

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИДОБУВАННЯ БУРШТИНУ

MODERN PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF AMBER MINING

Єрмолаєва Т.В., к.ю.н., доцентка,
доцентка кафедри екологічного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Правник С.О., студентка IV курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Максимова Є.Д., студентка IV курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті йдеться про бурштин – дорогоцінний камінь, який користується значним попитом у різноманітних сферах. Зростання ринкових цін на «чорне золото» призвело до збільшення масштабів його незаконного видобутку, тому виникла потреба проаналізувати поточне становище незаконного видобутку бурштин у обсяг шкоди, що завдається екології України в процесі протиправної діяльності. Визначено області України, які найбільше потерпають від такого видобутку. Зазначено, що протидія незаконному обігу бурштин є доволі актуальною проблемою для України, особливо Полісся. Зокрема, акцентується увага на причинах та передумовах виникнення окресленої проблеми, окрім того, висвітлено її основні екологічні, економічні й соціальні наслідки. Наведено низку причин щодо недотримання законодавства особами, які видобувають бурштин. Проведено оцінку національного законодавства в окресленій сфері, вказано на чинні санкції, що застосовуються до правопорушника. Детально проаналізовано останні зміни, внесені до нормативно-правових актів, що регулюють видобування корисних копалин в Україні, зокрема й бурштин. Окрім того, загострено увагу на прогалинах у державному регулюванні цієї галузі. Значна кількість невирішених питань змусила задуматися про розробку комплексу заходів щодо вдосконалення бурштинової галузі. Зокрема, наголошено на необхідності запровадження жорсткішої відповідальності за порушення встановлених норм, завдання екологічних збитків та проведення рекультивації земель із метою поліпшення умов навколишнього середовища, відновлення ґрунтового покриву. У статті проаналізовано характер і наслідки діяльності, пов'язаної з незаконним видобутком бурштин, щоб зрозуміти, який негативний вплив на довкілля чинять такі дії.

Ключові слова: бурштин, незаконний видобуток, екологічні наслідки, адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, рекультивація.

The article is about a precious stone – amber, which is in great demand in various fields. Rising market prices for “black gold” have led to an increase in the scale of its illegal extraction. Hence, there was an urgent need to analyze the current situation of illegal amber mining and the amount of damage to the ecology of Ukraine in the process of illegal activities. The regions of Ukraine that suffer the most from such production have been identified. It is noted that combating the illicit trafficking of amber is a very important issue for Ukraine, especially Polissya. In particular, attention is focused on the causes and preconditions of the outlined problem, in addition, its main environmental, economic and social consequences are highlighted. There are a number of reasons for non-compliance with the law by persons who extract amber. An assessment of the national legislation in the outlined area is made, the current sanctions applied to the offender are indicated. The latest changes to the regulations governing the extraction of minerals in Ukraine, including amber mining, are analyzed in detail. In addition, attention is drawn to the gaps in government regulation in this area. A significant number of unresolved issues have led to thinking about developing a set of measures to improve the amber industry. In particular, it was emphasized the need to introduce stricter liability for violations of established norms and the task of environmental damage and land reclamation in order to improve environmental conditions, restore soil cover. The article analyzes the nature and consequences of activities related to illegal amber mining in order to understand the negative impact of such actions on the environment.

Key words: amber, illegal mining, environmental consequences, administrative liability, criminal liability, reclamation.

Постановка проблеми. Бурштин є унікальним природним утворенням. Видобуток «сонячного каменю» незаконним шляхом триває досі, навіть з огляду на ухвалення нових нормативно-правових актів у цій сфері. Кілька років тому (після спалаху моди на мінерал) на нього зросли ціни, через що збільшився масовий видобуток. Відповідно до тексту пояснювальної записки до проекту закону України «Про видобування та реалізацію бурштин» від 26 грудня 2014 р. № 1351-1 за запасами «чорного золота» Україна є одним із європейських лідерів, крім того, вона посідає друге місце у світі за покладами цього мінералу, вирізняється найвищим у світі відсотком бурштин у ювелірній якості в покладах [1]. Так, питання правового регулювання видобування сонячного каменя в Україні була й залишається дискусійною.

