

РОЗДІЛ VI. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2020-2-15>

Правове регулювання видобутку та реалізації бурштину в Україні

Краснова Ю. А.

*Національний університет біоресурсів і природокористування України,
вул. Васильківська, 17, Київ, Україна
krasnova_yulya@ukr.net*

Чайка О. О.

*Національний університет біоресурсів і природокористування України,
вул. Васильківська, 17, Київ, Україна
5chayka1998@gmail.com*

Ключові слова:

*бурштин, правове регулювання,
законодавство, видобуток,
реалізація.*

У статті висвітлено процес формування законодавства у сфері видобутку та реалізації бурштину в Україні і виокремлено основні нормативно-правові акти, які стосуються цього питання. Проблема видобутку бурштину визнається авторами однією з найактуальніших і найбільчючих за останні роки в нашій державі з точки зору її масштабів і наслідків, спричинених нею. Було виділено основні етапи формування законодавства у сфері реалізації та видобутку бурштину та їх особливості. У науковій роботі висвітлено останні зміни до законодавства в цій сфері, зокрема прийняття 19 грудня 2019 року Закону України «Про зміну до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин» та 4 лютого 2020 року Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо упорядкування розміру ставки рентної плати за користування надрами для видобування бурштину». Авторами було детально розглянуто ці нормативно-правові акти та виокремлено основні зміни, які впроваджуються у сфері видобутку та реалізації бурштину з їх прийняттям.

У результаті проведеного аналізу висвітлено основні недоліки сучасного стану правового регулювання реалізації та видобутку бурштину в Україні і виокремлено основні проблеми, які стосуються цього питання, до яких можна віднести значну кількість нормативно-правових актів та їх заплутаність, створення злочинних угруповань, які здійснюють контроль над видобутком бурштину в Рівненській, Житомирській і Волинській областях, його нелегальним вивезенням за кордон, майже повну бездіяльність органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів і органів державної влади, знищення значної площі лісів і сільськогосподарських угідь в цих регіонах.

Авторами було сформовано власну точку зору з приводу покращення законодавства в цій сфері та ситуації, що склалася. Зокрема, пропонується якнайшвидше проводити рекультивуацію земель, які зазнали шкідливого впливу, впроваджувати новітні способи видобутку бурштину, що дозволять здійснювати цей процес ефективніше та з найменшою шкодою для довкілля, спростувати процес отримання дозволу на геологічне вивчення надр і видобуток

бурштину, забезпечувати місцеве населення цього регіону робочими місцями, створюючи умови для легального видобутку бурштину, зокрема приватними компаніями, встановити квоти на його видобуток, забезпечити створення підприємств, які б займалися обробленням бурштину, та налагодити ринки його збуту.

Legal regulation of amber extraction and realization

Krasnova Y. A.

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine,

Vasylkivska str., 17, Kyiv, Ukraine

krasnova_yulya@ukr.net

Chaika O. O.

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine,

Vasylkivska str., 17, Kyiv, Ukraine

5chayka1998@gmail.com

Key words:

amber, legal regulation, legislation, extraction, realization.

The article considers the process of formation of legislation in the field of extraction and sale of amber in Ukraine and also highlights the main regulations relating to this issue. The problem of amber mining is recognized by the authors as one of the most urgent and severe in recent years in our country, in terms of its scale and the consequences caused by it. The main stages of formation of legislation in the field of sale and extraction of amber and its features were highlighted.

The scientific work highlights the latest changes in legislation in this area, in particular the adoption on December 19 2019 of the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts to Improve Legislation on Amber and Other Minerals” and February 4 2020 – Law of Ukraine “On Amendments to the Tax Code of Ukraine on streamlining the amount of rent for the use of subsoil for amber mining”. The authors have considered in detail these regulations and distinguished the main changes being introduced in the field of amber mining and sales with their adoption. As a result of the analysis, the main shortcomings of the current state of legal regulation of the sale and extraction of amber in Ukraine are identified and the main problems are highlighted, which are also related to this issue. These problems are a significant number of regulations and their complexity, the creation of criminal groups that control the amber mining in Rivne, Zhytomyr and Volyn regions. The next one is its illegal export. Another problems are almost complete inaction of local governments and law enforcement agencies and public authorities. The last, but not least – destruction of a significant area of forests and agricultural lands in these regions.

