

ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ ВИДОБУТКУ БУРШТИНУ: ЧИ ЗМОЖЕ ЦЕ ЗРОБИТИ НОВА ВЛАДА?

**Чебукіна
Дар'я Олександрівна**

здобувач вищої освіти
Міжнародно-правового
факультету

Національний юридичний
університет імені Ярослава
Мудрого

УКРАЇНА

THE REGULATION ISSUE OF MINING AMBER: CAN THE NEW GOVERNMENT DO IT?

АНОТАЦІЯ | ABSTRACT :

У статті розглянуто питання незаконного видобутку бурштину та його обігу, визначено області, які страждають від такого видобутку. Висвітлено проблеми та наслідки, які спричинилися незаконним видобутком. Окреслено причини недотримання законодавства особами, які видобувають бурштин. Проаналізовано процедуру отримання дозволу на використання надр з метою видобутку та проблеми, з якими стикаються громадяни. Досліджено нормативно-правові акти, які регулюють порядок, умови отримання спеціального дозволу на користування надрами та законопроекти, якими прагнуть вдосконалити та спростити таку процедуру.

The article deals with the issues of illegal mining the amber and its circulation. Problems and effects of illegal mining are elucidated in article. The author circumscribes reasons of non-compliance legislation by persons who mining the amber. It analyzes the procedure of getting a permission for the exploitation of subsoil and problems, which people meet, and legal acts, which describe conditions and rules to getting permission.

КЛЮЧОВІ СЛОВА | KEYWORDS :

незаконний видобуток бурштину; корисні копалини; надра; удосконалення процедури отримання дозволу; відповідальність, деградація земель.
illegal mining the amber, subsoil; minerals; improvement the procedure of getting permission; responsibility; land degradation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ.

Бурштин – це золото Українського народу, один із найцінніших ресурсів нашої землі. Так можна говорити, адже за інформацією фахівців Інституту геологічних наук – Україна друга в світі після Росії за покладями бурштину. Орієнтовно у нас приблизно 15 тисяч тонн прогнозованих ресурсів і 300 тонн промислових запасів бурштину. Якщо переводити в грошовий еквівалент – то це приблизно 3 млрд. доларів на рік державного прибутку. Це прекрасні передумови для наповнення державного бюджету, але правове регулювання видобутку бурштину не найкраще у нашій країні. У свою чергу, недосконалість законодавчого регулювання та байдужість влади призвело до утворення так званих «Бурштинових народних республік» - держави у державі, які живуть за власними законами та принципами. У даний перелік областей входять Житомирська, Рівненська та Волинська.

За оцінками експертів, в Україні щорічно видобувається від 120 до 300 тонн бурштину, але в середньому лише 5 тонн здобуті легальним шляхом. Річний дохід від нелегальної торгівлі каменем складає 300-400 мільйонів доларів [1]. Внаслідок нераціонального та незаконного викори-

стання земельних ділянок для видобутку бурштину відбувається деградація земель, що підтверджується словами заступника міністра екології та природних ресурсів Світланою Коломієць, наводила цифри уражених видобутком земель. Це – 220 га у Житомирській області, 4 га – у Волинській і 1691 – у Рівненській. На сьогодні ці цифри значно зросли, вони змінюються щодня [2]. Тому є необхідність проаналізувати пропозиції нового уряду щодо видобутку бурштину.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ.

На проблему незаконного видобування бурштину і необхідності правого регулювання такої діяльності звертали увагу такі вчені та посадові особи органів державної влади: О. Ю. Дрозд, М. К. Лісний, С. М. Наумов, Н. І. Бабічев, О. М. Вітенко, В. О. Баранова, Ф. І. Василюк, О. І. Курильов, В. П. Воловик, І. І. Горин, П. В. Діхтієвський, О. М. Єщук, В. В. Кривенко, Р. В. Кройтор, М. Г. Лустюк, З. Р. Маланчук, С. С. Савкевич, Р. Ф. Черниш, О. А. Черненко та ін.

МЕТА СТАТТІ: з'ясувати причини розвитку незаконного видобутку бурштину, проаналізувати пропозиції з приводу удосконалення правової бази щодо надання

дозволів на видобуток бурштину.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ.

Треба зауважити, що на даний час відбувається підміна понять. Усі навколо кажуть про «легалізацію видобутку бурштину» як звичайні громадяни, так і влада, що найбільше засмучує. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо видобування бурштину)» від 18.10.2005 № 2984-IV, видобуток бурштину було виключено із обмежень здійснення підприємницької діяльності. Тобто його видобуток можуть займатися приватні та державні підприємства.

