АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

до проєкту наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «Про затвердження Змін до Правил розробки нафтових і газових родовищ»

І. Визначення проблеми

Правила розробки нафтових і газових родовищ, затверджені наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 15 березня 2017 року № 118, зареєстровані у Міністерстві юстиції України 02 червня 2017 року за № 692/30560 (далі – Правила), встановлюють основні вимоги до організації та здійснення розробки родовищ вуглеводнів та регламентують відносини суб’єктів господарювання та центральних органів виконавчої влади, що виникають під час користування нафтогазоносними надрами з метою їх комплексного і раціонального використання.

У Правилах викладені організаційні та техніко-технологічні вимоги до дослідно-промислової розробки родовищ, видобування вуглеводнів під час промислової розробки родовищ (покладів) нафти і газу, техніки й технології облаштування свердловин та родовищ з урахуванням вимог забезпечення безпеки населення, охорони навколишнього природного середовища, а також майна (будівель, споруд тощо).

Вимоги Правил поширюються на діяльність усіх суб’єктів нафтогазової галузі будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, які здійснюють пошук, розвідку, проєктування систем розробки і облаштування, розробку родовищ вуглеводнів, облаштування та експлуатацію окремих свердловин, інших промислових споруд.

Законом України від 01 березня 2018 року № 2314-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі» внесено зміни, зокрема, до статті 35 Закону України «Про нафту і газ», якими було скасовано необхідність введення родовища у дослідно-промислову та промислову розробку за рішенням Міненерговугілля та введення декларативного принципу погодження проєктів розробки родовищ. Так, статтею 35 згаданого Закону передбачено, що введення родовища або окремого покладу в дослідно-промислову розробку здійснюється користувачем нафтогазоносними надрами на підставі проєкту дослідно-промислової розробки родовища (покладу) та проєкту його облаштування, інвестиційного проєкту (програми). Дослідно-промислова розробка родовища або окремого покладу здійснюється після подання затвердженого користувачем нафтогазоносними надрами протоколу затвердження проєкту дослідно-промислової розробки родовища (покладу) до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. При цьому, положення Правил все ще вимагають погодження проєктних технологічних документів на розробку родовищ центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці та здійснення державного гірничого нагляду, і затвердження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в нафтогазовому комплексі, що суперечить положенням зазначеного Закону.

Запропоновані зміни до Правил покликані скоротити час на оформлення введення нафтогазових родовищ у промислову розробку та на вирішення усіх пов'язаних з бурінням питань до орієнтовно двох місяців та забезпечить безперервність розробки родовища, що сприятиме прискоренню темпів видобутку власних енергоносіїв. Окрім цього, вказані зміни покликані дерегулювати процедури введення родовища або окремого покладу в дослідно-промислову розробку і промислову розробку та завдяки переходу від приписної дозвільної системи до декларативної дозволить нівелювати можливі корупційні фактори. Вказане суттєво посилить позиції України у конкурентній боротьбі за міжнародний капітал та сприятиме покращенню інвестиційного клімату та залучення інвестицій, що, в результаті, стане передумовою до збільшення обсягів видобутку вуглеводнів.

Окрім того, 18 грудня 2017 року був введений в дію Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» № 2059-VIII, який впровадив нову європейську модель процедури оцінки впливу на довкілля замість екологічної експертизи, передбаченої Законом України «Про екологічну експертизу» № 45/95-ВР, який втратив чинність. При цьому, положення Правил все ще вимагають проведення екологічної оцінки та екологічної експертизи, що суперечить чинному Закону України.

Крім того, норми Уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) щодо додержання суб’єктом господарювання вимог законодавства у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 26.06.2019 року № 229, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 25 липня 2019 року за № 818/33789, передбачають необхідність виконання Правил, що змушує користувачів надр дотримуватись неактуальних норм законодавства.

Приведення Правил у відповідність до чинного законодавства після внесення змін до згаданих законодавчих актів в частині встановлення окремих вимог до здійснення діяльності у нафтогазовидобувній галузі, а також рекомендацій користувачів надрами на підставі аналізу практики проведення дослідно-промислової розробки, промислової розробки родовищ (покладів) нафти і газу, виконання вимог з техніки й технології облаштування свердловин та родовищ, охорони навколишнього природного середовища стало підставою розроблення цього проєкту нормативно-правового акта. Затвердження Змін до Правил сприятиме досягненню правової визначеності, оскільки усуває невідповідність Правил законодавству та забезпечує чіткість, доступність та несуперечливість національному законодавству. Більше того, запропоновані зміни спрямовані на дерегуляцію видобувної промисловості та спрощення доступу користувачів нафтогазоносними надрами до родовищ або покладів.

