

УДК 553.5+553.99

О.Л. ГЕЛЕТА, кандидат геологічних наук
ДГЦУ

Питання запровадження в Україні старательського видобутку природного каміння на ділянках надр, які не мають промислового значення

Фото:
<http://www.amberdream.com/>

В Украине отсутствуют нормативные акты относительно правового регулирования разработки недр путем старательской добычи полезных ископаемых. Сегодня существенно назрела необходимость правового определения такой деятельности, а также поиска путей ее возможного решения с целью оптимизации и эффективной реализации запланированных концепций недропользования.

In Ukraine normative acts absent in relation to the legal adjusting of development of bowels of the earth by the prospector mining. Today substantially coming to a head necessity of legal determination of such activity, and also search of ways of it, possible decision with the purpose of optimization and effective realization of the planned conceptions of the use of bowels of the earth.

Старательський видобуток корисних копалин не є новою практикою в надрокористуванні. Проте цей вид діяльності не визначений чинним Кодексом України "Про надра", заваданими якого є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища при користуванні надрами, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій і громадян.

Традиційно основними об'єктами старательського видобутку є дорогоцінні метали (переважно золото) і дорогоцінне каміння. У багатьох країнах світу старательська діяльність із видобутку корисних копалин є нормативно врегу-

льованою. Так, в Австралії володіння продуктами старательських знахідок чи їх продаж вважається абсолютно законним. У Росії працюють золотодобувні старательські артілі, а російський уряд і Держдума планують дозволити незалежне видобування з надр золота старателям – фізичним особам (Уряд Росії схвалив депутатську концепцію змін до Закону Російської Федерації "Про надра", які стосуються індивідуального золотодобування, а в Держдумі вже готують Закон до вирішального другого читання).

Старательський видобуток корисних копалин має ознаки непромислової діяльності і здійснюється, як правило, на ділянках надр, які не мають промислового значення. Для його провадження є необхідними природні умови доступу до корисних копалин і можливість їх видобутку за допомогою нескладного об-

ладнання з урахуванням рентабельності від провадження такої діяльності.

Серед корисних копалин, які залягають у надрах України, старательським способом можна видобувати золото, бурштин, опал, маріуполіт, агати, яшми, залізисті кварцити, сланці, пісковики, валуни природні, гальку морську, камені річкові та інші. Попри те, що валуни природні, галька морська, камені річкові не входять до Переліку корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.94 № 827 "Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення", їх видобуток нормативно не врегульований (і навіть незаконний), але ця продукція широко представлена на вітчизняному ринку будівельних та оздоблювальних матеріалів і користується відповідним попитом. При цьому суб'єкти господарювання, отримуючи прибуток від такої діяльності, не здійснюють відрахування до держбюджету за користування цими природними ресурсами.

Поки що найбільш актуальним у контексті старательського промислу щодо корисних копалин є видобуток бурштину, родовища якого розвідані на півночі Рівненської області, а окремі прояви є в північних частинах Волинської, Житомирської і Київської областей.

Ситуація з видобутком та переробкою бурштину щороку погіршується. Незважаючи на зусилля правоохоронних органів, триває несанкціонований видобуток бурштину та його контрабандне вивезення за межі держави. За оцінками правоохоронних органів, нелегальний видобуток бурштину більше ніж у 6 разів перевищував його видобуток Державним підприємством "Бурштин України". Якщо в давнину старателі поклалися лише на свій успіх, не мали інформації про місце розташування розсіпів, про глибину залягання, а устаткування складалося з лотка і лопати, то сучасні "чорні" старателі для видобування бурштину озброюються гідропомпами, драгами, екскаваторами. Великі території розповсюдження проявів, закритість місцевості (ліси, посадки), віддаленість від населених пунктів, легкодоступність для розробки ручним і гідромеханізованим способом призводить до масового несанкціонованого видобування бурш-

тину приватними особами та їх об'єднаннями, а також місцевим населенням Рівненської області, яке використовує водянні помпи для вимивання породи з товщі ґрунту на глибину до 10 метрів.

У межах Володимирецького, Дубровицького та Клесівського районів Прип'ятського бурштиноносного басейну було виявлено 460 ділянок незаконного видобутку бурштину загальною площею 374,3 га. За підрахунками фахівців, на зазначених площах видобуто понад 108 тонн бурштину на суму не менше 130 млн гривень.

