

# ДО ПИТАННЯ АПРОБАЦІЇ ЗАПАСІВ

Михайло  
ГЕЙЧЕНКО

кандидат геологічних  
наук, член Спілки  
геологів України

Микола  
КОЗАР

кандидат геологічних  
наук, старший  
науковий співробітник  
Інституту геохімії,  
мінералогії та  
рудоутворення  
ім. М.П. Семененка  
НАН України, член  
Спілки геологів  
України

Анжеліна  
МЕНАСОВА

кандидат геологічних  
наук, доцент ННІ  
«Інститут геології»  
Київського  
національного  
університету імені  
Тараса Шевченка,  
член Спілки геологів  
України

З лютого 2020 року в Україні скасовано можливість отримання спеціальних дозволів на користування надрами через процедуру апробації запасів корисних копалин. Це рішення було прийнято без широкого обговорення й урахування думки надрокористувачів. У статті розглянуто деякі негативні аспекти «монополізації» процедури аукціонів. Запропоновано обговорення можливості повернення до порядку, який застосовували до лютого 2020 року.

**Ключові слова:** спеціальний дозвіл;  
користування надрами; апробація; корисні копалини.

## ВСТУП

Стаття була написана пізніше тому, проте вона не втратила актуальності. Навпаки, додалися нові аспекти, які підтверджують правильність думки авторів. Це стосується права власності на земельні ділянки, під якими розташовані «ліцензійні» об'єкти, небажання місцевих жителів (громад) допускати власників спецдозволів до геологічних і гірничих робіт тощо.

Проблема невисоких темпів розвитку вітчизняної гірничо-геологічної галузі давно турбує небайдужих компетентних фахівців. Питання на цю тему порушувалися, зокрема, на щорічних міжнародних науково-практичних конференціях «Надрокористування в Україні. Перспективи інвестування», які було організовано й проведено в м. Трускавці Державною комісією України по запасах корисних копалин (ДКЗ). Сучасний стан у цій галузі, що стосується рудних корисних копалин, можна визначити як майже незадовільний. З великого переліку цього виду мінеральної сировини, який обліковується Державним балансом запасів корисних копалин, розробляють чотири-п'ять. Причин багато, їх висвітлено в матеріалах зазначених конференцій (*Надрокористування в Україні, 2018, 2019*).

На наш погляд, головні з них перебувають у сфері законодавства стосовно надрокористування, яке помітно відстає від вимог сучасності. У цій статті буде розглянуто лише один аспект, а саме – перехід до «монопольної» процедури надання спеціальних дозволів на користування

надрами з метою геологічного вивчення надр або видобування корисних копалин – через аукціони.

## ОПИС ОБ'ЄКТІВ ТА МЕТОДІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

У чинному законодавстві України передбачено процедуру надання спеціальних дозволів на користування надрами (далі – дозволи) переможцям аукціонів з їхнього продажу та без проведення аукціонів у випадках, передбачених у пункті 8 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) від 30 травня 2011 року № 615 (*Про затвердження Порядку, 2020*) зі змінами (далі – Постанова № 615). Види користування надрами, на які видаються дозволи, визначено у Кодексі України про надра (*Кодекс України про надра, 2020*) та Постанові № 615. У переважній більшості дозволи отримуються на геологічне вивчення, в тому числі дослідно-промислому розробку (ДПР) родовищ корисних копалин; видобування корисних копалин. Найбільш популярним способом отримання дозволу на видобування без проведення аукціону до 2020 року був спосіб – через процедуру апробації запасів корисних копалин за власні кошти. Проте в останній редакції Постанови № 615 (зміни затверджено Постановою КМУ від 19 лютого 2020 року № 124) цю можливість виключено. Треба зазначити, що така норма набрала чинності з дати прийняття Постанови № 615 (2011 р.), завдяки чому на сотні об'єктів було

отримано дозволи, переважна більшість з яких розробляється, наповнюючи державний бюджет. А всього з часу відновлення Української держави (1991 р.) ДКЗ розглянула понад тисячу звітів із метою апробації запасів. Однак з лютого 2020 року для того, щоб отримати спецдозвіл на розробку родовища, необхідно отримати спочатку спецдозвіл на проведення геологічних досліджень, за їх результатами підрахувати запаси корисних копалин і затвердити ці дані в установленому порядку. Тоді на цій підставі отримати дозвіл на видобування. Тобто в будь-якому випадку надрокористувач має проходити процедуру аукціону: і на геологічне вивчення, і на видобування (якщо запаси були затверджені кимось раніше). Нам не відомо, в яких цивілізованих країнах застосовують практику надання дозволів на користування надрами через процедури апробації запасів або аукціонів. Аналіз законодавства в інших країнах – тема окремого дослідження. Достеменно відомо, що придбання права користування надрами за гроші через аукціони поширене в деяких країнах Африки та СНД, а в США (у кожному штаті своє законодавство), Канаді, Австралії, країнах ЄС та інших така процедура законодавством не передбачена.

## РЕЗУЛЬТАТИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

Розглянемо позитивні та негативні аспекти обох методів (аукціонів та апробації), які донедавна паралельно були закріплені в українському законодавстві.

### 1. Отримання дозволів через процедуру аукціонів.

На перший погляд, цей спосіб привабливий насамперед через можливість отримати до держбюджету якісь кошти, а також через «конкуренцію» претендентів на дозвіл. Проте це не зовсім так.

#### 1.1. Проведення геологічного вивчення родовищ корисних копалин (з ДПР чи без неї).

Якщо не розглядати ДПР як приховане видобування корисних копалин, а лише (як це й визначено законодавством) як складову частину геологічної розвідки родовища, то ПРОДАЖ права проводити геологічне вивчення ділянок надр за власні кошти виглядає дивним. Лише частина геологорозвідувальних робіт (ГРП) завершується відкриттям власне родовищ, тобто виявленням ділянки надр, яку економічно доцільно розробляти. Особливо це стосується родовищ рудних корисних копалин третьої та четвертої групи складності (а таких, за винятком розсипів, переважна більшість). Отже, користувач надр купує право проводити за власні кошти на певній території (об'єкті) геологічні дослідження, результати яких згідно з чинним законодавством стають у тому числі власністю держави. Стартова ціна лоту на аукціоні відповідно до методики визначення плати за спеціальний дозвіл на користування надрами з метою геологічного вивчення («Про затвердження Методики визначення початкової ціни...», 2020) становить 10% вартості спецдозволу на видобування корисних копалин. Постає запитання: як до початку геологорозвідувальних робіт визначити

вартість спецдозволу на користування надрами з метою видобутку, коли невідомо, чи буде взагалі промислове родовище. Можна, звісно, вигадувати для кожної корисної копалини (або навіть для кожного конкретного випадку) свій оригінальний підхід (як це зроблено, наприклад, для видобування бурштину), проте замість спрощення це неминуче призведе до перевантаження й запутаності законодавства. Також можна шляхом математичних дій переводити ресурси в промислові запаси (дуже сумнівний і далекий від точності метод). У цивілізаційному світі такий підхід (продаж права проводити ГРП за власні кошти) сприймається доволі абсурдним, особливо з урахуванням того, що в інших країнах, наприклад у Канаді, навпаки, держава частково компенсує витрати на ГРП надрокористувачу в разі отримання негативного результату. Крім того, у законодавстві не передбачено проведення ГРП на певній площі, а не на родовищі, пошукових робіт, які потім можуть переходити в наступні стадії (розвідка, видобування корисних копалин) або припинятися в разі отримання незадовільних результатів. В Україні простежується така головна мета – у будь-який спосіб негайно отримати кошти, при цьому не йдеться про досягнення мети – відкриття нових рентабельних родовищ і будівництва нових гірничовидобувних підприємств, а отже, розвитку мінерально-сировинного комплексу й підйому економіки держави.

### 1.2. Видобування корисних копалин.

На початку XXI століття українська держава вирішила, що для неї буде краще, якщо надра надаватимуть у користування тим, хто більше заплатить. Це, на наш погляд, хибна думка. По-перше, у порівнянні з платежами до бюджету гірничих підприємств виторг від продажу спецдозволів сприймається сміховинно малим. По-друге, якщо хтось заплатив більше за спецдозвіл, це зовсім не означає, що він буде більш ефективним надрокористувачем. Зв'язку тут немає ніякого. Радше навпаки: нерідко спецдозволи купують або для того, щоб не дати на певних родовищах працювати конкурентам, або з метою перепродажу, або для певних незаконних дій (наприклад, легалізації незаконного видобування бурштину; саме цим можна пояснити різко завищені ціни, за які купують лоти, стосовно початкової їхньої вартості, хоча за оцінками спеціалістів нерідко на цих ділянках немає такої кількості бурштину, щоб окупити навіть вартість лоту; це також стосується піщано-гравійної сировини та деяких інших видів корисних копалин). У будь-якому разі надання дозволів через аукціони не гарантує (і не сприяє) розвитку гірничо-геологічної галузі та надходження коштів до держбюджету за користування надрами. Також давно відома ситуація (з першого в історії України аукціону з продажу спецдозволів на користування надрами й донині), коли переможцем конкурсу стає учасник аукціону, який не збирається викуповувати спецдозвіл. Його участь у торгах була лише задля того, щоб підняти ціну до такого рівня, щоб не дати можливості реальному

надрокористувачеві отримати право розробляти родовище. Це стосується користування надрами як з метою видобування, так і з метою геологічного вивчення. Відомо ще кілька нечесних методів, якими відсікають реальних конкурентів. Крім того, існує багато законних і не зовсім законних способів, які дають можливість не допустити до участі в торгах «небажаних» претендентів. Інша справа, чи користуються цим державні органи.

