

УДК 658:622.37(477)

С. Ю. Пащенко,
молодший науковий співробітник
Інституту телекомунікацій і глобального інформаційного простору НАН України

«СТАРАТЕЛЬСТВО» В УКРАЇНІ – ЕКОНОМІЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Автором поставлено завдання осучаснити розуміння поняття «старатель», висвітлити питання формування цілеспрямованої загальнодержавної й регіональної політики стосовно діяльності, пов'язаної з видобуванням в Україні самоцвітного природного каменю. Показані можливості легалізації та розвитку любительської та старательської діяльності шляхом децентралізації і спрощення дозвільних процедур, що у свою чергу сприяє створенню умов для більш ефективного використання сировинної бази напівдорогоцінного і дорогоцінного каміння.

The author tasked modernize understanding of the concept of "staratel", revealing the problems single-minded national and regional policies on activities related to mining in Ukraine, semi-precious natural stone. The possibilities and the legalization of recreational and artisanal activities through decentralization and simplification of licensing procedures, which in turn helps to create conditions for a more efficient use of raw materials of gems and semi-gems.

Ключові слова: економічно-правові аспекти, напівдорогоцінне, дорогоцінне каміння, самоцвітне каміння, ресурсна база, ринкова оцінка, старатель, надрокористування.

Keywords: economic and legal aspects, semi-gem, gem stones, natural resources and market assessment, prospector, subsoil use.

Вступ. Природні самоцвіти є однією з важливих як у соціальному (культурно-естетичному), так і в прикладному відношенні груп корисних копалин, що охоплює досить значну кількість мінералів і гірських порід. Всі самоцвіти входять до категорії рідкісних утворень. Так, із більш ніж 3000 відомих на сьогоднішній день мінеральних видів, як дорогоцінне каміння, виділяються не більше 70 видів. Це прозорі і напівпрозорі відмінності мінералів з відносно високою твердістю та красивим забарвленням. Фото 1.

Властивості багатьох самоцвітів (наприклад, алмазу, топазу, берилу, бурштину та інших) визначають їх важливу роль для технічного прогресу і розвитку галузей промисловості таких як приладобудування, радіоелектроніка, машинобудування та інші. Вони ж становлять основу ювелірної справи.

В Україні ресурсна база більшості самоцвітів, за окремими винятками (Клесівське родовище бурштину та Волинське родовище топазу, берилу і п'єзокварцу), на жаль, не сформована. Мінерали-самоцвіти добуваються, здебільшого, кустарним способом любителями самоцвітного каміння, самодіяльними старателями для поповнення своїх колекцій, продажу, виготовлення ювелірних виробів, сувенірів та виробів прикладного мистецтва. В цьому відношенні починає формуватись ринок і виникає потреба в його розвитку та регулюванні.

Постановка задачі. Метою даної статті є екологічна оцінка стану родовищ, аналіз діючих організаційно-економічних і правових механізмів видобутку, реалізації та використання самоцвітної сировини. Визначення сучасного тлумачення терміну «старатель». Розробка пропозицій з удосконалення нормативно-правового та організаційно-господарського регулювання пошукових і видобувних робіт щодо каменесамецвітної сировини з урахуванням участі самозайнятих осіб (старателів) та впровадження спрощеного дозвільного підходу щодо старательської діяльності.

Результати дослідження. Перш ніж перейти до дослідження економічно - правових аспектів, визначимо історію й зміст самого поняття «старатель».

Поняття і термін «старатель» виникли ще за часів Російської Імперії приблизно наприкінці 18 століття і переважно стосувався робітників, які самостійно, або групами займались видобутком золотого піску та дорогоцінного каміння на Уралі та в Сибіру. Словник С.І. Ожегова дає таке визначення терміну: "Старатель - Рабочий, занимающийся кустарной добычей золота». Схоже тлумачення дає П. П. Падучев: "*Старатель* - тот, кто по своей охоте работает на добыче золота. Во время крепостного права на уральских заводах беглые нередко делались "старателями, занимавшимися тайной разработкой золотых песков, с большим мастерством и знанием дела отыскиваемых в горных покатосях, долинах и на дне горных речек и ручьёв"[1]. За часів Радянської влади старателі почали зникати разом з приватним капіталом і згадувались лише в творах П.П. Бажова, О.С.Ферсмана та спогадах сучасників. Тільки наприкінці 80-х, початку 90-х років з розвалом Радянського Союзу на теренах колишніх республік почав відроджуватись ринок самоцвітів. В Україні, яка має найбільше у Європі Волинське родовище п'єзокварцу і одне з найбільших Клесівське родовище бурштину, виникли передумови, що нагадували Урал в 18-19 століттях, коли цілі села почали займатись видобутком, обробкою та реалізацією самоцвітної сировини та художніх виробів.[2]. Тобто в Україні зародився старательський промисел.