Видобутий таким чином бурштин закуповують незареєстровані посередницькі структури і контрабандою вивозять для подальшої переробки за межі України, здебільшого до Республіки Польща.

На сьогодні єдині підприємства, що мають спеціальні дозволи на користування надрами для видобутку бурштину, – ДП "Бурштин України" і ТОВ "Центр "Сонячне ремесло" – розробку цієї корисної копалини не здійснюють.

Заборонити місцевому населенню добувати природне каміння і домогтися дотримання такої заборони практично неможливо, адже майже весь видобуток ведеться у важкодоступних районах, які загалом не контролюються правоохоронними органами.

Одним із найбільш оптимальних кроків для вирішення такої проблеми є легалізація непромислового видобутку корисних копалин старательським шляхом. Запровадження старательської форми видобутку корисних копалин забезпечить дієвість державного регулювання надрокористування, буде запобігати незаконному видобутку та збуту корисних копалин, безумовному дотриманню природоохоронного законодавства, скасує чинні обмеження для суб'єктів підприємницької діяльності в частині реалізації продукції в сировині і виробів із природного каміння.

Старательський видобуток природного каміння повинен проводитися лише на ділянках, які не мають промислового значення. У такому випадку держава зможе отримати надходження від старательської діяльності, які зараз ідуть повз бюджет. А видобуті корисні копалини старателі легально реалізовуватимуть на вітчизняному ринку, водночас сплачуючи податки за підприєм-

ницьку діяльність. Держава від цього тільки виграє, адже робоча сила буде там, де вона використовується найбільш ефективно і продуктивно, а бюджет отримає додаткові надходження, тому що корисні копалини не будуть реалізовувати за тіньовими схемами.

Обставини, які склалися зараз в Україні, спонукають до запровадження старательської діяльності з видобутку природного каміння. Зокрема, щодо старательського видобутку бурштину можна виокремити такі моменти:

а) бурштин залягає у приповерхневих шарах, що дає змогу проводити його видобуток без застосування складної та потужної гірничодобувної техніки;

б) масово поширеним є явище незаконного видобутку бурштину місцевим населенням на території його родовищ і проявів;

в) унаслідок проведення робіт із незаконного видобутку бурштину порушилися структури рельєфу, екологічний стан ґрунтів та гідрологічний режим, знищуються лісові ресурси;

г) відсутній спрощений порядок отримання спеціальних дозволів на видобування бурштину на ділянках, які не мають промислового значення;

д) в Україні відсутній легальний ринок бурштину з його вільним обігом.

Комітетом з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи у грудні 2009 року було подано проект Закону України "Про бурштин", внесений народним депутатом України М.Х. Шершунюм, для включення до порядку денного сесії Верховної Ради України.

Дія цього Закону повинна поширюватися на відносини, пов'язані з особливостями користування надрами для геологічного вивчення бурштиноносних надр та видобутку бурштину-сирцю на родовищах і проявах, які не мають промислового значення, а також реалізацію, зберігання, перевезення та обробку бурштину-сирцю на території України, незалежно від форм власності суб'єктів господарювання – учасників цих відносин. Законопроектом передбачалося затвердити спрощену процедуру отримання спеціальних дозволів на користування надрами для видобутку бурштину-сирцю в Прип'ятському бурштиноносному районі на родовищах та проявах, які не мають промислового значення, а також реалізацію, зберіган-

ня, перевезення та обробку бурштину-сирцю на території України з метою недопущення його несанкціонованого видобутку, забезпечення вимог охорони довкілля, розвитку галузі обробки бурштину-сирцю, підвищення зайнятості населення.

Цей законодавчий акт має бути правовим прецедентом щодо розробки корисних копалин юридичними або фізичними особами за спрощеною схемою оформлення дозвільних документів на ділянках надр, які не мають промислового значення.

