

УДК 342.951:671(043)

**В. П. Романов**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**СФЕРА ОБІГУ ДОРОГОЦІННИХ МЕТАЛІВ ТА ДОРОГОЦІННОГО КАМІННЯ  
ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

**Актуальність теми.** Дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння традиційно асоціюються з добробутом, багатством і гарантією достатку. Вони завжди використовувались як засіб накопичення або для виготовлення ювелірних прикрас. Історія дорогоцінних металів та каміння нерозривно пов'язана із їхнім привабливим виглядом, незмінністю в часі, легкістю обробки та високою цінністю. З незапам'ятних часів люди цінують ювелірні вироби з дорогоцінних металів та каміння, які не втрачають свою вартість з плином часу, передають їх з покоління в покоління. І сьогодні роль дорогоцінних металів та каміння не можна недооцінювати, адже це більш складний інструмент, ніж просто гарант збереження інвестицій. Операції з такими металами є індикатором стабільності економіки поряд з операціями з нафтою і світовими валютами. Біржові ціни на золото прив'язані до низки біржових показників, наприклад, до курсів світових валют (на сьогодні вони пропорційні курсу євро відносно долара), до індексу виробничої інфляції і в цілому до зміни фондових ринків, падіння яких підвищує його ціну.

Дорогоцінні метали та дорогоцінне каміння є особливим об'єктом правового регулювання. При цьому слід мати на увазі, що публічно-правове забезпечення їх обігу має комплексний характер, оскільки входить до предмету багатьох галузей права. Особлива природа дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння як інвестиційних ресурсів детермінує пріоритет їхнього публічно-правового значення над приватноправовими і передбачає істотні обмеження, пов'язані з їх обігом у державі.

Попри всі переваги європейського вектору розвитку фінансової системи країни, зокрема «ювелірної» галузі, нині існує багато проблем, які гальмують цей процес в Україні, а саме: відсутність єдиної системної державної політики у цій сфері, недосконалість нормативно-правова база, недостатнє бюджетне фінансування та неефективне залучення позабюджетних коштів, заплутане правове регулювання надрокористування, надмірна складність процедури отримання спеціального дозволу на користування надрами, недосконалість заходів боротьби з організованими злочинними організаціями, що покривають незаконне видобування бурштину, його тіньовий збут і контрабанду, низький рівень міжвідомчої координації та взаємодії органів державної влади, місцевого

самоврядування та правоохоронних органів у протидії правопорушенням на ринку дорогоцінних металів і каміння тощо.

Отже, нова парадигма розвитку сфери обігу дорогоцінних металів та каміння вимагає вжиття скоординованих соціально-економічних, наукових, інформаційних, фінансових, нормативно-правових, кадрових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на вдосконалення діяльності публічної адміністрації у цій сфері.

**Стан наукового дослідження.** Слід зауважити, що проблеми публічного адміністрування різними сферами життя суспільства постійно перебувають у центрі уваги відомих вчених-адміністративістів, зокрема О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, В. В.Галуцька, В.М. Гаращука, І.С. Гриценка, Т.О. Гуржія, О.Ю. Дрозда, Р.А. Калужного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константинова, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, С.О. Мосьондза, В.Я. Настюка, В.І. Олєфіра, Д.В. Приймаценка, Ю.М. Старилова, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, О.І. Харитонові, Х.П. Ярмакі, та ін. Окремі питання теми, що досліджується, розглядаються в межах дисертаційних досліджень К.В. Єфремової [1] та О.М. Маліченко [2]. Водночас аналіз наукових доробок учених свідчить про те, що спеціальних досліджень, спрямованих на вивчення особливостей публічно-правового забезпечення сфери обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, в Україні не проводилося, зазначена тематика не була повноцінно вивчена в теоретико-методологічних роботах з адміністративного права.

**Мета статті** полягає у необхідності визначення загальних та специфічних ознак сфери обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння в Україні як об'єкта її публічно-правового забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння є особливим видом матеріальних цінностей, важливою складовою економічного розвитку та стабільності держави. У сучасній економіці роль дорогоцінних металів та каміння істотно змінилася. Золото більше не є «світовими грошима», проте завдяки унікальним фізичним і хімічним властивостям дорогоцінні метали все частіше використовуються в галузях промисловості, що використовують новітні технології.