У сучасному тлумаченні, на нашу думку, старатель – це особа, яка займається знаходженням та видобутком певних видів корисних копалин у кустарний спосіб - без допомоги важкої техніки, або з разовим і локальним її використанням. Об'єктами старательського видобутку є дорогоцінне та напівдорогоцінне каміння, дорогоцінне каміння органогенного утворення, геологічні та палеонтологічні зразки, метеоритна речовина (окрім сучасних падін), та самородні метали.

В 90-ті роки на Волинському родовищі кожен бажаючий мав змогу займатись «старательською» справою. Безумовно, багато хто з видобувачів покращив свій матеріальний стан, але відсутність простих правил пошуку і видобутку, контролю за їх дотриманням і, більш за все, культури видобутку призвело до досить руйнівних наслідків для навколишнього середовища. Фото 2, 3.



Фото 1. Волинське родовище. Димчастий кварц на відвалах біля шахти N 6. Фото автора



Фото 2. Волинське родовище, околиці шахти N 6. Фото автора



Фото 3. Волинське родовище, шахта N 2. Фото автора

Схожа ситуація зараз склалася й у Рівненській області на родовищах бурштину. Державна служба геології та надр (далі ДСГН) повідомляє : «Ситуація з видобутком та переробкою бурштину шороку погіршується. Незважаючи на зусилля правоохоронних органів продовжується несанкціонований видобуток бурштину та контрабандне вивезення його за межі держави. За оцінками правоохоронних органів нелегальний видобуток бурштину більш ніж у 5 разів перевищує видобуток державного підприємства «Бурштин України» ... (фото 4) На думку фахівців, головною причиною у затримці геологічного вивчення та підготовки перспективних родовищ на бурштин, якнайшвидшої передачі ділянок надр у користування (вирішується питання їх охорони та недопущення самовільного видобутку бурштину) є зволікання у часі при виділенні земельних ділянок під розробку чи геологічне вивчення надр органами місцевого самоврядування.» (лист 03082012 №7050101/0412) .



Фото 4. Наслідки нелегального видобутку бурштину. Рівненська обл. [9]

Місцеві жителі, або любителі самоцвітного каміння з інших міст та країн, які відвідують родовища дорогоцінного каміння з метою збору зразків заради продажу, поповнення власної колекції або обмінного фонду, згідно з вищезазначеним визначенням, є старателями, бо займаються пошуком і видобутком дорогоцінного каміння. Перед початком роботи, згідно із законом, їм необхідно отримати спеціальний дозвіл на користування надрами (Стаття 19 Кодекс про надра) [6]. ДСГН дає посилання на постанову Кабміну від 30.05.2011 №615 "Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами" де, на думку ДСГН, йдеться про спрощення порядку отримання дозвільних документів. Детально розглянувши цю постанову ми бачимо повну невідповідність тверджень про спрощення реальному стану. Згідно з постановою "рішення про надання дозволу без проведення аукціону приймається протягом 60 днів після надходження заяви разом із зазначеними документами у повному обсязі." (П.8)

"Надання надр у користування, за винятком надання надр на умовах угод про розподіл продукції, погоджується заявником з:

- Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідними обласними, Київською й Севастопольською міськими радами - на користування ділянками надр з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення...;

- відповідними районними, міськими, селищними, сільськими радами - на користування ділянками надр, що містять корисні копалини місцевого значення".

З Мінприроди погодження розповсюджується на всі види користування надрами, а з Держгірпромнаглядом - на геологічне вивчення з дослідно-промисловою розробкою та видобування, а також для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, і для створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, рекреаційно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади тощо). (П. 9) [3].

Додаткові обмеження вводить Державна податкова служба України. Згідно з листом від 06.02.2012 р. N 3443/7/17-1217 "Суб'єкти господарювання, які здійснюють видобуток, виробництво та реалізацію дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, у тому числі ювелірних виробів, не можуть застосовувати спрощену систему оподаткування" [4].

Скасування ліцензування операцій з дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органогенного утворення та напівдорогоцінним камінням, по суті, не вирішило проблем старателів та не призвело до припинення діяльності з незаконного видобутку. Зокрема, діюча стаття 189-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення прямо вказує на встановлення штрафних санкцій за порушення норм, зазначених у вже скасованих ліцензійних умовах: "Порушення затверджених норм використання, норм втрат дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, норм повернення їх у вигляді відходів і брухту у процесі виробництва, встановленого порядку обліку або відсутність такого обліку, незабезпечення належних умов зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння у процесі виробництва, встановленого порядку реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, встановленого порядку збирання і здавання їх відходів та брухту - тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності від восьми до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян." [5].

Для старателя зазначені норми, за суттю, мають **заборонний характер**. Як наслідок, це призводить до виникнення нелегальних копанок, а представники влади, зважаючи на порівняно невеликі масштаби видобутку, іноді заплічують очі на існування цієї проблеми.