Головне науково-експертне управління у своєму висновку до проекту зазначеного Закону подало окремі зауваження, які стосуються констатації нечіткого розкриття змісту державного управління та регулювання в галузі видобутку бурштину, розподілу функцій між відповідними органами державної влади, неузгодженості з чинними законами щодо розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань надання спеціальних дозволів на користування бурштиноносними надрами. Крім того, в цьому Законі порушено загальні питання щодо запровадження плати за користування надрами, встановлені Кодексом України "Про надра", та положення Закону України "Про ліцензування певних видів діяльності" щодо звільнення від ліцензування господарської діяльності юридичних і фізичних осіб з видобутку бурштину. Існує неузгодженість представленого проекту Закону із бюджетним законодавством щодо розподілу коштів, отриманих за видачу спеціальних дозволів на користування надрами, із Земельним кодексом України у питаннях наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями з розпорядження земельними ділянками державної власності та викупу у громадян знайденого або видобутого бурштину для подальшої його реалізації. У зазначеному Законі відсутні механізми заохочення господарювання в галузі видобутку бурштину і розвитку конкурентних відносин у цій сфері, а запропоновані зміни до Кримінального кодексу України щодо порушення правил видобування, перевезення та реалізації бурштину не відповідають таким принципам правової держави, як справедливість, адекватність покарання ступеню тяжкості зло-

чину. Законом пропонувалося врегулювати лише окремі проблемні питання, але й у цьому випадку запропоновані підходи не були прийнятними через неузгодженість норм законодавчих актів, що на практиці призвело б до неоднакового застосування закону до різних суб'єктів господарювання, а отже, і до порушення їхніх прав.

Одним із кроків назустріч реалізації старательської діяльності з видобутку корисних копалин було прийняття Верховною Радою України 26 жовтня 2010 року Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності". Цей Закон викладено в новій редакції ст. 9 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності", у якій перераховано види діяльності, що підлягають ліцензуванню (далі – Закон про ліцензування). Згідно з новою редакцією статті 9 Закону про ліцензування, діяльність з пошуку та видобутку корисних копалин ліцензуванню не підлягає. Нова редакція статті 9 Закону про ліцензування набула чинності 17 листопада 2010 року. Відповідно до цього законодавчого акта, пошук, розвідка та видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення, не потребують ліцензування, оскільки державне регулювання в цій галузі здійснюється шляхом надання спеціальних дозволів на користування надрами.

Проте, відповідно до частини 4 абзацу 3 статті 9 Закону про ліцензування, видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння підлягає ліцензуванню. Також ліцензується відповідно до частини 27 абзацу 4 статті 9 цього Закону збирання, первинна обробка відходів і брухту дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння. Тобто видобуток старательським способом дорогоцінного, напівдорогоцінного каміння можливий лише за наявності в надрокористувача ліцензії і спеціального дозволу на провадження такої діяльності. А видобуток декоративного каміння і корисних копалин місцевого значення, які використовуються для декоративного оздоблення (сировина для побутового

каменю, піщано-гравійна і цегельно-черепична сировина тощо), можливий без ліцензії, але за наявності спеціального дозволу.

Дозвільна система в надрокористуванні є одним із важливих питань правової основи розробки надр. Українське законодавство передбачає, що надра надаються в користування суб'єктам господарювання та громадянам лише за наявності в них спеціального дозволу на користування надрами. До того ж, право на користування надрами, згідно зі ст. 19 Кодексу України "Про надра", засвідчується актом про надання гірського відводу, який видається лише в разі видобутку корисних копалин та мінеральної сировини.

Відповідно до статті 16 Кодексу України "Про надра", дозволи на користування надрами надаються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр за погодженням з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, як правило, на конкурсних засадах у порядку, встановленому урядом.

Як відомо, питання оформлення дозвільної документації в нашій країні лишається найслабшим місцем і є тривалим та складним процесом. Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами змінюється практично щороку. Багато компаній купують ліцензії для подальшого перепродажу, і часто виникає ситуація, за якої компанії вкладають основні кошти у придбання ліцензії на аукціоні, а не в розробку родовища.

Процедура аукціону, яка використовується сьогодні при видачі спеціальних дозволів, надає можливість поповнити державну скарбницю, але при цьому досить часто відштовхує користувача від легалізації видобутку. Не всі малі суб'єкти господарювання можуть дозволити собі заплатити чималі кошти за ділянку, зокрема фізичні особи-старатели. Власне, складною є сама процедура видачі спеціальних дозволів на користування надрами. Вихід – у спрощенні механізму отримання спеціальних дозволів для розробки надр старательським шляхом. Адже легалізація підприємців-старателів надасть можливість здійснювати державний нагляд за безпечним веденням робіт, охо-

роною надр і навколишнього середовища.

Відповідно до цього спеціальні дозволи на користування надрами для старательського видобутку слід видавати не на конкурсних засадах (на аукціоні), а за заявною схемою. Відповідна заявка має подаватися до певного державного органу, який буде розглядати документацію щодо заявленого об'єкта надр, виробничо-технологічні можливості заявника тощо.