Відповідно до положень ст. 13 Конституції України надра є об'єктом права власності Українського народу та потребують особливої охорони й раціонального використання. Оскільки надра належать до невідновлюваних природних ресурсів, держава має забезпечити охорону, розумне використання та відтворення природних благ. У результаті нелегального видобутку мінералу відбува-

ється значний вплив на навколишнє середовище: вимивається родючий шар ґрунту, який має сільськогосподарське значення, відбувається активне вирубування дерев, що призводить до пошкодження кореневої системи, активізується водна та вітрова ерозія тощо. Крім природи, страждає вітчизняна економіка. У контексті бурштинової лихоманки нерідко йдеться про економічний аспект. Як зазначають фахівці, обсяг нелегального бурштин за різними оцінками в піковий період видобутку сягав 100–150 тонн на рік, деякі експерти називають показник у розмірі 200 тонн на рік, що в грошовому вираженні становить близько 200–300 млн \$ [2].

Таким чином, незаконний видобуток указанного мінералу та його наслідки є болісними питаннями в соціально-економічному житті держави, від яких потерпає не тільки природне середовище, а й мешканці, які проживають поблизу територій, де здійснюється безпосередній видобуток цього мінералу.

Аналіз останніх наукових досліджень. На проблему незаконного видобування бурштин, виокремлення характеру й наслідків, а також необхідності правового регулювання такої діяльності звертали увагу чимало науковців,

серед яких варто вказати на О. Вівчаренко, С. Ковалевського А. Курдюка, Ю. Марчука, К. Маєвського, П. Надточія, О. Сурілову, Т. Тимочко, В. Філіповича.

Формулювання цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз причин, що сприяють поширенню незаконного видобутку бурштину, встановлення обсягу шкоди, яка завдається екології та економіці в процесі діяльності. Також акцентуємо увагу на висвітленні особливостей правового регулювання видобутку бурштину шляхом дослідження нормативно-правових актів, чинних на території України. До того ж варто ознайомитися з основними науково-практичними підходами до можливості правового упорядкування промислу.

Виклад основного матеріалу. Однією з глобальних проблем у сфері надрокористування є неконтрольоване видобування покладів бурштину. Україна посідає друге місце у світі за покладами вказаного мінералу, який вирізняється найвищим у світі відсотком ювелірної якості, що оцінюється Міжнародною асоціацією бурштину (International Amber Association, IAA) у 1,2 млрд євро, а його щорічний видобуток коливається від 500 до 800 т. Майже 40% зазначеного обсягу видобувається в Україні. Відповідно до офіційної статистики українські підприємства щорічно видобувають усього близько 4 т, що становить приблизно 5% від реального обсягу видобування бурштину в Україні [3, с. 124].

Неповторність та цінність цього каміння юридично підтверджується тим, що згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» № 827 від 12.12.1994 р. бурштин є корисною копалиною загальнодержавного значення. Стаття 6 Кодексу України про надра визначає корисні копалини загальнодержавного і місцевого значення, при цьому уналежнення тих чи інших копалин до таких видів здійснюється відповідно до переліків та сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання визначення та використання корисних копалин.

Основні поклади бурштину зосереджені в правобережній частині Полісся (північна частина Волинської, Рівненської, Житомирської та Київської областей). Площа цих покладів складає 10 тис. км² із прогнозними ресурсами бурштину понад 100 тис. т [4; с. 7].

Проблема неконтрольованого видобутку й обігу бурштину в Україні з кожним роком набуває все більш глобального характеру, що ускладнює і затягує її остаточне рішення. Безсумнівно, протидія незаконному обігу вказаного мінералу є злободенною проблемою не тільки для окремих територій, а й для України загалом. Однак відсутність належних умов для місцевих жителів тих регіонів заробляти легально і законно призвела до незаконного видобутку бурштину, вирубки лісу, контрабанди і формування численних кримінальних угруповань, які контролюють цей нелегальний бізнес.

Екологи застерігають, що самовільний видобуток «чорного золота» та бездіяльність держави в протидії цьому промислу загрожує стану навколишнього природного середовища на Поліссі. Зокрема, економічні втрати навіть за обсягом не зрівняються з екологічною катастрофою, яка загрожує країні внаслідок такої діяльності. Як указує В. Філіпович, діяльність «чорних копачів» в економічній сфері приносить немало збитків лісовому та водному господарству, призводить до деградації ґрунтів, втрати для держави значних обсягів бурштину-сирцю, що суттєво перевищують обсяги легального видобування, недоотримання митних зборів, загальнодержавних і місцевих податків і зборів, що зумовлює зростання «тіньового» сектору економіки. Водночас у соціальній сфері така практика сприяє підвищенню ступеня криміногенної обстановки в регіоні, високому рівню травматизму та смертності серед старателів через недотримання правил безпеки [5, с. 91]. Акцентуємо увагу на цінах на

бурштин на чорному ринку: за один кілограм бурштинового каменю платять (оптова ціна старателів перекупникам) 3200–3700 \$/кг, оптова ціна перекупників покупцям у Польщі – 3400–4200 \$/кг, а легальна ціна українського бурштину в Польщі – 3650–5500 \$/кг [6].

