До реєстр. № 3096-д від 25.05.2017

(друге читання)

**ЗАУВАЖЕННЯ**

до проекту Закону України

про внесення змін до деяких законодавчих актів України

щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі

(реєстраційний № 3096-д)

У Головному юридичному управлінні проаналізовано проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі (реєстраційний № 3096-д), підготовлений Комітетом з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки для розгляду в другому читанні, за результатами опрацювання якого слід зазначити таке.

Згідно з пояснювальною запискою до проекту його розроблено з метою вдосконалення процедури надання земельних ділянок для проведення розвідувальних, будівельних робіт, технічного обслуговування об’єктів трубопровідного транспорту та інших дозвільних процедур у нафтогазовій галузі, що дасть змогу оптимізувати витрати підприємств галузі при проведенні таких робіт.

Разом з тим, Головне юридичне управління звертає увагу, що запропонований проектом спосіб дерегуляції у цій галузі не враховує вимог Конституції України, зокрема принципу верховенства права та вимог щодо правової визначеності законодавчих норм, а також не узгоджується з вимогами інших законодавчих актів України.

# Проектом закону передбачається внести зміни до статей 17, 24 Кодексу України про надра, статті 168 Земельного кодексу України, статей 12 і 14 Закону України “Про нафту і газ”, відповідно до яких пропонується звільнити користувачів нафтогазоносних надр, які отримали спеціальний дозвіл на користування надрами, від необхідності оформлення гірничого відводу та спеціального дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, а останній замінюється на необхідність розроблення робочого проекту землеустрою. Крім того, зазначені суб’єкти звільняються від необхідності проводити оцінку впливу на довкілля своєї діяльності під час дослідно-промислової розробки родовищ нафти і газу. У пояснювальній записці така пропозиція обґрунтовується необхідністю зменшення кількості узгоджень та запобігання бюрократичній процедурі отримання дозволів, оскільки, зокрема, функції гірничих відводів майже повністю дублюються з функціями спеціальних дозволів на користування надрами. Зважаючи на логіку зазначеного обґрунтування, законодавча пропозиція мала б поширюватися на усіх надрокористувачів, які отримали спеціальні дозволи на користування надрами, а не тільки користувачів нафтогазоносних надр, а також власників земельних ділянок та землекористувачів при знятті та перенесенні ґрунтового покриву земельних ділянок.

# Такий законодавчий підхід, по-перше, є вибірковим та дискримінаційним щодо інших суб’єктів господарювання, що не відповідає приписам статті 42 Конституції України, згідно з якою держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Крім того, законопроектом також не враховуються положення статті 31 Господарського кодексу України щодо недопущення дискримінації суб’єктів господарювання. По-друге, звуження сфери застосування процедури оцінки впливу на довкілля та її непоширення на дослідно-промислову розробку родовищ нафти і газу, обов’язковість якої передбачається відповідно до Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”, що введений в дію з 18 грудня 2017 року, може призвести до порушення конституційних прав громадян на безпечне для життя і здоров’я довкілля, на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також на вільний доступ до інформації про стан довкілля (стаття 50 Конституції України). Крім того, такі зміни суперечать завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища (стаття 1 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”), що полягають, серед інших, у забезпеченні екологічної безпеки, запобіганні і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереженні природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов’язаних з історико-культурною спадщиною.

2. У змінах до статті 39 Кодексу України про надра щодо геологічної інформації необхідно дати визначення терміна “геологічна інформація” та унормувати на рівні закону її правовий статус як одного з об’єктів цивільних прав з урахуванням вимоги частини третьої статті 200 Цивільного кодексу України, згідно з якою порядок використання інформації та захисту права на неї встановлюється законом. Крім того, у контексті законопроекту (підпункт 4 пункту 1 розділу І) слід уточнити, що користувач надр має право розпоряджатися лише геологічною інформацією, створеною ним за власні кошти.

3. У змінах до статті 45 Кодексу України про надра, статті 32 Закону України “Про нафту і газ” не визначено правовий статус, межі прав та обов’язків “інших уповноважених підприємств, установ чи організацій”, до функцій яких належить затвердження оцінки запасів нафти і газу по завершенню розвідувальних робіт на родовищах нафти і газу, що не відповідає принципу юридичної визначеності, який є невід’ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України, та згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці. Те саме стосується змін до статті 156 Земельного кодексу України, статті 18 Закону України “Про нафту і газ” щодо нечіткого формулювання підстави для відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам — “використання земельних ділянок для потреб нафтогазової галузі”.