Разом з тим, згідно зі статтею 13 Конституції України, надра належать народу України, який представляють Верховна Рада України та органи місцевого самоврядування. Щоправда, відповідно до пункту 1 статті 9 Кодексу України "Про надра", до відання обласних рад віднесено питання надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин лише місцевого значення (мається на увазі природне каміння, яке визначається постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.94 № 827 як сировина для хімічних меліорантів ґрунтів, для будівельного вапна та гіпсу, для побутового каменю, піщано-гравійна і цегельно-черепична сировина).

Щодо корисних копалин загальнодержавного значення (до яких належить природне каміння, в тому числі бурштин, що визначається як сировина ювелірна, ювелірно-виробна, виробна і сировина для облицювальних матеріалів), то, згідно з пунктом 2 статті 9 Кодексу України "Про надра", обласні ради наділені повноваженнями лише щодо погодження клопотань про надання надр у користування з метою геологічного вивчення або розробки родовищ корисних копалин.

З метою реалізації норм Основного закону для спрощеного оформлення спеціальних дозволів на користування ділянками надр, які не мають промислового значення і можуть розроблятися шляхом старательського видобутку, необхідно, відповідно до статей 13 і 142 Конституції України, розглянути на законодавчому рівні право органів місцевого самоврядування видавати зазначені дозвільні документи і надавати надра в тимчасове користування в межах земель, що перебувають у власності територіальних громад та їх спільній власності. Зокрема, ця норма закріплена статтями 8-12, частинами пер-

шою і другою статті 122 Земельного кодексу України, яким встановлено порядок та процедуру передачі земельних ділянок державної та комунальної власності в користування і визначено, що органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями передавати в користування для будь-яких потреб земельні ділянки із земель комунальної власності відповідних територіальних громад, земель спільної власності територіальних громад.

Старательську розробку природного каміння на земельних ділянках, відведених за рахунок земель промисловості, лісового і водного фондів, що перебувають у державній власності, потрібно проводити за рішенням органів місцевого самоврядування, але після погодження в органах державної влади. Крім того, органи місцевого самоврядування за клопотаннями органів державної влади повинні будуть скасовувати право користування земельними ділянками для старательського видобутку корисних копалин на ділянках земель, що перебувають у державній власності. А також у випадку видачі спеціального дозволу для старательського видобутку корисних копалин надавати право здійснювати розробку надр без гірничого відводу. А розміри і координати ділянки, в межах якої надається право здійснювати старательську діяльність, зазначати в акті земельного відводу.

Враховуючи вищезазначене, спеціальним дозволом для старательського видобутку корисних копалин має бути документ, що буде видаватися в порядку, передбаченому законодавством, і засвідчуватиме право юридичної чи фізичної особи, якій цей документ виданий, на користування надрами протягом встановленого часу, в межах наданої ділянки, на умовах, передбачених у цьому документі. А іноземним юридичним чи фізичним особам надра з метою старательського користування й право на переробку природного каміння надавати згідно зі статтею 68 Кодексу України "Про надра" на конкурсній основі та відповідно до угоди (контракту), укладеної між надрокористувачем і органом центральної виконавчої влади.

Досить важливими є питання здійснення плати за користування надрами при старательському видобутку корисних копалин. Українське законодавство

закріплює загальне положення про те, що користування надрами є платним, проте є винятки з цього правила. Так, наприклад, від плати за користування надрами звільнені:

- землевласники та землекористувачі, які здійснюють у встановленому порядку видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб або користуються надрами для господарських чи побутових потреб на наданих їм у власність або користування земельних ділянках;

- користувачі надр, які проводять регіональні геолого-геофізичні роботи, геологічні знімання, розвідувальне буріння з відбором зразків, проб, спрямовані на загальне вивчення надр, пошук та розвідування родовищ корисних копалин;

- інші види надрокористування, передбачені законом.

Відповідно до статті 28 Кодексу України "Про надра", плата за користування надрами стягується у вигляді:

- а) платежів за користування надрами;
- б) відрхування за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету;
- в) зборів за видачу спеціальних дозволів;
- г) акцизного збору.

