

**О.Б. Сахарова,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник  
**О.Ю. Заблоцька,**  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

## **ПРОБЛЕМА НЕЗАКОННОГО ВИДОБУВАННЯ БУРШТИНУ В УКРАЇНІ: ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ (КРИМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ)**

*Стаття присвячена дослідженню проблеми незаконного видобування бурштину в Україні. Автори намагаються висвітлити чинники, що сприяють цьому соціально негативному явищу. Також у статті розглядаються наслідки незаконного видобування бурштину.*

*З метою розв'язання зазначеної проблеми авторами наголошується на необхідності визначення концептуальних засад формування дієвого механізму державного управління галуззю економіки, пов'язаною з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, спрямованого на запобігання незаконному видобутку та продажу бурштину.*

**Ключові слова:** бурштин-сирець, старательські артілі, контрабанда, бурштинова галузь, користування надрами бурштиноносних порід, бурштинові шахти, копачі-старатели, бурштинова біржа, аукціон на розробку бурштинових родовищ, спрощене надрокористування, легалізація незаконно видобутого бурштину, геологічна розвідка.

*Статья посвящена исследованию проблемы незаконной добычи янтаря в Украине. Авторы пытаются осветить факторы, способствующие этому социально негативному явлению. В статье также рассматриваются последствия незаконной добычи янтаря.*

*С целью разрешения указанной проблемы авторами подчеркивается необходимость определения концептуальных основ формирования действенного механизма государственного управления отраслью экономики, связанной с добычей, обработкой и реализацией янтаря, направленного на предотвращение незаконной добычи и продажи янтаря.*

**Ключевые слова:** янтарь-сырец, старательские артели, контрабанда, янтарная отрасль, пользование недрами янтароносных пород, янтарные шахты, копатели-старатели, янтарная биржа, аукцион на разработку янтарных месторождений, упрощенное недропользование, легализация незаконно добытого янтаря, геологическая разведка.

*Paper studies the issue of an illegal extraction of amber in Ukraine. The authors try to highlight the factors that contribute to this socially negative phenomenon. It also discusses the effects of the illegal extraction of amber.*

*In order to solve this problem, the authors emphasized the need to define the conceptual basis for the formation of an effective mechanism of public administration of the economy sector associated with the extraction, processing and sale of amber, that is aimed at preventing illegal production and sale of amber.*

**Keywords:** raw amber, artisanal cooperative, smuggling, amber industry, subsoil use amber rocks, amber mines, prospector (diggers), amber exchange, an auction for the development of amber deposits, a simplified subsoil use, legalization of illegally extracted amber, geological prospecting.

Україна посідає друге місце у світі за запасами бурштину та перше за його якістю. Україна вирізняється найвищим у світі відсотком бурштину ювелірної якості в покладах (25 %) [1]. Потенційні запаси бурштину в надрах України, за підрахунками експертів, можуть становити від 2 до 10 тис т. До того ж невелика глибина залягання бурштину (лише 2–7 м) зумовлює низьку собівартість його видобування. Приповерхнєве залягання бурштину-сирцю дає змогу вести його видобуток без застосування складної та потужної гірничої техніки.

Окрім того, український бурштин є менш водонасиченим, ніж у інших країнах-лідерах видобутку бурштину, а відтак і легшим та здатним до значно більш філігранної обробки ювелірами. Однак дані щодо значних покладів бурштину в Україні не забезпечують останній пріоритетів у сфері обробки цього мінералу, а лідерами в цій галузі виробництва є Польща, Литва, Китай.

Незважаючи на те, що існують всі передумови для бурхливого розвитку на території України галузі економіки, пов'язаної з видобуванням бурштину, його обробкою та реалізацією, яка змогла би підвищити податкові надходження в державі, на цей час видобування бурштину здійснюється переважно нелегальним способом та збагачує передусім організовані злочинні угруповання та корумпованих службових осіб місцевих органів влади й правоохоронців, що покривають нелегальне видобування бурштину на півночі України у Волинській, Рівненській, Житомирській та Львівській областях.

Обсяг незаконно видобутого бурштину в Україні щонайменше складає від 150 до 300 тонн на рік, а його “тіньовий” ринок експертами оцінюється майже в півмільярда доларів [1].

