціальних дозволів на користування надрами, які визначалися відповідно до Методики № 1374¹¹ (у редакції, що діяла до 06.10.2020).

Зазначене суперечить положенням частини п'ятої статті 11 Закону № 5203, якою визначено, що плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

Крім того, частиною шостою цієї статті Закону № 5203 визначено, що стягнення за надання адміністративних послуг **будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.**

Отже, всупереч вимогам законодавства Держгеонадрами як суб'єктом надання адміністративної послуги створювались умови, за яких надрокористувачі оплачували державному підприємству послуги, виконання яких є повноваженнями Держгеонадр.

За результатами аналізу судових рішень із зазначеного питання встановлено, що відповідно до даних Єдиного державного реєстру судових рішень Чернігівським окружним адміністративним судом розглядалась справа № 620/2699/20 за позовом суб'єкта господарювання до Держгеонадр про визнання протиправним та скасування наказу, зобов'язання вчинити певні дії.

Позовні вимоги мотивовані тим, що **протиправна бездіяльність відповідача (Держгеонадр) щодо нездійснення розрахунку розміру Збору за видачу дозволу призвела до порушення процедури видачі відповідного дозволу товариству.**

У мотивувальній частині рішення суду, зокрема, зазначено: „... суд погоджується із позицією позивача, що Держгеонадра, зобов'язавши

¹¹ Відповідно до умов договорів замовники зобов'язувалися надати УкрДГРІ геологічну та техніко-економічну інформацію, що необхідна для розрахунку вартості запасів, зокрема (орієнтовний перелік): пояснювальну записку; фактичні техніко-економічні показники розробки власне об'єкта або об'єкта аналога; проєкт програми робіт із визначенням їх вартості на термін дії дозволу; протокол ДКЗ та розділи техніко-економічних обґрунтувань (ТЕО) (за наявності), протоколи ЦКР Міненерговугілля та ТЕО (за наявності).

товариство з обмеженою відповідальністю звернутися до ДП „Український державний геологорозвідувальний інститут” для проведення розрахунку розміру збору за видачу спеціального дозволу та сплатити за розрахунок збору певну грошову суму державному підприємству, перевищив свої повноваження, якими не передбачено, що обрахування розміру плати за видачу спеціального дозволу може бути делеговано Держгеонадра будь-яким іншим установам.....”.

Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 03.06.2021 залишено без змін рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 01.10.2020.

Довідково. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.08.2020 № 1010-р у липні 2021 року УкрДГРІ передано до сфери управління Фонду державного майна України.

Починаючи з 01.04.2020, розрахунок початкової ціни продажу дозволів здійснюється ДНВП „Геоінформ України”. Так, Держгеонадрами внесено зміни до статуту цього державного підприємства, розширено напрями діяльності, а також утворено в його організаційній структурі окремий структурний підрозділ – Центр геолого-економічних досліджень та експертиз.

Встановлено, що між Держгеонадрами та ДНВП „Геоінформ України” протягом 2020–2021 років укладено шість договорів, предметом яких, окрім іншого, було: визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на користування надрами шляхом електронних торгів (договори від 07.07.2020 № 28, від 20.04.2021 № 16, від 29.06.2021 № 27); визначення розміру збору, який справляється за отримання (продовження), розширення меж дозволу відповідно до Методики № 1374 (договори від 07.12.2020 № 45, від 20.04.2021 № 15, від 29.06.2021 № 26).

Аудитом встановлено, що ДНВП „Геоінформ України” про розмір визначеної початкової ціни дозволу повідомляло замовника (Держгеонадра) шляхом направлення відповідних листів, на підставі яких Держгеонадра надсилали заявникові повідомлення про прийняття рішення про надання дозволу¹², а з 25.02.2020 – рекомендовані повідомлення про розмір Збору за надання дозволу (для сплати у повному обсязі протягом 45 календарних днів, згідно з пунктом 13 Порядку № 615).

Отже, Держгеонадра, розширивши напрями діяльності та уклавши з ДНВП „Геоінформ України” договори про надання послуг, делегувало йому частину своїх функцій, за рахунок чого це державне підприємство одержало можливість отримувати доходи за рахунок коштів державного бюджету.

Довідково. Загалом за послуги, надані на виконання зазначених вище договорів, Держгеонадрами перераховано ДНВП „Геоінформ України” 9 011 626,92 грн коштів державного бюджету. Водночас предметом цих договорів, крім послуги з визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на користування надрами шляхом електронних торгів, зокрема, були послуги з розрахунку вартості вторинної (обробленої) геологічної інформації, що є державною власністю, при публікації оголошення при проведенні аукціону, формування пакетів аукціонної документації за результатами проведених аукціонів з продажу спеціального дозволу на користування надрами шляхом електронних торгів. При цьому вартість послуг за договором визначалась загалом (без виокремлення вартості кожної послуги) щодо однієї ділянки надр. В актах здачі-приймання робіт (надання послуг) предмет договору визначався як одна послуга, що

¹² Постанова № 615 в редакції, що діяла до 25.02.2020.

унеможливилює виокремлення вартості послуги з визначення початкової ціни продажу на аукціоні дозволу.

Таким чином, Держгеонадрами як ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, у порушення вимог статті 34 Кодексу про надра та статті 2 Закону № 3166 розрахунок початкової ціни продажу дозволу протягом 2020–2021 років безпосередньо не здійснювався.

Фактично до 01.04.2020 розрахунок здійснювався державним підприємством, що належало до сфери його управління (УкрДГРІ), за рахунок коштів надрокористувачів, після цієї дати – іншим державним підприємством (ДНВП „Геоінформ України”) за рахунок коштів державного бюджету на підставі договорів, укладених з Держгеонадрами.

Як наслідок, розрахунок початкової ціни продажу дозволу, який є невід’ємним етапом комплексу дій та рішень, необхідних для отримання адміністративної послуги, Держгеонадрами виділено в окрему платну послугу, що надавалась ДНВП „Геоінформ України”.

4. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ У ЧАСТИНІ НАРАХУВАННЯ І КОНТРОЛЮ ЗА СПЛАТОЮ ЗБОРУ ЗА ВИДАЧУ СПЕЦІАЛЬНИХ ДОЗВОЛІВ НА КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ ТА КОШТІВ ВІД ПРОДАЖУ ТАКИХ ДОЗВОЛІВ

4.1. Стан організації роботи в частині надання спеціальних дозволів на користування надрами без проведення аукціонів

Протягом 2020–2021 років Держгеонадрами надано 311 дозволів без проведення аукціонів (46,1 відс. загальної кількості наданих дозволів). До державного бюджету надійшло 534,3 млн грн Збору (22,4 відс. загальних надходжень за надані дозволи). Загалом у 2021 році порівняно з попереднім роком кількість наданих дозволів збільшилась у 2,3 раза, надходження Збору зросли у понад 3 рази (табл. 1).

За даними таблиці 1, у періоді, що досліджувався, Держгеонадрами надано 177 дозволів без проведення аукціонів, Збір за які надрокористувачами сплачено у 2020–2021 роках, та 134 дозволи (26 – у 2020 році, 108 – у 2021 році), Збір за які сплачено у попередніх періодах.

Таблиця 1

Кількість дозволів, наданих без проведення аукціону, та фактичні надходження до державного бюджету Збору в 2020–2021 роках

Показник	2020 рік		2021 рік		Разом	
	К-ть наданих дозволів	Надходження Збору, млн грн	К-ть наданих дозволів	Надходження Збору, млн грн	К-ть наданих дозволів	Надходження Збору, млн грн
Всього надано дозволів, у тому числі	94	129,4	217	404,9	311	534,3
дозволи, які надані у відповідному році	68	46,8	109	359,6	177	406,4
дозволи, які будуть надані у наступному періоді, та кошти, які надійшли до державного бюджету у відповідному році	–	82,6	–	45,3	–	127,9
дозволи, які надані у відповідному році, та Збір, який сплачено у попередніх роках	26	–	108	–	134	–

Відповідно до Порядку № 615 строк надання дозволів на користування надрами без проведення аукціону з дати реєстрації заяви до видачі примірника дозволу становить майже 6 місяців.

Аудитом встановлено, що Держгеонадрами систематично порушувались вимоги пункту 8 Порядку № 615 в частині дотримання строків прийняття рішення про надання дозволу – від 14 до 183 днів, а в окремому випадку до 434 (25 випадків), та надання дозволу без проведення аукціону після сплати у повному обсязі Збору – від 1 до 461 дня (24 випадки). Зокрема:

за заявою Виробничо-комерційного підприємства „Явір-Інвест” від 31.01.2018 Держгеонадрами прийнято рішення про надання дозволу від 15.08.2019 № 274 – на **434** календарних дні пізніше визначеного строку. Дозвіл № 5056 надано 28.02.2020 – з простроченням 104 робочих днів після сплати Збору за його надання;

за заявою фізичної особи-підприємця Рак В. В. від 13.11.2017 Держгеонадрами прийнято рішення про надання дозволу від 03.08.2018 № 272 – через **161** календарний день після визначеного Порядком № 615 строку. Дозвіл на користування надрами від 28.09.2020 № 6434 надано через 461 робочий день після встановленого строку.

Довідково. Процедура надання дозволу на користування надрами без проведення аукціону відповідно до Порядку № 615 наведено в додатку 1.

Слід зазначити, що недотримання строків надання дозволів після прийняття Держгеонадрами відповідних рішень в основному зумовлено невизначенням у Порядку № 615 термінів підготовки надрокористувачами угод про умови користування ділянкою та перерахування ними плати за вторинну (оброблену) геологічну інформацію.

Так, дозвіл № 5067 на геологічне вивчення надр, у тому числі дослідно-промислому розробку родовищ корисних копалин загальнодержавного значення, ТОВ „Сатанівські води” видано 23.06.2020 – через чотири роки після прийняття Держгеонадрами відповідного рішення (01.04.2016), оскільки плату за геологічну інформацію перераховано товариством до державного бюджету в січні 2020 року. **При цьому Держгеонадра пропозицій щодо врегулювання цього питання шляхом внесення змін до Порядку № 615 до Міндовкілля не подавало.**

Слід зазначити, що попри визначений у пункті 24 Порядку № 615 принцип „мовчазної згоди”, відповідно до якого у разі ненадання Міндовкіллям пропозицій щодо надання чи продовження строку дії дозволів разом із зазначенням умов, за яких можливе користування надрами на запропонованих ділянках надр, у частині дотримання вимог природоохоронного законодавства протягом 15 робочих днів з дня надходження від Держгеонадр документів у повному обсязі, вважається, що пропозиції щодо надання чи продовження строку дії дозволів відсутні, Держгеонадра надавали дозволи або зауваження надрокористувачам з урахуванням інформації Міністерства, яка в окремих випадках надавалась із затримкою від 2 до 26 робочих днів.