Три перші види плати за користування надрами стягуються на основі процедур, установлених Кабінетом Міністрів України (урядовим актом), а останній вид – на основі законодавчого акта України. Крім цього, всі надрокористувачі, відповідно до податкового законодавства, здійснюють сплату податків та інших обов'язкових платежів до бюджету.

При визначенні плати за користування надрами шляхом старательського видобутку природного каміння потрібно враховувати, що ця діяльність спрямована на отримання прибутків (на відміну від видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб або використання для господарських чи побутових потреб) і, відповідно, має оподатковуватися. Але така діяльність не є промисловою розробкою надр, і відрхування за старательський видобуток природного каміння не повинні справлятися в кількості, визначеній статтею 28 Кодексу України "Про надра".

Складнішим є розроблення правильного механізму справляння плати за користування надрами старательським

способом, адже в такому випадку буде недоречним застосовувати методи, побудовані на основі врахування обсягів погашених запасів або видобутої продукції. Найоптимальнішим буде встановити фіксовану плату із розрахунку площі земельної ділянки, наданої в користування відповідно до спеціального дозволу для старательського видобутку корисних копалин (така плата має бути щорічною протягом дії спеціального дозволу). При цьому обов'язково потрібно врахувати відрахування на рекультивацію місць видобутку корисних копалин і збір за видачу спеціальних дозволів.

Надходження від користування надрами загальнодержавного значення від проведення старательської діяльності повинні в однаковій мірі справлятися до загального фонду держбюджету України і до доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм Автономної Республіки Крим, територіальних громад (пункт 4 частини другої статті 29 і пункт 4 частини першої статті 66 Бюджетного кодексу України).

Надходження від користування надрами місцевого значення від проведення старательської діяльності повинні справлятися до місцевих бюджетів.

Враховуючи наведене вище, можна окреслити основні тези щодо запровадження в Україні видобутку корисних копалин, зокрема природного каміння, старательським способом:

1. Старательський видобуток корисних копалин – проведення особистою працею фізичних осіб – старателів (або їх об'єднань) робіт на проявах або невеликих за запасами родовищах, які не мають промислового значення, розташовані у важкодоступних місцях та віддалені від населених пунктів і пов'язані

з видобутком дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, інших твердих корисних копалин, перелік яких має визначатися Кабінетом Міністрів України, за тривалості польового сезону не менше чотирьох місяців на календарний рік. До зазначених робіт належать розкривні роботи, роботи з промивання пісків і переробки руди, інші роботи для забезпечення видобутку корисних копалин.

2. Видобуток корисних копалин старательським способом допускається на родовищах чи їхніх ділянках, окремих проявах, розробка яких гірничодобувними підприємствами є економічно недоцільною.

3. Віднесення родовищ до розташованих у важкодоступних місцях і встановлення переліку таких родовищ, щодо яких чи їх окремих ділянок, а також проявів допускається старательський видобуток, здійснюється уповноваженими органами центральної виконавчої влади за клопотаннями органів місцевого самоврядування.

4. Видобуток старательським способом за умови отримання спеціального дозволу на користування ділянкою надр для старательського видобутку корисних копалин можуть здійснювати фізичні та юридичні особи, індивідуальні підприємці, а також кооперативи й інші передбачені цивільним законодавством організації, створені на основі добровільного об'єднання громадян для спільної виробничої діяльності, заснованої на особистій трудовій та іншій участі членів такого об'єднання.

5. Спеціальні дозволи на право користування ділянкою надр для старательського видобутку корисних копалин повинні видаватися без проведення конкурсів першому заявнику за умови відповідності заявника встановленим вимогам, висунутим до користувача надр. Терміни дії таких спеціальних дозволів не можуть перевищувати 5 років.

