

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів надання та реалізації права на користування надрами шляхом проведення аукціону (електронних торгів) та на умовах угоди про розподіл продукції»

1. Обґрунтування необхідності прийняття Закону

Україна володіє потужним мінерально-сировинним комплексом, який за належного управління може та має стати фундаментом для сталого та ефективного розвитку національної економіки, енергетичної незалежності та міжнародної інтеграції у глобальні ланцюги постачання. За наявною інформацією, Україна займає п'яте місце в світі за розвіданими та перспективними запасами та ресурсами, з вагомою частиною корисних копалин та компонентів стратегічного та критичного значення.

Попри виклики триваючого повномасштабного вторгнення, галузь надрокористування в Україні продовжує свій розвиток, надрокористувачі продовжують інвестувати свої ресурси у видобуток корисних копалин та спрямовують зусилля на залучення додаткових ресурсів. Більше того, на глобальному політичному рівні Україна стає повноцінним учасником тенденцій створення сталих ланцюгів постачання стратегічної та/або критичної мінеральної сировини та залучення іноземних інвестицій в галузь.

Так, 13 липня 2021 року підписано Меморандум про взаєморозуміння між Європейським Союзом і Україною про стратегічне партнерство у сфері мінеральної сировини. У квітні 2024 року набрав чинності Регламент ЄС 2024/1252 щодо критичної сировини, який, зокрема, надає можливість брати участь у проєктах державам, які не є членами ЄС, у тому числі Україні. 28 жовтня 2024 року укладено Меморандум про взаєморозуміння між Урядом Сполучених Штатів Америки та Урядом України щодо співробітництва з метою посилення ланцюгів постачання у секторі критичних мінеральних ресурсів для енергетики, національної безпеки та економічного розвитку.

Питання умов користування надрами та права на купівлю видобутку на ринкових комерційних умовах є також одним із ключових предметів Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про створення Американсько-українського інвестиційного фонду відбудови, ратифікованої Законом України від 8 травня 2025 року № 4417-IX, який набрав чинності 23 травня 2025 року.

В умовах повномасштабної війни, політичних і геополітичних трансформацій та викликів, питання відновлення економіки та зміцнення внутрішнього виробництва стають питаннями національної безпеки. Формування ефективної системи управління надрами, що базується на відкритості, інвестиційній привабливості та сталому використанні ресурсів та їх включенні в глобальні ланцюги постачання, є критично важливою для сталості України як держави.

За таких умов, з урахуванням викликів, що стоять перед Україною, та можливостей, які існують, важливим є забезпечити належний рівень правової певності для функціонування галузі, а також сприяти активізації функціонування галузі в найближчий час.

Як відомо, у 2022 році парламентом здійснено комплексне реформування законодавства у сфері користування надрами (Закон № 2805-IX від 1 грудня 2022 року), яким, зокрема, було врегульовано на рівні закону значну частину правовідносин, що врегульовувалась раніше на підзаконному рівні.

Водночас сьогоденні виклики потребують подальшого удосконалення національного законодавства з метою встановлення ефективних механізмів надання та реалізації права на користування надрами шляхом проведення аукціону (електронних торгів) та на умовах угоди про розподіл продукції.

Так, Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 10 лютого 2026 року № 4774-IX, передбачено внесення до Верховної Ради України в липні 2026 року проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про угоди про розподіл продукції»», направлено на забезпечення законодавчого механізму надання у користування ділянок надр (родовищ) корисних копалин на умовах угоди про розподіл продукції (крім вуглеводнів), що надасть можливість покращити умови для залучення інвестицій, розвитку видобутку корисних копалин та їх переробки, забезпечити проведення конкурсів з укладення угод про розподіл продукції для твердих корисних копалин, створити належний правовий механізм реалізації угод про розподіл продукції та сприятиме виконанню Плану України та реалізації домовленостей відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом США про створення Американсько-Українського інвестиційного фонду відбудови.

Крім того, на практиці існують значні особливості у користуванні надрами, що виникають внаслідок потреби дотримання вимог довкіллевого законодавства та законодавства про охорону культурної спадщини та врахування інформації про наявні відповідні обмеження під час прийняття рішення потенційним надрокористувачем. Тож важливим питанням є вдосконалення підходів до зазначених питань надрокористування, зокрема в частині зазначення в пакеті аукціонної документації достатньої та належної інформації щодо природоохоронних територій та об'єктів всесвітньої спадщини, їх територій та буферних зон з використанням наборів (видів) відповідних геопросторових даних.

Враховуючи вищевикладене та з огляду на необхідність комплексного удосконалення механізмів надання та реалізації права на користування надрами шляхом проведення аукціону (електронних торгів) та на умовах угоди про розподіл продукції, врегулювання діючих питань застосування земельного законодавства та взаємовідносин, що виникають у сфері розробки та видобутку нафти і газу, поєднання усіх питань сфери надрокористування в одному законопроекті вбачається найбільш оптимальним.

