



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 6227 від 27.10.2021
Кабінет Міністрів України

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року»

Відповідно до п. 1 пояснювальної записки до проекту його розроблено з метою актуалізації Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року (далі - Програма), затвердженої Законом України від 21 квітня 2011 року № 3268-VI. У проекті, зокрема, пропонується: викласти у новій редакції розділи I-II «Загальна частина» та «Мета Програми», Додатки 2-3 до Програми, у яких визначаються завдання і заходи та очікувані результати її виконання; доповнити Програму новими розділами, серед яких: розділи III, V, VI «Шляхи і способи розв'язання проблеми», «Регіональні дослідження, спрямовані на розбудову мінерально-сировинної бази та сталий розвиток», «Державний моніторинг використання та охорони надр», відповідно, тощо; суттєво оновити чинний розділ III «Завдання і заходи Програми» (розділ IV «Завдання і заходи» у редакції проекту), який доповнюється новими главами, наприклад, «Нетрадиційні вуглеводні», «Підземні води та лікувальні грязі» та ін.; визначаються засади інформаційного, кадрового забезпечення розвитку мінерально-сировинної бази України; передбачається, що Програма розрахована на період до 2030 року і буде виконуватися в чотири етапи («триєма етапами» - у чинній Програмі) тощо.

Прийняття проекту, на думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, зокрема, «сприятиме збільшенню ефективності геологічної, гідрогеологічної, інженерно-геологічної, геофізичної та еколого-геологічної вивченості надр, розвитку галузі, приведенню нормативно-правового акта у відповідність до вимогами чинного законодавства, потребами та умовами фінансування геологічної галузі», «забезпечить оперативний доступ суб'єктів господарювання до відкритої геологічної інформації для оперативності її використання потенційними надрокористувачами за рахунок швидкого впровадження сучасних цифрових технологій її зберігання та використання» (п. 8 пояснювальної записки до нього).

Проект на момент підготовки висновку не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Головне управління, проаналізувавши проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження.

1. Термінологія проекту вимагає доопрацювання.

Відповідно до речення 2 абз. 1 розділу II Програми (в редакції проекту) «мета Програми у повній мірі відповідає сучасним європейським принципам *сталого розвитку* та найкращим світовим практикам». Водночас, у проекті відсутнє визначення змісту терміну «сталий розвиток» в контексті Програми, на відміну від чинної редакцією абз. 2 розділу II Програми, згідно з якою «Мета Програми повною мірою відповідає сучасним європейським *принципам сталого розвитку - забезпечення нагальних потреб у мінеральних ресурсах без ризику позбавлення майбутніх поколінь у забезпеченні їх потреб*». У зв'язку з цим вважаємо за доцільне уточнити зміст поняття «сталий розвиток», що дозволить конкретизувати мету Програми та зробити її більш прозорою і зрозумілою як для фахівців, так і для широкого кола осіб, інтересів яких стосуватиметься Програма. До того ж, застосування принципу сталого розвитку передбачається у низці інших положень проекту, наприклад, відповідно до абз. 1 розділу I Програми (у редакції проекту) «основою сталого та ефективного розвитку національної економіки, ... є потужний вітчизняний мінерально-сировинний комплекс, що формується на власній мінерально-сировинній базі»; термін «сталий розвиток» включено до назви нового розділу V Програми та ін.

2. Частина змін до Програми викладена недостатньо чітко, у зв'язку з цим вони не відповідають принципу юридичної визначеності правової норми. Конституційний Суд України зазначав, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абз. 5 пп. 3.2 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 23.01.2020 № 1-р/2020). Зокрема, відповідно до абзацу 4 глави «Залізні руди» Програми (в редакції проекту) для реалізації заходів, визначених у абзаці 3 цієї глави, передбачаються *«інші джерела фінансування»*, проте, що це за джерела у главі не розкривається, що може негативно позначитися на належній реалізації вказаних заходів.

Крім того, на нашу думку, питання фінансування програми доцільно викладати у відповідному розділі, присвяченому фінансуванню (розділі IX у редакції проекту). Аналогічне зауваження стосується й висвітлення у різних розділах Програми питань щодо моніторингу у відповідній сфері, тоді як Програму пропонується доповнити новим розділом VI «Державний моніторинг використання та охорони надр».

Також не виправданим виглядає використання у проекті оціночних понять. Наприклад, в абз. 3 розділу II Програми (в редакції проекту) йдеться про «освоєння виявлених перспективних ділянок для геологорозвідувальних та видобувних робіт на *найбільш доцільних* для народу України умовах». Проте, на думку Головного управління, використання формулювання «найбільш доцільних» без визначення критеріїв, за якими умови для геологорозвідувальних

та видобувних робіт на виявлених перспективних ділянках визнаються такими, підвищує ризики суб'єктивної оцінки відповідних умов, наслідком чого може стати зниження ефективності реалізації Програми та створення корупційних ризиків.

3. Окремі положення проекту не забезпечені механізмом їх реалізації, що може негативно вплинути на виконання Програми. Зокрема:

3.1. В абзаці 1 розділу III «Шляхи і способи розв'язання проблеми» Програми (у редакції проекту) визначається, що «проблема розвитку мінерально-сировинної бази України як матеріальної основи зростання національної економіки потребує зваженого системного підходу, оптимальним варіантом якого є збалансоване використання ресурсів держави і приватного бізнесу та запровадження *інноваційно-інвестиційного механізму надрокористування*». Однак, що це за механізм, із чого він складається та як працює у проекті не визначено.