Реалізація Правил має вплив на наступні групи учасників здійснення користування надрами:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Групи (підгрупи)** | **Так** | **Ні** |
| Громадяни |  | **+** |
| Держава | **+** |  |
| Суб'єкти господарювання | **+** |  |
| у тому числі суб'єкти малого підприємництва |  | **+** |

Врегулювання зазначених проблемних питань не може бути здійснено за допомогою:

ринкових механізмів, оскільки такі питання регулюються виключно нормативно-правовими актами;

діючих регуляторних актів, оскільки чинним законодавством порушені питання не врегульовані.

**ІІ. Цілі державного регулювання**

Основною ціллю прийняття проєкту акта є виконання вимог Кодексу України про надра, Закону України «Про нафту і газ», Закону України від 01 березня 2018 року № 2314-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі», Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», спрощення організаційних процедур введення родовища у дослідно-промислову та промислову розробку, а також імплементації оновлених положень інших нормативно-правових актів.

Мета прийняття акта досягається шляхом затвердження Змін до Правил, які передбачають спрощення, у першу чергу, організаційних процедур щодо погодження та затвердження проєктів нормативно-технічних документів під час здійснення діяльності у нафтогазовидобувній галузі.

ІІІ. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілі

1. Визначення альтернативних способів.

Існує два прийнятних альтернативних способи досягнення цілей державного регулювання встановленої мети.

|  |  |
| --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Опис альтернативи** |
| Залишення чинного регулювання («**Альтернатива 1**») | Збереження ситуації, яка існує на цей час, на жаль, не вирішує проблему зазначену у розділі І аналізу, а також не забезпечує досягнення цілей державного регулювання, передбачених у розділі ІІ аналізу. |
| Прийняття проєкту наказу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «Про затвердження Змін до Правил розробки нафтових і газових родовищ» («**Альтернатива 2**») | Прийняття проєкту акта призведе до вирішення у правовому полі питання щодо спрощення процедури проведення робіт в частині виконання вимог до організації розробки родовищ вуглеводнів. |

1. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей.

Оцінка впливу на сферу інтересів держави.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Вигоди** | **Витрати** |
| Альтернатива 1 | Відсутні | Залишається законодавча неврегульованість та невиконання вимог Кодексу України про надра, Закону України «Про нафту і газ», Закону України від 01 березня 2018 року № 2314-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі», Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». |
| Альтернатива 2 | Прийняття проєкту акта призведе до вирішення у правовому полі питання щодо спрощення процедури погодження та затвердження проєктів нормативно-технічних документів та їх виконання під час проведення робіт з надрокористування, що впливатиме на ефективність користування надрами та сприятиме залученню нових інвесторів та збільшенню видобутку вуглеводнів. | Відсутні. |

Оцінка впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Показник** | **Великі** | **Середні** | **Малі** | **Мікро** | **Разом** |
| Кількість суб’єктів господарювання, що підпадають під регулювання (одиниць) | 488 | 1950 | - | - | 2438 |
| Питома вага групи у загальній кількості (у відсотках) | 20 | 80 | - | - | 100 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид альтернативи** | **Вигоди** | **Витрати** |
| Альтернатива 1 | Відсутні. | 3 169 444 018,09 грн.Крім того залишаються додаткові витрати часу, які змушені витрачати суб’єкти господарювання на погодження та затвердження проєктів дослідно-промислової та промислової розробки родовищ, а також введення родовищ у дослідно-промислову та промислову розробку родовищ. |
| Альтернатива 2 | Прийняття проєкту акта призведе до вирішення у правовому полі питання щодо спрощення процедури погодження проєктів нормативно-технічних документів та їх виконання під час користування надрами. | 3 169 444 018,09 грн |

**Витрати на одного суб’єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Витрати** | **За перший рік** | **За п’ять років** |
| 1 | Процедури отримання первинної інформації про вимоги регулювання | 18,055 грн | 18,055 грн |
| 2 | Затвердження і погодження проєкту дослідно-промислової розробки родовища | 300 000,00 грн | 300 000,00 грн |
| 3 | Введення родовища в дослідно-промислову розробку | 0,00 грн | 0,00 грн |
| 4 | Затвердження і погодження проєкту промислової розробки родовища | 1 000 000,00 грн | 1 000 000,00 грн |
| 5 | Введення родовища в промислову розробку | 0,00 грн | 0,00 грн |
| 6 | РАЗОМ (сума рядків: 1+2+3+4+5), гривень | 1 300 018,055 грн | 1 300 018,055 грн |
| 7 | Кількість суб’єктів господарювання великого та середнього підприємництва, на яких буде поширено регулювання, одиниць | **2438** | **2438** |
| 8 | Сумарні витрати суб’єктів господарювання великого та середнього підприємництва, на виконання регулювання (вартість регулювання) (рядок 6 х рядок 7), гривень | **3 169 444 018,09 грн** | **3 169 444 018,09 грн** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Сумарні витрати за альтернативами** | **Сума витрат, гривень** |
| Альтернатива 1. | 3 169 444 018,09 грн |
| Альтернатива 2. | 3 169 444 018,09 грн |

Внаслідок прийняття Регуляторного акта не прогнозується зменшення витрат суб’єктів господарювання.

