

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ГОСПОДАРСЬКИЙ ПРОЦЕС

УДК 34.346.3

<https://doi.org/10.31548/law2021.01.012>

ДОГОВОРИ ТА ДОЗВІЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВИДОБУТКУ БУРШТИНУ

О.Ю. ПІДДУБНИЙ, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного та господарського права,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: piddubnyi@outlook.com

І.В. ЛЕБІДЬ, аспірант
кафедри цивільного та господарського права
(науковий керівник – д.ю.н., професор О.Ю.Піддубний),
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: lebidinna@ukr.net

Анотація. У статті здійснюється аналіз договорів та дозвільного регулювання у сфері видобутку бурштину.

Наголошується на тому, що Україна з перших років проголошення незалежності почала освоювати місцеві родовища бурштину і відразу ж наштовхнулася на проблеми, аналогічні з тими, що мають бурштинові комбінати Росії, Польщі: відсутність захисту природних ресурсів від розграбування й знищення, розкрадання на всіх стадіях пошуково-розвідувальних робіт, нелегальний видобуток і оборот бурштину, несанкціонований державою промисел «старателів» (копачів) тощо. Україна посідає друге місце в світі за покладами бурштину, який до того ж вирізняється найвищим у світі відсотком бурштину ювелірної якості.

Визначається, що проблема незаконного видобутку бурштину стала особливо актуальною, оскільки значно виросли випадки та обсяги такого видобутку. Також питання незаконного видобутку та вивезення бурштину за кордон активно обговорюється в ЗМІ, оскільки часто в результаті журналістських розслідувань виявляється, що чиновники та високопосадовці відіграють значну роль в підтриманні цього тіньового бізнесу і отримують чималу вигоду з нього, що правда, офіційно ці слухи не підтверджуються.

Робляться висновки, що в сучасних умовах на порядку денному стоїть гостро питання дозвільного регулювання легального видобутку бурштину та покарання суб'єктів його нелегального видобутку. Суттєвим прогресом у дозвільному регулюванні стало прийняття Верховною Радою України у грудні 2019 року За-

кону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання питання видобутку бурштину» № 2240, яким було внесено відповідні зміни до Кодексу України про надра, де було визначено новий вид надрокористування «геологічного вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ», а також наявності обов'язкового дозволу на спеціальне надрокористування для суб'єктів користування бурштиновими надрами.

Ключові слова: бурштин, надра, договір, дозвіл, незаконний видобуток, аукціон, дозвільне регулювання, надрокористування

Актуальність.

Україна з перших років проголошення незалежності почала освоювати місцеві родовища бурштину і відразу ж наштотхнулася на проблеми, аналогічні з тими, що мають бурштинові комбінати Росії, Польщі: відсутність захисту природних ресурсів від розграбування й знищення, розкрадання на всіх стадіях пошуково-розвідувальних робіт, нелегальний видобуток і оборот бурштину, несанкціонований державою промисел «старателів» (копачів) тощо. Україна посідає друге місце в світі за покладами бурштину, який до того ж вирізняється найвищим у світі відсотком бурштину ювелірної якості.

Верховна Рада 19 грудня підтримала у другому читанні та в цілому законопроект № 2240 про врегулювання видобутку бурштину. Він, зокрема, встановлює кримінальну відповідальність за незаконний видобуток та вводить єдиний дозвіл на розвідку.

В останній час ця тема стала особливо актуальною, оскільки значно виросли випадки та обсяги такого незаконного видобутку бурштину. Також питання незаконного видобутку та вивезення бурштину за кордон активно обговорюється в ЗМІ, оскільки часто в результаті журналістських

розслідувань виявляється, що чиновники та високопосадовці відіграють значну роль в підтриманні цього тіньового бізнесу і отримують чималу вигоду з нього, що правда, офіційно ці слухи не підтверджуються.

У зв'язку із тим, що було прийнято досить важливий законодавчий акт, який певним чином упорядковує правове становище бурштину, а також запроваджує наявність спеціального дозволу за користування таким видом надр, постає необхідність у дослідженні таких дозволів через призму законодавчого регулювання.

