

Правове регулювання законодавства у сфері видобутку бурштину

Піддубний Олексій Юрійович¹, Василенко Леся Павлівна²

Опубліковано	Секція	УДК
30.09.2023	Право	349.6

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10060371>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті йдеться про бурштин – дорогоцінний камінь, який користується значним попитом у різноманітних сферах. Зростання ринкових цін призвело до збільшення масштабів його незаконного видобутку, тому виникла потреба проаналізувати поточне становище правового регулювання законодавства у сфері видобутку бурштину. Зазначено, що протидія незаконному обігу бурштину є доволі актуальною проблемою для України, особливо Полісся. Зокрема, акцентується увага на причинах та передумовах виникнення окресленої проблеми. 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 бурштину. Значна кількість невирішених питань змусила задуматися про розробку комплексу заходів щодо вдосконалення бурштинової галузі. У статті проаналізовано характер і наслідки діяльності, пов'язаної з незаконним видобутком бурштину, щоб зрозуміти, який негативний вплив на довкілля чинять такі дії.

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

Legal regulation of legislation in the field of amber mining

Abstract. The article is about amber - a precious stone that is in great demand in various fields. The increase in market prices has led to an increase in the scale of its illegal mining, so there was a need to analyze the current legal regulation of legislation in the field of amber mining. It is noted that combating the illegal circulation of amber is a very urgent problem for Ukraine, especially for Polissia. In particular, attention is focused on the causes and prerequisites of the outlined problem. A number of reasons have been given for non-compliance with the legislation by amber miners. An assessment of the national legislation in the defined area was carried out, and the current sanctions applied to the offender were indicated. The latest changes made to the legal acts regulating the extraction of minerals in Ukraine, including amber, are analyzed in detail. A significant number of unresolved issues made us think about the development of a set of measures to improve the amber industry. The

¹доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України, <https://orcid.org/0000-0003-4867-4613>

²кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства Поліського національного університету Міністерства освіти і науки України, <https://orcid.org/0000-0001-8333-8573>

article analyzes the nature and consequences of activities related to illegal amber mining in order to understand the negative impact such activities have on the environment.

Keywords: amber, illegal mining, minerals, environmental consequences, administrative responsibility, criminal responsibility.

Вступ

Постановка проблеми. Правове регулювання законодавства у сфері видобутку бурштину в Україні є актуальним питанням, оскільки бурштин є природним ресурсом з великими запасами в країні. Правові норми в сфері видобутку бурштину включають екологічні стандарти та вимоги до збереження природного середовища і це передбачає заходи для запобігання забрудненню та знищенню природних резервів. Законодавство повинно визначити заходи для боротьби з незаконним видобутком бурштину, включаючи штрафи та кримінальну відповідальність. Загальна мета правового регулювання у сфері видобутку бурштину - забезпечення ефективного та відповідального використання цього природного ресурсу, збереження природного середовища і запобігання незаконному видобутку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика правового регулювання видобутку бурштину знайшли своє відображення в працях таких фахівців у галузі права як Д. Алексеєва-Процюк, В. Баранова, В. Бредіхіна, О. Брисковська, В. Василичук, Я. Васильчук, Д. Верьовкіна, В. Галуцько, Р. Граб, О. Гулак, М. Дейнега, В. Єрмоленко, А. Жовнерук, І. Каракаш, Р. Кірін, Н.Кобецька, М.Краснова, Ю. Краснова, О. Макаренко, І. Мачуська, Т. Миськевич, Р. Мовчан, О. Савчук, В. Сілко, О. Сурілова, О. Татаров.

Мета статті – з'ясування правових аспектів видобутку бурштину та правове регулювання законодавства у цій сфері.

Результати

Бурштин є унікальним природним утворенням, його видобуток незаконним шляхом триває досі, навіть з огляду на ухвалення нових нормативно-правових актів у цій сфері. Кілька років тому на нього зросли ціни, через що збільшився масовий видобуток. Відповідно до тексту пояснювальної записки до проекту закону України «Про видобування та реалізацію бурштину» від 26 грудня 2014р. №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 бурштину ювелірної якості в покладах [1]. Тому, питання правового регулювання видобування бурштину в Україні залишається дискусійним.