2. Отримання дозволів через процедуру апробації запасів.

Цей спосіб дає (давав) змогу отримувати дозволу на розробку родовищ на умовах комерційного ризику після апробації запасів за результатами геологічних досліджень. При цьому надрокористувач має виконати попередню геолого-економічну оцінку (ГЕО-2), а перед тим іноді ще й початкову геолого-економічну оцінку (ГЕО-3) об'єкта (родовища). Зазвичай ГЕО проводять камеральним шляхом (фактично це тематичні роботи) за матеріалами раніше проведених ГРР. Іноді додатково виконують невеликі за обсягом польові дослідження, без буріння та інших гірничих робіт, а саме: маршрутні обстеження, опробування, пробопідготовка тощо та лабораторні роботи, які не потребують отримання спеціального дозволу на користування надрами. Результати робіт у формі звіту передають на зберігання до ДНВП «Геоінформ України» з відповідними наслідками (буде відкрито доступ до новоствореної геологічної інформації – геологічного звіту). Поки що в Україні не діє поширений у світі «заявковий принцип» отримання дозволів, тому отримання спецдозволів на видобування корисних копалин через процедуру апробації запасів корисних копалин залишається найбільш привабливим і ефективним способом. Це впливає з наступного.

- Проведення ГЕО потребує певних, хоч і незрівнянно менших, ніж у разі повноцінної геологічної розвідки, фінансових витрат. Надрокористувач, який поніс ці витрати, у разі отримання позитивного результату робіт із ГЕО, одержуватиме дозвіл на розроблення родовища для того, щоб працювати, а не «душити» конкурента.
- Звітні матеріали будуть передані державі й використовуватимуться під час планомірного геологічного вивчення територій, прогнозування об'єктів корисних копалин у цьому районі або подібного типу в інших регіонах, планування різноманітного будівництва (населені пункти, дороги, підприємства та ін.) тощо, тобто для завдань, для виконання яких функціонують державні геологічні служби в розвинутих країнах.
- Комісія, яка буде визначатися щодо надання заявнику дозволу на розробку родовища, врахуватиме, крім іншого, реальні можливості претендента, зважаючи на його досвід, можливості залучення інвестицій та ін. При цьому за надання дозволу без проведення аукціону стягується збір у розмірі, який розраховують з огляду на

початкову ціну продажу такого дозволу на аукціоні («Про затвердження Методики визначення початкової ціни...», 2020). Враховуючи той факт, що в деяких випадках в аукціонних торгах беруть участь підставні «фірми» з метою збільшення ціни від початкової не більше ніж на один-два кроки, держава в фінансовому аспекті в таких випадках практично нічого не втрачає у разі відмови від аукціонів (а з урахуванням витрат на їхню організацію та проведення, можливо, ще й виграє). Так, багато лотів продаються удвічі, а то й більше разів дорожче ніж їхня початкова вартість. Але якщо скласти всі ці прибутки, то вони не становитимуть більш-менш суттєвого внеску до держбюджету.

У випадку отримання спецдозволів на геологічне вивчення (з ДПР чи без неї) і за наявності кількох претендентів доцільно проводити щось на зразок конкурсів. Тобто Геологічна служба має готувати базову програму геологічного вивчення ділянки з визначенням методів, обсягів і термінів його проведення. Конкурс полягатиме у визначенні оптимальних програм на основі базової. Такий самий підхід можна застосовувати й у разі надання спецдозволів на видобування в тих випадках, коли апробацію запасів надрокористувач не провів або за наявності кількох претендентів.

Наступне питання – анулювання спецдозволів на користування надрами. На наш погляд, це має залишитися в минулому. Зумовлено це наступним. По-перше, позбавлення надрокористувачів дозволів відлякує (у прямому розумінні цього слова) іноземних (передусім) і вітчизняних інвесторів. По-друге, не потрібно буде витрачати кошти на численні перевірки інспекцій геологічного контролю, метою яких нерідко є або тиск на надрокористувача за негласною командою зверху, або пошук дріб'язкових невідповідностей з метою доведення необхідності власного функціонування на державні кошти. По-третє, буде спрощено бюрократичні процедури, пов'язані з програмами робіт (створення їх і внесення змін до них, звітність, яку використовують лише в Департаменті державного геологічного контролю і тільки з метою планування перевірок надрокористувачів) та інших документів. Замість цього має бути обґрунтовано визначення реальних термінів введення в експлуатацію й виходу на проектну потужність гірничого підприємства, і з того часу, незалежно, чи ведеться видобування, чи ні, стягуватимуться передбачені законодавством платежі. Це стимулюватиме надрокористувача або прискорювати введення в експлуатацію родовища й отримувати прибуток, коштом якого здійснюватимуться платежі, або добровільно відмовлятися від спецдозволу. Всі порушення (екологічні, охорони праці тощо) повинні каратися штрафами в таких розмірах, щоб надрокористувачеві було не вигідно їх допускати.