Метою дослідження виступає правовий аналіз договірної та дозвільного регулювання у сфері видобутку бурштину.

Проблематика організаційно-правового упорядкування видобутку бурштину в Україні була досліджена у працях таких науковців: Д.О. Алексєєва-Процюк, В. В. Галунько, І.В. Гиренко, П.В. Діхтієвський, С.О. Короед, Є.Ю. Пашенко, С.М. Наумов, О.П. Світличний В.В. Галунько. О.В. Гулак та багато інших.

Результати.

Договірна сутність яскраво проявляється у відносинах користування надрами на умовах угод про розподіл

продукції. Угода про розподіл продукції є однією з найбільш ефективних форм залучення іноземних інвестицій в розробку родовищ мінеральних ресурсів України, оскільки вона відповідає одночасно інтересам інвесторів та держави, дозволяє пристосувати умови кожної окремої угоди під унікальний проект, а також володіє достатньою гнучкістю для успішної реалізації довгострокових угод з різним рівнем ризику та складності (Баранецький, 2006: 8). Міжнародний досвід використання подібного характеру інвестиційних програм у сфері розробки корисних копалин свідчить про їх високу ефективність.

Для початку варто відмітити, що правове регулювання бурштину (бурштинової промисловості) визначається на рівні досить значної кількості нормативно-правових актів, що мають поодинокі статті, що стосуються у тому числі дозвільного регулювання видобутку бурштину.

Так, на рівні Закону не визначено поняття бурштину, проте можливо загадати та зробити посилання на Постанову Кабінету Міністрів України (далі – Постанова КМУ) «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення», в якій вказано, що бурштин є сировиною ювелірною (дорогоцінне каміння) та внесений до переліку корисних копалин загально-державного значення.

Гулак О. В. говорила про те, що бурштин – це корисна копалина, дорогоцінне каміння, що утворилося внаслідок кристалізації (фосилізації) на протязі декількох мільйонів років смоли древніх хвойних дерев без доступу кисню. Сосна, із живиці якої утворився бурштин, латинською мовою іменується «пінус сукцинифе-

ра». Звідси і бурштин назвали «сукцинітом» (Гулак, 2015: 183).

У зв'язку із тим, що бурштин є різновидом надр та відноситься до корисних копалин, досить часто постає питання правового оформлення процесу надрокористування, що має назву спеціального надрокористування та вимагає обов'язкову наявність дозволу для суб'єкта користування бурштиновими родовищами.

Відповідно до ст. 14 Кодексу України про надра, одним із видів спеціального користування надрами є геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ).

Основи процедури отримання спеціального дозволу на використання надрами передбачена нормами Кодексу України про надра. Дозволи надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, Державною службою геології та надр України (далі – Держгеонадра). Перед цим необхідно попереднє погодження з відповідною радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби. Необхідно отримати гірничий відвід, який надають різні органи залежно від виду корисних копалин. І після всіх цих дій можна приступати до видобутку.

Нормативно-правовими актами, що визначають дозвільні процедури у сфері надрокористування, є такі Постанови Кабінету Міністрів України:

Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами;

Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами;

Положення про порядок надання гірничих відводів.

Усі три названі нормативні документи виконують економічне призначення, яке полягає у визначенні послідовності дій (юридичних фактів), вчинення яких може наділити зацікавлену особу можливостями використовувати надра при здійсненні господарської діяльності, а також у встановленні правових підстав для отримання державою плати від названої особи у зв'язку з набуттям нею статусу спеціального надкористувача. При цьому конкретні вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки не передбачаються, що можна простежити, проаналізувавши як перелік документів, необхідних для отримання дозволу, так і нормативно визначені стадії відповідних дозвільних процедур.

Варто відмітити, що відповідно до ст. 17 Постанови КМУ «Про затвердження порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» («під час продажу на аукціоні спеціального дозволу на геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислового розробку родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ), початкова ціна лота становить дві тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за 1 гектар відповідної ділянки бурштиноносних надр, що надається на умовах економічного ризику (нерівномірність залягання бурштину, недостатність геологічної інформації та неможливість проведення підрахунку ресурсів та запасів корисних копалин без проведення попередніх розвідувальних та/або видобувних робіт на певних територіях), з обов'язковим подальшим затвердженням оцінки запасів в установленому законодавством порядку».