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 відбувається 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 бурштину за різними оцінками в піковий період видобутку сягав 100 - 150 тонн на рік, деякі експерти називають показник у розмірі 200 тонн на рік.[2]. Незаконний видобуток бурштину та його наслідки є важливим питанням в економічному житті держави.

Найбільш активно нелегальний видобуток бурштину спостерігається з 2016 року і дотепер. Нині питання легалізації бурштину так і не розв'язано на достатньому рівні. У ст. 19 Кодексу України про надра закріплено те, що надра надаються в користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам тільки за наявності в них спеціального дозволу на користування ділянкою надр. Проте таке право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу [9].

Виснаження надр і формування структури промисловості, переобтяженої важкими галузями виробництва, супроводжуються накопиченням значних негативних екологічних наслідків довготривалого характеру. Адже економія на екологічних витратах на перших етапах освоєння родовищ дає великий прибуток. Однак витрати на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій і катастроф після їх виробки можуть у кілька разів перевищити загальний прибуток від продажу мінеральної сировини. Надзвичайно складний екологічний стан гірничодобувних регіонів України стримує її економічне зростання [10].

Наслідком видобування бурштину стало розширення площі порушених земель Українського Полісся. Несанкціонована проходка гірських виробок без засипання заглиблень після відпрацювання породи гідромотопомпами, екскаваторами та іншою важкою технікою призвела і призводить до порушення кореневої системи дерев, знищення чагарникового й трав'янистого підліска, у результаті чого на поверхні ґрунту залишаються піщані пагорби перемішаної породи та глибокі ями. Надлишок ґрунтових вод призводить до порушення стійкості кореневої системи, а згодом – до формування картини «п'яного лісу» і в підсумку – до його загибелі [11].

Також варто зазначити, що відповідно до Постанови КМУ від 30 листопада 2016 р. № 1063 «Деякі питання реалізації пілотного проекту рекультивації земель лісогосподарського призначення, порушених унаслідок незаконного видобування бурштину» а саме в ч. 7 «Порядку реалізації пілотного проекту рекультивації земель лісогосподарського призначення, порушених унаслідок незаконного видобування бурштину» встановлено те, що виконавці під час здійснення геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислового розроблення бурштину, на ділянках земель лісогосподарського призначення, порушених унаслідок незаконного видобування бурштину, забезпечують дотримання встановлених законодавством вимог щодо геологічного вивчення надр, зокрема вимог, встановлених ст. 38 Кодексу України про надра, а також вилучення під час дослідно-промислового розроблення 100 % виявленого бурштину. Окрім того, з метою виконання умов договорів виконавці мають право залучати до проведення робіт із рекультивації земель лісогосподарського призначення, порушених унаслідок незаконного видобування бурштину, суб'єктів господарювання, зокрема тих, засновниками яких є територіальні громади, та фізичних осіб [4].

26 грудня 2014 р. було зареєстровано альтернативний варіант – проект Закону «Про видобування та реалізацію бурштину» №1351-1. Цей законопроект спрямований на вдосконалення правового регулювання відносин у сфері видобування та реалізації бурштину. У ньому визначаються види та строки користування бурштиноносними надрами, особи, що можуть бути користувачами таких надр, порядок укладання договорів про видобування бурштину тощо. У проекті також встановлюється статус спеціалізованих комунальних підприємств і старательських артілей у бурштиновій галузі, порядок надання спеціальних дозволів на користування бурштиноносними надрами, плати за їх користування, порядок поділу ділянок таких надр на старательські ділянки тощо. Окрім того, визначаються особливості набуття права користування на геологічну інформацію про бурштиноносні надра, порядок утворення та діяльності бурштинової біржі, особливості проведення біржових операцій на таких біржах тощо [3].

У проєкті Закону України «Про видобування та реалізацію бурштину» від 26 грудня 2014 р. закріплено поняття бурштину як корисної копалини, що об'єднує різновиди викопних смол (сукценіт, руменіт, бірміт, симетіт, ретиніт, геданіт, чемоїніт), придатних для використання в ювелірно-виробній, хімічній, фармацевтичній та інших галузях виробництва [5].