Встановлено, що у 2020–2021 роках **52,7 відс. дозволів надавались надрокористувачам на видобування корисних копалин** (у 2020 році – 60 з 94; у 2021 році – 104 з 217), за надання яких до державного бюджету надійшло 409,0 млн грн – 70,6 відс. загальної суми Збору за надання дозволів без проведення аукціону (у 2020 році – 50,7 млн грн; у 2021 році – 358,3 млн гривень).

Найбільшу кількість дозволів без проведення аукціону у цей період надано на **видобування вод підземних, питних і технічних** (у 2020 році – 21 дозвіл (20 заявникам), у 2021 році – 27 (27 заявникам)), на **видобування піску** (у 2020 році – 11 (11 заявникам) у 2021 році – 24 дозволи (23 заявникам)).

Водночас 58 відс. коштів Збору (338,0 млн грн) у 2020–2021 роках надійшло до державного бюджету за надання дозволів за видами: видобування газу природного, конденсату, нафти, газу природного розчиненого у нафті, етану з газу природного вільного та інших вуглеводнів; геологічне вивчення нафтогазоносних надр, в тому числі дослідно-промислова розробка родовищ вуглеводнів, з подальшим видобуванням нафти і газу, промислова розробка родовищ. При цьому майже **66 відс. (222,7 млн грн) Збору до державного бюджету сплачено одним надрокористувачем – АТ „Укргазвидобування”**.

Слід зауважити, що згідно з підпунктом 10 пункту 8 Порядку № 615 без проведення аукціону дозвіл надається у разі виконання угод про розподіл продукції.

На створення сприятливих умов для інвестування, пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони на засадах, визначених угодами про розподіл продукції, спрямований Закон № 1039.

Закон № 1039 регулює відносини, що виникають у процесі укладення, виконання та припинення дії угод про розподіл продукції, визначає основні правові вимоги до таких угод, а також особливості правовідносин щодо користування надрами на умовах розподілу продукції.

Згідно з частиною першою статті 4 Закону № 1039 відповідно до угоди про розподіл продукції одна сторона – Україна доручає іншій стороні – інвестору на визначений строк проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик з наступною компенсацією витрат і отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції.

В угоді про розподіл продукції вказуються перелік видів діяльності інвестора та програма обов'язкових робіт із визначенням строків виконання, обсягів і видів фінансування, технологічного обладнання та інших показників, що не можуть бути нижчими від запропонованих інвестором у конкурсній заяві, а також інші істотні умови (частина друга статті 8 Закону № 1039).

Аудитом встановлено, що **у 2020 році між державою в особі Кабінету Міністрів України та інвесторами, визначеними за результатами проведених Кабінетом Міністрів України конкурсів на укладення угод про розподіл**

вуглеводнів, укладено сім угод про розподіл вуглеводнів та надано сім дозволів, за які до державного бюджету надійшло 12,3 млн гривень.

Умовами цих угод передбачено включення до складу компенсаційних витрат, зокрема, вартості Збору. Отже, після початку промислового видобування вуглеводнів вартість Збору буде відшкодована інвесторам у складі компенсаційних витрат.

Довідково. Компенсаційні витрати – витрати інвестора, понесені з дати набуття чинності укладеною угодою на виконання робіт, передбачені нею, окрім витрат, що не підлягають компенсації, визначених угодою про розподіл продукції.

Слід зазначити, що Кодексом про надра, Законом № 1039 та Порядком № 615 не визначено вичерпного переліку витрат, що підлягають відшкодуванню компенсаційною продукцією, що дає можливість інвесторові встановлювати індивідуальний склад витрат для окремої угоди про розподіл продукції. Водночас оскільки склад витрат, які підлягають відшкодуванню компенсаційною продукцією, є одним із ключових елементів, що впливають на економічну ефективність для держави, його формування для кожного конкретного випадку створює значні корупційні ризики – умисне включення до відшкодування витрат, не пов'язаних з виконанням робіт, передбачених угодою про розподіл продукції.

Отже, Держгеонадрами систематично порушувались вимоги пункту 8 Порядку № 615 в частині дотримання строків прийняття рішення про надання дозволу – від 14 до 183 днів, а в окремому випадку до 434 (усього 25 випадків), та надання дозволу без проведення аукціону після сплати у повному обсязі Збору – від 1 до 461 дня (усього 24 випадки).

Кодексом про надра та Порядком № 615 не визначено вичерпного переліку витрат, що підлягають відшкодуванню компенсаційною продукцією, що дає можливість інвесторові встановлювати індивідуальний склад витрат для окремої угоди про розподіл продукції.

4.2. Стан надання спеціальних дозволів на користування надрами за результатами проведення аукціонів

Аукціони з продажу дозволів з 24.10.2018 до 27.10.2020 проводились відповідно до Порядку № 848, яким визначався механізм реалізації експериментального проєкту із запровадження процедури продажу на аукціоні шляхом проведення електронних торгів спеціального дозволу на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони.

З 27.10.2020 Порядок № 848 втратив чинність, починаючи із зазначеної дати, процедуру продажу на аукціоні шляхом проведення електронних торгів спеціального дозволу визначає Порядок № 993.

Довідково. Згідно із підпунктом 2 пункту 2 Порядку № 993 аукціон – спосіб продажу дозволів шляхом проведення електронних торгів (аукціону) або аукціону за методом покрокового зниження початкової ціни та подальшого подання цінових пропозицій.

Система електронних торгів з продажу дозволів – дворівнева автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, яка забезпечує можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронній формі, що

необхідні для проведення аукціонів, запобігання корупційним правопорушенням, та складається з бази даних системи електронних торгів з продажу дозволів та електронних майданчиків, які взаємодіють через інтерфейс програмування додатків, що надається як код з відкритим доступом та визначає функціональність системи (підпункт 20 пункту 2 Порядку № 993).

Процедура продажу на аукціоні шляхом проведення електронних торгів дозволу відповідно до Порядку № 993 наведена в додатку 2.

Протягом 2020 року Держгеонадрами проведено вісім аукціонів та видано 42 дозволи, до державного бюджету надійшло 787,6 млн гривень. У 2021 році проведено 18 аукціонів та видано 160 дозволів, до державного бюджету надійшло 923,4 млн грн (табл. 2).

Таблиця 2

Кількість дозволів, наданих за результатами проведення аукціонів, та фактичні надходження до державного бюджету Платежів у 2020–2021 роках

Показник	2020 рік		2021 рік		Разом	
	К-ть наданих дозволів	Надходження Платежів, млн грн	К-ть наданих дозволів	Надходження Платежів, млн грн	К-ть наданих дозволів	Надходження Платежів, млн грн
Всього надано дозволів, у тому числі:	42	787,6	160	923,4	202	1 711,0
дозволи, які надані у відповідному році	41	785,7	157	822,8	198	1 608,5
дозволи, які будуть надані у наступних періодах, та кошти, які надійшли у відповідному році	–	1,2	–	92,0	–	93,2
гарантійні внески, які не повернулися учасникам аукціонів, що програли	–	0,7	–	9,4	–	10,1
повернено з державного бюджету*	–	–	–	–0,8	–0,8	–
дозволи, які надані у відповідному році, та Платежі, які сплачено у попередніх роках	1	–	3	–	4	–

Так, у 2021 році порівняно з попереднім роком збільшилися кількість проведених аукціонів (на 10), виданих дозволів (на 118) та суми надходжень до державного бюджету від продажу на аукціонах таких дозволів (на 135,8 млн гривень). Крім того, у 2020–2021 роках до Платежів включено гарантійні внески учасників, яких позбавлено права на отримання дозволів, у сумі 10,1 млн гривень.

Протягом періоду, що досліджувався, найбільше аукціонів з продажу дозволів за видами користування надр проведено на геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ, за видами корисних копалин – на бурштин та підземні води.

Найбільшу кількість лотів виграло ТОВ „Бізнес Еліт Груп ЛТД”, яке є переможцем у восьми лотах на геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ, з подальшим видобуванням бурштину (промислова розробка родовищ), загальна вартість 4 565,4 тис. гривень.

Аналізом інформації щодо проведених аукціонів з продажу дозволів, що міститься в системі Prozorro.Продажі, встановлено численні випадки одночасної участі в аукціонах учасників, пов’язаних між собою, що відповідно до статті 6 Закону № 2210 є ознаками антиконкурентних узгоджених дій, вчинених учасниками аукціонів з метою спотворення їх результатів.

Так, в аукціонах з продажу 46 лотів брали участь учасники, які мали спільних засновників, однакову контактну інформацію (адреси місцезнаходження, електронної пошти, номери телефонів) або були пов'язані між собою через інших юридичних чи фізичних осіб, зокрема:

в аукціоні з продажу дозволу ділянки Вільшанська¹³ брали участь три учасники: ТОВ „Західкапіталінвест”, ТОВ „Потенціал-Полісся” та ТОВ „Західземресурс”. Кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) ТОВ „Західземресурс” відповідно до даних ЄДР є Примушко Леся Василівна та Богельська Оксана Анатоліївна, які також є кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) іншого учасника аукціону – ТОВ „Потенціал-Полісся”;

в аукціоні з продажу дозволу ділянки Зонецька перша¹⁴ брали участь два учасники: ТОВ „Амберкінг” та ТОВ „Ентер Гео Інвест”, які на електронних майданчиках zakupki.prom.ua, UBiz, ТБ „Українська біржа” за вказаним лотом зазначили однакові контактні дані.

Крім того, ТОВ „Амберкінг” та ТОВ „Ентер Гео Інвест” мають однакову дату реєстрації – 08.10.2020, а документи, подані учасниками для участі в аукціоні, подібні за структурою та викладом.

Так, у складі документів учасниками надані банківські платіжні доручення про сплату гарантійного внеску – від 24.03.2021 № 5 (ТОВ „Амберкінг”) та від 24.03.2021 № 27 (ТОВ „Ентер Гео Інвест”). Зазначені платіжні доручення оплачені в один день в одному і тому ж банку – комерційний банк „Акордбанк”.

Встановлені факти свідчать про наявність ознак вчинення такими учасниками аукціонів антиконкурентних узгоджених дій, які відповідно до пункту 1 частини першої статті 50 Закону № 2210 включено до переліку порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Довідково. Положеннями статті 148 глави 8 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої¹⁵, передбачено, що сторони визнають внесок прозорого, недискримінаційного, конкурентного і відкритого тендерного процесу у сталий економічний розвиток і встановлюють у якості своєї мети ефективне, взаємне і поступове відкриття відповідних ринків закупівель.