Деякі пропозиції, що пропонуються цим законопроектом, висловлювались та надсилались до Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування після набрання чинності Законом № 2805-IX від 1 грудня 2022 року, у рамках розгляду проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про надра щодо вдосконалення правового регулювання надрокористування та забезпечення гарантій інвесторам» (реєстр. № 14249) та проєкту Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України щодо уточнення окремих положень у сфері надрокористування» (реєстр. № 14250), профільного Міністерства та Державної служби геології та надр України, а також для додаткового опрацювання актуальних питань галузі.

Концептуальна та змістовна основа законопроекту напрацьована разом з Міністерством економіки та довкілля України.

Очікується, що розгляд законопроекту та його подальше доопрацювання відбуватимуться у конструктивній та динамічній взаємодії з Міністерством економіки та довкілля України, Державною службою геології та надр України, профільними бізнес-асоціаціями та громадськістю.

2. Мета і завдання законопроекту

Метою законопроекту є удосконалення механізмів надання та реалізації права на користування надрами шляхом проведення аукціону (електронних торгів) та на умовах угод про розподіл продукції, що дасть змогу покращити умови для залучення інвестицій, розвитку видобутку корисних копалин, та їх збагачення та (або) переробки, забезпечити сталість надрокористування, забезпечити проведення конкурсів з укладення угод про розподіл продукції щодо ділянок надр (родовищ корисних копалин) стратегічного та (або) критичного значення, створення належного правового механізму реалізації угод про розподіл продукції, що сприятиме виконанню Плану України та реалізації домовленостей відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом США про створення Американсько-Українського інвестиційного фонду відбудови.

Основними завданнями проєкту є:

питання вдосконалення правового регулювання надрокористування та забезпечення гарантій інвесторам;

вдосконалення законодавчого механізму надання у користування ділянок надр (родовищ) корисних копалин шляхом аукціону (електронних торгів) та на умовах угоди про розподіл продукції (крім вуглеводнів) у комплексі з раціональним використанням надр та здійсненням належних заходів для охорони довкілля;

удосконалення деяких земельних та інших питань, пов'язаних з реалізацією права на користування надрами.

Законопроект також спрямований на вирішення окремих практичних питань, пов'язаних із геологічним вивченням та промисловою розробкою

ділянок нафтогазоносних надр, а також комплексного уточнення низки інших положень у сфері користування надрами для усунення юридико-технічних недоліків у регулюванні.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Законопроектом пропонується внести зміни до окремих положень Кодексу України про надра стосовно таких основних питань:

1) врегулювання питання забезпечення умов конкурентності та прозорості процедури проведення аукціонів (електронних торгів) на рівні Кодексу, а також умови визначення переможця за участі одного учасника;

2) запровадження гарантій від змін у законодавстві стосовно користування надрами щодо ділянок надр (родовищ корисних копалин) стратегічного та (або) критичного значення, а також ділянок нафтогазоносних надр;

3) забезпечення можливостей внесення змін до спеціального дозволу на користування надрами у разі укладення з надрокористувачем угоди про розподіл продукції в порядку та у спосіб, передбачений Законом України «Про угоди про розподіл продукції»;

4) запровадження механізмів узгодження діяльності у сфері надрокористування з вимогами довкілльового законодавства та законодавства у сфері захисту культурної спадщини, зокрема, шляхом запровадження повноваження дозвільного органу щодо зазначення в пакеті аукціонної документації інформації щодо природоохоронних територій та об'єктів всесвітньої спадщини, їх територій та буферних зон з використанням наборів (видів) відповідних геопросторових даних.

5) удосконалення регулювання перехідних відносин щодо отримання спеціальних дозволів на користування надрами власниками деяких видів спеціальних дозволів на користування надрами.

У частині змін до Закону України «Про угоди про розподіл продукції» пропонується:

1) забезпечення законодавчих умов щодо можливості, якщо це передбачено угодою про розподіл продукції, віднесення до виробленої, компенсаційної та прибуткової продукції, очищеної, збагаченої або переробленої продукції, а також чітке врегулювання питання можливості віднесення до продукції супутніх корисних копалин та компонентів;

2) уточнення умов, за яких може бути проведено конкурс на укладення угоди про розподіл продукції, а також удосконалення деяких питань проведення конкурсу (зокрема, щодо визначення переможця конкурсу, визнання конкурсу таким, що не відбувся);

3) виключення можливості укладення угоди про розподіл продукції без конкурсу у разі незначних запасів корисних копалин;

4) узгодження положень щодо вимог до інвесторів із колом осіб, які мають право на користування надрами відповідно до вимог Кодексу України про надра;