На думку П. Надточія, незаконне видобування бурштину проводиться без дотримання безпечних умов праці та вимог природоохоронного законодавства, що призводить до травмування та загибелі людей [7, с. 29].

До чинників правового характеру, які зумовлюють поширення нелегального видобутку бурштину, належить: бездіяльність органів правопорядку з подолання діяльності злочинних груп, корупція у сфері незаконного видобування бурштину, яка діє на всіх рівнях гілок влади. Наприклад, у 2017 році НАБУ разом з Антикорупційною прокуратурою України та ФБР США викрили двох депутатів Верховної ради України VIII скликання, а також їхніх помічників, на отриманні неправомірної вигоди за внесення змін до законопроектів про видобуток бурштину [8].

Для того, щоб краще зрозуміти, який негативний вплив на довкілля чинить діяльність, пов'язана з незаконним видобуванням бурштину, слід визначити характер і наслідки цього явища. Негативний вплив на довкілля діяльності, пов'язаної з незаконним видобуванням бурштину, наведено в таблиці.

Таблиця
Негативний вплив на довкілля діяльності, пов'язаної з незаконним видобуванням бурштину

Компонент довкілля	Характер впливу	Наслідки впливу
Ґрунт	<ul style="list-style-type: none"> знищення родючого шару ґрунту; порушення цілісності геологічних порід; порушення структури ґрунтового покриву; засмічення земельної ділянки. 	<ul style="list-style-type: none"> втрата гумусу, макро- та мікроелементів; посилення вітрової та водної ерозії; знищення десятків і сотень гектарів лісу; засмічення земельної ділянки токсичними відходами.
Рослинний покрив	<ul style="list-style-type: none"> порушення цілісності трав'яного покриву; знищення кореневої системи дерев. 	<ul style="list-style-type: none"> порушення цілісності трав'яного покриву; всихання деревостанів.
Вода	<ul style="list-style-type: none"> самовільне використання поверхневих підземних вод. 	<ul style="list-style-type: none"> забруднення річок; зміна гідрологічного режиму території; пониження рівня ґрунтових вод; зміна балансу вологи в ґрунті.
Атмосферне повітря	<ul style="list-style-type: none"> забруднення внаслідок спалювання паливно-мастильних матеріалів. 	<ul style="list-style-type: none"> викиди в атмосферу CO₂, CO, SO₂, NO₂, поліциклічних ароматичних вуглеводнів.

Джерело: складено на основі літературних джерел [5, с. 91–97; 7, с. 28–50; 9; 10, с. 4–5].

Вищевказане дає нам підстави вказати на те, що проблема неконтрольованого видобутку бурштину має чимало проблем, до яких слід зарахувати екологічні, соціальні, економічні та юридичні, тому її варто розв'язувати системно. До того ж серед заходів юридичного реагування виокремимо притягання винних до адміністративної та кримінальної відповідальності.

Задля правового врегулювання відносин щодо припинення незаконного бурштину видобутку ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин» від 19 грудня 2019 року № 402-IX. Відтоді на законодавчому рівні впроваджено чимало кількості змін. По-перше, запроваджено надання дозволів на видобуток бурштину на певних земельних ділянках, створено механізм резервування земельних ділянок для потреб надрокористування до початку проведення аукціону чи конкурсу. По-друге, введено єдиний дозвіл на розвідку з правом видобутку бурштину на 5 років на ділянки до 10 га через електронні аукціони ProZorro. По-третє, початкова ціна продажу на аукціоні спецдозволу на видобуток бурштину становить 2 000 н.м.д.г. (34 000 грн) за 1 га землі. Законом України від 04.12.2020 р. № 2241 внесено зміни до ст. 252 Податкового кодексу України щодо впорядкування розміру ставки рентної плати за користування надрами для видобування бурштину, яким передбачено зниження ренти на видобуток бурштину з 25% до 10%. Загалом, основна мета ухвалених нормативно-правових актів – на законодавчому рівні закріпити видобуток і обіг мінералу.