Закордонний досвід свідчить, що питання старательської діяльності знаходить своє вирішення і власники ділянок, на яких розташовані родовища чи прояви корисних копалин, мають з цього прибуток. Яскравим прикладом втілення в життя практики спрощеної дозвільної системи може слугувати штат Арканзас. «У цьому самому бідному штаті в США знаходиться родовище алмазів "Алмазний кратер" у районі міста Мерфрисборо. Район родовища оголосили національним парком і кожний бажачий, заплативши за вхід 6 доларів, може провести там цілий день у пошуках алмазів, причому всі знахідки він залишає собі. Єдина умова - це застосування кустарних методів видобутку." [7]. Державною Думою Російської Федерації була зроблена спроба відрегулювати діяльність старателів. В першому читанні прийнято закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" де фактично легалізується старательська діяльність, а органам місцевого самоврядування надаються повноваження видавати ліцензії на здійснення старательської діяльності. Але цей закон не був підписаний президентом і в подальшому не розглядався [8]. В Україні, в рамках затвердженої Верховною Радою в 2011 році "Програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року", держава зафіксувала свою увагу на розвитку ресурсної бази самоцвітної сировини. Визнано економічну вигоду, пов'язану з її освоєнням, перспективи і розширення тощо, а відтак визначається потреба в реалізації відповідної державної політики.

На шляху впорядкування діяльності зі збирання й обробки каменесамецвітної сировини, враховуючи її соціально-економічну й культурну значимість, пропонується:

- внести зміни в законодавство, зокрема, у Податковий кодекс України, якими б спеціальні податкові режими поширювалися на діяльність, пов'язану зі збиранням та обробленням дорогоцінного та напівдорогоцінного каміння, геологічні та палеонтологічні зразки, метеоритну речовину (окрім сучасних падін) та самородні метали (з наданням такої діяльності статусу старательської);

- прийняти окремий нормативний акт (на рівні Указу Президента, Постанови Кабінету Міністрів України чи доповнень до деяких законів), яким би запроваджувався спрощений дозвільний порядок збирання та оброблення дорогоцінного та напівдорогоцінного каміння, геологічних та палеонтологічних зразків, метеоритну речовину (окрім сучасних падін) та самородних металів (з наданням такої діяльності статусу старательської);

- впровадити спеціальну старательську ліцензію (або патент) на пошук, видобуток та продаж дорогоцінного та напівдорогоцінного каміння, геологічних та палеонтологічних зразків, метеоритної речовини (окрім сучасних падін) та самородних металів, які видобуваються на Україні, максимально спростивши її видачу аж до продажу на місцях видобутку по фіксованій ставці;

- узаконити застосування спрощеної системи оподаткування для осіб, які займаються старательською діяльністю;

Висновки: Враховуючи особливості сфери поведінки з самоцвітним камінням питання заохочення і регулювання старательської і любительської діяльності має бути віднесено до прерогатив регіонів. Це стосується і встановлення ставок податків для фізичних осіб (в рамках норм щодо спеціальних податкових режимів). Разом з тим, в організаційно-економічному відношенні контроль щодо ресурсного обліку і використання має базуватися на нормативно-правових регламентах державного рівня.

Введення категорії старательського промислу і її трансформація в різні форми малого підприємництва, ощадлива регламентація цієї діяльності з податкової точки зору, а також створення на відповідній базі туристично-привабливих об'єктів може стати суттєвим позитивним соціально-економічним фактором для регіонів, а для окремих з них – певним брендом.

Список використаних джерел

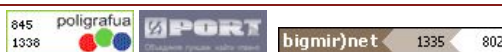
1. Уральская библиотека. Лучшие статьи и книги о Урале: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.urbibl.ru/Knigi/birukov/11.htm>
2. Википедія. Свободна енциклопедія: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/промыслов>
3. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF>
4. Профін Винс. Державна податкова служба України. Лист від 06.02.2012 р. N 3443/7/17-1217: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.profiwins.com.ua/uk/letters-and-orders/gna/2679-3443.html>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page11>
6. Про надра. Кодекс від 27.07.1994 № 132/94-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80/ed20120101>
7. Пашенко Є.Ю. «Старательське діло» у Володарськ-Волинському районі Житомирської області/ Є.Ю. Пашенко // Геолог України 2007. - №3 - С. 84-86.

8. Законы России. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Постановление от 13 июня 2002 г. N 2850-III ГД О проекте федерального закона N 122473-3

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_767/doc767a808x909.htm

9. Еженедельник 2000. «Кони» вымывают «солнце». Клесов – эпицентр янтарных залежей и его теневой добычи [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://2000.net.ua/2000/derzhava/problemy/47206>

Стаття надійшла до редакції 15.11.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"