## ВИСНОВКИ

Цю статтю варто розглядати лише як обґрунтування внесення деяких змін до чинних законодавчих актів, насамперед Постанови № 615. На нашу думку, рішення про «монополізацію» аукціонів є поспішним і невваженим. Як мінімум, це питання потребує обговорення з громадськістю. Цілком ймовірно, що навіть повна відмова від аукціонів із продажу спецдозволів на користування надрами не зможе одразу на порядок збільшити наповнення бюджетів – державного й місцевих. Але це правильний напрям. Особливої уваги заслуговує питання неможливості позбавлення надрокористувача спецдозволу

(анулювання), навіть через суди, рішення яких іноді виглядають просто абсурдними. Цьому питанню буде присвячено окрему працю. У статті не розглянуто інших проблем надрокористування: погодження земельних відносин, процедури оцінювання впливу на довкілля; наявності, отримання й використання геологічної інформації (насамперед, первинної) та інших, а також змісту програм робіт, які є невіддільною частиною угод про умови користування надрами. Внесення змін до законодавчих документів з урахуванням думки користувачів надр і міжнародного досвіду безперечно покращить інвестиційний клімат у вітчизняній гірничо-геологічній галузі.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994 № 133/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94>

Надрокористування в Україні. *Перспективи інвестування*: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф.: у 2 т. Київ: ДКЗ, 2018. Т. 1. 407 с. Т. 2. 330 с.

Надрокористування в Україні. *Перспективи інвестування*: матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф.: у 2 т. Київ: ДКЗ, 2019. Т. 1. 467 с. Т. 2. 394 с.

Про затвердження Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на право користування надрами: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1374. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1374-2004>

Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011>

## REFERENCES

Kodeks Ukrainy pro nadra [Subsoil Code of Ukraine]: Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] vid 27.07.1994 № 133/94-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94> (accessed: 01.03.2021) (in Ukrainian).

Nadrokorystuvannia v Ukraini [Subsoil use in Ukraine]. Perspektyvy investuvannia [Prospects for investment]: materialy V mizhnar. nauk.-prakt. konf. [materials of V International scientific-practical conference]: u 2 t. Kyiv: DKZ, 2018. T. 1. 407 p. T. 2. 330 p. (in Ukrainian).

Nadrokorystuvannia v Ukraini [Subsoil use in Ukraine]. Perspektyvy investuvannia [Prospects for investment]: materialy VI mizhnar. nauk.-prakt. konf. [materials of VI International scientific-practical conference]: u 2 t. Kyiv: DKZ, 2019. T. 1. 467 p. T. 2. 394 p. (in Ukrainian).

Pro zatverdzhennia Metodyky vyznachennia pochatkovoї tsyny prodazhu na auktsioni spetsialnogo dozvolu na pravo korystuvannia nadramy [About the statement of the Methodology of definition of the initial sale price at auction of the special permission for the right of subsoil use]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 15.10.2004 № 1374. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1374-2004-%D0%BF#Text> (accessed: 01.03.2021) (in Ukrainian).

Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia spetsialnykh dozvoliv na korystuvannia nadramy [On approval of the Procedure for granting special permits for subsoil use]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 30.05.2011 № 615. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF#Text> (accessed: 01.03.2021) (in Ukrainian).

Mykhailo  
HEICHENKO

---

Candidate of Geological  
Sciences of Geology,  
member  
of the UAG

Mykola  
KOZAR

---

Candidate of  
Geological Sciences,  
senior researcher,  
Institute geochemistry,  
mineralogy and ore  
formation National  
Science Academy  
of Ukraine, member  
of the UAG

Anzhelina  
MIENASOVA

---

Candidate of Geological  
Sciences of Geology,  
Associate Professor,  
Taras Shevchenko  
National University  
of Kyiv, member  
of the UAG

# TO ISSUE OF APPROBATION OF RESERVES

The possibility of obtaining special permits for the use of subsoil (after approbation of mineral reserves) has been canceled from February, 2020. This decision was made without much discussion. The opinions of subsoil users were also not taken into account. The “monopolization” of the auction procedure has some negative aspects. They are discussed in the article. It is proposed to consider the possibility of returning to the order that was in effect before February 2020.

---

**Keywords:** *special permission; use of subsoil; approbation; minerals.*