На відміну від Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, окремі вимоги, які можуть сприяти попередженню порушення екологічної безпеки на стадії видачі гірничого відводу, визначені Положенням про порядок надання гірничих відводів. Зокрема, згідно з п. 15 вказаного Положення для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, гірничий відвід надається тільки щодо надр, геологічна будова, гідротехнічні та гідрогеологічні умови яких детально вивчені, а використання для зазначених цілей не ускладнить розроблення сусідніх родовищ і не призведе до проникнення в гірничі виробки, на земну поверхню і у водні об'єкти нафти, газу та інших речовин і матеріалів у разі їх підземного зберігання, а також стічних вод, що скидаються в надра, похованих у надрах шкідливих речовин і відходів виробництва (Евстигнеев, 2014: 104).

Надання спеціальних дозволів на користування надрами, крім випадків користування надрами на умовах угод про розподіл продукції, укладених відповідно до зазначеного Закону України «Про угоди про розподіл продукції», здійснюється після попереднього погодження з відповідною радою питання про надання земельної ділянки для зазначених потреб, крім випадків, коли у наданні земельної ділянки немає потреби.

У разі виконання окремих видів робіт, пов'язаних з користуванням надрами, особами, не зазначеними у спеціальному дозволі, відповідальність за виконання умов, передбачених спеціальними дозволами, несе суб'єкт, що отримав спеціальний дозвіл.

Щодо окремих видів користування надрами чи окремих користувачів надр можуть встановлюватись певні обмеження, передбачені законодавством України.

Власник спеціального дозволу на користування надрами не може дарувати, продавати або в інший спосіб відчувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вноситись як вклад у спільну діяльність.

Відповідно до ст. ст. 2,3 Постанови КМУ «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами», дозволи надаються Держгеонадрами переможцям аукціонів з їх продажу та без проведення аукціонів у випадках, передбачених пунктом 8 цього Порядку, крім корисних копалин місцевого значення на території Автономної Республіки Крим, дозволи на видобування яких надаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим згідно із цим Порядком. На кожний вид користування надрами в межах конкретної ділянки надається окремий дозвіл. Одному заявникові може надаватися дозвіл на видобування одного виду корисних копалин з кількох близько розташованих родовищ, якщо доцільність їх спільної розробки підтверджується відповідним рішенням Державної комісії України по запасах корисних копалин (далі – ДКЗ). У межах однієї ділянки надр можуть проводитися роботи з геологічного вивчення та видобування різних за видом корисних копалин за кількома дозволами. При цьому в угоді на користування надрами визначаються просторові межі та координати кожного виду корисної копалини. Використання земельних ділянок для потреб, пов'яза-

них з користуванням надрами, здійснюється надрокористувачами у порядку, встановленому законодавством.

Варто відмітити, що у лютому 2020 р., було внесено зміни до Про Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, які полягають у тому, що:

- виключається необхідність погодження з обласними, Київською та Севастопольською міськими радами, РМ АР Крим надання надр у користування для корисних копалин загальнодержавного значення та для цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;
- розширено перелік видів користування надрами, на які можна отримати спеціальний дозвіл, а саме: геологічне вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислова розробка родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промислова розробка родовищ);
- врегульовано процедуру погодження надання надр у користування у районі проведення АТО/ООС;
- передбачено можливість подання заяви та документів для отримання дозволу без проведення аукціону в електронній формі через Електронний кабінет надрокористувача, що надасть можливість реєструвати заяви на отримання адміністративних послуг.

Що стосується видачі дозволів на бурштин, то варто зазначити, що 17 липня 2020 р. відбулися перші онлайн-торги з продажу дозволів на легальний видобуток бурштину. За результатами проведених торгів було видано три дозволи строком на п'ять років, які надають право проводити геологічне вивчення та подальший видобуток бурштину на визначених ділянках («На Рівненщині вперше в Україні...»).

