

УДК 342.9:35.072.2

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.3.14>

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ НЕЗАКОННОГО ВИДОБУТКУ КОРИСНИХ КОПАЛИН В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

Постановка проблеми. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України й у контексті інтеграції держави у світову спільноту, використання ресурсів надр є необхідною умовою для забезпечення економіки держави власними енергетичними ресурсами, що буде сприяти економічній, політичній та національній незалежності.

Відповідно до положень ст. 13 Конституції України, надра є об'єктом права власності Українського народу та потребують особливої охорони й раціонального використання.

Водночас сьогодні в Україні нарівні з промисловою розробкою надр спостерігається наявність незаконного видобутку корисних копалин, що негативно впливає на стан економіки держави та погіршує екологічну рівновагу навколишнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням незаконного видобування корисних копалин присвячені праці таких учених, як А.А. Вознюк, С.Б. Гавриш, В.К. Матвійчук. Проблеми незаконного видобутку бурштину є предметом дослідження В.В. Галунько, І.В. Гиренко, П.В. Діхтєвського, О.Ю. Дрозд, О.М. Єщука, С.О. Короєд, А.В. Рибас, І.М. Риженко, О.П. Світличного, О.А. Черненко. Дослідження несанкціонованого видобутку вугілля присвячені статті М. Закалюжного, Д. Казанського, О. Колгушева, А. Некрасова, О. Притики, В. Стельмаха, Т. Ярмощука.

Метою статті є дослідження проблем незаконного видобутку корисних копалин в Україні й установлення шляхів їх вирішення в контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері надрокористування.

Виклад основного матеріалу. Україна становить унікальний геологічний регіон світу, на території якої зосереджено 20 тис. родовищ і проявів 111 видів корисних копалин, що становить 5% мінерально-сировинного потенціалу світу. Мінерально-сировинний комплекс будь-якої країни є запорукою її економічного процвітання, забезпечує економічну, політичну та національну незалежність.

Надра належать до невідновлюваних природних ресурсів. Держава є єдиним ефективним суб'єктом влади, що має забезпечити охорону, раціональне використання та відтворення мінерально-сировинної бази.

Незважаючи на потужний потенціал вітчизняної мінерально-сировинної бази України, у сфері надро-

користування існує значна проблема, що пов'язана з незаконним видобутком корисних копалин.

До однієї з найкорумпованіших галузей у сфері надрокористування належить вугільна. Так, у 2011 р. правоохоронні органи в Донецькій області встановили розташування 314 копанок і трьох кар'єрів [1], у 2012 р. в Україні налічувалося до 6 тис. нелегальних шахт-копанок [2].

У результаті незаконного видобутку вугілля українська економіка щорічно втрачає близько 5 млн. т високоякісного вугілля [3, с. 8].

З початком військових дій на території Донбасу у квітні 2014 р. ситуація щодо несанкціонованого видобутку вугілля значно загострилася, оскільки Україна втратила тимчасово можливість на видобуток власних корисних копалин.

На тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей залишилося 150 шахт усіх форм власності, з них – 90 державних [4, с. 25].

Також на території Донецької області в державному балансі налічується 756 родовищ корисних копалин із 36 видами сировини загальнодержавного й місцевого значення, з них експлуатується 355 родовищ із 25 видами мінеральної сировини, у тому числі поклади кам'яного вугілля, кам'яної солі, флюсових вапняків і доломіту, вогнетривких і тугоплавких глин [5].

Доцільно зауважити, що надра Донецької характеризуються наявністю високоякісного вугілля, запаси якого обчислюються десятками мільярдів тонн.

Вищезазначена проблема стосується також і використання корисних копалин на території АР Крим, яка окупована натеper Російською Федерацією, що значно впливає на розвиток економіки України.

АР Крим має значні запаси корисних копалин, до складу яких належать Керченський залізорудний басейн (запаси руд становлять 1,8 млрд т); нерудні корисні копалини (вапняки, що розробляються на площі 13 тис. га (100 кар'єрів)); мінеральні солі Сиваша й соляних озер Криму; ракушняк; золото; кварцові скляні піски; родовища газу й нафти (2 млрд м³) [6].

Україна має досить значні втрати від дій держави-анексора (Російської Федерації), починаючи від територіальних та економічних і закінчуючи культурними зв'язками [7].