Відповідно до статті 254 глави 10 цієї Угоди сторони визнають важливість вільної та неспотвореної конкуренції у торговельних відносинах. Сторони визнають, що антиконкурентні господарські дії та операції потенційно можуть спотворити належне функціонування ринків та загалом зменшити позитивні наслідки лібералізації торгівлі. Тому вони домовилися, що зазначені нижче практики та операції, як визначено їхнім відповідним законодавством про конкуренцію, є несумісними із цією Угодою у тій мірі, у якій вони можуть вплинути на торгівлю між сторонами:

а) угоди, узгоджені дії суб'єктів господарювання та рішення об'єднань суб'єктів господарювання, метою або наслідками яких є перешкоджання, обмеження, спотворення чи суттєве послаблення конкуренції на території будь-якої зі сторін;

б) зловживання одним або декількома суб'єктами господарювання домінуючим становищем на території будь-якої зі сторін;

¹³ № лота UA-PS-2020-10-01-000138-1.

¹⁴ № лота UA-PS-2021-02-09-000045-3.

¹⁵ Ратифікованою Законом України від 16.09.2014 № 1678.

с) концентрація суб'єктів господарювання, що має наслідком монополізацію чи значне обмеження конкуренції на ринку на території будь-якої зі сторін.

Водночас таких принципів проведення аукціонів з продажу дозволів, зокрема, як **добросовісна конкуренція серед учасників, запобігання корупційним діям і зловживанням**, Порядком № 993 не передбачено. Також законодавством не встановлено обов'язку відхиляти пропозицію учасника, який пов'язаний з іншими учасниками аукціону.

За таких обставин проведення аукціонів з продажу дозволів серед учасників, пов'язаних між собою, не сприяє добросовісній конкуренції та, як наслідок, створює суттєві ризики продажу дозволів за найнижчими (початковими) цінами внаслідок узгоджених дій учасників та, відповідно, призводить до недонадходжень державного бюджету.

Також за вказаними аукціонами аудитом виявлено 19 випадків відмови потенційних переможців аукціонів від підписання протоколу аукціону або невнесення ними оплати за лот. У такому разі відповідно до порядків № 848 і № 993 переможцем аукціону оголошується учасник з наступною за величиною ціновою пропозицією, яка є нижчою, та, як наслідок, зменшується розмір плати за надання спеціальних дозволів за результатами аукціону.

Зокрема, в аукціоні з продажу дозволу ділянки Зонецька перша брали участь два учасники: ТОВ „Амберкінг” (первинна цінова пропозиція 346 000 грн) та ТОВ „Ентер Гео Інвест” (первинна цінова пропозиція 5 200 000 грн), які мають ознаки пов'язаності між собою. За результатами електронного аукціону найбільшу цінову пропозицію у сумі 5 200 000 грн запропонувало ТОВ „Ентер Гео Інвест”, яким для участі в аукціоні сплачено 66 912 грн гарантійного внеску.

***Довідково.** Згідно з підпунктом 3 пункту 2 Порядку № 993 гарантійний внесок – платіж, що здійснюється заявником для набуття статусу учасника аукціону шляхом перерахування коштів на рахунок організатора (оператора) електронного майданчика, що зазначається в оголошенні про проведення аукціону.*

Однак у зв'язку з тим, що цей учасник відмовився від підписання протоколу аукціону, на підставі наказу Держгеонадр від 05.04.2021 № 270¹⁶ ТОВ „Ентер Гео Інвест” позбавлено права на отримання спеціального дозволу на користування надрами. У подальшому переможцем аукціону оголошено учасника з наступною за величиною ціновою пропозицією (346 000 грн) – ТОВ „Амберкінг”. При цьому різниця між остаточною ціновою пропозицією учасника, який відмовився від підписання протоколу аукціону, та ціновою пропозицією, яка є наступною за величиною, становить 4 854 000 гривень.

Положеннями пункту 30 Порядку № 993 передбачено: якщо переможець не підписав протоколу аукціону у встановлений строк, сума гарантійного внеску не повертається.

Внаслідок відмови переможця аукціону від підписання протоколу, надходження коштів до державного бюджету від продажу дозволу зменшилися на 4 787 088 гривень¹⁷.

¹⁶ „Про позбавлення права на отримання спеціального дозволу на користування надрами”.

¹⁷ 4 854 000 грн (цінова пропозиція) – 66 912 грн (гарантійний внесок).

В аукціоні з продажу дозволу ділянки „Сахкамін” Нігинсько-Вербецького родовища¹⁸ участь взяли чотири учасники: ТОВ „Пром Мінералс” (первинна цінова пропозиція 17 880 500 грн), ТОВ „Українські Вапняки” (17 779 014 грн), ТОВ „Укрдіабаз” (44 000 000 грн) та ТОВ Виробнича компанія „Гірничодобувна промисловість” (17 779 014 гривень).

Аудитом встановлено, що учасники ТОВ „Українські Вапняки” та ТОВ „Укрдіабаз” мають ознаки пов’язаності між собою. Зокрема, відповідно до даних ЄДР керівником, засновником та кінцевим бенефіціарним власником (контролером) ТОВ „Українські Вапняки” є Рисс Максим Олександрович, який також є керівником та кінцевим бенефіціарним власником (контролером) іншого учасника цього аукціону – ТОВ „Укрдіабаз”.

За результатами електронного аукціону найбільшу цінову пропозицію у сумі 121 000 000 грн запропонувало ТОВ Виробнича компанія „Гірничодобувна промисловість”, яким для участі в аукціоні сплачено 3 555 802,60 грн гарантійного внеску, однак цей учасник не сплатив різниці між ціною реалізації лота та гарантійним внеском, а також вартості геологічної інформації, і на підставі наказу Держгеонадр від 03.09.2021 № 637¹⁹ був позбавлений права на отримання дозволу.

У подальшому переможцем аукціону оголошено учасника з наступною за величиною ціною пропозицією (97 000 500 грн) – ТОВ „Укрдіабаз”. При цьому різниця між остаточною ціною пропозицією учасника, який не здійснив належної оплати, та ціною пропозицією, яка є наступною за величиною, становить 23 999 500 гривень.

Внаслідок нездійснення переможцем аукціону оплати за лот, Платежі до державного бюджету зменшилися на 20 443 697,40 гривні²⁰.

Також виявлено, що в аукціоні з продажу дозволу на користування надрами ділянки Нетреба²¹ участь взяли два учасники: ТОВ „Амбербур” (первинна цінова пропозиція 373 000,00 грн) та ТОВ „Хупо Се Трейд” (первинна цінова пропозиція 4 200 000 гривень).

Як встановлено аудитом, зазначені учасники мають ознаки пов’язаності: на електронних майданчиках zakupki.prom.ua, UBiz, ТБ „Українська біржа” за вказаним лотом зазначили однакові контактні дані, зокрема номер телефону.

Крім того, вказані учасники мають однакову дату реєстрації – 08.10.2020, а документи, надані ними для участі в аукціоні, подібні за структурою та викладом.

За результатами електронного аукціону найбільшу цінову пропозицію у сумі 4 250 000 грн запропонувало ТОВ „Хупо Се Трейд”, яким для участі в аукціоні сплачено 72 754 грн гарантійного внеску. Однак у зв’язку з тим, що цей учасник не підписав протоколу аукціону в строки, визначені пунктом 27

¹⁸ № лота SUE001-UA-20210419-86004.

¹⁹ „Про позбавлення права на отримання спеціального дозволу на користування надрами”.

²⁰ 23 999 500 грн (цінова пропозиція) – 3 555 802,6 грн (гарантійний внесок).

²¹ № лота UA-PS-2020-11-04-000036-3.

Порядку № 993, на підставі наказу Держгеонадр від 06.01.2021 № 8²², ТОВ „Хупо Се Трейд” позбавлено права на отримання спеціального дозволу на користування надрами. У подальшому переможцем аукціону оголошено учасника з наступною за величиною ціною пропозицією (385 000 грн) – ТОВ „Амбербур”. При цьому різниця між остаточною ціною пропозицією учасника, який не підписав протоколу аукціону у визначені законодавством строки, та ціною пропозицією, яка є наступною за величиною, становить 3 865 000 гривень.

Внаслідок непідписання переможцем аукціону протоколу у визначені законодавством строки, відрахування до державного бюджету від продажу дозволу зменшилися на 3 792 246 гривень²³.

Загалом аудитом встановлено 18 випадків (лотів), за якими **внаслідок відмови потенційних переможців аукціонів від підписання протоколу або невнесення ними оплати до державного бюджету від продажу дозволів, Платежі зменшилися на 52 370,5 тис. гривень.**

Слід зазначити, що одним із факторів, що зумовлює відмову потенційних переможців аукціонів від підписання протоколу аукціону або невнесення належної оплати за лот, є порівняно невеликий розмір гарантійного внеску, який відповідно до пункту 16 Порядку № 993 становить 20 відсотків початкової ціни лота. Так, у встановлених аудитом випадках середній розмір гарантійного внеску був менший 70 тис. гривень.

***Довідково.** На сайті Держгеонадр оприлюднено проєкт постанови Кабінету Міністрів України „Про внесення змін до Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами”, яким пропонується внести зміни до Порядку № 993 в частині збільшення розміру гарантійного внеску. Зокрема, розмір гарантійного внеску пропонується встановити на рівні 20 відсотків початкової ціни лота, але не менше 5 000 000 гривень для корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави, 10 000 000 гривень – для вуглеводнів та 1 000 000 гривень – для інших корисних копалин (крім лота з продажу спеціального дозволу на геологічне вивчення, у тому числі дослідно-промислову розробку, видобування підземних вод (у тому числі мінеральних), для всіх потреб).*

Таким чином, аудитом встановлено ознаки вчинення учасниками аукціонів визначених статтею 6 Закону № 2210 антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів аукціонів під час продажу дозволів за 46 лотами. Відповідно до частини першої пункту 1 статті 50 Закону № 2210 такі узгоджені дії включено до переліку порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Внаслідок участі в аукціонах учасників, які мають ознаки пов’язаності між собою, та відмови потенційних переможців аукціонів від підписання протоколу або невнесення ними оплати за лот, до державного бюджету не надійшло 52 370,5 тис. гривень.

²² „Щодо позбавлення права на отримання спеціального дозволу на користування надрами”.

²³ 3 865 000 грн (цінова пропозиція) – 72 754 грн (гарантійний внесок).

4.3. Стан організації роботи щодо продовження строку дії спеціальних дозволів на користування надрами

У 2020–2021 роках продовжено строк дії 161 дозволу (у 2020 році – 73, у 2021 році – 88). До державного бюджету надійшло 141,0 млн грн Збору (у 2020 році – 41,9 млн грн, у 2021 році – 99,1 млн гривень) (табл. 3).

Довідково. У 2020–2021 роках до Держгеонадр надійшло 345 заяв на продовження строку дії дозволів, з яких 217 повернено через допущені заявниками методологічні помилки.

За продовження строку дії 72 дозволів Збір (5,3 млн грн) надійшов до державного бюджету у попередніх роках.