Представники галузі, пов'язаної з видобутком, обробкою та реалізацією бурштину, стверджують про нелегальний ринок бурштину на рівні 90–95 %. На сьогодні близько 20–30 тисяч людей в Україні займаються незаконним промислом з видобутку бурштину.

Незаконний видобуток бурштину підриває екосистему областей та фактично призвів до екологічної катастрофи. Внаслідок незаконного видобутку бурштину-сирцю відбувається порушення структури рельєфу, екологічного стану ґрунтів, знищення лісових ресурсів. Зокрема, видобуток бурштину помповим методом завдає значної шкоди ґрунтовим водам. Так, незаконний видобуток бурштину призвів до того, що у Рівненській області за останні роки знищено родючий шар ґрунту на площі понад 150 га землі, пошкоджено більше 400 га лісу, в Житомирській – пошкоджено майже 200 га земель лісогосподарського призначення [6]. Лише ухвалення відповідних рішень на законодавчому рівні та належний контроль з боку держави дозволить упорядкувати галузь та вберегти регіони від екологічної катастрофи.

Поряд з екологічними наслідками незаконного видобування бурштину можна виділити й соціальні, до яких, зокрема, належать: підвищення рівня криміногенної обстановки в регіонах Полісся, високий рівень травматизму та смертності серед старателів через недотримання правил безпеки, зростання соціальної напруги через конфлікти між старателями та правоохоронцями. До економічних наслідків можна віднести: збитки у лісовому та водному господарстві, деградацію ґрунтів, втрату для держави значних обсягів бурштину-сирцю, що набагато перевищують обсяг законного видобування, недоотримання митних зборів, загальнодержавних та місцевих податків і зборів.

Великі території розповсюдження родовищ бурштину, закритість місцевості (ліси, посадки), віддаленість від населених пунктів, відносна дешевизна та простота технології кустарного видобування бурштину через його приповерхнєве залягання

призводять до масового несанкціонованого видобування бурштину приватними особами, старательськими артілями, іншими підприємницькими структурами. Видобутий таким чином бурштин закупляється як легальними комерційними, так і незареєстрованими посередницькими структурами та переважно контрабандою вивозиться для подальшої переробки за межі України (у Польщу, Китай тощо).

Масштабна реалізація українського бурштину на експорт знижує доступність бурштинової сировини для переробки в Україні, що призводить до підвищення цін на внутрішньому ринку та несприятливо позначається у цілому на розвитку бурштинової галузі в державі.

Іншими причинами справжнього вибуху нелегального старательського видобутку бурштину на Поліссі є: запутане правове регулювання надрокористування, надмірна складність процедури отримання спеціального дозволу на користування надрами бурштиноносних порід, необхідність отримання цілої низки дозволів, рішень і погоджень для початку видобування корисних копалин, зростання цін на бурштин на світовому ринку дорогоцінного каміння, дедалі більше зубожіння населення на Поліссі, низький рівень зайнятості, високий рівень корупції у правоохоронних органах та органах виконавчої влади, незначна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин, недосконала система обліку видобутого бурштину на легально функціонуючих підприємствах.

На території України є ряд підприємств, які займаються розробкою родовищ бурштину на підставі спеціального дозволу на користування надрами. Законодавчих підстав для недопущення приватних компаній до видобутку бурштину немає.

Зокрема, у галузі, пов'язаній з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, працюють такі державні підприємства, як ДП “Бурштин України”, ДП “Укрбурштин” ДАК “Українські поліметали” та ДП “Українська геологічна компанія”.

Так, “Укрбурштин” є дочірнім підприємством Державної акціонерної компанії “Українські поліметали”. ДАК “Укрполіметали” перебуває в управлінні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

У свою чергу, ДП “Бурштин України” було створено в кінці 2005 р. на базі бурштинових шахт та активів ДП “Укрбурштин” ДАК “Українські поліметали”, оскільки на той час було прийнято рішення про доцільність банкрутства ДП “Укрбурштин”.

Зараз ДП “Бурштин України” підконтрольне Державній службі геології та надр України (Держгеонадра).

7 жовтня 2015 року була припинена процедура банкрутства держпідприємства “Укрбурштин”, яка тривала 12 років. Банкрутство “Укрбурштину” “проводилось” з метою встановлення контролю над його активами через бізнес-структури його кредиторів.