Водночас, прийняття даного регуляторного акта дозволить на майже два роки скоротити час, які змушені витрачати суб’єкти господарювання на погодження та затвердження проєктів дослідно-промислової та промислової розробки родовищ, а також введення родовищ у дослідно-промислову та промислову розробку родовищ у зв’язку з невідповідністю поточної редакції Правил актам законодавства, зокрема, Закону України «Про нафту і газ»:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Етап процедури** | **Альтернатива 1** | **Альтернатива 2** |
| 1 | Підготовка проекту дослідно-промислової розробки родовищ | 3 місяці | 3 місяці |
| 2 | Погодження проекту дослідно-промислової розробки родовищ у Державній службі геології та надр України | 1 місяць | - |
| 3 | Погодження проекту дослідно-промислової розробки родовищ у Державній службі України з питань праці | 1 місяць | - |
| 4 | Затвердження проекту дослідно-промислової розробки родовищ Центральної комісії з питань розробки газових, газоконденсатних, нафтових родовищ  | 6 місяців | - |
| 5 | Введення родовища в дослідно-промислову розробку  | 3 місяці | 1 день |
| 6 | Підготовка проекту промислової розробки родовищ | 3 місяці | 3 місяці |
| 7 | Погодження проекту промислової розробки родовищ у Державній службі геології та надр України | 1 місяць | - |
| 8 | Погодження проекту дослідно-промислової розробки родовищ у Державній службі України з питань праці | 1 місяць | - |
| 9 | Затвердження проекту дослідно-промислової розробки родовищ Центральної комісії з питань розробки газових, газоконденсатних, нафтових родовищ  | 6 місяців | - |
| 10 | Введення родовища в промислову розробку  | 3 місяці | 1 день |
| **Всього** | **28 місяців** | **6 місяців** |

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілі

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)** | **Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки)** | **Коментарі щодо присвоєння відповідного балу** |
| Альтернатива 1. | 1 | Поставлені цілі не будуть досягнуті, проблема продовжує існувати. |
| Альтернатива 2. | 4 | Прийняття проєкту акта призведе до вирішення у правовому полі питання щодо спрощення процедури погодження проєктів та їх виконання під час користування надрами. Цілі з прийняттям регуляторного акта будуть досягнуті повною мірою (проблема більше існувати не буде). |
| **Рейтинг результативності** | **Вигоди (підсумок)** | **Витрати (підсумок)** | **Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу** |
| Альтернатива 2. | **Для держави:** Приведення Правил у відповідність до вимог чинного законодавства України.Належне управління правами держави, а також забезпечення здійснення відповідного контролю. **Для суб’єктів господарювання:** Приведення Правил у відповідність до вимог чинного законодавства України. Забезпечення прав та законних інтересів суб’єктів господарювання у сфері надрокористування. | **Для держави:** Відсутні. **Для суб’єктів господарювання:** Прогнозуються витрати, пов’язані виключно з необхідністю ознайомитись з новими вимогами регулювання, зокрема, 0,5 год на ознайомлення з нормативно-правовим актом. | Ця альтернатива вирішує описані проблеми та сприяє досягненню встановлених цілей. |
| Альтернатива 1. | **Для держави:** Відсутні.**Для суб’єктів господарювання:** Відсутні | **Для держави:** невиконання вимог Кодексу України про надра, Закону України «Про нафту і газ», Закону України від 01 березня 2018 року № 2314-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі», Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»**Для суб’єктів господарювання:** Залишаються додаткові витрати часу, які змушені витрачати суб’єкти господарювання на погодження та затвердження проєктів дослідно-промислової та промислової розробки родовищ, а також введення родовищ у дослідно-промислову та промислову розробку родовищ. | Альтернатива не сприятиме досягненню цілей державного регулювання. |
| **Рейтинг** | **Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи** | **Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта** |
| Альтернатива 1. | Переваги відсутні. Така альтернатива не сприятиме досягненню цілей державного регулювання. Залишаються проблеми, зазначені у Розділі 1 Аналізу. | Відсутні. |
| Альтернатива 2. | Сприятиме приведенню Правил у відповідність до вимог чинного законодавства України, забезпеченню прав та законних інтересів суб’єктів господарювання у сфері надрокористування. | Ризик зовнішніх чинників на дію акта відсутній. |

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв’язання визначеної проблеми

Механізмом, який забезпечить розв’язання проблематики є прийняття регуляторного акта, який забезпечить спрощення процедури затвердження та погодження проєктних технологічних документів та внесених змін до них в частині проведення дослідно-промислової розробки під час геологорозвідувальних робіт та розробки родовищ (покладів) вуглеводнів та приведення його у відповідність до інших актів законодавства.