The authors formed their own point of view on improving the legislation in this area. In particular, it is proposed to rehabilitate the affected lands as soon as possible, also to introduce newer methods of amber mining that will allow this process to be carried out more efficiently and with the least damage to the environment. Then, to simplify the process of obtaining permits for geological exploration and amber mining. We can also recommend such points, as creating conditions for legal amber mining, in particular by private companies, to establish quotas for its amber mining, to ensure the establishment of enterprises that would be engaged in amber processing and to adjust markets for its amber.

Постановка проблеми. Останніми декількома роками на території Волинської, Рівненської та Житомирської областей суттєво збільшилася кількість випадків незаконного видобутку та контрабанди бурштину. Створено цілу злочинну систему, яка, зокрема, контролюється і з боку органів місцевого самоврядування та правоохоронними органами. Результатом цих дій є нанесення непоправної шкоди екосистемі Українського Полісся та сільському господарству цього краю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання видобутку та реалізації бурштину в Україні розглядалося у працях В.В. Галуцько, І.В. Гриненко, П.В. Діхтєвського, Р.Ф. Черниш, О.А. Черненко, С.О. Короєд, Є.Ю. Пащенко, С.М. Наумова, О.В. Гулак та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проблема нелегального видобутку бурштину та його реалізації є актуальною в нашій державі протягом останніх декількох років. На законодавчому рівні вже неодноразово відбувалися спроби врегулювати цю сферу, але лише минулого року було прийнято два законодавчі акти, покликані вирішити або принаймні покращити цю ситуацію.

Мета статті полягає у комплексному аналізі законодавства в сфері видобутку і реалізації бурштину та пошуці шляхів вирішення проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Промисловий видобуток бурштину в Україні розпочався лише у 1980 році з відкриттям Клесівського родовища в Рівненській області. За підрахунками Державної служби геології та надр України, за розвіданими запасами бурштину Україна посідає третє місце у світі після Польщі та Росії. Нині на території країни відкрито шість родовищ і декілька десятків місць вияву бурштину. Поодинокі його знахідки зафіксовано практично по всій Україні, й обчислюються вони сотнями [1]. Однак в Україні, на відміну від зазначених вище країн, відносно невелика глибина залягання бурштину (приблизно від 2,5 до 10 м) та більший відсоток сировини, яка може використовуватися для виготовлення ювелірних прикрас.

Ситуація, яка натепер склалася на території Українського Полісся, загрожує стати екологічною катастрофою загальнодержавного рівня. З підняттям цін на бурштин у 2014 році велика кількість як місцевого населення, так і злочинних формувань розпочали нелегальний видобуток бурштину у дуже значних масштабах.

Внаслідок нелегального видобутку бурштину після приходу старателів залишаються великі площі лісу, які перетворюються на болотяні пустки: ліс вирубується або випалюється,

а на землі залишається багато ям і канав, заповнених водою. За даними Державного агентства лісових ресурсів України, близько 4,5 тис. га лісу було пошкоджено на території Рівненської (близько 4 тис. га), Житомирської (близько 300 га) та Волинської (16 га) областей. Проте в дійсності ця цифра може бути набагато більшою. Також завдається непоправна шкода землям сільськогосподарського призначення: внаслідок нелегального видобутку вимивається родючий шар ґрунту, після чого він стає фактично не придатним для подальшого використання. Рекультивация земель майже не проводиться або й не проводиться взагалі.