4. Зміни до статті 97 Земельного кодексу України (нова частина шоста) щодо проведення підприємствами, установами і організаціями розвідувальних робіт при переході із дослідно-промислової розробки у промислову розробку на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем на період оформлення документів, що посвідчують право користування відповідною земельною ділянкою, містять незавершений механізм правового регулювання відносин, тому потребують більш чіткого та детального врегулювання, зокрема щодо істотних умов угоди, погодження із землекористувачем, умов використання земельної ділянки, відшкодування збитків тощо з урахуванням принципу юридичної визначеності, який є невід’ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України. Те саме стосується змін до статей 35 і 36 Закону України “Про нафту і газ”, відповідно до яких введення родовища або окремого покладу в дослідно-промислову розробку здійснюється користувачем нафтогазоносними надрами на підставі проекту дослідно-промислової розробки родовища (покладу) та проекту його облаштування, інвестиційного проекту (програми), оскільки не визначено основних засад розробки та затвердження зазначених проектів, протоколів тощо та можливості їх подальшого детального врегулювання підзаконними нормативними актами.

5. Підпунктом 3 пункту 4 розділу І, яким пропонується доповнити статтю 14 Закону України “Про нафту і газ” частиною четвертою, передбачається, що продовження строку дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, його переоформлення, внесення до нього змін, зокрема у разі збільшення запасів корисних копалин, не є наданням спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами та здійснюється безоплатно. Оскільки нині відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615 “Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами” за продовження строку дії спеціальних дозволів на користування надрами справляються відповідні розміри збору за їх видачу, а власне збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів згідно з статтею 29 Бюджетного кодексу України належать до доходів загального фонду Державного бюджету України, вважаємо, що прийняття поданого законопроекту, очевидно, може спричинити зменшення надходжень бюджету. Тому, передбачений законопроектом термін набрання ним чинності — з дня, наступного за днем його опублікування, не враховує вимог та стадій бюджетної процедури та має бути узгоджений з вимогами статті 27 Бюджетного кодексу України, за якими “закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим”.

6. Законопроектом передбачається доповнити статтю 18 Закону України “Про нафту і газ” двома частинами, відповідно до яких власникам спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами земельні ділянки усіх категорій надаються без зміни їх цільового призначення, крім земель природно-заповідного і водного фонду, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначень.

У зв’язку з цим слід зазначити, що, по-перше, зважаючи на необхідність використання земельної ділянки відповідно до її цільового призначення як інструмента особливої охорони земель, що характеризуються обмеженими і невідновними властивостями та є об’єктом охорони і державного нагляду, ключові питання щодо цільового призначення земель врегульовуються саме Земельним кодексом України, тому відповідні зміни мали б бути його предметом. Крім того, використання земельної ділянки в межах певної категорії земель має здійснюватися з дотриманням вимог статей 20, 22 і 23 Земельного кодексу України, зокрема щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення та земель оборони. По-друге, передбачена проектом можливість здійснювати на землях природно-заповідного фонду геологорозвідувальні роботи, розробку корисних копалин, порушувати ґрунтовий покрив суперечить вимогам статті 16 Закону України “Про природно-заповідний фонд України”, відповідно до якої на території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об’єкти.

7. Підпунктом 5 пункту 4 розділу І, яким пропонується внести зміни до статті 26 Закону України “Про нафту і газ”, передбачається, можливість тимчасового зупинення спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, безпосередньо або за поданням органів державного гірничо-технічного, екологічного і санітарного контролю та органів місцевого самоврядування, що протягом 20 календарних днів після такого тимчасового зупинення цього дозволу зумовить зупинення надрокористувачем виконання на наданій йому у користування ділянці надр цільових робіт, передбачених відповідним дозволом.

На нашу думку, такий підхід не враховує вимог частини п’ятої статті 4 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, за якою “виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб’єктами господарювання можуть бути зупинені повністю або частково виключно за рішенням суду”,а такожчастини сьомої статті 7 цього Закону, за якою “на підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено порушення вимог законодавства, орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду”.

Тому, зважаючи на закладений статтею 3 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” базовий принцип щодо презумпції правомірності діяльності суб’єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов’язків суб’єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю), вважаємо, що зазначена колізія норм законів могла б бути розв’язана шляхом викладення статей 26, 27, 29 Закону України “Про нафту і газ” у новій редакції з урахуванням відповідних вимог Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” або шляхом внесення змін до статті 2 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” щодо непоширення сфери дії цього Закону на заходи державного геологічного контролю.

8. Пункт 2 розділу ІІ “Прикінцеві положення” законопроекту щодо приведення Кабінетом Міністрів України своїх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом (у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом) є юридично некоректним, оскільки реалізація норм цього Закону ставиться в залежність від прийняття Урядом у майбутньому підзаконних актів.

**Узагальнюючий висновок:** законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

**Заступник керівника**

**Головного управління В. МІЛОВАНОВ**