В умовах демонетаризації дорогоцінні метали відіграють подвійну роль. З одного боку, злитки і монети з дорогоцінних металів є об'єктом банківського та біржового обігу, входять до складу державних і міжнародних золотовалютних резервів і тезавраційних фондів, виступають найважливішим ресурсом, здатним забезпечити економічний і фінансовий потенціал держави-продуцента, гарантувати стабільність банку, а також добробут окремої людини. З іншого боку, дорогоцінні метали – це найважливіший вид військово-стратегічної і промислової сировини, без якої неможливе функціонування підприємств військово-промислового комплексу, електроніки, ювелірної, автомобільної, хімічної промисловостей, літакобудування та інших галузей.

Багато індустріально розвинених країн активно фінансують програми пошуку технологій, спрямованих на мінімізацію використання дорогоцінних металів, проте на сьогодні значного зменшення споживання дорогоцінних металів не спостерігається. Навпаки, ринок дорогоцінних металів та каміння перетворився з фрагментарного, регіонального і вузькоспеціалізованого в одну з найбільших і найдинамічніших ділянок єдиного світового фінансового ринку, чому сприяла ціла низка факторів, серед яких: лібералізація законодавства щодо операцій з дорогоцінними металами у деяких країнах; різкий сплеск попиту на реальні активи всіх видів як засіб страхування від знецінення грошей; надзвичайна рухливість і нестійкість ринку золота, що обіцяє інвесторам можливість отримання великих прибутків шляхом «активної торгівлі», тобто спекуляції; поява нових способів інвестицій у дорогоцінні метали та їх широка реклама; розширення географії та вдосконалення структури маркетингу дорогоцінних металів тощо. Наслідком впливу зазначених факторів стало значне зростання кількості учасників приватного золотого ринку – як індивідуальних, так і інституційних.

Стратегічна роль дорогоцінних металів у світовій економіці визначається стабільністю попиту на ці цінності. Висока ліквідність золотих активів на світовому ринку забезпечується паритетом між трьома основними сферами: вкладення капіталу у видобуток і виробництво дорогоцінних металів; виробництво ювелірних виробів і торгівля ними; фінансовий обіг злитків із дорогоцінних металів. Основою цього паритету є історично сформована культура обігу дорогоцінних металів та каміння на світовому ринку.

За своєю довговічністю, рідкістю у природі, красою тощо дорогоцінне каміння та відповідні метали мають високу вартість, адже використовуються, насамперед, для виготовлення предметів розкоші – ювелірних прикрас. Виробництво ювелірних виробів є відносно молодою галуззю, яка має ко-

лосальний внутрішній ринок, стрімке зростання й експортний потенціал. Однак, попри зростання обсягу ювелірного виробництва в Україні, його продукція не витримує конкуренції на ринку з боку іноземних виробників. З огляду на фінансове становище в країні під впливом постійного подорожчання золота населення знову розглядає ювелірні вироби як засіб накопичення. З початком 2000-х рр. спостерігається стрімке зростання цін на всі дорогоцінні метали, золото мало найбільш стійкий зростаючий тренд, навіть не зважаючи на зниження попиту у 2012 р. [3]. За даними Національного банку України, з боку банківських клієнтів попит на золото продовжував зростати, як і попередні п'ять років, а вартість тройської унції золота на кінець 2015 р. становила 33 454,56 грн. [4, с. 175].

Сфера обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, як і виробництво ювелірних виробів в Україні, значно відстає у темпах свого розвитку від аналогічного виробництва в економічно розвинутих країнах і потребує додаткової уваги з боку держави. Оскільки український ринок дорогоцінних металів та відповідного каміння є відносно молодим, недостатньо розвинутим і таким, що значно відстає від іноземних конкурентів як за обсягом проведених операцій, так і за рівнем їх адміністрування, існує багато чинників, що гальмують розвиток та суттєво обмежують його потенціал, створюють штучні перешкоди в діяльності безпосередніх учасників ринку та належать до компетенції суб'єктів публічно-правового забезпечення галузі.