Аналізуючи законодавство у сфері видобутку та реалізації бурштину, доцільно розпочати з того, що внесення змін до нормативно-правового регулювання видобутку бурштину у незалежній Україні розпочалися в 1992 році, коли було видано розпорядження Президента України «Про охорону і використання Клесівського родовища бурштину у Рівненській області» [2]. Ним, зокрема, було визначено необхідність встановити монополію на видобуток бурштину виключно для державних компаній і надати пропозиції щодо встановлення кримінальної відповідальності за незаконний видобуток корисних копалин.

У 1994 році Кабінетом Міністрів України було ухвалено Постанову «Про лібералізацію експортних операцій» [3], якою бурштин було внесено до переліку товарів, експорт яких здійснюється за дозволом Мінфіну. В цьому ж році Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» [4] бурштин було віднесено до корисних копалин загальнодержавного значення.

У 2003 році наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин було затверджено Інструкцію із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин Державного фонду надр до родовищ бурштину [5]. В ньому було визначено поняття бурштину – збірний термін, який об'єднує різновиди викопних смол, придатних для використання в ювелірно-виробничій, хімічній, фармацевтичній та інших галузях виробництва. Крім цього, там були зазначені основні особливості родовищ бурштину, розподіл запасів і ресурсів бурштину за різними критеріями, послідовність геологорозвідувальних робіт тощо.

У 2005 році Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо видобутку бурштину)» [6] видобуток бурштину було виключено з тих видів діяльності, які можуть здійснюватися виключно державними підприємствами та організаціями. Через декілька років після цього було декілька спроб врегулю-

вати відносини з видобутку бурштину окремим законодавчим актом (Проект Закону «Про бурштину» № 5497 від 29.12.2009; Проект Закону «Про особливості видобутку бурштину-сирцю на родовищах і виявах, які не мають промислового значення» від 02.08.2011 № 9041), однак всі ці проекти були або відхилені Верховною Радою України або ж, проходячи перше читання, так і залишалися на розгляді комітетів.

Серед основних підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих у той період, можна виокремити Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами» [7] (від 29 серпня 2011 року), яким, зокрема, встановлено базову ставку збитків, заподіяних державі за самовільний видобуток бурштину, та Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» (від 30 травня 2011 року) [8], в якому закріплено, що дозволи на користування надрами надаються Державною службою геології та надр України на підставі аукціонів з їх продажу.

Під час спалаху незаконного видобутку бурштину у 2014-2015 роках і після його висвітлення у ЗМІ на законодавчому рівні знову були спроби врегулювати ці відносини. Так, було прийнято декілька законопроектів (Проект Закону «Про особливості видобутку бурштину-сирцю на родовищах і виявах, які не мають промислового значення» № 1351 від 10.12.2014; Проект Закону «Про видобування та реалізацію бурштину» № 1351-1 від 26.12.2014.), де серед основних нововведень пропонувалося легалізувати старательські артілі та надати їм право видобутку бурштину за відповідної дозвільної процедури. Однак ці законопроекти так і не було прийнято в другому читанні, і вони залишилися лише проектами.

Зі зміною влади у 2019 році відбулася нова, поки що остання спроба врегулювати відносини з видобутку та реалізації бурштину. Цього разу, на відміну від попередніх, пропонувалося замість окремого закону ухвалити зміни до вже діючих нормативно-правових актів. 19 грудня 2019 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про зміну до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин» [9], а 4 лютого 2020 року – Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо впорядкування розміру ставки рентної плати за користування надрами для видобування бурштину» [10].

Серед основних змін, які були внесені цими нормативно-правовими актами, можна виокремити такі:

- зниження ставки рентної плати на видобуток бурштину з 25% до 5%, до 31 грудня 2021 – 8%, після – 10%;

- встановлення кримінальної відповідальності за незаконне видобування, збут, придбання, передачу, пересилання, перевезення та переробку бурштину та умисне ухилення від обов'язкової рекультивації земель, порушених внаслідок дослідно-промислової розробки родовищ бурштину чи видобування бурштину, на підставі спеціального дозволу на користування надрами, що заподіяло істотну шкоду;

- встановлення адміністративної відповідальності за видобування корисних копалин із використанням обладнання, яке не пройшло відповідно до закону обов'язкову сертифікацію;

