



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### РІШЕННЯ

від 22 лютого 2022 року № 3-2

Київ

#### **Про розгляд Звіту 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**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто 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.

За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

1. Державні органи не забезпечили належного виконання повноважень у частині надання спеціальних дозволів на користування надрами (далі – дозволи), що не сприяє розвитку 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.

1.1. Взаємодію між органами державної влади, які забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, належно не налагоджено, порядку обміну інформацією між Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля) та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України, не визначено.

1.2. Нормативні акти, передбачені Кодексом України про надра від 27.07.1994 № 132 (далі – Кодекс 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 надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615 (далі – Порядок № 615), протягом 2019–2021 років зміни вносилися 10 разів, а починаючи з 2011 року – 23 рази.

**1.3. Державною службою геології та надр України (далі – Держгеонадра) як центральним органом виконавчої влади, 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 державним підприємством Український державний геологорозвідувальний інститут за рахунок коштів надрокористувачів, після – державним науково-виробничим підприємством „Державний інформаційний геологічний фонд України” (далі – 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 Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 21.04.2011 № 3268 (далі – Програма), – основного стратегічного документа держави, який визначає шляхи і способи розвитку мінерально-сировинної бази, в частині вдосконалення нормативно-правових актів залишилось невиконаними, що, відповідно, призвело до недосягнення запланованих результатів та незалучення нових сталих джерел для наповнення державного бюджету.

Доручення Ради національної безпеки і оборони України, 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 (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) 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.

Проектом Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами”, зареєстрованим у Верховній Раді України 05.10.2020, реєстр. № 4187, передбачено скасування збору за продовження дозволів, що призведе до зменшення надходжень до державного бюджету.

**3. Міністерством фінансів України не розроблено та не затверджено методики прогнозування надходжень за кодом класифікації доходів бюджету 22012100 „Збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів” (далі – 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 за видачу спеціальних дозволів на користування надрами (далі – Збір) та коштів від продажу спеціальних дозволів на користування надрами (далі – Платежі) за надані дозволи у розрізі надрокористувачів, чим не дотримано вимог постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 „Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету”. 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 і 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), а 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 України від 14.09.1999 № 1039 „Про угоди про розподіл продукції” (далі – Закон № 1039) та Порядком № 615 не визначено вичерпного переліку витрат, що підлягають відшкодуванню компенсаційною продукцією.

Зазначене дає можливість інвестору сформувавши 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 проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженому

постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 993 (далі – Порядок № 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 України від 11.01.2001 № 2210 „Про захист економічної конкуренції” (далі – Закон № 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 Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань 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 zakurki.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.**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. 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 затвердити.

2. 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.

3. 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.

4. 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 Раді національної безпеки і оборони України.

5. 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:

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

приведення Положення про Державну службу геології та надр України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1174, у відповідність до вимог статті 34 Кодексу про надра;

визнання такою, що втратила чинність, постанови 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” як такої, що не відповідає вимогам статті 5 Закону України від 06.09.2012 № 5203 „Про адміністративні послуги” (далі – Закон № 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 обов'язку 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;

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

6. 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 центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України.

7. 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 дозволів, визначених Порядком № 615;

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

8. 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.

9. 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.

10. Оприлюднити рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту на офіційному вебсайті Рахункової палати.

11. Члену Рахункової палати Цезарю Огню забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю цього рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів контролю.

12. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Цезаря Огня.

**Голова Рахункової палати**

**Валерій ПАЦКАН**