**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях»**

У проекті метою якого, згідно з п. п. 1, 2 пояснювальної записки до нього, є вдосконалення норм Закону України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» за результатами практичного його застосування та впровадження положень оновленого Стандарту міжнародної Ініціативи прозорості видобувних галузей (далі – ІПВГ) 2019 року (далі – Стандарт ІПВГ 2019) пропонується внести ряд змін до Кодексу України про надра (далі – КУН), законів України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» (далі – Закон), «Про нафту і газ», «Про угоди про розподіл продукції». Цими змінами: вдосконалюється термінологічний апарат Закону; уточнюється порядок підготовки та подання звітності суб’єктами розкриття інформації; оновлюються вимоги до створення та діяльності багатосторонньої групи з імплементації ІПВГ тощо.

Прийняття проекту, на думку суб’єктів права законодавчої ініціативи, зокрема, «сприятиме запобіганню корупції у сфері видобутку та покращить ефективність управління державними фінансовими ресурсами» (п. 6 пояснювальної записки до нього).

Головне управління, проаналізувавши проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

**1.** Як зазначено вище, законопроект спрямовано на впровадження на законодавчому рівні вимог оновленого Стандарту ІПВГ 2019. Проте звертаємо увагу, що у проекті передбачається впровадження лише частини вимог цього Стандарту, інша ж частина його положень залишається неврахованою. Це стосується, зокрема, положень Стандарту щодо розкриття інформації: про управління доходами та витратами; соціально-економічні витрати, зокрема, витрати компаній на соціальні потреби та охорону навколишнього середовища; квазіфіскальні витрати державних підприємств: загальний огляд внеску видобувного сектора в економіку; та вплив видобувних галузей на навколишнє середовище тощо[[1]](#footnote-1).

**2.** По тексту Закону термін «центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики та вугільної промисловості» у всіх відмінках пропонується замінити терміном «центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики» у відповідних відмінках. З цього приводу звертаємо увагу на постанову Кабінету Міністрів України від 27.05.2020
№ 425 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», згідно з якою повноваження із забезпечення формування та реалізації державної політики «у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр»надані новоутвореному *Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України*. У свою чергу, *Міністерству енергетики України* надані повноваження із забезпечення формування та реалізації державної політики «в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексах».

**3.** Запропоновані у проекті зміни до термінології, визначеної в
ч. 1 ст. 1 Закону, потребують доопрацювання. Зокрема:

3.1. В абзаці 3 вказаної частини надається нова редакція терміну «видобувні галузі». При цьому друге речення цього абзацу, відповідно до якого «*перелік корисних копалин загальнодержавного значення, розкриття інформації щодо яких обов’язкове відповідно до цього Закону, визначається багатосторонньою групою з імплементації ІПВГ за критеріями, встановленими Кабінетом Міністрів України, та затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики*», на думку Головного управління, є не частиною відповідного терміну, а самостійним приписом. Звертаємо увагу на те, що подібне положення міститься також у абз. 10 ч. 7 нової редакції
ст. 8 Закону, в якій його розташування виглядає логічнішім.

Варто також зауважити, що вказане речення не узгоджується із ст. 6 КУН (який відповідно до змісту ч. 1 ст. 3 КУН є базовим законодавчим актом у сфері законодавства про надра), згідно з якою віднесення корисних копалин до корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення здійснюється *Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища*. На підставі викладеного віднесення до компетенції *центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики*, затвердження «переліку корисних копалин загальнодержавного значення, розкриття інформації щодо яких обов’язкове відповідно до цього Закону», що пропонується у проекті, виглядає дискусійним.

 3.2. У новій редакції абз. 8 ч. 1 ст. 1 Закону термін «*ініціатива* *щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях»* визначається як «міжнародна багатостороння *ініціатива*, створена з метою формування принципів та вимог для забезпечення прозорості в сфері добування нафти, газу та інших корисних копалин, участь в якій від країн беруть представники урядів, а також підприємств, які здійснюють діяльність у видобувних галузях, та неурядових громадських об’єднань». Звертаємо увагу на те, що одне із основних правил створення законодавчих дефініцій полягає у неприпустимості визначати термін через той самий термін (правило заборони кола), як у даному випадку, коли зміст терміну «ініціатива» розкривається через цей же термін.

3.3. У новій редакції абз. 21 ч. 1 ст. 1 Закону слід уточнити, чи належать до суб’єктів господарювання за цим Законом учасники договорів про спільну діяльність, які не є володільцями спеціального дозволу на користування надрами, на підставі якого здійснюється відповідна діяльність, які згадуються у змінах до ст. ст. 5, 6 Закону.

3.4. У визначенні терміну «стандарт ІПВГ» (новий абзац, яким доповнюється ч. 1 ст. 1 Закону) не визначена позиція України щодо цього стандарту. З цього приводу зазначимо, що у чинній редакції терміну «ініціатива щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях» визнається, що ця ініціатива – добровільно підтримуваний Україною стандарт.