Отже, на сьогодні діяльність державних підприємств у галузі, пов'язаній з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, виявилась неефективною та нерентабельною. На зазначених підприємствах довгі роки не змінюється асортимент, використовується застаріле обладнання, значна частина продукції є неконкурентоспроможною не тільки на світовому рівні, а й на внутрішньому ринку.

До зазначеного вище слід додати, що, як заявляють експерти, на сьогодні у сегменті видобутку бурштину в Україні почався переділ сфер впливу.

Нелегальним видобутком бурштину переважно зайняті представники великих бізнес-структур чи ФПГ, а також організовані злочинні угруповання. Таку незаконну діяльність з видобутку та контрабанди бурштину “кришують” співробітники

правоохоронних органів (Національної поліції України, СБУ, прокуратури), представники добровольчих батальйонів та місцевих органів влади.

Сьогодні відбувається боротьба з незаконними копачами-старателями на ринку бурштину, на тлі якої також посилюються розборки кримінальних угруповань за контроль над бурштиновими потоками та безпосередньо містом Рівне як перевалковим центром (пунктом) у процесі контрабанди бурштину. Проте ця боротьба не приводить до істотних позитивних результатів щодо зменшення кількості кримінальних правопорушень у сфері видобутку бурштину.

Питання припинення незаконного видобутку бурштину потребує вирішення багатьох проблем: щодо дозвільних процедур, раціональних та сучасних методів добування бурштину, виділення земельних ділянок для видобутку бурштину, їх подальшої рекультиваци, дотримання видобувачами вимог трудового законодавства, охорони навколишнього природного середовища, охорони праці, нормативних вимог щодо належного перевезення, зберігання, охорони та реалізації бурштину тощо.

З метою припинення незаконного видобутку бурштину в Україні передусім вважаємо за необхідне усунути чинники, що призводять до зазначених соціально негативних явищ.

*По-перше*, є недосконалою чинна регуляторна нормативно-правова база з питань забезпечення сталого розвитку вітчизняної галузі економіки, пов'язаної з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, тому виникла об'єктивна потреба у розв'язанні зазначених проблем, розглянувши на засіданні РНБОУ питання щодо розроблення Концепції створення цивілізованого ринку бурштину України з визначенням чітких правил участі у ньому. Реалізація Концепції потребує удосконалення законодавчої бази шляхом як прийняття закону про видобування бурштину, так й внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність щодо видобування, зберігання, перевезення, обробки та реалізації бурштину.

Визначення концептуальних засад формування дієвого механізму державного управління галуззю економіки, пов'язаною з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, спрямованого на запобігання незаконному видобутку та продажу бурштину та мінімізацію наслідків від цих суспільно небезпечних дій, забезпечить ефективне функціонування вітчизняного ринку бурштину та підвищення податкових надходжень держави.

Необхідність концептуального визначення основних засад державної політики з питань забезпечення створення цивілізованого ринку бурштину України також зумовлена тим, що в умовах фінансово-економічної кризи значного поширення в поліських регіонах України набула незаконна діяльність з користування надрами на ділянках проявів бурштину. Така діяльність проводиться без дотримання безпечних умов праці та вимог природоохоронного законодавства, що призводить до травмування та загибелі людей, варварського ставлення до природи та ландшафтів, втрат державного бюджету, а крім того, сприяє росту "тіньового" сектору економіки та підтримує несприятливу криміногенну обстановку в цих регіонах. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у галузі економіки, пов'язаної з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, набуває особливого значення.

В основу зазначеної Концепції мають бути покладені принципи функціонування бурштинової галузі як єдиного комплексу, орієнтованого на підвищення конкурентних переваг, ефективного використання природних ресурсів, збільшення випуску якісної бурштинової продукції, надання рівних можливостей для

вітчизняних суб'єктів господарювання усіх форм власності, зайнятих у бурштиновій галузі, а також легалізації підприємницької діяльності з видобутку бурштину окремими громадянами-старателями та іншими суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність у зазначеній галузі без належного оформлення відповідних дозвільних документів.

Реалізація Концепції дасть змогу провести комплексне реформування вітчизняної галузі видобування, оброблення та реалізації бурштину з підвищенням ефективності її функціонування, а також закладе основи для довгострокового розвитку в Україні бурштинової галузі.