Так, РФ на території АР Крим анексовано 17 родовищ Чорноморського шельфу, з яких 11 газових, 4 газоконденсатних і 2 нафтових. Запаси корис-

них копалин у цих родовищах сьогодні становлять: природного газу – 58,56 млрд м³, газового конденсату – 1231 тис. т, нафти – 2530 тис. т [8]. Також РФ продовжує незаконно видобувати корисні копалини біля берегів окупованого Криму в шельфі Чорного моря, що становить: газу – 300 млрд м³, нафти – 200 млн т [9].

Європейський Союз вважає тимчасову окупацію АР Криму грубим порушенням міжнародного права. Ця позиція базується на Статуті ООН, де зазначено, що територія держави не може бути анексована іншою державою внаслідок загрози або застосування сили, а також на Гельсінському заключному акті, у якому підписанти заявили про намір поважати непопорушність кордонів і територіальна цілісність [10].

У цьому контексті Європейською Радою встановлена заборона на видобуток корисних копалин на території окупованої АР Крим компаніям ЄС [11].

Отже, з боку РФ порушена не тільки територіальна цілісність України, а й порушено право народу України на використання власних корисних копалин.

РНБО України констатувала наявність незаконної господарської діяльності з боку Російської Федерації щодо здійснення розвідки та видобутку корисних копалин на тимчасово окупованих територіях України, у тому числі на шельфах Чорного й Азовського морів. З метою захисту національних інтересів України РНБО України прийнято рішення про вжиття заходів щодо запровадження із залученням міжнародних організацій моніторингу стану навколишнього природного середовища та додержання вимог екологічної безпеки на тимчасово окупованих територіях України, у Чорному й Азовському морях [12].

У контексті дослідження незаконного видобутку корисних копалин доцільно звернути увагу на одну з проблем у сфері надрокористування, що потребує нагального вирішення, а саме неконтрольоване видобування покладів бурштину, що стало джерелом забруднення навколишнього природного середовища та його руйнування.

Україна посідає друге місце у світі за покладами бурштину, який вирізняється найвищим у світі відсотком ювелірної якості, що оцінюється Міжнародною асоціацією бурштину (International Amber Association, IAA) у 1,2 млрд євро, а його щорічний видобуток коливається від 500 до 800 т. Майже 40% цього обсягу видобувається в Україні. Офіційно українські підприємства щорічно видобувають усього близько 4 т, що становить приблизно 5% від реального обсягу видобування бурштину в Україні [13, с. 124].

Водночас нарівні з промисловим видобутком на родовищах Сарнівського, Дубровицького й Володимирецького районів Рівненської області існує незаконний видобуток бурштину-сирцю, до якого залучені більше ніж 50 тис. осіб, що здійснюється на площі понад 14,6 тис. км² [14, с. 27]. Сумарно збитки, що завдані державі від незаконного видобутку бурштину становлять близько 4 358,750 тис. грн. тільки на одній ділянці Рівненського Полісся площею 184 га [15]. У цьому контексті доцільно погодитися з думкою О.П. Світличного, що земля стала

головним об'єктом конфліктів, що спричиняє зловживання в цій сфері [16].

Проблема незаконного видобутку бурштину в Україні залишалася невирішеною упродовж значного періоду часу, що призвело екологічної катастрофи.

Незаконний видобуток бурштину має екологічні, соціальні та економічні наслідки. В екологічній сфері – незаконна діяльність щодо видобутку корисних копалин, у тому числі й бурштину, завдає величезну шкоду навколишньому природному середовищу, у зв'язку з чим порушується верхній шар ґрунту, гідрологічний режим, знищується лісовий фонд і фауна регіону.

Наслідки незаконного видобутку бурштину негативно позначаються на порушенні екосистеми Українського Полісся. Так, несанкціонований видобуток покладів бурштину призвів до екологічної катастрофи, що пов'язана з порушенням екосистеми Українського Полісся. Крім безпосередньої шкоди, яка завдається екосистемам лісів, боліт і суходолів, мотопомповий видобуток бурштину повністю знищує близькоповерхневі (до 4–10 і більше метрів) продуктивні бурштиноносні горизонти, що формувалися протягом мільйонів років. Результатом незаконного видобутку бурштину є негативні наслідки в екологічній сфері (заподіюється непоправна шкода лісам, знищується родючий шар ґрунту, порушується цілісність геологічних пластів тощо) [17, с. 21]. На думку В.Я. Корнієнко, добування бурштину потребує новітніх технологій і вдосконалення засобів для інтенсифікації процесу видобутку, при якому досягається вища продуктивність та ефективність, а також зменшення негативного екологічного впливу на навколишнє середовище [18, с. 8].