1. Організаційні заходи для впровадження регулювання.

Міндовкілля спільно з Держгеонадра для впровадження регуляторного акта повинні погодити проєкт регуляторного акта із заінтересованими органами та подати його на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України. Для впровадження цього регуляторного акта необхідно забезпечити інформування надрокористувачів про вимоги регуляторного акта шляхом його оприлюднення у засобах масової інформації та на офіційному вебсайті Держгеонадра.

1. Заходи, які необхідно здійснити суб’єктам господарської діяльності.

Суб’єкти господарської діяльності повинні ознайомитися з вимогами регуляторного акта (пошук та опрацювання регуляторного акта в мережі Інтернет).

3. Заходи щодо скорочення процедури погодження проектів на розробку родовищ.

Прийняття даного регуляторного акта дозволить скоротити більш ніж на 20 місяців час, які змушені витрачати суб’єкти господарювання у сфері видобування нафти і газу на погодження та затвердження проектів дослідно-промислової та промислової розробки родовищ, а також введення родовищ у дослідно-промислову та промислову розробку родовищ.

**VI.** **Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або** **виконувати ці вимоги**

Реалізація регуляторного акта не потребуватиме додаткових бюджетних витрат і ресурсів на адміністрування регулювання органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування.

Державне регулювання не передбачає утворення нового державного органу (або нового структурного підрозділу діючого органу).

Проведено розрахунок витрат на одного суб’єкта господарювання великого і середнього підприємництва в межах даного аналізу.

**VII. Обґрунтування запропонованого строку чинності регуляторного акта**

Строк дії цього регуляторного акта встановлюється на необмежений строк з моменту набрання чинності, оскільки необхідність виконання положень регуляторного акта є постійною.

Акт набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

VIIІ. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Прогнозними значеннями показників результативності регуляторного акта є:

1. Розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов’язаних із дією акта – не прогнозуються.

2. Кількість суб’єктів господарювання:

суб’єктів господарювання великого і середнього підприємництва – 2438.

3. Розмір коштів і час, які витрачаються суб’єктами господарювання у зв’язку із виконанням вимог поточної редакції Правил:

для одного суб’єкта господарювання великого і середнього підприємництва: 1 300 018,055 грн.

4. Кількість часу, який витрачатиметься суб’єктом господарювання у зв’язку із виконанням вимог акта:

для одного суб’єкта господарювання великого і середнього підприємництва: 0,5 год.

5. Рівень поінформованості суб’єктів господарювання і фізичних осіб – високий. Проект акта та відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднено на офіційному вебсайті Державної служби геології та надр України.

 Після прийняття та державної реєстрації регуляторного акта він буде опублікований у Офіційному віснику України та засобах масової інформації.

Додатковими показниками результативності запровадження регуляторного акта, виходячи з його цілей, слугуватимуть:

1. Кількість нафтових і газових родовищ, які буде введено у дослідно-промислову та промислову розробку порівняно із минулими періодами протягом двох років після набрання чинності даним регуляторним актом – збільшено на 25%.

2. Кількість приписів з боку Державної служби геології та надр України, складених за результатами проведення заходів державного нагляду (контролю), опублікованих на Інспекційному порталі (https://inspections.gov.ua), та пов’язаних із виконанням положень чинних Правил щодо процедури погодження та затвердження проєктів дослідно-промислової та промислової розробки родовищ – 0.

**ІХ. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта**

Відстеження результативності регуляторного акта здійснюватиметься шляхом проведення базового та повторного та періодичного відстежень статистичних показників результативності акта, визначених під час проведення аналізу впливу регуляторного акта.

Базове відстеження результативності цього регуляторного акта здійснюватиметься через рік після набрання ним чинності, оскільки для цього використовуватимуться виключно статистичні показники.

Повторне відстеження планується здійснити через рік після набрання чинності регуляторним актом. За результатами даного відстеження відбудеться порівняння показників базового та повторного відстеження.

Періодичне відстеження результативності буде здійснюватися один раз на кожні три роки починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта.

У разі надходження пропозицій та зауважень щодо вирішення неврегульованих або проблемних питань буде розглядатись необхідність внесення відповідних змін.

Відстеження результативності регуляторного акта буде здійснювати Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України спільно з Державною службою геології та надр України протягом усього строку його дії шляхом розгляду пропозицій та зауважень, які надійдуть до нього.

**Голова Державної служби**

**геології та надр України Роман ОПІМАХ**