

ЧОРНИЙ БУРШТИН

ЯКІ ДЕРЖОРГАНИ ЗАДІЯНІ, І ЩО ПОТРІБНО ЗРОБИТИ,
АБИ ПРИПИНИТИ НЕЛЕГАЛЬНИЙ ВИДОБУТОК.

<http://texty.org.ua/d/2018/amber/>



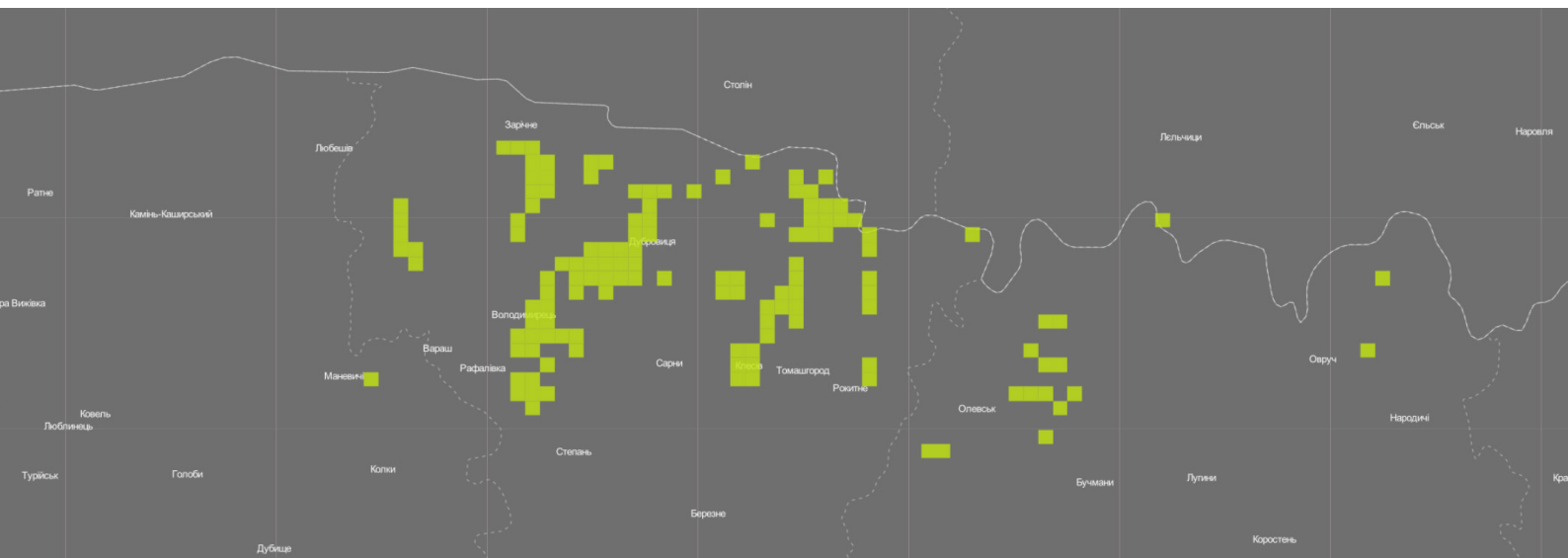
Короткий зміст

Протягом 2014—2018 років у межах чотирьох областей України фіксуються масові факти нелегального видобутку бурштину. Точна площа ділянок, пошкоджених унаслідок такої діяльності, невідома. Причина — відсутність системного обліку.

Уряд заявляє, що площа незаконного видобутку становить 5500 гектарів. Згідно з дослідженням аналітичного центру «Агенція журналістики даних», проведеним на основі аналізу супутникових знімків (60% знімків були зроблені в 2015 році, по 20% — у 2014 і 2016 роках), територія незаконного видобутку становить понад 1000 гектарів. Враховуючи те, що бум нелегального видобутку припадав на 2016—2017 роки, ми оцінюємо пошкоджені території приблизно в 5000 гектарів.

Додатковим достовірним джерелом інформації є «Реєстр судових рішень», в якому фіксуються не тільки вироки, а й усі процесуальні дії, пов'язані з розслідуваннями справ щодо нелегального видобутку бурштину.

Використані джерела свідчать, що епіцентром нелегального видобутку бурштину є Рівненська область; у Житомирській нелегали копають менше. У Волинській області, де також є поклади бурштину, протягом останніх років нелегальний видобуток майже припинився. Зрідка в останні роки фіксуються факти нелегального видобутку на Київщині.



Перелік охоплених незаконним видобутком районів:

Рівненська область: Сарненський, Дубровицький, Рокитнівський, Заріччянський, Березнівський, Володимирецький.