Також варто, зауважити що 19 грудня 2019 р., було прийнято досить вагомий законодавчий акт – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо урегулювання питання видобутку бурштину» № 2240 яким було веденно такі зміни, які у тому числі, стосувалися і дозвільного та договірною регулювання видобутку бурштину в Україні:

- за незаконне видобування корисних копалин – кримінальну, а за порушення встановлених законодавством обов’язкових вимог щодо видобутку корисних копалин – адміністративну;
- було забрано повноваження у обласних, Київської та Севастопольської міських рад щодо погодження надання надр у користування, що уповільнювало процедуру отримання дозволу;
- вводиться новий вид надрокористування як «геологічного вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ)»;
- встановлюється максимальний строк – 5 років та максимальної площі – до 10 га, на який видається спеціальний дозвіл на геологічне вивчення бурштиноносних надр та на промислову розробку. Такий строк унеможливить виснажливе використання надр;
- надрокористувачі звільняються від обов’язку отримання дозволу на зняття ґрунту;
- запроваджено тимчасовий мораторій на вивезення необробленого бурштину за кордон до 1 січня 2021 р.;
- на рівні закону закріплено порядок проведення аукціонів щодо продажу спеціальних дозволів на

користування надрами, які будуть проводитися шляхом електронних торгів для запобігання корупції;

- звільнянено від обов’язку отримати гірничий відвід для користувачів бурштиноносних надр;
- закріплюється мінімальну ціну, з якої стартує аукціон, а саме двісті неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за 1 гектар відповідної ділянки бурштиноносних надр.

Варто зауважити, що цим законодавчим актом, було запроваджено дозвільне регулювання легального видобутку бурштину в Україні, а також внесено відповідні зміни до Постанов Кабінету Міністрів України, якими визначено Порядок проведення аукціонів та видачі дозволів.

Висновки і перспективи.

На основі викладеного вище, можливо сказати, що в сучасних умовах на порядку денному стоїть гостро питання дозвільного регулювання легального видобутку бурштину та покарання суб’єктів його нелегального видобутку. Суттєвим прогресом у дозвільному регулюванні стало прийняття Верховною Радою України у грудні 2019 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо урегулювання питання видобутку бурштину» № 2240, яким було внесено відповідні зміни до Кодексу України про надра, де було вищначено новий вид надрокористування «геологічного вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ», а також наявності обов’язкового дозволу на спеціальне надрокористування для суб’єктів користування бурштиновими надрами.

Список використаних джерел

1. Баранецький І.О. Науково-методичні засади укладення та ефективної реалізації угод про розподіл продукції: автореф. дис. ... на здобуття наук.ступеня канд. екон. наук за спец.: 08.02.03 «організація управління, планування і регулювання економіки». Київ. 2006. 18 с.
2. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення: постанова КМУ від 12.12.1994 № 827. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-п#Text> (дата звернення 06.12.2020 р.).
3. Гулак О.В. Проблемні питання організаційно-правового упорядкування видобутку бурштину в Україні: виклики сьогодення. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія. Право. 2015. Вип. 218. С. 183–188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_prav_2015_218_30 (дата звернення 06.12.2020 р.).
4. Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994 № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text> (дата звернення 06.12.2020 р.).
5. Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. № 993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993-2020-п#Text> (дата звернення 06.12.2020 р.).
6. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615. Офіційний вісник України. 2011. № 45. Ст. 1832.
7. Про затвердження Положення про порядок надання гірничих відводів: постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. № 59. Зібрання постанов Уряду України. 1995. № 4. Ст. 94.
8. Евстигнеев А.С. Проблемы правового обеспечения экологической безопасности на стадии выдачи разрешений на специальное недропользование в Украине. Право. 2014. № 3. С. 102–108.
9. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14.09.1999 № 1039-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14#Text>(дата звернення 06.12.2020 р.).
10. На Рівненщині вперше в Україні видали дозвіл на легальний видобуток бурштину URL: https://zaxid.net/narivnenshchini_vpershe_v_ukrayini_vidali_dozvil_na_legalniy_vidobutok_burshtinu_n1505183(дата звернення 06.12.2020 р.).
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питання видобутку бурштину: Закон України від 19.12.2019 р. № 402-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-20#Text> (дата звернення 06.12.2020 р.).