Незаконний видобуток бурштину в Україні розпочався ще на початку 1990-х років, проте набув масового та загрозливого характеру після Революції Гідності у 2014 році. Стрімкий розвиток незаконного видобутку «чорного золота» спричинило підвищення ціни на це каміння. Якщо на початку 2013 року вартість бурштину-сирцю становила до 1,7 тис. євро за кілограм, то у 2014 році ціна стартувала від 5 тис. євро.

Найбільш привабливими для видобутку «чорного золота» є три області – Житомирська, Волинська та Рівненська. Саме тут діють так звані копачі або старателі. В своїй роботі вони використовують мотопомпи, які вимивають каміння на поверхню. Проте після видобутку бурштину таким способом необхідно проводити рекультивує земель, що, звісно ж, не проводиться - залишається глиняно-пісчана пустеля з ямами, заповненими водою. Це призводить до втрати земель та лісів в районах, перспективних для видобутку каменю. І, безумовно, є проблемою [4].

Одним із аспектів бурштинової проблеми є те, що Україна з кожним роком втрачає технічний і науковий потенціал, який можна використовувати для створення бурштинових продуктів із високою доданою вартістю. Наразі більшість прибутку від роботи з українським бурштином осідає в Польщі, де діє легальний ринок, процвітає обробна індустрія та створюються наукові установи з роботи з бурштином. Українці ж роблять найбруднішу, малооплачувану роботу — видобувають. У переважній більшості випадків — нелегально [5].

Казати про те, що немає покарання за порушення правил охорони та використання надр, передбаченого статтею 240 КК України не можна, так як у Єдиному державному реєстрі судових рішень наявні вирази за вказане діяння. Але зі сторони це виглядає як показове притягнення до відповідальності дрібних правопорушників, з якими в кінці кінців укладаються угоди про визнання винуватості без реального обме-

ження або позбавлення волі.

Однією із причин незаконного видобутку є саме ускладнена процедура отримання дозволу для користування надрами. Відповідно до Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» від 18.11.1997 року та Постанови Кабінету Міністрів України №827 від 12.12.1994 «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення», бурштин-сирець відноситься до корисних копалин загальнодержавного значення, є дорогоцінним камінням органогенного утворення.

Основи процедури отримання спеціального дозволу на використання надрами передбачена нормами Кодексу України про надра. Дозволи надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, Державною службою геології та надр України (далі – Держгеонадра). Перед цим необхідно попереднє погодження з відповідною радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби. Необхідно отримати гірничий відвід, який надають різні органи залежно від виду корисних копалин. І після всіх цих дій можна приступати до видобутку.

Наявні спроби минулої влади врегулювати питання бурштину, але вони були неваді, адже законопроекти не підтримувалися у Верховній Раді України (далі – ВРУ), хоча розголосу було багато. Із останніх пропозицій народних депутатів України VIII скликання був Проект закону «Про реалізацію та видобуток бурштину» №1351-1 від 26.12.2014, до якого протягом 2-х років вносилися поправки, але все одно на початку 2017 року проект було не прийнято.

Тим не менш, минула ВРУ спромоглася прийняти важливий Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» №2697-VIII від 28.02.2019. Вказаним законом було визнано на державному рівні проблему негативного впливу довготривалого інтенсивного видобування надр, зокрема незаконний видобуток бурштину, що призвело до істотних змін геологічного середовища та виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. З огляду на цю проблему, пріоритетною ціллю держави стало перетворення сфери надрокористування в максимально прозору та інвестиційно привабливу галузь, що відповідає кращим міжнародним стандартам.

Кабінет Міністрів України під керівництвом Гройсмана В.Б. запровадив пілот-

ний проект щодо рекультивації земель лісгосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину. Постановою КМУ від 30.11.2016 №1063 «Деякі питання реалізації пілотного проекту рекультивації земель лісгосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину» передбачено, що зазначений пілотний проект реалізовуватиметься з 2017 до 2021 року. Основними виконавцями визначено спеціалізовані підприємства державного сектору економіки, які мають досвід розробки родовищ бурштину, а саме: ДП «Бурштин України» та дочірнє підприємство «Укрбурштин» Державної акціонерної компанії «Українські поліметали». Рішення Уряду направлено на забезпечення правового врегулювання рекультивації земель лісового фонду, пошкоджених унаслідок незаконного видобування бурштину, недопущення повторного незаконного видобування бурштину, залучення місцевих громад до процесу рекультивації, гарантування безпеки людей, їхнього життя та здоров'я, що призведе до наповнення місцевих бюджетів та зайнятості населення.