В економічній сфері – збитки в лісовому та водному господарстві, деградація ґрунтів, втрата для держави значних обсягів бурштину-сирцю, що суттєво перевищують обсяги легального видобування, недоотримання митних зборів, загальнодержавних і місцевих податків і зборів, що зумовлює зростання «тіньового» сектору економіки. У соціальній сфері – підвищення рівня криміногенної обстановки в регіоні, високий рівень травматизму та смертності серед старателів через недотримання правил безпеки, зростання соціального напруження через конфлікти між приїжджими старателями та місцевим населенням [19, с. 91].

Доцільно погодитися з думкою П.П. Надточій, що незаконне видобування бурштину проводиться без дотримання безпечних умов праці та вимог природоохоронного законодавства, що призводить до травмування та загибелі людей [20, с. 29].

Отже, проблема незаконного видобутку бурштину видається настільки багатогранною, що потребує комплексного підходу й термінового вирішення.

У цьому контексті доцільно підтримати думку В.В. Галуцького, що одним із першочергових кроків у вирішенні питання несанкціонованого видобутку бурштину є вдосконалення правового регулювання видобутку бурштину як корисної

копалини [21, с. 78]. Не менш важливою видається пропозиція П.В. Діхтєвського щодо необхідності застосування зарубіжного досвіду видобутку дорогоцінного каміння на прикладі Литви [22, с. 50]. У свою чергу, на посиленні ролі адміністративної та кримінальної відповідальності щодо осіб, які здійснюють незаконний видобуток бурштину, наполягає О.О. Сурілова [23].

На нашу думку, особливого значення в контексті подолання корупції у сфері надкористування, у тому числі й незаконного видобутку бурштину, набуває інститут контрольно-наглядової діяльності, що має забезпечити контрольований видобуток корисних копалин, забезпечити безпеку працівників під час здійснення гірничих робіт. У зв'язку із цим доцільно посилити роль Державної екологічної інспекції України як органу, що здійснює контрольно-наглядові функції у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів. Здійснення державними органами контрольно-наглядової діяльності у сфері надкористування дасть змогу забезпечити додержання вимог законодавства, спрямованих на раціональне використання корисних копалин, охорону надр і забезпечення екологічної безпеки.

Висновки. Отже, нарівні з промисловою роботою надр спостерігається наявність незаконного видобутку корисних копалин, що негативно впливає на стан економіки держави й погіршує екологічну рівновагу навколишнього середовища.

У зв'язку з анексією РФ АР Крим і військовими діями на території Донбаського регіону України позбавлена можливість використання власних мінеральних ресурсів, що є власністю українського народу.

Також однією зі значних проблем у сфері надкористування є неконтрольоване видобування покладів бурштину, що стало джерелом забруднення навколишнього природного середовища та його руйнування. Незаконний видобуток бурштину має екологічні, соціальні й економічні наслідки. Вирішення цієї проблеми потребує комплексного підходу й термінового вирішення шляхом удосконалення правового регулювання видобутку бурштину; запозичення зарубіжного досвіду; посилення ролі державних органів, що здійснюють контрольно-наглядову діяльність у сфері надкористування; посилення заходів дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності за незаконне видобування корисних копалин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Колгушева О. Чорний бізнес: власники нелегальних шахт Донбасу, рятуючись від перевірок, живцем ховають своїх робітників / Інформаційне агентство УНІАН. 31.03.2012. URL: <http://www.unian.ua/society/630242-chorniybiznes-vlasniki-nelegalnih-shaht-donbasu-ryatuyuchis-vid-perevirok-jivtsem-hovayut-svojih-robotnikiv.html>.

2. Ярошук Т., Закалюжний М. Вугілля на кістках. *Радіо Свобода*. 14.05.2012. URL: <http://www.radiosvoboda.org/a/24578249.html>.