Заходи з реалізації Концепції сприятимуть розвитку регіонів України з бурштиноносними покладами за рахунок легального і прозорого механізму використання надр. Впровадження Концепції дозволить створити додаткові робочі місця для місцевого населення і зберегти навколишнє природне середовище для наступних поколінь. Крім того, легалізація видобутку бурштину в Україні дозволить суттєво поповнити дохідну частину державного бюджету.

*По-друге*, необхідно створити в Україні центри торгівлі бурштином (бурштинові біржи), як в Гданську (Польща), які мають стати єдиним майданчиком легальної торгівлі видобутих бурштином. При цьому для виключення монополії така біржа має бути не одна.

Перехід на біржову форму продажу бурштину сприятиме:

установленню справедливої ціни на бурштин на основі реального співвідношення попиту і пропозиції на бурштин виходячи з ринкової кон'юнктури;

формуванню конкурентного середовища для покупців і продавців бурштину;

спрощенню процедури пошуку потенційних покупців бурштину;

створенню можливостей для здійснення оптової торгівлі бурштином.

*По-третє*, слід чітко регламентувати механізм проведення аукціонів на розробку бурштинових родовищ з метою встановлення прозорої процедури надання спеціальних дозволів на користування надрами, а також законодавчо регламентувати процес створення старательських артілей у бурштиновій галузі зі спрощеним надрокористуванням.

*По-четверте*, слід провести перевірку фінансово-господарської діяльності державних підприємств та легально працюючих у бурштиновій галузі приватних компаній з метою ліквідації каналів збуту видобутого старателями бурштину. Саме через ці підприємства відбувається легалізація незаконно видобутого бурштину.

Так, легальний видобуток бурштину за обсягами значно поступається нелегальному. Наприклад, ДП “Бурштин України” офіційно “видобуває” лише 2-4 тонни бурштину в рік, керівництво “Укрбурштину” наголошує, що річний обсяг їх видобутку бурштину-сирцю становить 3,5 тонни, в той час як обсяг нелегального видобутку бурштину в Україні, в цілому, досягає сотень тонн.

Великого розголосу набув скандал з вилученням органами внутрішніх справ у 2015 р. у Рівненській області 2,6 тонн нелегально видобутого низкою приватних підприємств бурштину, орієнтовна вартість якого, за деякими даними, складала 60 млн грн. [2]. У подальшому ДП “Укрбурштин” заявило, що цей бурштин нібито належить йому і був видобутий законно під його керівництвом зазначеними приватними підприємствами, чим викликало в ЗМІ шквал критики з приводу справжніх обсягів видобутку бурштину державними підприємствами, які працюють у даній галузі діяльності [3].

Деякі аналітики навіть наголошували, що підприємство “Укрбурштин” був навмисно введений у стадію банкрутства з метою його використання як прикриття

незаконних схем розробки надр для легалізації через приватні компанії незаконно видобутого бурштину.

Крім того, навесні 2015 р. СБУ повідомила про розкриття протиправної схеми, організованої високопосадовцями-чиновниками з присвоєнням корисних копалин та навмисним доведенням до банкрутства ДП “Бурштин України”. Зокрема, було заявлено, що у серпні 2014 р. колишні посадові особи Державної служби геології та надр України разом з керівниками державного підприємства “Бурштин України” уклали завідомо збиткові угоди з підконтрольними їм структурами нібито з геологічного вивчення родовищ бурштину на території Рівненської області [4]. Встановлено, що під виглядом геологічної розвідки був налагоджений незаконний видобуток бурштину. Результати цього видобутку ніде документально не фіксувались. Кошти від реалізації неврахованого бурштину розподілялися між учасниками цієї протиправної схеми.

У 2015 р. правоохоронними органами Рівненської області було розпочато 177 кримінальних проваджень за фактами незаконного видобутку бурштину (ст. 240 КК “Порушення правил охорони або використання надр”). Для розгляду до місцевих судів було направлено обвинувальні акти за 42 кримінальними провадженнями, при цьому було вилучено 26 кг бурштину, 69 мотопомп та 18 транспортних засобів, які використовувались як знаряддя для протиправного промислу [5, с. 15].