3.2. Згідно з абз. 3 «Шляхи і способи розв'язання проблеми» Програми (у редакції проекту) «*значну частину витрачених на реалізацію Програми коштів передбачається компенсувати ще під час її реалізації за рахунок надходжень від продажу спеціальних дозволів на користування надрами у межах конкретних ділянок, на виділені під час виконання Програми ділянки, а також від продажу геологічної інформації, створеної при виконанні Програми*». Проте як саме буде здійснюватися «продаж спеціальних дозволів на користування надрами у межах конкретних ділянок» та «продаж геологічної інформації» у проекті не розкривається. Крім цього, зі змісту вказаного абзацу залишається незрозумілою і відповідь на питання, яка саме частина витрачених на реалізацію Програми коштів буде компенсована за рахунок продажу вказаних дозволів.

4. Згідно з абз. 15 підрозділу «Моніторинг небезпечних екзогенних процесів, геохімічного стану ландшафтів та еколого-геологічні дослідження» нового розділу V «Регіональні дослідження, спрямовані на розбудову мінерально-сировинної бази та сталий розвиток» Програми «*зазначені роботи передбачається виконувати за бюджетні кошти за політичної та адміністративної підтримки центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності*». Проте, що таке «політична» та «адміністративна підтримка» проведення робіт центральними органами виконавчої влади у проекті не визначено. Зазначимо також, що, на нашу думку, належне виконання вказаними органами власних повноважень у відповідній сфері і може розглядатися як «адміністративна підтримка».

5. Проектом пропонується виключити із розділу IV «Механізм виконання програми» Програми (розділ VII у редакції проекту) підрозділ «Нормативно-правове забезпечення», що, на нашу думку, виглядає сумнівним, оскільки належне нормативно-правове забезпечення має розглядатися як один з ключових елементів механізму виконання Програми.

6. У проекті абз. 2 підрозділу «Етапи виконання Програми» розділу VII «Механізм виконання програми» Програми пропонується викласти в новій редакції, згідно з якою «другий етап має закінчитися також підготовкою державного геологічного господарства до комплексної структурної реорганізації шляхом кластерної оптимізації, приватизації чи ліквідації неприбуткових виробничих підприємств, обтяжуючих фондів та непрофільних активів». Проте зазначимо, що відповідно до нової редакції абз. 1 цього ж підрозділу другий етап вже завершився в 2020 році. У зв'язку з цим звертаємо увагу, що використання у змінах до абз. 2 підрозділу «Етапи виконання Програми» розділу VII «Механізм виконання програми» Програми у проекті, внесеному на розгляд Верховної Ради України 27.10.2021, терміну «має закінчитися» виглядає некоректним, оскільки другий етап вже закінчився у 2020 році.

7. В оновленому п. 7 Додатку 1 «Паспорт Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» до Програми, на відміну від чинних положень, відсутній прогнозований обсяг фінансування Програми з інших (окрім державного бюджету) джерел на третьому (2021-2025 рр.) та четвертому (2026-2030 рр.) етапах її виконання, що потребує додаткового обґрунтування та може негативно позначитися на виконанні Програми.

8. У новій редакції Додатку 3 «Очікувані результати виконання Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» (як, власне, і у Додатку 2 «завдання і заходи з виконання Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року») до Програми показник виконання завдання «приріст запасів вуглеводнів (нафта, газ, газоконденсат)» наведений без розбивки у розрізі етапів виконання Програми, що ускладнює контроль за виконанням відповідних показників.

9. Викликає застереження пропонований у розділі IX «Обсяги та джерела фінансування» Програми (у редакції проекту) підхід щодо визначення обсягів та джерел фінансування.

Насамперед, слід зазначити, що текст розділу переобтяжений положеннями описового характеру, які безпосередньо не стосуються його предмету (наприклад, йдеться про припис абз. 1 – «аналіз ефективного функціонування геологічної галузі у період сталого розвитку держави свідчить про те, що ...»; те ж саме стосується в цілому й абз. 2, у якому зазначається, що «багаторічний досвід розвитку мінерально-сировинної бази України свідчить про те, що обсяг приросту мінеральних ресурсів пропорційно залежить від обсягів фінансування геологорозвідувальних робіт. У свою чергу, обсяги видобутку корисних копалин безпосередньо залежать від їх ресурсної бази.

Отже, відновлення та нагромадження мінеральних ресурсів має здійснюватися за рахунок прибутку, що отримується від видобутку корисних копалин»).

Крім того, з огляду на чіткі вимоги абз. 7 ч. 2 ст. 9 Закону України «Про державні цільові програми», згідно з яким проект державної цільової програми повинен містити *«розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету України (з розбивкою за роками)»*, виглядає дискусійним вміщення у Програмі формулювань на кшталт: *«мінімальний обсяг фінансування ... має становити за сучасних цін не менше 500 млн грн на рік»; «передбачається державне фінансування в обсягах не менше 6,0 млрд грн»; «загальна вартість виконання Програми ... має бути не менше 8,21 млрд грн.»*. При цьому, зазначимо, що в Додатку 2 до Програми, на який міститься посилання в даному розділі, визначається конкретний прогнозний обсяг фінансування.

Також у доданих до проекту документах доцільно було б надати інформацію щодо реальної фінансової спроможності державного бюджету забезпечити фінансування Програми на пропонованому у проекті рівні. Звертаємо увагу на те, що відповідно до вимог ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України до проекту слід надати належне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: М. Муравська, А. Мних, Н. Пархоменко



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000008BF77900E1514902
Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/379746 від 06.12.2021



748724