Волинська область: Маневицький, Любешівський, Камінь-Каширський.

Житомирська область: Олевський, Овруцький, Коростенський, Ємільчинський.

Київська область: Поліський, Іванківський.

За останні чотири роки держава так і не взялася за системне вирішення проблеми нелегального видобутку бурштину. Урядовці діяли здебільшого хаотично та несистемно. Відсутня координація між виконавчою та законодавчою владою, між центральними органами влади та місцевими. Через це боротьба з незаконним видобутком бурштину кардинально відрізняється в різних областях України.

Варто зауважити, що активність нелегальних копачів бурштину прямо пропорційна коливанням цін на бурштин на світових ринках.

Причини виникнення проблеми:

1. Складна процедура отримання всіх необхідних дозволів для ведення легального видобутку бурштину.
2. Відсутність єдиної державної політики щодо боротьби з незаконним видобутком бурштину.
3. Корупція в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органах.
4. Фактична державна монополія на видобуток бурштину на землях лісового фонду.
5. Фактична відсутність покарання за нелегальний видобуток бурштину.
6. Відсутність належного контролю та збутом бурштину та перевезенням його через державний кордон України.

Отримання дозволу

Щоб отримати можливість легально видобувати бурштин (спецдозвіл), необхідно пройти складну та тривалу процедуру. Державна служба геології та надр (скорочено — Держгеонадра) має можливість надати відповідний дозвіл тільки після оформлення повного пакету документів, який передбачає, зокрема, й погодження від обласної ради та від Міністерства екології та природних ресурсів України (скорочено — Мінприроди).

У кожній області передбачена своя процедура отримання погодження. Наприклад, у Рівненській області необхідно подати понад 20 документів, значна частина яких — це папери, які слід отримати від різних органів державної влади та державних підприємств. Подання неповного пакету документів або виявлення недостовірних відомостей у них є підставою для відмови.

Аналогічно, з різних причин можуть відмовляти Мінприроди та Держгеонадра.

Окремо стоїть питання згоди землевласника (землекористувача) земельної ділянки на видобуток корисних копалин. Коли поклади є на території приватної ділянки, погодження отримати не надто складно. Але якщо бізнес має бажання видобувати на землях державної та комунальної власності (тобто землі запасу в межах або за межами населених пунктів, лісовий фонд тощо), таке погодження отримати не завжди просто.

Ця складна процедура породжує корупційні ризики й надзвичайно ускладнює — а на практиці здебільшого й унеможлиблює — отримання документів на легальний видобуток бурштину.

Згідно з даними державного науково-виробничого підприємства «Геоінформ України», яке оприлюднює на своєму сайті реєстр спецдозволів, протягом 2014 — 2018 років в Україні видано лише 12 дозволів на видобуток бурштину.

Зокрема, у Волинській області чотири дозволи отримало комунальне підприємство обласної ради КП «Волиньприродресурс», у Рівненській — один дозвіл приватне підприємство, і один дозвіл державне підприємство.

При цьому отримання дозволу не означає автоматичного початку видобутку. Наприклад, за всіма шістьма дозволами в Житомирській області зараз тривають судові процеси щодо їхнього скасування, оскільки Держгеонадра надали їх без відповідного погодження з обласною радою, чим вийшли за межі законодавства.

Не розпочався видобуток й у Волинській області, бо правоохоронці так само підозрюють, що дозволи були видані з порушенням законодавства. З іншого боку, є спроби окремих приватних підприємств отримати спецдозволи на видобуток бурштину в судовому порядку — вони вважають незаконною відмову Держгеонадр видати дозвіл. По окремих випадках були отримані судові рішення не на користь держави, зокрема внаслідок неякісної роботи прокуратури.

Слід додати, що протягом 2014—2018 років Держгеонадрами керували люди з сумнівною репутацією, призначені з порушенням процедур. Наразі щодо них правоохоронці розслідують низку кримінальних справ. Із невідомих причин конкурс на голову Держгеонадр не проводять, і нинішній керівник уже упродовж року перебуває в статусі тимчасового виконувача обов'язків.

Окремим порядком регулюється надання дозволів на видобуток бурштину на землях лісового фонду. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації пілотного проекту рекультивациі земель лісогосподарського призначення, порушених внаслідок незаконного видобування бурштину» від 30 листопада 2016 року фактично надала право двом держпідприємствам — ДП «Бурштин України» та ДП «Укрбурштин» — на видобуток бурштину під виглядом рекультивациі ділянок, начебто пошкоджених незаконним видобутком бурштину (чи й справді всі ділянки, вказані в постанові, потребують рекультивациі, залишилося за межами нашого дослідження). Ідеться про землі державних лісогосподарських підприємств. Аналіз реєстру «Оцінки впливу на довкілля» свідчить, що цьогоріч такий видобуток планують розпочати вже п'яти ділянках «під рекультивацию».