Така ситуація змушує державу постійно переглядати власні підходи щодо оптимізації правового забезпечення галузі, що досліджується, свідченням чого є, зокрема, наступне: численні редакції Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» [5]; відсутність якісного програмного документу, побудованого на єдиній концептуальній основі та спрямованого на розвиток ювелірної галузі; постійні зміни у системі органів публічного адміністрування названою сферою, викликані переважно чинниками суб'єктивного характеру (наприклад, ліквідація Державної пробірної служби України на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [6], розпорядження Кабінету Міністрів України № 1021-р від 22 жовтня 2014 р. «Про утворення комісії з ліквідації Державної пробірної служби» [7]) тощо.

Загалом діяльність держави у сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння містить значний компонент публічних інтересів. Відповідно до Закону України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання

дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» держава регулює відносини, пов'язані з видобутком, виробництвом, використанням, зберіганням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, контролем за операціями з ними. При цьому державні інтереси реалізуються через відповідні органи виконавчої влади, до функцій управління яких у названій сфері належать такі: розроблення і проведення єдиної державної політики видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; їх закупівля в Державний фонд дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України; формування і використання Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння України та оперативного резерву золота; державний контроль за видобутком, виробництвом, зберіганням, використанням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, їх відходів та брухту; випробування, аналіз та клеймування державним пробірним клеймом ювелірних та побутових виробів із дорогоцінних металів [5].

Для реалізації зазначених інтересів першочергове значення має забезпечення захисту прав споживачів, економічних і соціальних інтересів учасників ринку, що може бути досягнуто через законодавчо закріплені засади обігу дорогоцінних металів і каміння в Україні. Особливості обігу цих предметів обумовлені їх регулюванням, насамперед нормами адміністративного права, через які дорогоцінні метали і каміння отримують особливий правовий режим обігу.

Чинне законодавство не називає, що треба розуміти під обігом названих об'єктів регулювання, проте визначає операції з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органогенного утворення та напівдорогоцінним камінням, як дії, пов'язані з наступним:

- виникненням та припиненням права власності та інших прав на дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння, зокрема прийманням під заставу ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів;

- надходженням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння до місць зберігання фондів і запасів, а також їх зберіганням і відпуском у встановленому порядку;

- зміною вмісту або фізичного стану дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння у будь-яких речовинах і матеріалах під час їх видобутку, виробництва та використання;

- ввезенням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виробів і матеріалів, що їх містять, в Україну з-за кордону та вивезенням з України;

- зберіганням та експонуванням дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння [5].

Відтак, елементами обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння є власне видобуток, виробництво, використання; здійснення операцій із зазначеними цінностями в частині придбання, реалізації, дарування, успадкування, нагородження, приймання-передачі під заставу, надання послуг з виготовлення ювелірних виробів та інших виробів з дорогоцінних металів і каміння; надходження до місць зберігання фондів і запасів; експонування таких предметів; зміна вмісту або фізичного стану (афінаж, рекуперація тощо); ввезення та вивезення з території України дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння й матеріалів, що їх містять; контроль з боку уповноважених державних органів за дотриманням встановлених правил, норм і стандартів у вказаній сфері.

Наріжним питанням галузевого законодавства сьогодні, на наш погляд, слід вважати міру втручання держави у регулювання обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, які, з одного боку, вже не є валютними цінностями, а з іншого боку, сьогодні ця їхня особливість зберігається, оскільки в невеликому обсязі концентруються значні цінності.

Поступова лібералізація обігу дорогоцінних металів та каміння в Україні викликала багато спірних запитань, пов'язаних із межами обігу таких предметів, невизначеністю кола його учасників, відміною ліцензування виробництва, виготовлення ювелірних виробів та торгівлі ними. Водночас уже зараз перед ювелірною промисловістю постають проблеми, пов'язані з якістю виготовленої продукції, а саме: недотримання виробниками вимог законодавства України у сфері застосування технічних норм та стандартів, відсутність на підприємствах системи управління якістю, застосування суб'єктами господарювання «нестандартних сплавів» та домішок, використання імпортованих лігатурних сплавів низької якості, нестійких покриттів, які не пройшли випробування на відповідність показникам надійності та безпеки.