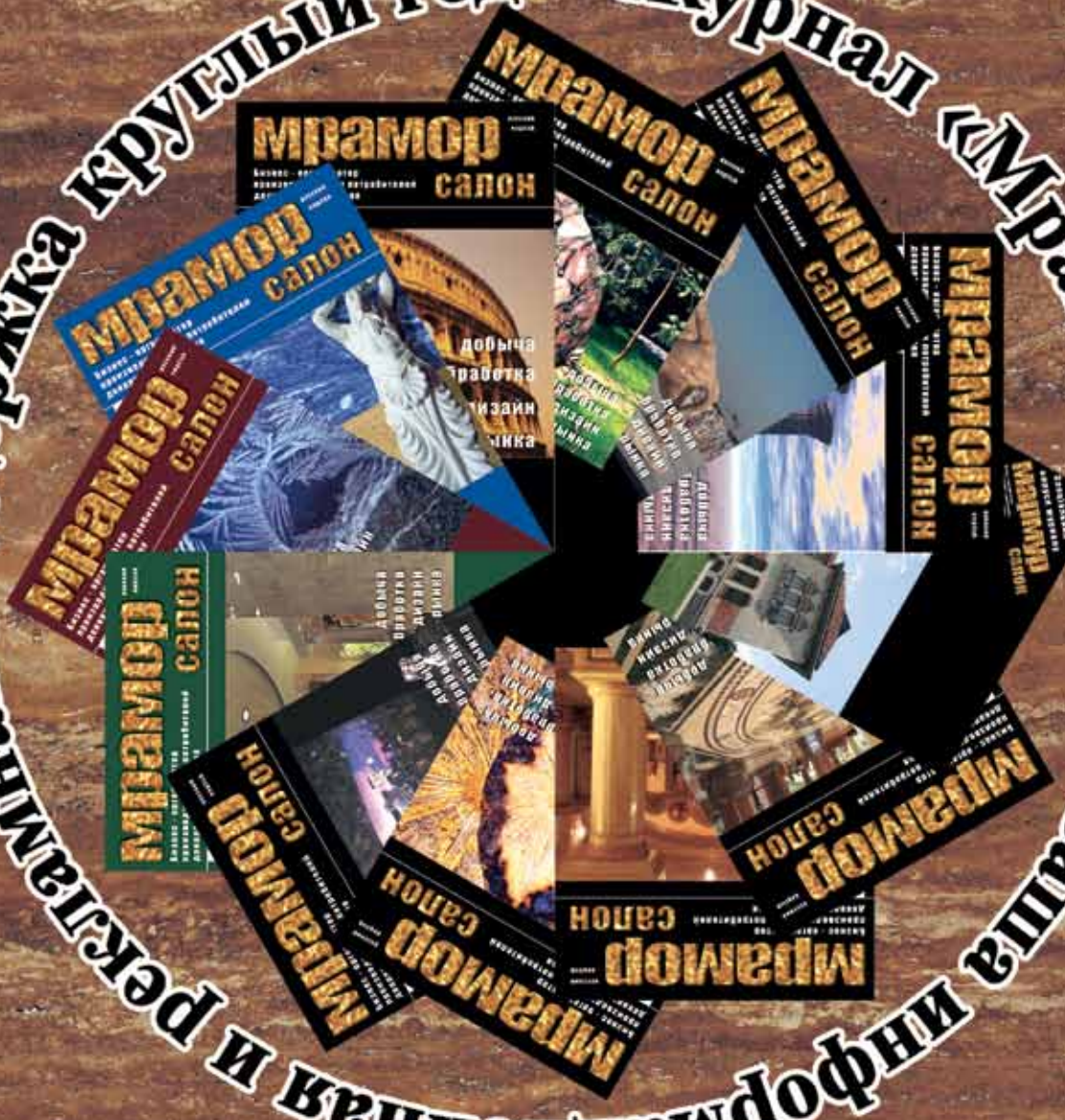
6. Уповноваженим органом центральної виконавчої влади встановлюються максимальні розміри земельного відводу, наданого для старательського видобутку.

Використана література:

1. Кодекс України "Про надра", 27 липня 1994 року № 132/94-ВР.
2. Цивільний кодекс України, 16 січня 2003 року № 435-IV.
3. Земельний кодекс України, 25 жовтня 2001 року № 2768-III.
4. Лісовий кодекс України, 21 січня 1994 року № 3852-XII.
5. Водний кодекс України, 6 червня 1995 року № 213/95-ВР.
6. Закон України "Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними", 18 листопада 1997 року № 637/97-ВР.
7. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", 21 травня 1997 року № 280/97-ВР.
8. Проект Закону України "Про бурштин".
9. Висновок на проект Закону України "Про бурштин" № 5497 від 29.12.2010 року.
10. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку надання у 2010 році спеціальних дозволів на користування надрами" від 23 червня 2010 р. № 596.

**Бизнес-организатор
производителей и потребителей
декоративного камня**

Журнал «Мрамор салон» - Ваша информация и рекламная поддержка круглый год *



г. Киев, ул. Инженерная, 4
0 44 451 45 80
www.mramor-salon.org.ua