Наприкінці 2019 року Президент України В. Зеленський підписав проєкт Закону № 2240 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питання видобутку 139 Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право ку бурштину». Документом встановлюються зміни до низки нормативно-правових актів, якими, зокрема передбачене видобування бурштину на всіх землях, окрім земель природно-заповідного фонду, оздоровчого призначення, рекреаційного призначення, історико-культурного призначення та водного фонду із застосуванням сертифікованого обладнання, показники безпеки якого наводяться нормативних документах. Важливим є те, що закон передбачає обов'язкову оцінку впливу на довкілля – тривалу процедуру, яка передує видобутку [7].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин» від 29 грудня 2019 р. в ч. 3 ст. 15 Кодексу України про надра врегульовано питання спеціального дозволу на геологічне вивчення бурштиноносних надр, зокрема дослідно-промислове розроблення родовищ із подальшим видобуванням бурштину (промисловим розробленням родовищ). Такий дозвіл надається строком на 5 років [6].

Важливе доповнення ч. 2 ст. 15-1 КУпН щодо «Проведення планованої діяльності з видобування корисних копалин, передбаченої Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», на ділянках бурштиноносних надр, що розміщені на порушених земельних ділянках відповідно до переліку та координат, визначених Кабінетом Міністрів України, підлягає обов'язковій оцінці впливу на довкілля з обов'язковим затвердженням проєктної документації щодо проведення рекультивациі відповідної земельної ділянки у встановленому законодавством порядку».

Також варто зазначити, що в КУпН регламентується і сам порядок отримання спеціальних дозволів. У ст. 16 КУпН закріплено те, що аукціони щодо продажу спеціальних дозволів на користування надрами проводяться шляхом електронних торгів, які здійснюються за допомогою апаратно-програмного комплексу, що функціонує в Інтернеті та забезпечує заявникам, учасникам і організатору аукціону та центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, можливість користуватися сервісами такої системи з автоматичним обміном інформацією про процедури проведення аукціону.

Окрім того, повинні бути подані необхідні документи на отримання, продовження спеціальних дозволів на користування надрами. Не менш важливим є те, що площа ділянки надр, на яку надається спеціальний дозвіл на геологічне вивчення бурштиноносних надр, зокрема дослідно-промислове розроблення родовищ із подальшим видобуванням бурштину (промисловим розробленням родовищ), не може перевищувати 10 гектарів [8].

Висновки

Підсумовуючи, зазначимо, що проблема неконтрольованого видобутку бурштину тягне за собою чимало проблем, до яких слід віднести екологічні, економічні, юридичні та соціальні, тому до їх розв'язання необхідно підійти комплексно. Також необхідно створити умови для внутрішньої переробки бурштину, забезпечення нових робочих

місць для осіб, які займатимуться промислом, але з дотриманням природоохоронного законодавства й екологічних умов місцевості. Прозорість, законність і посилена відповідальність – найважливіші кроки, які варто реалізовувати на етапі розв'язання проблеми видобування бурштину. 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. 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.

Список використаних джерел:

1. Пояснювальна записка до проєкту 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>
2. «Бурштинова лихоманка» загрожує Україні екологічною катастрофою». URL: <https://m.dw.com/uk/бурштинова-лихоманка-загрожує-україні-екологічною-катастрофою/a-19077234>
3. Баранова В.О. Актуальні проблеми законотворчості у сфері легалізації видобутку бурштину. Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями : мат-ли Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 11 вересня 2015 р. Київ, 2015. С. 11–15.
4. Деякі питання реалізації пілотного проєкту рекультивациі земель лісогосподарського призначення, порушених унаслідок незаконного видобування бурштину : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1063. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-2016-%D0%BF#Text>.
5. Про видобування та реалізацію бурштину : проєкт Закону України від 26 грудня 2014 р. № 1351-1. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH11J1AA.html.
6. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Миськевич Т.М. Стан та перспективи врегулювання бурштинової проблеми в Україні. Громадська думка про правотворення. 2020. № 1 (186). С. 21–25. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2020/1>.
8. Цимбалюк В.І. Проблематика правового регулювання видобутку бурштину. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2019/12.1/17.pdf>.
9. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
10. Надточій П.П., Мислива Т.М., Морозов В.В. та ін. Охорона та раціональне використання природних ресурсів і рекультивациа земель : навч. посібник. Житомир : Держ. агроєколог. ун-т, 2007. 420 с.
11. Мацуй В.М. Бурштинове Полісся – «дурні землі», «п'яний ліс» і «місячний ландшафт». Назавжди? Газета «Дзеркало тижня». 2017. Вип. № 11.