Більш того, «лібералізація» відносин на ювелірному ринку призводить до того, що дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння можуть бути предметом різних посягань, зокрема й незаконного обігу. Варто хоча б згадати ситуацію у бурштиновій галузі, де нелегальне видобування бурштину призвело до негативних наслідків екологічного, економічного та соціального характеру. До екологічних наслідків належать такі: порушення цілісності геологічних пластів, збіднення бурштиноносних надр, порушення гідрогеологічних умов на прилеглих територіях, знищення трав'яного покриву і родючого шару ґрунту, вирубування дерев і порушення їхньої кореневої системи, зміна болотних біоценозів. Серед економічних наслідків видобування бурштину можна назвати такі: збитки у лісовому та водному господарстві, деградація ґрунтів, втрата для



держави значних обсягів бурштину-сирцю, що набагато перевищують обсяг законного видобування, недоотримання митних зборів, загальнодержавних та місцевих податків і зборів. До соціальних наслідків видобування бурштину належать такі: підвищення рівня криміногенної обстановки в регіоні, високий рівень травматизму та смертності серед старателів через недотримання правил безпеки, зростання соціальної напруги через конфлікти між старателями і простими громадянами тощо.

Відсутність дотепер окремого Закону України, яким би були врегульовані відносини щодо видобутку та обігу бурштину, а також рішучих дій суб'єктів публічного адміністрування цією галузю призводить до того, що незаконний видобуток та введення в комерційний обіг бурштину в особливо великих розмірах триває, що, враховуючи недостатню компенсацію, завдає істотної шкоди навколишньому природному середовищу та економічним інтересам держави.

Одним із найбільш ефективних способів протидії такій протиправній діяльності можна вважати посилення кримінальної відповідальності за незаконний видобуток бурштину та адміністративної відповідальності за правопорушення щодо його незаконного введення в обіг, а також, зокрема в поєднанні з ним, дорогоцінного каміння, дорогоцінних металів як готових ювелірних виробів з їх використанням, визначення компенсацій втрат Державного бюджету України.

Всі ці факти свідчать про те, що цей ринок має всі підстави для активного розвитку, а створення ефективного інструменту державного регулювання ринку дорогоцінних металів і каміння та нових інноваційних інструментів на ньому є необхідним як для економіки країни в цілому, так і для окремих суб'єктів господарювання.

Наразі можна окреслити три варіанти розв'язання проблеми підвищення ефективності публічно-правового забезпечення обігу дорогоцінних металів і каміння в Україні, кожний з яких має певні недоліки та переваги.

Перший варіант («ліберальний») передбачає практично відсутній вплив органів державної влади та місцевого самоврядування на операції з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням у країні. Єдиною перевагою такого варіанту є те, що фінансування розвитку ювелірної галузі здійснюється переважно за допомогою приватних інвестицій. Водночас переважає негативний аспект такого варіанту, що покличе за собою хаотичний видобуток, виробництво, використання, здійснення операцій із зазначеними цінностями, відсутність захисту вітчизняного виробника з боку держави, що, в свою чергу, може призвести до виникнення додаткових проблем у діяльності суб'єктів господарювання та дисбалансу в структурі промислового виробництва держави.

Другий підхід («директивний») передбачає повну державну монополію сфери видобутку, виробництва, використання, здійснення операцій із зазначеними цінностями, жорсткий державний пробірний контроль за якістю дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, виробів з них та матеріалів, що їх містять. Перевагами такого підходу є забезпечення дієвого державного регулювання обігу дорогоцінних металів і каміння в Україні, запобігання їх незаконному видобутку та безумовного додержання природоохоронного законодавства. З іншого боку, негативним аспектом тут є відхід від євроінтеграційних прагнень України та повернення до планово-директивної економіки. Такий підхід можливо застосовувати як проміжний варіант до переходу на засади інноваційного розвитку.

Третій, оптимальний варіант розв'язання проблеми полягає у реалізації державної політики шляхом врахування приватного та публічного інтересів розвитку ювелірної галузі, сприяння інноваційній діяльності в усіх напрямках розвитку ринку дорогоцінних металів і каміння, лібералізації дозвільних інструментів провадження господарської діяльності в названій сфері з одночасним посиленням заходів юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері обігу дорогоцінних металів і каміння та обов'язковим функціонуванням уповноваженого органу державного пробірної контролю, що є невід'ємною умовою приєднання України до європейської Конвенції з випробування та клеймування виробів із дорогоцінних металів (Відень, 1972) [8].