5) удосконалення законодавчого регулювання щодо укладення угоди про розподіл продукції на окрему ділянку, частину окремої ділянки (після розподілу запасів), а також декілька ділянок надр (в тому числі несуміжних);

6) встановлення можливості розподілу відповідальності за угодою про розподіл продукції між учасниками угоди (наразі закріплена солідарна відповідальність по всіх зобов'язаннях);

7) уточнення законодавчого регулювання для укладення угоди про розподіл продукції на підставі діючого спеціального дозволу на користування надрами, з метою можливості дієвого застосування цього механізму на практиці;

8) врегулювання питання резервування ділянки надр, у разі прийняття Міжвідомчою комісією рішення щодо проведення конкурсу на укладення угоди про розподіл продукції, на час проведення конкурсу від реалізації на аукціоні (електронних торгах) або зміни її меж;

9) закріплення принципу відкритості рішень Міжвідомчої комісії, зокрема щодо допуску учасників до конкурсу та обрання переможців;

10) забезпечення належного врегулювання перехідних відносин для розгляду заявок, що вже перебувають на розгляді.

У частині змін до Земельного кодексу України та Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні», пропонується, зокрема:

1) вдосконалення процедури укладення сервітуту, в тому числі для земель державної та комунальної власності, пов'язаних з реалізацією права на користування надрами;

2) модернізація процедури примусового вилучення земельних ділянок у виключних випадках з метою виконання Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»;

3) включення можливості державної підтримки проектів зі значними інвестиціями у вигляді звільнення від відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам (земельних ділянок державної або комунальної власності), окрім відшкодування вартості житлових будинків, виробничих та інших будівель і споруд, включаючи незавершене будівництво, а також встановлення, а також удосконалення деяких інших положень щодо відповідних проектів.

Законопроектом також пропонується внести зміни до окремих положень Гірничого закону України, Закону України «Про нафту і газ», Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» з метою уточнення деяких положень відповідних законів.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Правові відносини у вказаній сфері регулюються Конституцією України, Кодексом України про надра, Гірничим законом України, Земельним кодексом України, Законом України «Про нафту і газ», Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», Законом України «Про угоди про розподіл продукції», «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні», іншими законами, а також підзаконними актами, прийнятими відповідно до них.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація норм законопроекту не потребує додаткових видатків із Державного бюджету. Завдяки створенню сприятливих умов для безперервної діяльності існуючих підприємств, що працюють у сфері надрокористування, усуненню суперечностей між нормами законодавства у сфері надрокористування та вдосконаленню його застосування, а також у комплексі з іншими змінами в цій сфері, а також завдяки збільшенню можливостей для нових інвестицій у розвиток галузі надрокористування та встановленню додаткових гарантій інвесторів очікується розвиток видобувної галузі, зокрема шляхом надання ділянок надр в користування на умовах угоди про продукції (у тому числі з подальшим збагаченням та (або) переробкою), а як наслідок – розвиток відповідних сфер економіки України та збільшення податкових та інших надходжень до бюджету.

6. Очікувані правові та соціальні наслідки прийняття законопроекту

Завдяки прийняттю законопроекту очікується досягнення таких основних результатів:

1) забезпечення однозначного трактування положень чинного законодавства у галузі надрокористування, усунення колізійних норм законодавства;

2) встановлення на законодавчому рівні основних строкових вимог проведення аукціонів (електронних торгів) з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, що створюють конкурентну основу отримання права на користування надрами, із одночасним усуненням встановлених на підзаконному рівні штучних перешкод для потенційних надрокористувачів (в частині забезпечення участі принаймні двох учасників);

3) забезпечення стабільності регулювання для підприємств, що інвестують у розвиток надрокористування в частині стратегічних та (або) критичних корисних копалин та компонентів та (або) ділянок нафтогазоносних надр;

4) встановлення механізмів узгодження потреб у розвитку галузі надрокористування із вимогами довкілльового законодавства та законодавства в сфері захисту культурної спадщини;

- 5) уточнення дозвільних процедур в сфері надрокористування для більш прозорого їх застосування, що усуватиме ризики зловживань;
- 6) створення передумов для розвитку видобувної галузі за діючими спеціальними дозволами на користування надрами та збільшення податкових надходжень;
- 7) збільшення інвестицій у галузь, зокрема через інструмент укладення угод про розподіл продукції, у тому числі з подальшим очищенням, збагаченням та (або) переробкою корисних копалин (мінеральної сировини);
- 8) створення додаткових інструментів державної підтримки для інвестиційних проєктів зі значними інвестиціями;
- 9) забезпечення більш швидкого та прозорого доступу до земельних ділянок, які знаходяться в межах ділянок надр, з метою комплексної та ефективної розробки корисних копалин.

Народні депутати України