3. Притика О. Вугільна промисловість – чорна діра державного бюджету чи основа енергетичної безпеки України? *Дзеркало тижня*. 2008. № 14 (693). С. 8–11.

4. Некрасова О. Справжня ціна вугілля в умовах війни на Донбасі: погляд крізь призму прав людини / ГО «Східноукраїнський центр громадських ініціатив». Київ : Видавництво ТОВ «АРТ КНИГА», 2017. 140 с.

5. Природные ресурсы Донецкой области. URL: http://www.ua.all.biz/regions/?fuseaction=adm_oda.showSection&rgn_id=24&sc_id=7.

6. Полезные ископаемые Крыма. URL: http://rm.krymology.wikia.com/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D1%8B%D0%B5_%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%B5%D0%BC%D1%8B%D0%B5_%D0%9A%D1%80%D1%8B%D0%BC%D0%B0.

7. Соціально-економічний розвиток анексованих АР Крим та м. Севастополя та оцінка втрат економіки України від анексії. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Vtrata_Krimu-3a502.pdf.

8. Соціально-економічний розвиток анексованих АР Крим та м. Севастополя та оцінка втрат економіки України від анексії. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Vtrata_Krimu-3a502.pdf.

9. РФ незаконно видобуває корисні копалини біля берегів окупованого Криму / ВМС України. URL: <https://uatv.ua/rf-nezakonno-vydobuvaye-korysni-kopalyny-bilya-beregiv-okupovanogo-krymu-vms-ukrayiny/>.

10. Політика невизнання ЄС щодо тимчасово окупованої АР Крим та м. Севастополь. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/spivpracya-ukrayina-yes-u-sferi-zovnishnoyi-politiki-i-bezpeki/politika-neviznannya-yes-shchodo-timchasovo-okupovanoi-ar-krim-ta-msevastopo>.

11. Європейська рада продовжила санкції РФ через анексію Криму. URL: <http://nrcu.gov.ua/news.html?newsID=88325>.

12. Про невідкладні заходи щодо захисту національних інтересів на Півдні та Сході України, у Чорному та Азовському морях і Керченській протоці : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 жовтня 2018 р. № 320. *Офіційний вісник Президента України*. 2018. № 24. С. 19. Ст. 456. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0011525-18#Text>.

13. Черниш Р. Ф. Щодо окремих проблемних питань законотворчості у сфері легалізації видобутку корисних копалин (бурштину-сирцю). *Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 3–4 черв. 2016 р. Херсон : Гельветика, 2016. С. 124–127.

14. Галуцько В.В. Концепції та правовий стан видобутку бурштину в Україні. *Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями* : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 11 вересня 2015 р. / ред. кол. : В.В. Галуцько, І.В. Гиренко, О.Ю. Дрозд, С.О. Короед та ін. Київ : МП «Леся», 2015. 136 с.

15. Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, зі змінами і доповненнями в редакції від 10 жовтня 2012 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 року № 963. URL: <http://dei.gov.ua/menu-4/2012-01-22-11-28-44.html>.

16. Світличний О.П. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 4–5. С. 131–136.

17. Рудько Г.І. Родовища бурштину України та перспективи їх освоєння. *Мінеральні ресурси України*. 2017. № 2. С. 18–21.

18. Корнієнко В.Я. Обґрунтування раціональних параметрів віброгідрравлічного інтенсифікатора для видобутку бурштину : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.05.06 / НАН України, Ін-т геотехн. механіки ім. М.С. Полякова. Д., 2011. 20 с.

19. Філіпович В.Є. Оперативний контроль поширення нелегального видобутку бурштину та оцінка збитків, заподіяних державі, за матеріалами багатозональної космічної зйомки. *Екологічна безпека та природокористування*. 2015. № 4 (20). С. 91–97.

20. Надточій П.П. Еколого-економічна оцінка впливу діяльності, пов'язаної з незаконним видобуванням бурштину, на стан довкілля Житомирщини. *Вісник ЖНАЕУ*. 2015. № 1 (47). Т. 1. С. 28–50.

21. Галуцько В.В. Правовий стан і напрями законодавчого вдосконалення видобутку бурштину в Україні. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2015. Вип. 1. С. 75–81.