Важливим кроком до безпосереднього надання спеціальних дозволів Урядом Гройсмана було ухвалення Постанови КМУ від 17.10.2018 №848 «Про реалізацію експериментального проекту із запровадженням проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів». Цей Порядок визначає механізм реалізації експериментального проекту із запровадження процедури продажу на аукціоні шляхом проведення електронних торгів спеціального дозволу на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони. Користь даного рішення наочно відображається у ціні, яку бажають віддати учасники аукціонів, які проводяться в електронній торговій системі ProZorro, за право на користування надрами. Так, 22 квітня 2019 року право на користування бурштиновою ділянкою виборів учасник, який заплатив у 22 рази більше від оголошеної вартості права користування, а саме 670 001 грн. [11].

На даний момент, відбулася зміна обличчя у фундаментальних органах нашої країни, яка дає надію на ще краще майбутнє. Новообраний Президент України Володимир Зеленський дослідивши питання незаконного видобутку бурштину та його переміщення через митний кордон України, вніс до ВРУ Проект закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за незаконне видобування бурштину або перемі-

щення його через митний кордон України» №2059 від 4.09.2019.

Звертаючись до пояснювальної записки вказаного законопроекту, його розроблено з метою посилення протидії незаконному видобутку бурштину та його контрабанді, а також унеможливлення недобросовісного використання наявних законодавчих механізмів для уникнення винними особами кримінальної відповідальності. За законопроектом пропонується передбачити кримінальну відповідальність за переміщення бурштину через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю (контрабанду). Крім того, законопроектом запропоновано доповнити Кримінальний кодекс України новою спеціальною нормою, а саме статтею 240¹, якою передбачається кримінальна відповідальність за:

- незаконне видобування бурштину;
- реалізацію, придбання, зберігання, передачу, пересилання, перевезення, переробку незаконно видобутого бурштину;
- незаконне видобування бурштину або його реалізацію, придбання, пересилання, зберігання, передачу, перевезення, переробку, вчинені за попередньою змовою групою осіб, або повторно, або у значних розмірах

(у сто і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян), а так само за незаконне видобування бурштину, вчинене на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду.

Також, законопроектом запроваджується спеціальна конфіскація за незаконне видобування бурштину. Запровадження таких змін до Кримінального кодексу України забезпечить запобігання, профілактику серед населення та, у випадку порушення норм законодавства, покарання винних.

На виконання доручення Президента України Зеленського В.О., Уряд на чолі з новопризначеним Прем'єр-міністром Гончарук О.В., вніс до ВРУ три законопроекти про врегулювання питання видобутку бурштину.

Найвагоміший з цієї трійки, на наш погляд, є Проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо урегулювання питання видобутку бурштину» №2240 від 8.10.2019. пропонується такі зміни:

- за незаконне видобування корисних копалин – кримінальну, а за порушення встановлених законодавством обов'язкових вимог щодо видобутку корисних копалин – адміністративну;

- пропонують забрати повноваження у обласних, Київської та Севастопольської міських рад щодо погодження надання надр у користування, що уповільнювало процедуру отримання дозволу;

– вводять новий вид надрокористування як «геологічного вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ)»;

– встановлення максимального строку – 5 років та максимальної площі – до 10 га, на який видається спеціальний дозвіл на геологічне вивчення бурштиноносних надр та на промислову розробку. Такий строк унеможливить виснажливе використання надр;

– на рівні закону вже бажають закріпити порядок проведення аукціонів щодо продажу спеціальних дозволів на користування надрами, які будуть проводитися шляхом електронних торгів для запобігання корупції;

– звільняють від обов'язку отримати гірничий відвід для користувачів бурштиноносних надр;

– закріплюють мінімальну ціну, з якої стартує аукціон, а саме двісті неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за 1 гектар відповідної ділянки бурштиноносних надр;

– надрокористувачі звільняються від обов'язку отримання дозволу на зняття ґрунту;

– буде впроваджено тимчасовий маторій на вивезення необробленого бурштину за кордон до 1 січня 2021 року.

Також проектом закону пропонується покласти обов'язок надавати гірничі відводи лише Державною службою з питань праці як для надр загальнодержавного, так і місцевого значення, але це скоріш за все призведе до завантаженості вказаного органу.

Другим документом від Уряду щодо бурштину є Проект закону «Про внесення зміни до статті 252 Податкового кодексу України щодо упорядкування розміру ставки рентної плати за користування надрами для видобування бурштину» №2241 від 08.10.2019. Ним буде знижено ставку рентної плати за видобування бурштину з 25% до 15%, що є дуже привабливою пропозицією для підприємців для зайняття видобування бурштину законним шляхом.