**4.** Інформація, яка має бути розкрита суб’єктами розкриття інформації (ст. 5 Закону), подається відповідними суб’єктами у формі звітності, в тому числі до електронної системи подання та аналізу звітності. При цьому, у новій редакції ч. 2 цієї статті йдеться про такий формат подання відповідної звітності, «що дозволяє їх автоматизоване оброблення електронними засобами (*машинозчитування*), вільний та безоплатний доступ до них, а також їх подальше використання». Враховуючи зазначене, є підстави вважати таку інформацію публічною інформацією у формі відкритих даних. У цьому контексті слід зауважити, що:

4.1. Згідно із вимогами ч. 4 ст. 101 Закону України «Про доступ до публічної інформації» перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення *визначаються Кабінетом Міністрів України;* при цьому, до такого переліку Кабінет Міністрів України обов’язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом.

4.2. Щодо законодавчого впровадження терміну формат «машинозчитування» (абз. 1 нової редакції ч. 2 ст. 5 Закону), то зазначимо, що його сутність на рівні закону не визначено.

Крім цього, у абз. 2 нової редакції вказаної частини ст. 5 Закону йдеться про підписання звітів «із застосуванням *ключів електронно-цифрового підпису*». В цьому контексті наголошуємо на необхідності термінологічно узгодити проект із понятійно-категорійним апаратом Закону України
«Про електронні довірчі послуги».

**5.** Звертаємо увагу на те, що інформація щодо екологічного податку, платежів за викиди двоокису вуглецю (зміни до ст. 6 Закону) є частиною інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація), поняття якої та вимоги до еколого-інформаційного забезпечення регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. ст. 25, 251), із яким мають бути узгоджені відповідні положення законопроекту.

Крім цього,щодо нового абз. 17 ч. 1 ст. 6 Законущодо«неможливості відображення загальної суми плати за землю та екологічного податку
(з визначенням окремо суми платежів за викиди двоокису вуглецю) за кожним видом платежів …» зауважимо, що відповідно до Податкового кодексу Україні платник екологічного податку зобов'язаний визначати суму податку окремо за кожним видом забруднення та/або за кожним видом забруднюючої речовини (п. 249.2 ст. 249). Так само, згідно із п. 286.2 ст. 286 ПК, зокрема, «платники плати за землю (крім фізичних осіб) самостійно обчислюють суму плати за землю… і… подають до відповідного контролюючого органу за місцезнаходженням земельної ділянки податкову декларацію».

**6.** Пропозиції новел ч. ч. 5, 8 до ст. 8 Закону, в яких унормовуються вимоги до створення багатосторонньої групи з імплементації ІПВГ, згідно з якими, зокрема:

- головою багатосторонньої групи з імплементації ІПВГ за посадою пропонується визначити Міністра, який очолює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики, або його заступника;

- до складу багатосторонньої групи з імплементації ІПВГ делегують по одному представнику: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

- у разі необхідності центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики, може запрошувати до складу багатосторонньої групи з імплементації ІПВГ представників інших центральних органів виконавчої влади;

- не кореспондуються зі ст. 14 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якою у міністерстві для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності можуть утворюватися інші (крім колегії) постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, прийняття рішення про утворення (ліквідацію) яких, затвердження кількісного та персональний складу та положення про них віднесено до повноважень міністра.

**7.** Частину 2 ст. 10 Закону пропонується викласти в новій редакції, згідно з абз. 1 якої «*незалежний адміністратор обирається центральним органом виконавчої влади*, що забезпечує формування державної політики у сфері енергетики, з подальшим схваленням його кандидатури багатосторонньою групою з імплементації ІПВГ». Зазначимо, що у проекті не визначені критерії, за якими такий незалежний адміністратор обирається, що створює загрозу корупційного ризику при його обранні. Звертаємо увагу на те, що згідно з чинною редакцією відповідного положення «незалежний адміністратор *обирається на конкурсній основі центральним органом виконавчої влади…* з подальшим схваленням його кандидатури багатосторонньою групою з імплементації ІПВГ».

Крім цього, зазначимо, що в абз. 2 цієї частини та у новій ч. 7 цієї ж статті з метою застосування єдиного підходу до викладу нормативних положень коректніше використовувати формулювання «за рахунок коштів Державного бюджету України»,  а не «за рахунок державного бюджету», як це передбачено проектом.

**8.** Проект вимагає техніко-юридичного доопрацювання. Зокрема:

8.1. Так, у змінах до ст. 12 Закону пропонується, зокрема «у статті 12: цифру та слово «1 вересня» замінити цифрою та словом «1 травня»». Однак не уточнено номер частини, до якої вносяться відповідні зміни.

8.2. Низку запропонованих змін (наприклад, до ч. 2 ст. 12 Закону) юридично коректніше викласти як зміни до цієї частини, а не як її нову редакцію.

8.3. При доповненні ч. 1 ст. 14 Закону новими словами не визначено номер абзацу, до якого вносяться відповідні зміни.

8.4. У п. 2 розділу ІІ проекту йдеться про «вимоги статей 5, 11, 12 *Закону* щодо оприлюднення суб’єктами господарювання», проте назва відповідного Закону не наведена.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: С. Кузнєцова, М. Муравська, О. Макаренко, І. Крегул.

1. Стандарт ІПВГ 2019, URL: // https://eiti.org/files/documents/2019\_eiti\_standard\_-\_ukrainian.pdf [↑](#footnote-ref-1)