- внесення до Митного тарифу України необробленого та обробленого бурштину, а також виробів із них;

- введення спеціальних дозволів на геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислово розробку родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ), який надається строком на п'ять років;

- площа ділянки надр, на яку надається спеціальний дозвіл на геологічне вивчення бурштиноносних надр і видобуток бурштину, не може перевищувати 10 гектарів;

- аукціони щодо продажу спеціальних дозволів на користування надрами проводяться шляхом електронних торгів, а початкова ціна продажу становить дві тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за 1 гектар відповідної ділянки бурштиноносних надр.

Чи зможуть ці зміни до законодавства вирішити проблему, що склалася, нині сказати важко. Велика кількість нормативно-правових актів у цій сфері, їх заплутаність, бідність і зубожіння місцевого населення (в якого часто, окрім «бурштинового промислу», немає інших засобів для проживання), створення злочинних угруповань, які займаються незаконними видобутком і реалізацією бурштину, та значна корумпованість і «кришування» цих процесів з боку як органів місцевого самоврядування та місцевих правоохоронних органів, так і центральних органів влади, не потрапляння значної суми коштів до Державного бюджету, масштаби екологічної катастрофи – всі ці та багато інших проблем, які виникли внаслідок незаконного видобутку бурштину, не можна вирішити без волі як законодавця, центральних і місцевих органів влади, так і самих людей.

Потрібно якнайшвидше запроваджувати процеси рекультивації земель, які зазнали шкідливого впливу старателів, для того, щоб хоча б частково

спробувати відновити ці території. Необхідно впроваджувати більш новітні способи видобутку бурштину. Так, у Національному університеті водного господарства та природокористування запроваджено та запатентовано спосіб видобутку бурштину гідромеханічним способом, який дозволяє ефективніше видобувати бурштин із набагато меншим впливом на довкілля [11; 12].

На державному рівні потрібно спростити процес отримання дозволу на видобуток бурштину з метою заохочення приватних компаній і встановити квоти на видобуток бурштину для того, щоб запобігти значному забрудненню довкілля.

Місцевій владі необхідно забезпечувати місцеве населення робочими місцями або створювати умови для легального видобутку бурштину приватними компаніями (зі встановленням квот на видобуток або продаж), зокрема брати участь у заходах із рекультивациі земель і подальшому видобутку бурштину вже за новітніми технологіями.

Також в Україні доцільно створити підприємства, які б займалися обробленням бурштину та налагодити ринки збуту для того, щоб продавати замість дешевої сировини вже готову продукцію, що відчутно збільшить доходи держави новими податками з його легальної реалізації.

Висновки. Нині процес нелегального видобутку та реалізації бурштину ще залишається неконтрольованим з боку держави. За майже 30 років незалежності України неодноразово проводилися спроби врегулювати цю сферу, однак через велику кількість і заплутаність законодавства, а також через небажання влади (як місцевої, так і центральної) впливати на цей процес все це призвело до значної екологічної катастрофи, яку досить складно виправити. Лише організовані дії з боку влади та місцевого населення дозволять вирішити цю проблему. Тільки таким чином ми зможемо запобігти ще більшому лиху як на території Українського Полісся, так і в нашій державі загалом.