Третім є Проект закону «Про внесен-

ня змін до Бюджетного кодексу України щодо розподілу рентної плати за користування надрами для видобування бурштину» №2242 від 08.10.2019. Ним закріпили норму про те, що 30 % рентної плати за користування надрами для видобування бурштину буде зараховуватися до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів об'єднаних територіальних громад за місцезнаходженням (місцем видобування) бурштину.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.

Дослідження питання бурштину, привело нас до такого висновку, що необхідне негайне та правильне законодавче врегулювання. Наслідками незаконного видобутку проявляються у деградації земель, беззаконня у областях видобутку, вивезення закордон бурштину без законних підстав. Необхідність прийняття нормативно-правових актів зумовлене особливо великими розмірами незаконного видобутку та обігу бурштину, а також спричиненням негативних наслідків екосистемі.

Безумовно, опираючись на вищевказане дослідження, можна говорити про те, що влада намагалась врегулювати всі питання щодо бурштину, вносячи безліч законопроектів до ВРУ, але жодного разу не доводили все до кінця, до логічного завершення. Частіш за все так відбувається, тому що хтось з владної верхівки мали особистий інтерес у цьому.

На нашу думку, зараз відбуваються докорінні демократичні зміни у державному керуючому апараті, що гарним чином вплине на все суспільне життя країни. Тому підтвердженням є законопроекти запропоновані новими представниками влади (як Президентом України, так і КМУ), адже він є досить обґрунтований та бажає врегулювати важливі питання видобутку та обігу бурштину, а саме користування надрами з метою видобування бурштину, припинення незаконного видобування бурштину, а також залучення нових технологій, забезпечення зростання рівню життя населення в місці видобування бурштину, забезпечення охорони навколишнього природного середовища під час видобування бурштину та рекультиватії порушених земель.

Список використаних джерел:

- [1] Як політсили представляють владу в районах нелегального видобутку бурштину в Україні. Вилучено з <https://www.slovoidilo.ua/2018/09/03/infografika/polityka/yaki-politsyly-predstavlyayut-vladu-rajonax-nelehalnoho-vydobutku-burshtynu-ukrayini>.
- [2] «Бурштинова народна республіка». Західних Український фронт. Вилучено з <https://www.pravda.com.ua/articles/2016/03/21/7102793/>.
- [3] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо видобутку бурштину) (Закон України), №2984-IV від 18.10.2005 (2019). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2984-15>.
- [4] Видобуток бурштину: дозволити не можна заборонити. Вилучено з https://zik.ua/news/2019/09/04/vydobutok_burshtynu_dozvolity_ne_mozhna_zaboronity_1639967.

- [5] Чорний бурштин. Які Держоргани задіяні та що потрібно зробити, аби припинити нелегальний видобуток (Аналітична записка). Вилучено з http://texty.org.ua/pg/news/editorial/read/95763/Chornyj_burshtyn_jaki_derzhorgany_zadijani_ta_shho.
- [6] Вирок Сарненського районного суду Рівненської області від 9 жовтня 2019 року у справі № 572/1358/15-к. Вилучено з <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84821188>.
- [7] Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними (Закон України), № 637/97-ВР від 18.11.1997 року. (2019). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637/97-вр>.
- [8] Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення (Постанова КМУ), №827 від 12.12.1994 року. (2019). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/827-94-%D0%BF>.
- [9] Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року (Закон України), №2697-VIII від 28.02.2019 №2697-VIII. (2019). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>.
- [10] Деякі питання реалізації пілотного проекту рекультивациі земель лісгосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину (Постанова КМУ), №1063 від 30 листопада 2016 року №1063. (2019). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-2016-п>.
- [11] 143 млн грн. заробили Держгеонадра завдяки ProZorro. Продажі. Вилучено з <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/143-mln-grn-zarobili-derzhgeonadra-zavdyaki-prozorroprodazhi>.
- [12] Про реалізацію експериментального проекту із запровадженням проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів (Постанова КМУ), №848 від 17 жовтня 2018 року. (2019). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-2018-п>.
- [13] Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за незаконне видобування бурштину або переміщення його через митний кордон України (Проект Закону). Вилучено з https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66672.
- [14] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо урегулювання питання видобутку бурштину (Проект Закону). Вилучено з http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67039.
- [15] Про внесення зміни до статті 252 Податкового кодексу України щодо упорядкування розміру ставки рентної плати за користування надрами для видобування бурштину (Проект Закону). Вилучено з http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67040.
- [16] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розподілу рентної плати за користування надрами для видобування бурштину (Проект Закону). Вилучено з http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67041.

Author(-s):

Chebukina D., student of the Faculty of International Law
Yaroslav Mudryi National Law University
UKRAINE