Адміністративне покарання за контрабанду

Неврегульованим є й питання вивозу бурштину за межі України. Наші сусіди, зокрема Польща, вилучають нелегального бурштину на кордоні з Україною на порядок більше, аніж українські митники. Унаслідок недосконалості законодавства, перевезення бурштину не вважається контрабандою і порушники зазвичай несуть лише адміністративну відповідальність.

Недосконалість кримінального законодавства

Ще однією важливою причиною проблеми є недосконалість кримінального законодавства. Зокрема, нелегальний видобуток бурштину кваліфікується за частиною 2 статті 240 «Порушення правил охорони або використання надр». Санкції за цією статтею передбачають штраф у розмірі від чотирьохсот до семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або обмеження волі на строк до трьох років, або позбавлення волі на той самий строк. На практиці кримінальні справи за цією статтею зазвичай закінчуються вироком із призначенням стягнення у розмірі 6000—7000 грн або умовним обмеженням волі терміном на 1 рік.

Ми не знайшли в реєстрі судових рішень за 2018 рік жодного вироку з реальним обмеженням та позбавленням волі. Розгляд справ у межах територіальної підсудності здійснюють місцеві районні суди, а досудове розслідування — місцеві правоохоронці. Які, з одного боку, можуть і самі бути корумпованими нелегальними видобувачами, а з іншого — мають тісні соціальні контакти з «нелегалами» й не вважають видобуток бурштину чимось негідним.

Соціальний фактор

Популярним міфом у суспільстві є думка, що до незаконного видобутку бурштину призвів наднизький рівень життя місцевих мешканців. Ця думка є хибною: наприклад, офіційна статистика свідчить про постійне зростання чисельності населення в північних районах Рівненщини ще до початку «бурштинової лихоманки». Місцеві мешканці традиційно заробляли на використанні лісових ресурсів — як деревини, так і грибів та ягід. Окремо варто зазначити, що в цих районах значну частку населення становлять прихожани різних протестантських церков. Це, разом із високими державними виплатами при народженні дітей та допомогою багатодітним родинам, призвело до зростання населення та великої кількості багатодітних родин. Утім на сьогодні, попри високий, за українськими мірками, середній рівень заробітних плат та велику кількість «робочих рук», місцеві лісгосподарські підприємства відчувають дефіцит працівників. Адже нелегально видобувати бурштин у рази вигідніше, аніж легально працювати в лісгоспі.

Негативні наслідки

Ігнорування з боку органів влади проблеми нелегального видобутку бурштину призвело до багатьох негативних наслідків.

1. Соціальні

Основним негативним соціальним наслідком є криміналізація регіону, падіння дієздатності держапарату та керованості регіону. Швидке незаконне збагачення на тлі відсутності легального ринку бурштину, а отже й відносин, які регулюються законом, призводить до росту злочинності.

Чесна легальна праця стає непрестижною, оскільки за день успішної роботи на бурштинових копанках можна заробити більше, ніж за місяць на звичайній роботі. Учні старших класів залишають школи й не хочуть далі навчатись, натомість залучаються до нелегального видобутку бурштину. Лише окремі громади, які заробили нелегальні гроші на видобутку бурштину, здатні на самоорганізацію й вкладають кошти в ремонт доріг, будівництво лікарень чи доплату вчителям. У більшості випадків кошти йдуть на будівництво дорогих будинків, купівлю дорогих автомобілів або пропиваються в численних барах та ресторанах. Рівень інфраструктури лишається на жакливо низькому рівні.

2. Екологічні

Прямими наслідками незаконного видобутку бурштину є знищення родючого шару ґрунту (а на його відновлення потрібні роки), забруднення вод унаслідок роботи мотопомп, зміни гідрологічного режиму боліт, лісів та озер. Видобуток бурштину ведеться й на територіях природно-заповідного фонду, що призводить до значних втрат для біорізноманіття.

3. Економічні

Нам відомі приклади, коли українські підприємці відмовлялися від іноземних інвестицій на обробку бурштину через те, що цей ринок повністю тінювий. Український бізнес, попри наявність великих покладів бурштину, не може працювати легально й сплачувати податки та платити зарплати.