Таблиця 3

Кількість наданих дозволів на продовження строку їх дії та фактичні надходження Збору до державного бюджету в 2020–2021 роках

Показник	2020 рік		2021 рік		Разом	
	К-ть наданих дозволів	Надходження Збору, млн грн	К-ть наданих дозволів	Надходження Збору, млн грн	К-ть наданих дозволів	Надходження Збору, млн грн
Всього надані дозволи на продовження строку їх дії:	73	41,9	88	99,1	161	141
дозволи, які надані у відповідному році	37	38,2	52	98,6	89	136,8
дозволи, які будуть надані у наступному періоді, та кошти, які надійшли до державного бюджету у відповідному році	–	3,7	–	0,5	–	4,2
дозволи, які надані у відповідному році, та Збір, який сплачено у попередніх роках	36	–	36	–	72	–

Процедуру продовження строків дії дозволів із зазначенням термінів та процедур, визначених Порядком № 615, наведено у додатку 3.

Аудитом встановлено окремі випадки недотримання Держгеонадрами визначених пунктом 14 Порядку № 615 термінів прийняття рішення про продовження строку дії дозволів – від 8 до 133 календарних днів.

Зокрема, за двома заявами АТ „Укргазвидобування” від 23.10.2019 Держгеонадрами прийнято рішення про продовження строку дії дозволу від 05.03.2015 № 4658 через 90 днів та від 05.03.2015 № 4657 через 133 дні після встановленого Порядком № 615 терміну.

Загалом у 2021 році кількість дозволів, строк дії яких продовжено, збільшилась порівняно з 2020 роком на 20,5 відс., надходження Збору до державного бюджету зросли у 2,4 раза. При цьому 72,0 відс. дозволів, строк дії яких продовжено (116), надавались надрокористувачам на видобування корисних копалин (у 2020 році – 62; у 2021 році – 54).

Найбільше надано таких дозволів **на видобування вуглеводнів**: у 2020 році – 22 дозволи (3 надрокористувачам), у 2021 році – 8 (3 надрокористувачам); **видобування вод підземних, питних і технічних**: у 2020 році – 16 (12 надрокористувачам), у 2021 році – 13 (9 надрокористувачам); **на геологічне вивчення надр, у тому числі дослідно-промислову розробку родовищ вуглеводнів**: у 2020 році – 5 (3 надрокористувачам) у 2021 році – 11 (5 надрокористувачам).

Довідково: Відповідно до частини четвертої статті 14 Закону № 2665, пункту 14 Порядку № 615 та додатка 2 до Порядку № 615 продовження строку дії дозволу на користування нафтогазоносними надрами здійснюється безоплатно.

Водночас 52,1 відс. коштів Збору (76,2 млн грн) у 2020–2021 роках надійшло до державного бюджету за продовження строку дії трьох дозволів за такими видами: видобування руд заліза (43,1 млн грн – ПАТ „Арселорміттал Кривий Ріг”, один дозвіл); геологічне вивчення надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ кварцитів залізистих (34,9 млн грн – ПрАТ „Полтавський гірничо-збагачувальний комбінат”, два дозволи).

Відповідно до пункту 24 Порядку № 615²⁴ Міндовкілля (Мінекоенерго) за результатами розгляду надісланих Держгеонадрами заяв надрокористувачів із доданими документи в строк, що не перевищує 15 робочих днів з дня їх надходження, має надати пропозиції щодо продовження строку дії дозволів разом із зазначенням умов, за яких можливе користування надрами на запропонованих ділянках надр, у частині дотримання вимог природоохоронного законодавства або зауваження щодо надання чи продовження строку дії дозволів. Зауваження Міндовкілля (Мінекоенерго) до заяв щодо продовження строку дії дозволів надаються у випадках, зокрема, невиконання умов користування надрами, передбачених дозволом або відповідною угодою, 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 Міндовкіллям (Мінекоенерго) зазначених пропозицій у встановлений строк, вважається, що такі пропозиції відсутні.

Аудитом встановлено, що Міндовкіллям у порушення пункту 24 Порядку № 615 надано пропозиції щодо продовження строку дії дозволу від 16.12.2010 № 5246 та внесення змін до нього ПАТ „Укрнафта” на видобування вуглеводнів за умов невиконання останнім вимог природоохоронного законодавства щодо підтримання належного стану навколишнього природного середовища під час користування надрами, а саме невиконання ПАТ „Укрнафта” (структурного підрозділу НГВУ „Долианафтогаз”) припису від 30.09.2020 № 345, виданого Держекоінспекцією Карпатського округу. Відповідно, Держгеонадрами прийнято рішення про продовження строку дії зазначеного дозволу та надано його заявникові.

Згідно з пунктом 24 Порядку № 615 накази Держгеонадр про продовження строку дії дозволу, відмову в продовженні строку дії дозволу розміщуються протягом п'яти робочих днів на офіційному вебсайті Держгеонадр та можуть бути оскаржені в установленому законодавством порядку. У разі відмови в продовженні строку дії дозволу, документи повертаються в повному обсязі заявникові (пункт 20 Порядку № 615).

Встановлено, що Держгеонадра в окремих випадках при прийнятті рішення про відмову у продовженні строку дії дозволу за результатами

²⁴ До 25.02.2020 пункт 25 Порядку № 615.

розгляду поданої надрокористувачем заяви з доданими до неї документами у зв'язку з їх невідповідністю вимогам Порядку № 615, відповідний наказ не видавався, натомість надрокористувачам надсилався лист, номер якого оприлюднювався на офіційному вебсайті Держгеонадр.

Надання відмов у продовженні строку дії дозволів у такий спосіб було однією з підстав прийняття судовими органами рішень на користь надрокористувачів: **повернення Держгеонадрами заяви з доданими до неї документами відповідним листом не є належною формою реалізації повноважень Держгеонадр.**

Довідково. У 2020–2021 роках Держгеонадрами видано три накази про відмову у продовженні строку дії трьох дозволів, з них два у зв'язку з виявленням у поданих документах недостовірних даних відповідно до вимог Порядку № 615.

Порушуючи вимоги Порядку № 615 щодо видання наказу про відмову у продовженні строку дії дозволу, Держгеонадрами створювались умови, за яких надрокористувач міг повторно звернутись до Держгеонадр із заявою про продовження строку дії дозволу, оскільки у разі видання наказу надрокористувач втрачає право на продовження строку дії дозволу.

Для прикладу, Держгеонадрами **10 разів надсилались** спільному українсько-іспанському підприємству „Іскор” листи про відмову у продовженні строку дії дозволу від 23.02.19 № 1248 на видобування габро.

Іншим надрокористувачем (СП „Северянський гранітний кар'єр”) заяву з доданими до неї документами на продовження строку дії дозволу від 29.11.1995 № 393 на видобування граніту вперше подано ще в квітні 2015 року. Після розгляду та **повернення Держгеонадрами відповідними листами чотирьох заяв** з доданими документами, остаточну заяву підприємством подано 27.08.2019, тобто через три роки і дев'ять місяців після закінчення терміну дії дозволу (29.11.2015). На підставі наказу Держгеонадр від 13.03.2020 № 90 СП „Северянський гранітний кар'єр” 14.09.2020, майже через п'ять років після закінчення дії дозволу, термін дозволу подовжено до 29.11.2035.

Слід зазначити, що до **25.02.2020** пунктом 14 Порядку № 615 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23.10.2019 № 928²⁵) передбачалось направлення Держгеонадрами запиту органам Державної фіскальної служби України щодо перевірки факту наявності у заявника заборгованості із сплати рентної плати за користування надрами. У разі наявності такої заборгованості, до особливих умов дозволу при продовженні строку його дії включалась вимога щодо обмеженого розпорядження видобутими корисними копалинами відповідно до статті 10 Закону № 2665 та статті 24 Кодексу про надра.

Довідково. Постановою Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 518 „Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 594 і № 615”, що набрала чинності **19.07.2017**, з пункту 15 Порядку № 615 вилучено одну з підстав відмови у продовженні строку дії дозволу – наявність у надрокористувача податкового боргу, у тому числі з рентної плати за користування надрами.

²⁵ „Про внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами”.

Як наслідок, через невизначеність на законодавчому рівні підстав для відмови надрокористувачам у продовженні строку дії дозволів за наявності у них боргу з рентної плати за користування надрами, Держгеонадрами строк дії таких дозволів продовжувався.

Так, протягом 2020 року Держгеонадрами продовжено строк дії дозволів трьом надрокористувачам (ПрАТ „Ушицький комбінат будівельних матеріалів”, ПАТ „Укрнафта”, спільне українсько-іспанське підприємство „Іскор”) за наявності у них податкового боргу з рентної плати за користування надрами, який на 01.01.2020 становив 12 137,1 млн гривень.

Протягом 2021 року Держгеонадрами продовжено строк дії семи дозволів надрокористувачам (ПрАТ „Завод „Павлоградхімаш”, Мукачівський МКП „Мукачівводоканал”, КП „Міськводоканал” Сумської міської ради, ПАТ „Київпорядкомплект”, ДП „Підприємство державної кримінально-виконавчої служби України (№ 98)”, ТОВ „Стратум Україна”, ТОВ „Північно-західне видобування”) за наявності податкового боргу з рентної плати за користування надрами, який на 01.01.2021 становив 29,7 млн гривень.

Суттєвою проблемою є значна кількість так званих „сплячих дозволів”, що негативно впливає на збільшення видобутку корисних копалин та надходжень до державного бюджету загальнодержавних податків.

За інформацією ДНВП „Геоінформ України”²⁶, станом на 01.01.2021 чинними були 3039 дозволів, однак **власники 251 дозволу (кожен 12 дозвіл), не здійснювали видобування корисних копалин вже понад два роки.**

За інформацією ДПС, на виконання вимог частини третьої підпункту 258.2.2 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України щокварталу до Держгеонадр надсилались переліки надрокористувачів, які не вносили, несвоєчасно вносили суми податкових зобов’язань, не виконували податкових зобов’язань (не подавали податкової звітності) з рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин, а також переліки суб’єктів господарювання, які відповідно до пункту 6 статті 26 Кодексу про надра без поважних причин протягом двох років, а для нафтогазоперспективних площ та родовищ нафти та газу – 180 календарних днів, не приступили до користування надрами.

Аналіз даних ДПС засвідчив, що із 116 дозволів на видобування корисних копалин, строк дії яких продовжено, за 15 протягом 2020–2021 років (у 2020 році – 5 з 62, у 2021 році 10 з 54) надрокористувачами зобов’язання з рентної плати за користування надрами не декларувалися.

Зокрема, у 2020 році прийнято рішення (наказ Держгеонадр від 04.06.2020 № 204) про продовження строку дії МПП „Привал” за дозволом від 27.03.2000 № 2195 на видобування глини. За інформацією ДПС, протягом останніх двох років підприємство до державного бюджету зобов’язання з рентної плати за користування надрами не перераховувало, що, зокрема, може свідчити про нездійснення ним господарської діяльності з користування надрами.

²⁶ Лист ДНВП „Геоінформ України” від 30.12.2021 № 06/306-5390.