Література

1. Бурштин України (продовження рубрики «Мінерали України»): Державна служба геології та надр України. URL: <https://www.geo.gov.ua/burshtin-ukra%D1%97ni-prodovzhennya-rubriki-minerali-ukra%D1%97ni/?hlite=%27%D0%B1%D1%83%D1%80%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%27>.
2. Про охорону і використання Клесівського родовища бурштину у Рівненській області : Розпорядження Президента України від 02.06.1992 № 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/92-%D1%80%D0%BF> (дата звернення: 18.05.2020).
3. Про лібералізацію експортних операцій : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.1994 № 734. Дата оновлення: 16.11.1994. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/734-94-%D0%BF> (дата звернення: 18.05.2020).
4. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 № 827. Дата оновлення: 24.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-%D0%BF> (дата звернення: 19.05.2020).
5. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин Державного фонду надр до родовищ бурштину, затв. наказом Державної комісії України по запасах корисних копалин від 10.02.2003 № 29. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-03> (дата звернення: 20.05.2020).
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо видобування бурштину) : Закон України від 18.10.2005 № 2984-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2984-15> (дата звернення: 20.05.2020).
7. Про затвердження Методики визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29.08.2011 № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1097-11> (дата звернення: 20.05.2020).
8. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615. Дата оновлення: 25.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF> (дата звернення: 21.05.2020).
9. Про зміни до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин : Закон України від 19.12.2019 № 402-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-20> (дата звернення: 22.05.2020).
10. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо впорядкування розміру ставки рентної плати за користування надрами для видобування бурштину : Закон України від 04.02.2020 № 490-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/490-20> (дата звернення: 22.05.2020).
11. Корнієнко В.Я. Аналіз сучасних технологій і вибір обладнання для вилучення бурштину із піщаних родовищ з найменшим техногенно-екологічним впливом на навколишнє середовище. *Вісник НУВГП : Збірка наукових праць*. Рівне, 2007. Вип. 2(38). С. 352–358.

12. Вібропристрій для видобування бурштину: пат. 115313: МПК: B03B 7/00, B03B 5/46, E04G 21/08. Заявл. 07.11.16; опубл. 10.04.17, Бюл. № 7.

References

1. Amber of Ukraine (continuation of the heading “Minerals of Ukraine”): State Service of Geology and Subsoil of Ukraine. URL: <https://www.geo.gov.ua/burshtin-ukra%D1%97ni-prodovzhennya-rubriki-minerali-ukra%D1%97ni/?hilite=%27%D0%B1%D1%83%D1%80%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%27>.
2. On the protection and use of the Klesiv amber deposit in the Rivne region : Order of the President of Ukraine of June 2 1992 № 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/92-%D1%80%D0%BF> (application date: 18.05.2020).
3. On the liberalization of export operations: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24.10.1994 № 734. Date of update: 16.11.1994. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/734-94-%D0%BF> (access date: 18.05.2020).
4. On approval of the lists of minerals of national and local significance: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 12.12.1994 № 827. Date of update: 24.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-%D0%BF> (access date: 19.05.2020).
5. Instructions for the application of the Classification of reserves and resources of minerals of the state fund of subsoil to amber deposits: approved. by the order of the State Commission of Ukraine on Mineral Reserves dated February 10 2003 № 29. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-03> (appeal date: 20.05.2020).
6. On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine (Concerning Amber Mining): Law of Ukraine of October 18 2005 № 2984-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2984-15> (access date: 20.05.2020).
7. On approval of the Methodology for determining the amount of compensation for damages caused to the state as a result of unauthorized subsoil use: order of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine dated 29.08.2011 № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1097-11> (access date: 20.05.2020).
8. On approval of the Procedure for granting special permits for subsoil use: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 30.05.2011 № 615. Date of update: 25.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF> (access date: 21.05.2020).
9. On the amendment to some legislative acts on the improvement of legislation on the extraction of amber and other minerals: Law of Ukraine of 19.12.2019 № 402-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-20> (access date: 22.05.2020).
10. On amendments to the Tax Code of Ukraine to regulate the rate of rent for the use of subsoil for amber mining: Law of Ukraine of 04.02.2020 № 490-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/490-20> (access date: 22.05.2020).
11. Kornienko V.Ya. Analysis of modern technologies and selection of equipment for amber extraction from sand deposits with the least technogenic and ecological impact on the environment. Bulletin of NUVGP: Collection of scientific works. Rivne, 2007. Issue. 2 (38). P. 352–358.
12. Vibrating device for amber mining: US Pat. 115313: IPC: B03B 7/00, B03B 5/46, E04G 21/08. Application 11/07/16; publ. 10.04.17, Bull. № 7.