Чимало доповнень унесено до нормативно-правових актів, зокрема, підвищено юридичну відповідальність за незаконний видобуток бурштину. Наприклад, КУпАП доповнено ст. 58-1 «Порушення вимог щодо видобутку корисних копалин», за якою передбачаються штрафи за видобування корисних копалин із використанням обладнання, яке не пройшло обов'язкову сертифікацію й тягне за собою накладення штрафу на громадян від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 1 700 грн до 3 400 грн) і на посадових осіб – від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 3 400 грн до 5 100 грн). Окрім цього, внесено зміни в ст. 47 «Порушення правил державної власності на надра», зокрема, посилено санкцію, яка передбачає покарання у вигляді штрафу в розмірі від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 1 700 грн до 3 400 грн) і на посадових осіб – від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 3 400 грн до 8 500 грн). Однак законодавець чомусь лишив без змін ст. 189-1 «Порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння», яка передбачає максимальне покарання у вигляді штрафу від восьми до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 136 грн до 340 грн). Так, принагідно наголосити: враховуючи надзвичайний суспільний резонанс та чималі збитки загальнодержавного значення від учинення дій, пов'язаних із незаконним видобуванням бурштину та його подальшою реалізацією, необхідність посилення санкцій у ст. 189-1 КУпАП є невідкладною та потребує негайного вирішення. Окрім того, вважаємо необхідним за повторне правопорушення, пов'язане із самовільною видобутком бурштину, застосовувати до таких осіб не адміністративну, а кримінальну відповідальність.

Торкнулися зміни й Кримінального кодексу України (далі – КК України) від 05.04.2001 р. № 2341-III в процесі вдосконалення правового регулювання видобутку бурштину шляхом встановлення безпосередньої заборони на незаконне видобування, збут, придбання, перевезення. Так, статтею 240-1, передбачено, що за вчинення перелічених дій, а саме незаконний видобуток, збут, придбання, зберігання, передача, пересилання, перевезення та переробку бурштину, законність походження якого не підтверджується відповідними документами, передбачено такі санкції:

- штраф від 3 до 10 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 51 тис. грн до 170 тис. грн);
- обмеження волі на термін від 2 до 3 років або позбавлення волі на той же термін із конфіскацією майна;

- позбавлення волі на строк від 4 до 7 років із конфіскацією майна за дії, вчинені повторно або у великих розмірах на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду;

- позбавлення волі на строк від 5 до 8 років із конфіскацією майна за дії, вчинені службовою особою шляхом використання її службового становища.

Ч. 2. ст. 254 КК України «Безгосподарське використання земель» установлено, що за порушення правил охорони надр, особливо за недотримання вимог рекультивації землі, умисне ухилення від обов'язкової рекультивації земель, порушених внаслідок дослідно-промислової розробки родовищ бурштину чи його видобування, передбачено штраф від семи до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 119 000 грн до 170 000 грн), обмеження волі на строк до трьох років або позбавлення волі на той самий строк (із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років).

На нашу думку, розглянуті зміни й доповнення до нормативно-правових актів покликані позитивно вплинути на врегулювання проблем і покращення ситуації, пов'язаної з правовим регулюванням видобутку бурштину, знизити рівень криміногенної ситуації в бурштиноносних регіонах. Сподіваємося, що на практиці посилення відповідальності застереже багатьох правопорушників від учинення неправомірних дій.

Вирішенню проблем у соціальній, економічній і екологічній сферах регіонів, у яких відбувається масове незаконне видобування бурштину, може посприяти легалізація підприємницької діяльності з видобуванням бурштину старателями та підприємницькими структурами, а також своєчасна рекультивація порушених земель. Порушеними вважаються землі, що втратили первісну господарську цінність. Рекультивація пов'язана з оновленням земель і ландшафтів. Подібна діяльність здійснюється у два етапи: технічний, що включає підготовку земель для подальшого цільового використання в народному господарстві, і біологічний, що включає заходи з відновлення родючості земель, що здійснюються після технічної рекультивації.

Висновок. Підсумовуючи вищевказане, зазначимо, що серед чималого різноманіття правопорушень проти докільля незаконному видобутку корисних копалин загальнодержавного значення відводиться особливе місце, оскільки пов'язане з посяганням на власність українського народу та екологічну безпеку. Проблема неконтрольованого видобутку бурштину тягне за собою чимало проблем, до яких слід зарахувати екологічні, соціальні, економічні та юридичні, тому її варто розв'язувати комплексно.