Отже, через невизначеність законодавчих підстав для відмови у продовженні строку дії дозволу надрокористувачу, який протягом двох і більше років не провадив діяльності з користування надрами, Держгеонадрами строк дії таких дозволів продовжувався.

При цьому Держгеонадрами заходи державного нагляду (контролю) щодо МПП „Привал” жодного разу не проводились.

Слід зазначити, що реалізацію державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності здійснює ДРС.

На запит Рахункової палати від 14.12.2021 № 16-3089 ДРС повідомила, що в 2020–2021 роках Держгеонадра з питань дотримання вимог законодавства у сфері видачі документів дозвільного характеру не перевірялись.

Таким чином, у 2021 році кількість продовжень строку дії дозволів збільшилась порівняно з 2020 роком на 20,5 відс., а обсяг надходжень Збору за такі дозволи – у 2,4 раза.

Держгеонадрами систематично порушувалися вимоги пункту 24 Порядку № 615 під час розгляду заяв надрокористувачів про продовження строку дії дозволів. Замість видання наказу про відмову у продовженні, надрокористувачам надсилалися листи, чим створювалися умови для повторного звернення, оскільки у разі видання наказу про відмову надрокористувач згідно з Порядком № 615 втрачає право на продовження строку дії дозволу.

Через невизначеність на законодавчому рівні підстав для відмови надрокористувачам у продовженні строку дії дозволів у разі наявності у них боргу з рентної плати за користування надрами або нездійснення діяльності з користування надрами протягом двох і більше років, Держгеонадрами строк дії таких дозволів продовжувався.

4.4. Стан здійснення внутрішнього контролю

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників **організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів.**

Принципи та елементи внутрішнього контролю, питання організації і здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів, визначено Основними засадами.

З метою організації та здійснення внутрішнього контролю Міндовкіллям 21.12.2020 затверджено Інструкцію № 381, відповідно до якої організаційні та функціональні засади внутрішнього середовища в системі Міністерства ґрунтуються на затверджених внутрішніх документах, які встановлюють організаційну структуру Міндовкілля (функціональний розподіл між

керівництвом Міндовкілля всіх рівнів повноважень та відповідальності, положення про суб'єкти внутрішнього контролю, посадові інструкції працівників тощо), роботу з персоналом, документообіг, облікову політику, а також адміністративних регламентах, які встановлюють порядок виконання суб'єктами внутрішнього контролю визначених законодавством функцій.

Згідно з вимогами Інструкції № 381 у Міністерстві здійснено ідентифікацію ризиків щодо основних процесів самостійних структурних підрозділів Міндовкілля, їх класифікацію за категоріями і видами та надано оцінку. Відповідно до ідентифікованих ризиків структурними підрозділами розроблено плани з реалізації заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів на 2021 рік.

Разом з тим внутрішнє середовище як елемент системи внутрішнього контролю в Міндовкіллі не функціонує.

Довідково. Відповідно до абзацу першого пункту 5 Основних засад внутрішнє середовище – це процеси, операції, регламенти, структури та розподіл повноважень щодо їх виконання, правила та принципи управління людськими ресурсами, спрямовані на забезпечення виконання установою завдань і функцій та досягнення встановлених мети (місії), стратегічних та інших цілей, планів і вимог щодо діяльності установи.

Положенням про департамент економіки та фінансів, затвердженим Міністром захисту довкілля та природних ресурсів Р. Абрамовським 09.12.2020, визначено, що департамент здійснює контроль з питань, спрямованих на забезпечення виконання показників доходів Державного бюджету України на відповідний рік, доведених Мінфіном, для своєчасного забезпечення надходження коштів, зокрема, від сплати збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та коштів від продажу таких дозволів, контроль яких закріплено за Міндовкіллям.

При цьому адміністративний регламент виконання процесів цим департаментом не розроблявся.

У структурі Міндовкілля та Держгеонадр функціонують підрозділи внутрішнього аудиту, основним завданням яких згідно з пунктом 4 Порядку № 1001 є надання керівникові державного органу, його територіального органу та бюджетної установи об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо, зокрема, удосконалення системи управління, запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності державного органу, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління. Крім того, відповідно до підпункту 1 пункту 5 Порядку № 1001 підрозділ внутрішнього аудиту проводить оцінку, зокрема, ефективності функціонування системи внутрішнього контролю.

Аудитом встановлено, що питання повноти нарахування і контролю за сплатою Збору та Платежів у межах проведення внутрішніх аудитів Міндовкіллям та Держгеонадрами протягом 2020–2021 років не вивчалось.

Таким чином, система внутрішнього контролю Міндовкілля та Держгеонадр є недієвою. У межах проведення внутрішніх аудитів Міндовкілля та Держгеонадр протягом 2020–2021 років питання повноти нарахування і контролю за сплатою Збору та Платежів не вивчались, відповідно, оцінка ефективності функціонування системи внутрішнього

контролю в частині виконання повноважень щодо повноти та своєчасності надходжень Збору за надання (продовження) дозволів та коштів від продажу таких дозволів не проводилась.

5. АНАЛІЗ СТАНУ ВЗАЄМОДІЇ ТА ДОСЯГНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ У СФЕРІ ГЕОЛОГІЧНОГО ВИВЧЕННЯ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ НАДР

Відповідно до абзацу двадцятого підпункту 3 пункту 10 Положення № 614 Міністр Міндовкілля визначає порядок обміну інформацією між Міністерством та ЦОВВ, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, та періодичність її подання.

Загальний порядок обміну інформацією між Міндовкіллям та Держгеонадрами визначено Порядком взаємодії Міністерства екології та природних ресурсів України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, затвердженим наказом Мінприроди від 10.10.2011 № 380²⁷. **Останні зміни до цього Порядку внесено у 2013 році**, зокрема, документ містить посилання на Мінприроди – орган виконавчої влади, що припинив свою діяльність внаслідок адміністративної реформи ще у 2019 році.

Отже, порядок обміну інформацією між Міндовкіллям та ЦОВВ, діяльність яких спрямовує і координує Міністр, та періодичність її подання жодним нормативним актом Міністерства не визначено.

Крім того, Держгеонадра не забезпечили належної взаємодії з державними органами в частині погодження наданих дозволів.

Встановлено, що протягом 2020–2021 років Держгеонадрами всупереч вимогам статті 21 Кодексу про надра та пункту 1 частини першої статті 17 Водного кодексу від 06.06.1995 № 213 надано 45 дозволів без проведення аукціону на видобування вод підземних питних і технічних та 42 дозволи для розробки родовищ підземних вод без погодження з Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та Державною службою України з питань праці.

Довідково. Пунктом 9 Порядку № 615 передбачено погодження дозволів на користування ділянок надр, що містять корисні копалини місцевого значення.

Таким чином, державними органами, відповідальними за формування та реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, належної взаємодії не забезпечено.

Відомості про кількість, якість та ступінь вивчення запасів корисних копалин щодо родовищ, які мають промислове значення, їх розміщення, рівень промислового освоєння, а також відомості про видобуток, втрати і забезпеченість суспільного виробництва розвіданими запасами корисних копалин містить

²⁷ Зареєстрованим у Мін'юсті 03.11.2011 за № 1265/20003.

Державний баланс запасів корисних копалин, ведення якого відноситься до повноважень Держгеонадр (стаття 44 Кодексу про надра).

За інформацією Міндовкілля, в надрах України на сьогодні виявлено понад 20 000 родовищ і проявів з 117 видів мінеральної сировини, з яких понад 10 тис. родовищ (у тому числі 1 687 ділянок вод підземних питних та технічних, мінеральних) мають промислове значення і враховуються Державним балансом запасів корисних копалин. Водночас повною мірою поклади корисних копалин в Україні не використовуються.

Промисловістю освоєно близько 3,5 тис. (у тому числі 844 ділянки вод підземних питних та технічних, мінеральних) родовищ із 100 видів корисних копалин, що містять від 40 до 75 відсотків розвіданих запасів різноманітних корисних копалин.

Результати проведених протягом останніх років геологорозвідувальних робіт підтверджують можливість виявлення нових промислових родовищ корисних копалин і забезпечення розвіданими запасами підприємств паливно-енергетичного, металургійного, гірничо-хімічного, будівельного комплексів.

Разом з тим в останні десятиріччя через суттєве скорочення видатків державного бюджету на геологорозвідувальні роботи (з 1,2 млрд грн у 2012 році до 40 млн грн у 2020 році, до 100,0 млн грн у 2021 році) зменшуються обсяги видобування корисних копалин, що призводить до зменшення надходжень до державного бюджету податків та зборів. Як результат, нестача окремих видів власної мінеральної сировини, у тому числі критичної та стратегічно важливої паливно-енергетичної складової, за наявності значних власних покладів корисних копалин, компенсується імпортом, що загрожує економічній незалежності України.

Таким чином, освоєння усіх родовищ корисних копалин в Україні становить лише 17,5 відсотка.

Недостатній розвиток вітчизняної сфери користування надрами, зокрема, зумовлений недосконалим та непрозорим регулюванням.

Забезпечення максимально широкої диверсифікації шляхів та джерел постачання первинних енергоресурсів, зокрема нафти, природного газу, вугілля, ядерного палива, нарощування видобутку вітчизняних енергоносіїв, запровадження прозорих конкурентних правил розробки та використання родовищ енергоносіїв віднесено до основних цілей державної політики у сфері енергонезалежності, закріплених у **Стратегії сталого розвитку „Україна–2020”**, що затверджена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5.

У контексті цієї Стратегії розроблено та схвалено **Енергетичну стратегію**, якою окреслено стратегічні орієнтири розвитку паливно-енергетичного комплексу України на період до 2035 року, та **передбачено, що підґрунтям для інвестицій мають бути реформи, демонополізація, прозорість і вдосконалення правових і регуляторних механізмів.**

Основним стратегічним документом держави, що визначає шляхи і способи розвитку мінерально-сировинної бази, є Програма, метою якої визначено забезпечення потреб національної економіки у мінеральних ресурсах за рахунок власного видобутку, зменшення залежності України від

імпорту мінеральних ресурсів та збільшення експортного потенціалу країни за рахунок власного видобутку корисних копалин, що мають великий попит на світовому ринку.

У розділі IV Програми деталізовано механізм її виконання. Так, у підрозділі „**Нормативно-правове забезпечення**” цього розділу зазначається, що виконання Програми потребує **вдосконалення нормативно-правових актів**, зокрема, підготовки нової редакції Кодексу України про надра, удосконалення методики розрахунків початкової ціни продажу спеціальних дозволів на користування надрами, критеріїв визначення переможців конкурсів (аукціонів) на користування надрами і на право укладення угод про розподіл продукції, посилення відповідальності користувачів надр за виконання інвестиційних угод, проектної документації на розробку родовищ, ліквідацію наслідків надрокористування, здійснення вторинних операцій купівлі-продажу прав на користування надрами відповідно до практики розвинутих країн світу.