References

1. Baranetsky, I.O. (2006). Scientific and methodical bases of conclusion and effective realization of agreements on distribution of production. Kiev, 18 (in Ukrainian).
2. On approval of the lists of minerals of national and local significance: Resolution of the Cabinet of Ministers of 12.12.1994 № 827. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-п#Text> (in Ukrainian).
3. Gulak, O.V. (2015). Problematic issues of organizational and legal ordering of amber mining in Ukraine: today's challenges. Scientific Bulletin of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine. Series. Law, 218: 183–188. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_prav_2015_218_30 (in Ukrainian).
4. Subsoil Code of Ukraine: Law of Ukraine of July 27, 1994 № 132/94-VR. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text> (in Ukrainian).
5. Procedure for conducting auctions for the sale of special subsoil use permits: Resolu-

- tion of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 23, 2020 № 993. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993-2020-p#Text> (in Ukrainian).
6. On approval of the Procedure for granting special permits for subsoil use: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 30, 2011 № 615. Official Gazette of Ukraine. 2011. № 45. Art. 1832 (in Ukrainian).
 7. On approval of the Regulations on the procedure for granting mining allotments: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 27, 1995 № 59. Collection of Resolutions of the Government of Ukraine. 1995. № 4. Art. 94 (in Ukrainian).
 8. Evstigneev, A.S. (2014). Problems of legal provision of ecological safety at the stage of issuing permits for special subsoil use in Ukraine. Law, 3: 102–108 (in Russian).
 9. On production sharing agreements: the law of Ukraine of September 14, 1999 № 1039-XIV. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14#Text> (in Ukrainian).
 10. For the first time in Ukraine, a permit for legal amber mining was issued in Rivne region Available at: https://zaxid.net/na_rivnenshhini_vpershe_v_ukrayini_vidali_dozvil_na_legalniy_vidobutok_burshtinu_n1505183 (in Ukrainian).
 11. On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Settlement of the Issue of Amber Mining: Law of Ukraine of December 19, 2019 № 402-IX. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-20#Text> (in Ukrainian).
-

O.Yu. Piddubnyi, I.V. Lebid (2021). AGREEMENTS AND PERMITTING REGULATION IN THE FIELD OF AMBER PRODUCTION. *Law. Human. Environment*, 12(1): 109-116. <https://doi.org/10.31548/law2021.01.012>.

Summary. *The article analyzes the contracts and licensing regulations in the field of amber mining.*

It is noted that Ukraine from the first years of independence began to develop local amber deposits and immediately encountered problems similar to those of amber plants in Russia and Poland: lack of protection of natural resources from looting and destruction, theft at all stages of exploration. exploration work, illegal amber mining and trafficking, illegal fishing by miners (diggers), etc. Ukraine ranks second in the world in terms of amber deposits, which also has the world's highest percentage of amber jewelry quality.

It is determined that the problem of illegal amber mining has become especially relevant, as cases and volumes of such amber production have grown significantly. The issue of illegal amber mining and smuggling is also widely discussed in the media, as journalistic investigations often show that officials and high-ranking officials play a significant role in sustaining and benefiting from this shadow business, although these rumors are not officially confirmed.

It is concluded that in modern conditions the issue of permitting regulation of legal amber mining and punishment of subjects of its illegal mining is on the agenda. Significant progress in permitting regulation was the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine in December 2019 of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Settlement of Amber Mining» № 2240, which amended the Subsoil Code of Ukraine, which introduced a new species subsoil use «geological study of amber subsoil, including experimental and industrial development of deposits with subsequent extraction of amber (industrial development of deposits)», as well as the presence of a mandatory permit for special subsoil use for subjects of amber subsoil use.

Keywords: *amber, subsoil, contract, permit, illegal mining, auction, permit regulation, subsoil use*