22. Діхтієвський П.В., Горин І.І. Правові ознаки законодавчого забезпечення легалізації видобутку бурштину. *Проблеми легалізації видобутку бурштину місцевими жителями* : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 11 вересня 2015 р. / ред. кол. : В.В. Галуцько, І.В. Гиренко, О.Ю. Дрозд, С.О. Короєд та ін. Київ : МП «Леся», 2015. 136 с. С. 47–52.

23. Сурилова О.О. Проблеми правового регулювання видобутку бурштину в контексті сталого розвитку. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/10749/Surilova%20Prav%20ta%20inst%202018%20t1-57.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Мачуська І.Б. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ НЕЗАКОННОГО ВИДОБУТКУ КОРИСНИХ КОПАЛИН В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

У статті досліджуються питання незаконного видобутку корисних копалин в Україні. З метою дослідження проблем незаконного видобутку корисних копалин в Україні проаналізовано проблеми несанкціонованого видобутку вугілля та бурштину.

Наголошено, що гірничо-промисловість Донбаського регіону має значну проблему щодо незаконного видобутку вугілля. Акцентовано увагу на тому, що натеper проблема щодо незаконного видобутку вугілля на території Донецької та Луганської областей значно загострилася у зв'язку з військовими діями на території регіону. Зазначено, що видобування корисних копалин на території окупованої сьогодні Російською Федерацією Криму вважається несанкціонованою. Доведено, що з боку РФ порушена не тільки територіальна цілісність України, а й порушено право народу України на використання надр.

Зазначено, що проблема незаконного видобутку бурштину в Україні залишається невирішеною упродовж значного періоду часу. Установлено, що проблема незаконного видобутку бурштину має соціально-економічні, юридичні та екологічні наслідки. Проаналізовані пропозиції вчених щодо покращення ситуації, пов'язаної з незаконним видобутком вугілля та бурштину.

Доведено, що вирішення проблеми незаконного видобутку бурштину має комплексний характер і потребує застосування найбільш дієвих методів адміністративного впливу.

За результатом дослідження зроблено висновки щодо вирішення проблеми незаконного видобутку корисних копалин, що полягають у вдосконаленні національного законодавства у сфері надрокористування, посилення ролі інституту контрольно-наглядової діяльності.

Ключові слова: надра, надрокористування, корисні копалини, гірничі відносини, охорона та використання надр, управління й контроль у сфері надрокористування, незаконний видобуток корисних копалин.

Machuska I.B. PROBLEMS AND WAYS OF SOLVING ILLEGAL MINING IN MINISTRY IN UKRAINE, IN THE CONTEXT OF CONTROL AND SUPERVISION

The article examines the issues of illegal mining in Ukraine. In order to study the problems of illegal mining in Ukraine, the problems of unauthorized mining of coal and amber were analyzed.

It is emphasized that the mining industry of the Donbas region has a significant problem with illegal coal mining. Emphasis is placed on the fact that today the problem of illegal coal mining in the Donetsk and Luhansk regions has significantly worsened due to hostilities in the region. It is noted that the extraction of minerals in the territory currently occupied by the Russian Federation of Crimea is considered unauthorized. It is proved that the Russian Federation violated not only the territorial integrity of Ukraine, but also violated the right of the people of Ukraine to use the subsoil.

It is noted that the problem of illegal amber mining in Ukraine remains unresolved for a significant period of time. It is established that the problem of illegal amber mining has socio-economic, legal and environmental consequences. Scientists' proposals to improve the situation related to illegal coal and amber mining have been analyzed.

It has been established that the uncontrolled extraction of amber deposits, which became a source of environmental pollution and its destruction and led to an ecological catastrophe. The result of illegal amber mining is: negative consequences in the ecological sphere (irreparable damage is caused to forests, the fertile layer of soil is destroyed, the integrity of geological layers is violated, etc.).

It is proved that the solution of the problem of illegal amber mining is complex and requires the use of the most effective methods of administrative influence. It is noted that in order to overcome the problem of illegal amber mining, it is necessary to strengthen the role of administrative responsibility.

According to the results of the study, conclusions were made on solving the problem of illegal mining, which is to improve national legislation in the field of subsoil use, strengthening the role of the institute of control and supervision.

Key words: mineral resources, subsoil use, minerals, mining relations, protection and use of subsoil, management and control in the field of subsoil use, illegal mining.