Слід зауважити, що цей етап Програми передбачалось виконати протягом 2013–2020 років, але центральний орган виконавчої влади, визначений відповідно до паспорта Програми державним замовником, припинив свою діяльність внаслідок адміністративної реформи ще у 2019 році (Мінприроди).

Підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода про асоціацію), **Україна взяла на себе зобов’язання здійснити заходи з виконання статті 279 цієї Угоди, що обумовлює впровадження положень Директиви 94/22/ЄС – Європейського Парламенту і Ради від 30 травня 1994 року про умови надання й використання дозволів на пошук, розвідування й видобуток вуглеводнів.**

Так, норми Директиви № 94/22/ЄС передбачають створення умов для конкуренції у сфері пошуку, розвідування та видобутку вуглеводнів і спрямовані на впровадження рівних та недискримінаційних умов отримання дозволів всіма компаніями, які мають для цього необхідні ресурси, на умовах конкурсу, надання таких дозволів за чітко визначеними критеріями та доведення всієї інформації про них всім учасникам конкурсного відбору.

З метою забезпечення виконання Угоди про асоціацію постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106 затверджено відповідний план заходів, яким, зокрема, передбачено створення прозорої та недискримінаційної процедури надання дозволів на розвідування, розробку і виробництво вуглеводнів.

Отже, чинними стратегічними та програмними документами, а також зобов’язаннями, які взяла на себе Україна, підписавши Угоду про асоціацію, ідентифіковано проблеми, що впливають на розвиток мінерально-сировинної бази і паливно-енергетичного комплексу, та визначено шляхи їх розв’язання, зокрема і за рахунок наявних в Україні запасів корисних копалин.

Протягом 2019–2021 років РНБО ухвалено низку важливих рішень щодо ефективності державної політики у сфері енергетичної безпеки та надрокористування.

Так, рішенням РНБО від 02.12.2019 „Про невідкладні заходи щодо забезпечення енергетичної безпеки”, введеним у дію Указом Президента України від 02.12.2019 № 874/2019, Кабінетові Міністрів України доручено, зокрема, внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо актуалізації положень Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затвердженої Законом України „Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року”, передбачивши заходи щодо нарощування обсягів видобутку природного газу, нафти, сланцевого газу, газу (метану) вугільних родовищ, до 1 квітня 2020 року.

27.10.2021 Кабінетом Міністрів України внесено на розгляд Верховної Ради України розроблений Держгеонадрами як виконавцем Програми законопроект № 6227.

Довідково. У пояснювальній записці до законопроекту № 6227 зазначається, що проєкт акта спрямований на вирішення питань подальшого удосконалення законодавства в частині геологічного вивчення надр. Проєктом акта передбачається концентрація геологорозвідувальних робіт на пріоритетних напрямках розвитку мінерально-сировинної бази; зосередження державного фінансування дослідження надр виключно на пошукових та пошуково-оцінювальних роботах з метою виявлення інвестиційно привабливих об'єктів. Подальше проведення робіт з розвідки родовищ корисних копалин не здійснюватиметься за рахунок коштів державного бюджету і має фінансуватись надрокористувачами на умовах інвестиційного ризику. Зі свого боку, держава забезпечує створення необхідних прозорих та стабільних регуляторних умов для діяльності надрокористувачів з прирощення запасів корисних копалин та їх подальшого видобування.

Запропонована редакція Програми визначає обсяг фінансування за рахунок коштів державного бюджету у сумі 8,2 млрд гривень. Значну частину витрачених на реалізацію Програми коштів передбачається компенсувати ще під час її реалізації за рахунок надходжень від продажу дозволів на виділені під час виконання Програми ділянки, а також від продажу геологічної інформації, створеної при її виконанні.

Вбачається, що прийняття законопроекту № 6227 може спричинити зміну показників державного бюджету. При цьому пояснювальна записка не містить належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) такого впливу, що не узгоджується з вимогами частини першої статті 27 Бюджетного кодексу.

Незважаючи на те, що заплановане Програмою вдосконалення нормативно-правових актів не здійснено, у законопроекті № 6227 немає підрозділу „Нормативно-правове забезпечення” у розділі IV „Механізм виконання програм”, хоча такий підрозділ є у чинній редакції.

Крім того, у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо законопроекту зазначено, що виключення з Програми підрозділу „Нормативно-правове забезпечення” виглядає сумнівним, оскільки належне нормативно-правове забезпечення має розглядатися як один з ключових елементів механізму виконання Програми.

16.07.2021 на засіданні РНБО прийнято рішення „Про стимулювання пошуку, видобутку та збагачення корисних копалин, які мають стратегічне значення для сталого розвитку економіки та обороноздатності держави”, що введено в дію Указом Президента України від 23.07.2021 № 306/2021, яким затверджено список із 37 руд і неметалевих корисних копалин, які мають стратегічне значення для держави.

Крім того, Кабінету Міністрів України доручено внести на розгляд Верховної Ради України та забезпечити супроводження до моменту прийняття законопроектів – про внесення змін до Кодексу України про надра, про внесення змін до деяких законів України щодо надання права центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, зупиняти дію та анулювати спеціальні дозволи на користування надрами без звернення до суду з підстав: отримання дозволів поза аукціоном; невикористання надр протягом двох років без поважних причин; заподіяння отруєння, радіаційного ураження, стійкої втрати професійної працездатності, інвалідності або смерті людей, що класифіковані як надзвичайна ситуація; користування надрами із застосуванням методів і способів, що призводять до значного забруднення довкілля або спричинили негативні наслідки для довкілля; невжиття упродовж 180 днів надрокористувачем необхідних заходів для усунення причин, внаслідок яких дію спеціального дозволу на користування надрами було призупинено.

Також мають бути розроблені і розглянуті Верховною Радою України закони про внесення змін до закону „Про угоди про розподіл продукції” до Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року і до Бюджетного кодексу щодо зарахувань до спеціального фонду державного бюджету з напрямом „проведення геологорозвідувальних пошукових і пошуково-оцінювальних робіт, передбачених державними програмами”.

Слід зазначити, що 05.10.2020 у Верховній Раді України зареєстровано законопроект № 4187, яким пропонується модернізувати та дерегулювати профільне законодавство. Зокрема, передбачено лібералізацію обігу спеціальних дозволів, покращення правил надрокористування у Кодексі про надра, спрощення низки процедур взаємодії бізнесу із державним апаратом. Проект орієнтований на продовження дерегуляції галузі та створює підґрунтя для переходу до цифрових інструментів: скасовує паперову звітність, встановлює об’єктивні правила визначення вартості дозволів та геологічної інформації, запроваджує стимули для розвитку „малого надрокористування”. Прогнозується, що прийняття акта встановить прозору та конкурентну процедуру отримання спеціального дозволу, що сприятиме виведенню галузі із тіньового сектору, покращенню інвестиційного клімату та позитивно вплине на діяльність суб’єктів господарювання у сфері користування надрами.

Слід звернути увагу, що законопроектом № 4187 пропонується скасувати збір за продовження спеціальних дозволів на користування

надрами, що призведе до зміни показників бюджету і, відповідно, до розбалансування видатків та доходів державного бюджету.

Також у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання обігу спеціальних дозволів на користування надрами” (реєстр. № 4252 від 22.10.2020)²⁸, метою якого згідно із пояснювальною запискою є запровадження в Україні міжнародно визнаного принципу „use or drop” (використовуй або облиш) щодо наданих спеціальних дозволів з метою стимулювання здійснення надрокористування найбільш ефективним власником. Законопроектом передбачається введення нового податку – плати за користування ділянками надр корисних копалин, розмір якої залежатиме від площі ділянки надр та типу корисних копалин.

Таким чином, наявний потенціал запасів корисних копалин дає можливість повною мірою забезпечити потреби національної економіки та паливно-енергетичного комплексу. Водночас недосконалі та непрозорі регуляторні механізми в частині геологічного вивчення та надровидобування не сприяють розвиткові цієї сфери.

Декларативне виконання заходів Програми в частині вдосконалення нормативно-правових актів призвело до недосягнення запланованих цілей, а також незалучення нових сталих джерел для наповнення державного бюджету.

Зареєстровані у Верховній Раді України законодавчі ініціативи у сфері надрокористування не встановлюють системного підходу та спрямовані на вирішення окремих проблем.

Зокрема, запропоновані зміни до основного стратегічного документа держави, що визначає шляхи і способи розвитку мінерально-сировинної бази, не передбачають вдосконалення нормативно-правових актів: підрозділ „Нормативно-правове забезпечення” як один з ключових елементів механізму виконання Програми виключено з документа, без належного фінансово-економічного обґрунтування запропоновано фінансування заходів Програми в обсязі 8,2 млрд грн за рахунок коштів державного бюджету, в основному за рахунок надходжень від продажу спеціальних дозволів, а законопроектом № 4187 взагалі передбачається скасування збору за продовження спеціальних дозволів.

ВИСНОВКИ

1. Державні органи не забезпечили належного виконання повноважень у частині надання дозволів, що не сприяє розвиткові вітчизняного надрокористування з метою забезпечення потреб національної економіки в мінеральних ресурсах за рахунок власного видобутку, зменшення залежності від їх імпорту та сприяння розвитку експортного потенціалу країни за рахунок видобутку корисних копалин, що мають великий попит на світовому ринку.

²⁸ Включено до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання відповідно до Постанови Верховної Ради України від 07.09.2021 № 1708.

1.1. Взаємодію між державними органами, які забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, належно не налагоджено, порядку обміну інформацією між Міндовкіллям та ЦОВВ, діяльність яких спрямовує і координує Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України, не визначено.

1.2. Нормативні акти, передбачені Кодексом про надра, які мають на меті забезпечити відкритість надрокористування (порядок ведення єдиної державної електронної геоінформаційної системи) та спростити процедуру отримання надрокористувачами дозволу (порядок функціонування електронного кабінету надрокористувача), на сьогодні не затверджено.

Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, порядок проведення аукціонів з їх продажу, а також механізм розрахунку початкової ціни дозволу, що безпосередньо впливають на надходження до державного бюджету, залишаються непрозорими та постійно змінюються. Зокрема, до Порядку № 615 протягом 2019–2021 років зміни вносилися 10 разів, а починаючи з 2011 року – 23 рази.

1.3. Держгеонадрами як ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, в порушення вимог статті 34 Кодексу про надра розрахунок початкової ціни продажу дозволу виходячи з вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовищ або ділянок надр відповідно до методики, встановленої Кабінетом Міністрів України, безпосередньо не здійснювався.

До 01.04.2020 розрахунок здійснювався УкрДГРІ за рахунок коштів надрокористувачів, після – ДНВП „Геоінформ України” за рахунок коштів державного бюджету як плати за послугу на підставі укладених з Держгеонадрами договорів.

2. Нормативно-правове забезпечення механізму набуття права на використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва регулюється великою кількістю застарілих нормативно-правових актів, а зареєстровані у Верховній Раді України проекти законів України у сфері надрокористування не передбачають системного підходу та спрямовані на вирішення лише окремих проблем.