Отже, за умови переведення нелегального видобутку бурштину в законну площину Україна має усі передумови, щоб стати одним зі світових лідерів з експорту бурштину. Створення бурштинових бірж та жорсткі правила обліку видобутого бурштину призведуть до істотного скорочення частки “тіньового” ринку бурштину.

З цією метою державна політика у галузі видобутку бурштину-сирцю, його обробки та реалізації бурштину та виробів з нього та щодо подальшого інтенсивного розвитку зазначеної галузі, у тому числі діяльності з геологічного вивчення бурштиноносних надр, має базуватися на таких принципах:

створення прозорих та зрозумілих умов для діяльності суб’єктів господарювання у галузі видобутку бурштину-сирцю та його подальшого обігу. Для здійснення видобування бурштину необхідно отримати у встановленому порядку відповідні дозвільні документи; видобувні роботи повинні проводитися спеціалізованими підприємствами (у тому числі приватними) з дотриманням технологічних умов та умов безпеки;

сприяння розвитку конкурентних відносин у галузі видобутку бурштину-сирцю та його подальшого обігу;

підвищення зайнятості населення;

забезпечення раціонального використання надр;

забезпечення охорони довкілля у процесі видобутку бурштину-сирцю.

Слід також враховувати необхідність чіткого нормативного врегулювання геологічного вивчення покладів бурштину у надрах. Видобуванню бурштину має обов’язково передувати геологічне вивчення родовищ з метою забезпечення якомога раціональнішого та ефективнішого користування надрами.

Технічне переозброєння державних підприємств (ДП “Бурштин України” та ДП “Укрбурштин” ДАК “Українські поліметали”) у галузі, пов’язаній з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, дозволить підвищити конкурентоспроможність продукції, що випускається, розширити номенклатуру виробів з бурштину.

Бурштин в Україні може стати однією з найбільш вигідних бюджетонаповнюючих корисних копалин. Окремі родовища цього мінералу можуть давати значний прибуток при відносно невеликих затратах часу та коштів на їх геологорозвідку та освоєння. З усіх видів природного кольорового каміння України бурштин на сьогодні є найбільш конкурентоспроможним. Реалізація готових високохудожніх виробів з бурштину є надійним джерелом поповнення державного бюджету коштами, у тому числі валютними.

Таким чином, галузь з видобування бурштину-сирцю, його обробки та реалізації бурштину та виробів з нього має стати одним з основних можливих драйверів зростання поліських регіонів країни.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мінприроди виступає за створення Української бурштинової біржі / Прес-служба Міністерства екології та природних ресурсів // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=248369025&cat\\_id=248817973](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=248369025&cat_id=248817973).

2. МВС затримало рекордно велику партію “експортного” бурштину на \$3 млн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dt.ua/UKRAINE/mvs-zatrimalo-rekordno-veliku-partiyu-burshtinu-na-3-mln-na-eksport-180651\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/mvs-zatrimalo-rekordno-veliku-partiyu-burshtinu-na-3-mln-na-eksport-180651_.html).

3. У держкомпанії “Укрбурштин” стверджують, що вилучені 2,6 тонни бурштину належать їм / За матеріалами Інтерфакс-Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dt.ua/ECONOMICS/u-derzhkompaniyi-ukrburshtin-stverdzhuyut-scho-vilucheni-2-6-tonni-burshtinu-nalezhat-yim-180776\\_.html](http://dt.ua/ECONOMICS/u-derzhkompaniyi-ukrburshtin-stverdzhuyut-scho-vilucheni-2-6-tonni-burshtinu-nalezhat-yim-180776_.html).

4. Садовник А. СБУ запідозрила : це не розвідка, а корупція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rivnepost.rv.ua/showarticle.php?art=043308>.

5. Біленчук П., Карповець Б. “Бурштинова” злочинність – витоки, сучасний стан і шляхи подолання // Юридичний вісник України. – 2016. – № 17. – С. 14–15.

6. Ігнорування наслідків незаконного видобутку бурштину може призвести до екологічної катастрофи – Світлана Коломієць / Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/4046-ihnoruvannia-naslidkiv-nezakonnoho-vydobutku-burshtynu-mozhe-pryzvesty-do-ekolohichnoi-katastrofy-svitlana-kolomiiets>.

Отримано 05.12.2016