Також Україна з кожним роком втрачає технічний і науковий потенціал, який можна використовувати для створення бурштинових продуктів із високою доданою вартістю. Наразі більшість прибутку від роботи з українським бурштином осідає в Польщі, де діє легальний ринок, процвітає обробна індустрія та створюються наукові установи з роботи з бурштином. Українці ж роблять найбруднішу, малооплачувану роботу — видобувають. У переважній більшості випадків — нелегально.

Окрім прямих втрат через недоотримання податків та рентної плати, місцеві бюджети, як і державний, зазнають низки непрямих втрат. Наприклад, в ЄС та США наразі при ухваленні рішень на державному рівні проводиться оцінка вартості екосистемних послуг (тобто вартості тих благ, які ми отримуємо від природи: чистої води, чистого повітря, продовольчої безпеки тощо). При застосуванні таких підходів до «бурштинових» регіонів ми отримаємо багатомільярдні збитки, які потім повинні будуть компенсуватись з державного бюджету під час відновлення регіону від наслідків незаконного видобутку бурштину. Збитки несе й туристична галузь регіону через небезпеку для туристів. Лісогосподарські підприємства регіону також не можуть отримати сертифікат FSC, що призводить до неможливості продавати лісопродукцію за кордон і до відповідних збитків.

4. Політичні

Значні території, на яких зараз відбувається масовий видобуток бурштину, охороняються не тільки природоохоронним законодавством України, але й на міжнародному рівні. Бернська конвенція та Угода про Асоціацію України з ЄС вимагають охороняти окремі види тварин, рослин та їхні оселища по всій території України — а така охорона на території «бурштинових» районів фактично неможлива. Це підриває довіру до України як надійного партнера.

Пропоновані рішення

Вирішення лише окремих аспектів проблеми та бездіяльність щодо інших нічого не змінить.

Наприклад, значне спрощення процедури видобутку за умови відсутності покарання за незаконний видобуток бурштину не зупинить масового нелегального видобутку бурштину,

оскільки видобувати нелегально завжди вигідніше. Водночас посилення відповідальності за нелегальний видобуток бурштину при неможливості отримати легальні дозволи на видобуток призведе до ще більшої корумпованості та масових заворушень серед місцевого населення.

І жоден із «бурштинових» законопроектів, які зареєстровані у Верховній Раді, не може вирішити ці проблеми комплексно.

Ми вважаємо за необхідне вдатися до таких заходів:

Дерегуляція

1. Спростити процедуру отримання дозволів на спеціальне надрокористування в сфері видобутку бурштину: прибрати непотрібні документи, а щодо решти — скоротити терміни на розгляд.
2. Ліквідувати державну монополію на видобуток бурштину на землях лісового фонду шляхом внесення змін до постанови КМУ про особливості рекультивації пошкоджених внаслідок нелегального видобування бурштину випадків. Передати ДП «Бурштин України» з підпорядкування Держгеонадр в підпорядкування Мінекономрозвитку.
3. Зробити публічним процес отримання спецдозволів: транслювати засідання комісій, викладати в публічний доступ протоколи їхніх засідань та всі документи, які не становлять комерційної таємниці.

Відповідальність

4. Розробити зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Митного кодексів України, які посилять відповідальність та дозволять міняти територіальну підсудність злочинів, пов'язаних із нелегальним видобутком, скупкою та переміщенням через кордон бурштину. Розслідуватись такі справи повинні працівниками природоохоронних органів, відрядженими з інших регіонів України; в інших регіонах повинен відбуватись і судовий розгляд. Порушники повинні отримувати реальні терміни ув'язнення та компенсувати збитки, завдані довкіллю.

5. Ініціювати розслідування всіх фактів незаконних відмов у наданні або погодженні дозволів з відповідним покаранням винних у цьому посадових осіб.

Держуправління

6. Налагодити систему обліку територій, пошкоджених унаслідок незаконного видобутку бурштину. У тому числі з використанням сучасних ГІС-технологій.

7. Якнайшвидше провести відкриті публічні конкурси на посади керівників Держгеонадр, Держлісагентства та їхніх заступників.

8. Провести аналіз усіх справ, пов'язаних із нелегальним видобутком, скупкою та переміщенням через кордон бурштину, виявити типові помилки в роботі правоохоронних органів і розробити внутрішні нормативні документи задля їхнього усунення.

9. Взяти під постійну охорону Національної гвардії України найбільш цінні природні території, де фіксуються випадки незаконного видобутку бурштину — передусім об'єкти природно-заповідного фонду.

Карта виконавців:

АП, КМУ, ВРУ, ГПУ, Національна поліція, НГУ, Держгеонадра, Держлісагентство, Держекоінспекція, Мінприроди, ОДА всіх областей, НАБУ, САП.

Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження».