Окрім того, наголошено на змінах, що відбулися у сфері застосування юридичної відповідальності. Зокрема, зміни й доповнення торкнулися таких нормативно-правових актів, як КУпАП та КК України. Головною метою цього було посилення відповідальності за вчинення «бурштинових» кримінальних правопорушень, оскільки вищевказане сприяє врегулюванню важливих питань видобутку та обігу бурштину, а саме користуванню надрами з метою видобування бурштину, припиненню незаконного видобування бурштину, а також залученню нових технологій, забезпеченню зростання рівню життя населення в місці видобування бурштину, забезпеченню охорони навколишнього природного середовища під час видобування бурштину та рекультивації порушених земель. На наше переконання, тільки комплексне застосування вказаних заходів призведе до успішного розв'язання окресленої проблеми.

Наголошується на необхідності проведення суцільної рекультивації ділянок, порушених унаслідок незаконного видобутку бурштину. Остання є одним із найважливіших заходів, спрямованих на поліпшення умов навколишнього середовища, відновлення продуктивності порушених земель.

На нашу думку, прозорість, законність і посилена відповідальність – найважливіші кроки, які варто реалізувати на цьому етапі розв'язання проблеми видобування мінералу. Задля реалізації цього необхідно посилити державний і місцевий контроль; установити низку вимог щодо питань екологічної та техногенної безпеки під час видобування цієї сировини; посилити відповідальність за порушення відповідного законодавства. Окрім того, підбиваючи підсумок, можна зазначити, що адміністративні

норми у сфері незаконного обігу бурштину не можуть ефективно протидіяти нелегальному видобутку бурштину. Уважаємо, що необхідно активізувати застосування кримінально-правових заходів впливу на правопорушників. Притягнення до кримінальної відповідальності за повторне правопорушення, пов'язане із самовільним видобутком мінералу, незаконну підприємницьку діяльність, контрабанду бурштину та інші протиправні діяння в цій сфері, сприятиме досягненню результатів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пояснювальна записка до проекту закону України від 26 грудня 2014 р. № 1351-1 «Про видобування та реалізацію бурштину». База даних «Законодавство України». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH11J1AA?an=4> (дата звернення: 06.10.2021).
2. «Бурштинова лихоманка» загрожує Україні екологічною катастрофою». URL: <https://m.dw.com/uk/бурштинова-лихоманка-загрожує-україні-екологічною-катастрофою/a-19077234> (дата звернення: 06.10.2021).
3. Чому публічні торги не можуть вирішити проблему незаконного видобутку бурштину? URL: <http://neiau.org/chomu-publichni-torgy-ne-mozhut-vyrishyty-problemu-nezakonnogo-vydobutku-burshtynu/> (дата звернення: 06.10.2021).
4. Соляник Є. Бурштин покривних відкладів Українського Полісся : автореф. дис. ... канд. геолог. наук : 04.00.01. Київ. 2002. 21 с.
5. Філіпович В. Оперативний контроль поширення нелегального видобутку бурштину та оцінка збитків, заподіяних державі, за матеріалами багатозональної космічної зйомки. *Екологічна безпека та природокористування*. 2015. № 4 (20). С. 91–97.
6. Лихоманка. Як живеться бурштиношукачам на клондайку і поза ним. URL: <https://texty.org.ua/d/amber/> (дата звернення: 06.10.2021).
7. Надточій П. Еколого-економічна оцінка впливу діяльності, пов'язаної з незаконним видобуванням бурштину, на стан довкілля Житомирщини. *Вісник Житомирського національного агроекологічного університету. Загальна екологія та радіоекологія*. 2015. Т. 1. № 1 (47). С. 28–50
8. НАБУ разом з ФБР викрила «кришування» бурштино-копачів нардепами». URL : http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/77316/NABU_razom_z_FBR_vykryla_kryshuvanna_burshtynokorachiv (дата звернення: 06.10.2021).
9. Ковалевский С., Марчук Ю., Маевский К., Курдюк А. Бурштин на території українського Полісся: утворення, видобуток, наслідки. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Lis/article/viewFile/9528/8737> (дата звернення: 06.10.2021).
10. Тимочко Т. Екологічні наслідки видобування бурштину та шляхи їхнього подолання. *Інформаційні матеріали до засідання круглого столу «Рекультивация території, порушених внаслідок видобування бурштину»* (4 вересня 2015 року м. Рівне). Всеукраїнська екологічна ліга. Рівне, 2015. С. 4–5.