**Висновки.** Таким чином, публічно-правове забезпечення сфери обігу дорогоцінних металів та каміння в Україні має особливе значення через необхідність:

- дотримання суб'єктами господарювання законодавства, що регулює питання видобутку, виробництва, використання і реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, здійснення операцій з ними;
- дотримання законодавства суб'єктами господарювання, що виготовляють ювелірні та побутові вироби з дорогоцінних металів;
- раціонального використання природних ресурсів дорогоцінних металів і каміння та стабільного забезпечення ними потреб національної економіки;
- використання екологічно раціональних і матеріально обґрунтованих організаційно-технологічних схем вилучення та виробництва дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння;
- зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння в установленому законодавством порядку;

– забезпечення охорони дорогоцінних металів і каміння у процесі їх видобутку, виробництва, переробки, реалізації, перевезення та виробів з них, а також об'єктів господарювання, що видобувають, виробляють, переробляють та використовують їх;

– здійснення контролю за додержанням вимог законодавства під час здійснення операцій щодо обігу та обліку дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, виробів з них та матеріалів, що їх містять;

– застосування заходів юридичної відповідальності за порушення порядку видобутку, виробництва, використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, ювелірних та побутових виробів з них.

### Література

1. Єфремова К.В. Особливості правового регулювання господарської діяльності на ринку виробів із дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 / К.В. Єфремова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 213 с.

2. Маліченко О.М. Адміністративно-правове регулювання сфери обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.М. Маліченко ; Акад. праці і соц. відносин федер. профспілок України. – К., 2012. – 211 с.

3. Gold price – Major consumer countries. World Gold Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gold.org//investment/statistics/>.

4. Кужелев М.О. Ринок дорогоцінних металів як складова валютного ринку держави: функціонування та розвиток в Україні / М.О. Кужелев // Економічний вісник університету. – 2015. – № 25/1. – С. 174–178.

5. Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними : Закон України № 637/97-ВР від 18.11.1997 р. // Урядовий кур'єр. – 11.12.1997. – № 230–231.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

7. Про утворення комісії з ліквідації Державної пробірної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України № 1021-р від 22.10.2014 р. [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1021-2014-%D1%80>.

8. Конвенція з випробування та клеймування виробів з дорогоцінних металів від 15.11.1972 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998\\_397](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_397).

### Анотація

**Романов В. П. Сфера обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння як об'єкт публічно-правового забезпечення.** – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню сфери обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння як об'єкта публічно-правового забезпечення. З'ясовано стан і характерні проблеми, що гальмують розвиток ювелірної галузі в Україні. Визначено загальні та специфічні ознаки сфери обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння як об'єкта публічно-правового забезпечення.

*Ключові слова:* обіг, дорогоцінний метал, дорогоцінне каміння, публічно-правове забезпечення, пробірний контроль, бурштин, ювелірна галузь.

### Аннотация

**Романов В. П. Сфера обращения драгоценных металлов и драгоценных камней как объект публично-правового обеспечения.** – Статья.

Статья посвящена исследованию сферы оборота драгоценных металлов и драгоценных камней как объекта публично-правового обеспечения. Выяснено состояние и установлены характерные проблемы, тормозящие развитие ювелирной отрасли в Украине. Определены общие и специфические признаки сферы обращения драгоценных металлов и драгоценных камней как объекта публично-правового обеспечения.

*Ключевые слова:* оборот, драгоценный металл, драгоценные камни, публично-правовое обеспечение, пробирный контроль, янтарь, ювелирная отрасль.

### Summary

**Romanov V. P. The sphere of circulation of precious metals and precious stones as an object of public and legal support.** – Article.

The article investigates the sphere of circulation of precious metals and precious stones as an object of public and legal support. Ascertained the status and set specific problems hindering the development of the jewelry industry in Ukraine. Identified common and specific characteristics of the circulation of precious metals and precious stones as an object of public and legal support.

*Key words:* traffic, precious metal, precious stones, publicly-legal maintenance, assay control, amber jewelry industry.