Завдання та цілі Програми – основного стратегічного документа держави, який визначає шляхи і способи розвитку мінерально-сировинної бази, в частині вдосконалення нормативно-правових актів залишилися невиконаними, що, відповідно, призвело до недосягнення запланованих результатів та незалучення нових сталих джерел для наповнення державного бюджету.

Доручення РНБО, надані за результатом прийнятих протягом 2019–2021 років рішень, спрямовані на покращення ефективності державної політики у сфері енергетичної безпеки та надрокористування, досі залишаються нереалізованими, зокрема через неприйняття відповідних змін до законодавства з питань надрокористування.

Запропоновані до Програми зміни (законопроект № 6227) не передбачають вдосконалення нормативно-правових актів: підрозділ „Нормативно-правове

забезпечення” як один з ключових елементів механізму виконання Програми відсутній, хоча такий підрозділ міститься у чинній редакції, фінансування заходів Програми в обсязі 8,2 млрд грн запропоновано за рахунок коштів державного бюджету, що потребує додаткового фінансово-економічного обґрунтування.

Законопроектом № 4187 передбачено скасування збору за продовження спеціальних дозволів на користування надрами, що призведе до зменшення надходжень до державного бюджету.

3. Мінфіном не розроблено та не затверджено методики прогнозування надходжень за ККДБ 22012100. Як результат, Міндовкіллям та Держгеонадрами не забезпечено ефективного планування цих надходжень на 2019–2021 роки, про що свідчить суттєве перевиконання планових показників (за результатами 2019 року – у 4,7 раза, 2020 року – у 1,3 раза та 2021 року – у 1,9 раза).

4. Держгеонадрами належно не здійснюється облік надходжень до державного бюджету Збору та Платежів за надані дозволи у розрізі надрокористувачів, чим не дотримано вимог Постанови № 106. Як наслідок, Держгеонадра не володіють оперативною інформацією щодо надходжень за дозволи, які надавались протягом 2020–2021 років, сплата за які відбувалась у попередніх періодах.

5. Загальний обсяг надходжень до державного бюджету Збору та Платежів у 2020–2021 роках становив 2 386,3 млн грн (958,9 млн грн – у 2020 році; 1 427,4 млн грн – у 2021 році). Всього протягом цього періоду надрокористувачам надано 674 дозволи: 209 – у 2020 році, 465 – у 2021 році.

Найбільшу питому вагу – 71,7 відс. (1 711 млн грн) загальних надходжень за ККДБ 22012100 становлять Платежі за надані 202 дозволи за результатами електронних аукціонів (за 2020 рік – 787,6 млн грн (42 дозволи), за 2021 рік – 923,4 млн грн (160 дозволів)).

За надання дозволів без проведення аукціону у цьому періоді надходження становили 22,4 відс. (534,3 млн грн) за надані 311 дозволів (за 2020 рік – 129,4 млн грн (94 дозволи), за 2021 рік – 404,9 млн грн (217 дозволів)).

Питома вага надходжень за продовження строку дії дозволів за два роки становила 5,9 відс. (141,0 млн грн): за 2020 рік – 41,9 млн грн (73 дозволи), за 2021 рік – 99,1 млн грн (88 дозволів).

За даними Держгеонадр, загалом протягом 2019–2021 років 84,0 відс. (2 676,4 млн грн) Збору та Платежів надійшло до державного бюджету за надані дозволи на користування надрами з вуглеводневими (нафта, газ) та нерудними копалинами (у тому числі пісок, глина, бурштин).

Найбільшу кількість дозволів – 49,1 відс. (331 дозвіл) Держгеонадрами надано на користування надрами з нерудними копалинами (у тому числі пісок, глина, бурштин).

5.1. Встановлено, що Держгеонадрами систематично порушувались вимоги пункту 8 Порядку № 615 в частині дотримання строків прийняття рішення про надання дозволів без проведення аукціонів – від 14 до 183 днів (25 випадків), в одному випадку до 434 днів, та надання таких

дозволів після сплати у повному обсязі Збору – від 1 до 461 дня (24 випадки).

Крім того, у 2020 році між державою в особі Кабінету Міністрів України та інвесторами, визначеними за результатами проведених Кабінетом Міністрів України конкурсів на укладення угод про розподіл вуглеводнів, укладено сім угод про розподіл вуглеводнів та надано сім дозволів, за які у 2021 році до державного бюджету надійшло 12,3 млн гривень.

Встановлено, що умовами цих угод передбачено включення до складу компенсаційних витрат, зокрема, надходжень за дозволи, які після початку промислового видобування вуглеводнів будуть відшкодовані інвестору.

Водночас Кодексом про надра, Законом № 1039 та Порядком № 615 не визначено вичерпного переліку витрат, що підлягають відшкодуванню компенсаційною продукцією.

Зазначене дає можливість інвестору сформувати склад витрат для кожного конкретного випадку, що створює значні корупційні ризики, які можуть бути зумовлені умисним включенням до відшкодування витрат, не пов'язаних з виконанням робіт, передбачених угодою про розподіл продукції. Як наслідок, недонадходження коштів до державного бюджету.

5.2. Продаж дозволів на аукціоні шляхом проведення електронних торгів за наявної процедури створює суттєві ризики їх реалізації за мінімальними цінами внаслідок узгоджених дій учасників, які мають ознаки пов'язаності між собою, що, відповідно, зумовлює ризики недонадходження коштів до державного бюджету.

Через відмову потенційних переможців аукціонів від підписання протоколу або невнесення ними оплати за лот, до державного бюджету протягом 2020–2021 років не надійшло, за розрахунками, 52,4 млн грн, оскільки переможцем визначався наступний учасник, цінова пропозиція якого була значно меншою.

Зазначене спричинено невизначенням у Порядку № 993 вимог щодо відхилення пропозиції учасника, пов'язаного з іншими учасниками аукціону, а також таких принципів проведення аукціону, як добросовісна конкуренція серед учасників, запобігання корупційним діям і зловживанням.

Аналізом інформації, що міститься в системі Prozorro.Продажі, щодо проведених аукціонів з продажу дозволів встановлено наявність ознак вчинення учасниками аукціонів визначених статтею 6 Закону № 2210 антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів аукціонів під час продажу дозволів, за 46 лотами. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 50 Закону № 2210 такі узгоджені дії включено до переліку порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Так, в аукціоні з продажу дозволу ділянки Вільшанська брали участь три учасники: ТОВ „Західкапіталінвест”, ТОВ „Потенціал-Полісся” та ТОВ „Західземресурс”. Кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) ТОВ „Західземресурс” відповідно до даних ЄДР є Примушко Леся Василівна та Богельська Оксана Анатоліївна, які також є кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) іншого учасника аукціону – ТОВ „Потенціал-Полісся”.

Подібно в аукціоні з продажу дозволу ділянки Зонецька перша брали участь два учасники: ТОВ „Амберкінг” та ТОВ „Ентер Гео Інвест”, які на електронних майданчиках zakupki.prom.ua, UBiz, ТБ „Українська біржа” за вказаним лотом зазначили однакові контактні дані, зокрема номер телефону. Крім того, ці товариства мають однакову дату реєстрації – 08.10.2020, а документи, надані учасниками для участі в аукціоні, подібні за структурою та викладом. У складі документів учасниками надані банківські платіжні доручення про сплату гарантійного внеску – від 24.03.2021 № 5 (ТОВ „Амберкінг”) та від 24.03.2021 № 27 (ТОВ „Ентер Гео Інвест”). Зазначені платіжні доручення оплачені в одному банку (комерційний банк „Акордбанк”).

В аукціоні з продажу дозволу ділянки „Сахкамін” Нігинсько-Вербецького родовища участь взяли учасники (ТОВ „Українські Вапняки” та ТОВ „Укрдіабаз”), які мають ознаки пов’язаності між собою. За результатами електронного аукціону найбільшу цінову пропозицію у сумі 121,0 млн грн запропонувало ТОВ Виробнича компанія „Гірничодобувна промисловість”, але зазначений учасник не сплатив різниці між ціною реалізації лота та гарантійним внеском, а також вартості геологічної інформації і був позбавлений права на отримання дозволу.

Переможцем аукціону оголошено учасника з наступною за величиною ціною пропозицією (97,0 млн грн) – ТОВ „Укрдіабаз”.

Враховуючи суму гарантійного внеску у розмірі 3,6 млн грн, яка не повертається учасникові, що не здійснив оплати за лот, за цим аукціоном до державного бюджету не надійшло 24,0 млн гривень.

5.3. Через невизначеність на законодавчому рівні підстав для відмови надрокористувачам у продовженні строку дії дозволів у разі наявності у них боргу з рентної плати за користування надрами або нездійснення ними діяльності з користування надрами протягом двох і більше років, Держгеонадрами строк дії таких дозволів продовжувався.

Держгеонадрами систематично порушувалися вимоги пункту 24 Порядку № 615 в частині розгляду заяв надрокористувачів про продовження строку дії дозволів.

Замість видання наказу про відмову у продовженні строку дії дозволу, надрокористувачам надсилалися листи, чим створювалися умови для повторного звернення, оскільки у разі видання наказу про відмову згідно з Порядком № 615 надрокористувач втрачає право на продовження строку дії дозволу.

6. Система внутрішнього контролю Міндовкілля та Держгеонадр в частині повноти нарахування і контролю за сплатою Збору та Платежів є неефективною. Внутрішній аудит з питань повноти нарахування і контролю за сплатою Збору та Платежів протягом 2020–2021 років не здійснювався, відповідно, оцінка ефективності функціонування системи внутрішнього контролю із зазначених питань не проводилась.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Інформацію про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами щодо повноти нарахування і контролю за сплатою збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та

коштів від продажу таких дозволів у формі рішення Рахункової палати надіслати Президентові України.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами щодо повноти нарахування і контролю за сплатою збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та коштів від продажу таких дозволів надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів із дня затвердження Звіту.

3. Інформацію про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами щодо повноти нарахування і контролю за сплатою збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та коштів від продажу таких дозволів у формі рішення Рахункової палати надіслати РНБО.

4. Відомості про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами щодо повноти нарахування і контролю за сплатою збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та коштів від продажу таких дозволів у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати доручити:

4.1. Міндовкіллю разом з Держгеонадрами підготувати і внести в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України проекти актів щодо:

приведення Положення № 1174 у відповідність до вимог статті 34 Кодексу про надра;

визнання такою, що втратила чинність, Постанови № 705 як такої, що не відповідає вимогам статті 5 Закону № 5203;

врегулювання питання визначення початкової ціни продажу дозволу у випадку, передбаченому підпунктом 2 пункту 8 Порядку № 615 (одноразове розширення меж не більш як на 50 відсотків раніше наданої у користування площі ділянки надр з метою її геологічного вивчення, геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки);

внесення змін до Порядку № 615 щодо встановлення відмови надрокористувачам у продовженні строку дії дозволу у разі наявності заборгованості зі сплати рентної плати за користування надрами;

внесення змін до Порядку № 993, якими, зокрема, передбачити визначення принципів проведення аукціонів (добросовісна конкуренція серед учасників та запобігання корупційним діям і зловживанням); встановлення обов'язку подання учасниками електронних аукціонів з продажу дозволів інформації (довідки) про те, що вони не є пов'язаними з іншими учасниками аукціону, та обов'язку відхиляти пропозицію учасника, який пов'язаний з іншими учасниками аукціону, а також розміру гарантійного внеску на рівні не менше 1 млн грн;

4.2. Міністерству енергетики України, Міндовкіллю разом з Держгеонадрами підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України проект акта про внесення змін до Закону № 1039 в частині визначення вичерпного переліку витрат, що підлягають відшкодуванню компенсаційною продукцією.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Міндовкіллю та рекомендувати:

розробити, затвердити та забезпечити виконання заходів для усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

забезпечити затвердження порядку функціонування електронного кабінету надрокористувача;

розробити та затвердити організаційно-розпорядчий документ, яким визначити порядок обміну інформацією між Міндовкіллям та ЦОВВ, діяльність яких спрямовує і координує Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту надіслати Держгеонадрам та рекомендувати:

розробити, затвердити та забезпечити виконання заходів для усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

забезпечити безпосереднє виконання визначених статтею 34 Кодексу про надра повноважень щодо здійснення розрахунків початкової ціни продажу дозволу на аукціоні;

з метою економії коштів державного бюджету, дотримання вимог статті 34 Кодексу про надра та Закону № 5203 припинити практику укладання договорів з ДНВП „Геоінформ України” щодо здійснення останнім розрахунків початкової ціни продажу дозволу на аукціоні;

привести технологічні картки адміністративних послуг, закріплених за Держгеонадрами, у відповідність до вимог частини п'ятої статті 8 Закону № 5203 в частині здійснення розрахунку початкової ціни продажу дозволу, що є невід'ємним етапом комплексу дій та рішень, необхідних для отримання адміністративної послуги, закріпленої за Держгеонадрами;

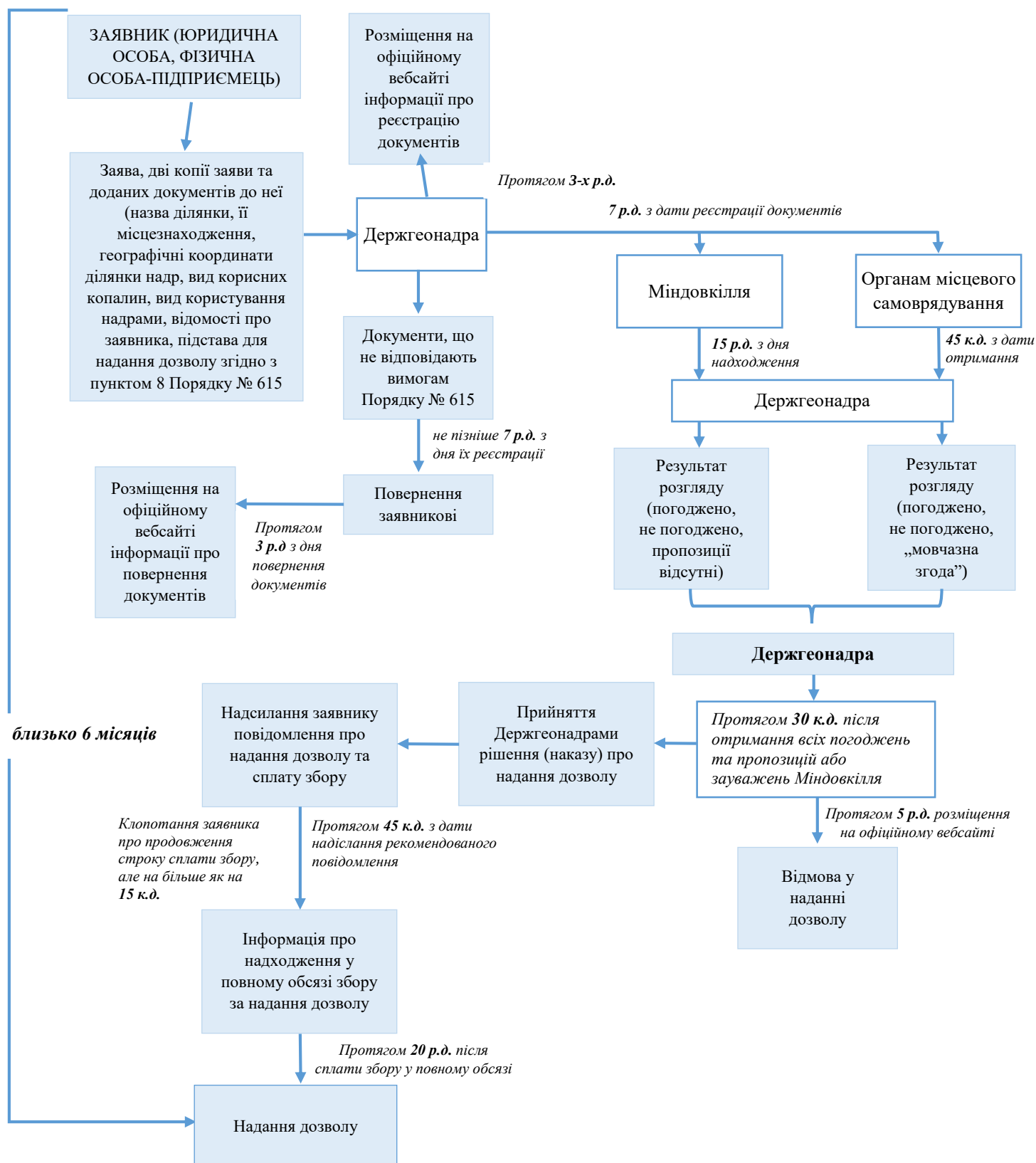
забезпечити виконання строків проходження процедури надання спеціальних дозволів, визначених Порядком № 615;

забезпечити створення та функціонування у Держгеонадрах дієвої системи внутрішнього контролю і виконання підрозділом внутрішнього аудиту завдань, передбачених законодавством.

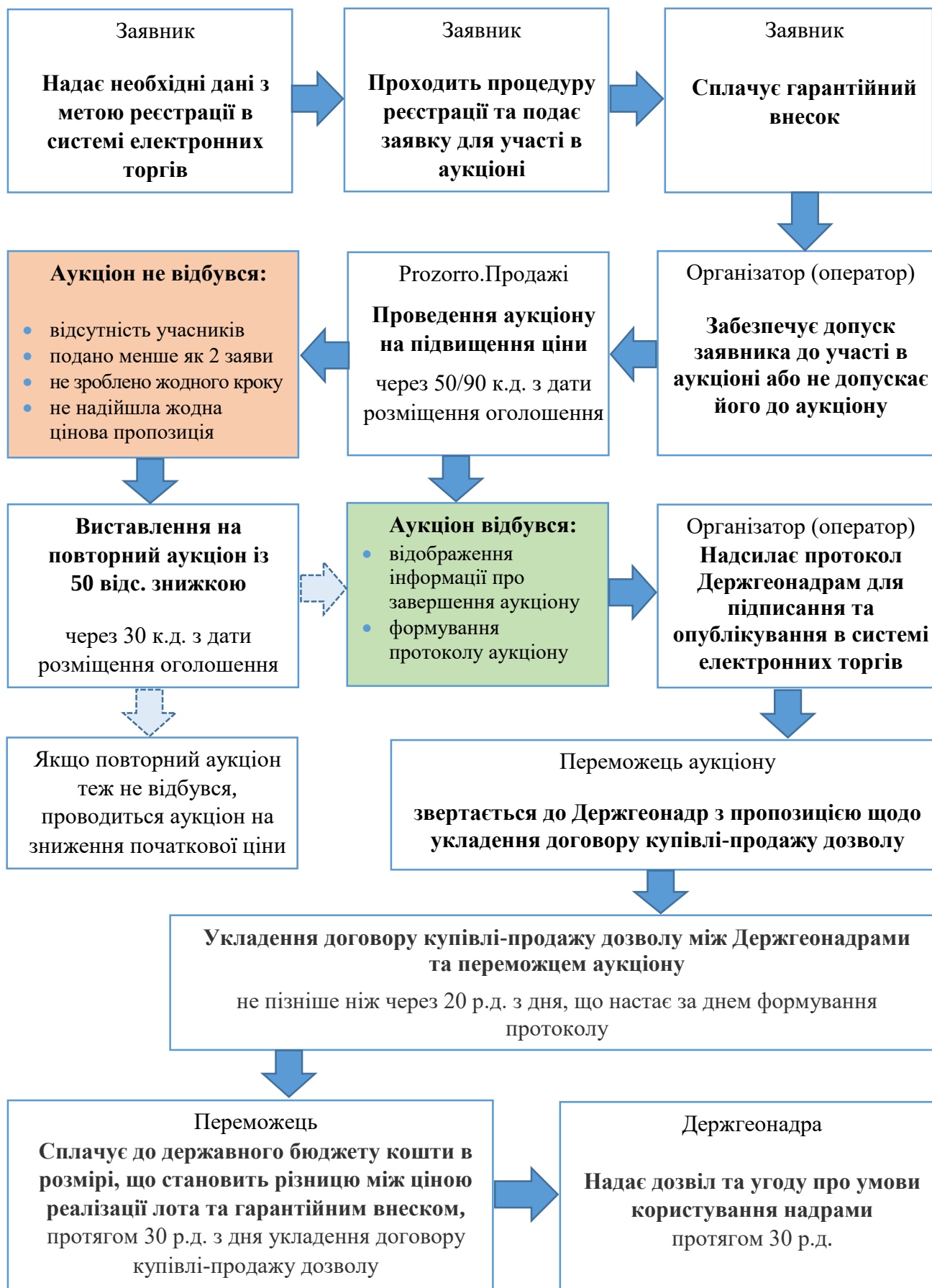
7. Повідомити Державну регуляторну службу України про виявлені факти недотримання Держгеонадрами законодавчо встановлених строків надання (продовження) дозволів, а також порушення вимог статті 34 Кодексу про надра.

8. Повідомити Антимонопольний комітет України про встановлені ознаки вчинення учасниками електронних аукціонів з продажу дозволів визначених статтею 6 Закону № 2210 антиконкурентних узгоджених дій, які стосуються спотворення результатів аукціонів.

Процедура надання дозволу на користування надрами без проведення аукціону відповідно до Порядку № 615



**Процедура продажу на аукціоні шляхом проведення електронних торгів дозволу
відповідно до Порядку № 993**



**Процедура продовження строку дії дозволу на користування надрами.
передбачена Порядком № 615**

