

I.S. Ukhanov

ON PERSPECTIVES OF PROSPECTORS ACTIVITIES CARRIED OUT BY NATURAL PERSONS

Innokentiy Ukhanov – Associate Professor, the Department of Financial Law Disciplines, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Law, Associate Professor, Gatchina; **e-mail:** keshau@yandex.ru.

The article deals with the challenge of reviving gold and other precious metals mining by individuals. Currently, the legislation allows such activity only to legal entities holding a license. However, significant amounts of gold in Russia continue to be mined illegally by individuals. The underground gold turnover in the Far East has reached enormous proportions. A draft law has been thus developed to legalize the activities of miners and decriminalize the gold mining industry. This will allow in the coming years to create thousands of jobs for the local population and significantly increase gold production.

Keywords: gold mining; black gold turnover; free granting; artisanal mining activities; legislation "On subsoil".

И.С. Уханов

О ПЕРСПЕКТИВАХ СТАРАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ ФИЗИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Иннокентий Сергеевич Уханов – доцент кафедры финансово-правовых дисциплин, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат юридических наук, доцент, г. Гатчина; **e-mail:** keshau@yandex.ru.

В статье рассматривается правовая проблема возрождения добычи золота и других драгоценных металлов физическими лицами. В настоящее время законодательство позволяет такую деятельность только юридическим лицам, обладающим лицензией. Однако значительные объемы золота в России по-прежнему добываются физическими лицами незаконно. Теневой оборот золота на Дальнем Востоке достиг огромных масштабов. Разработан законопроект по легализации деятельности старателей и декриминализации золотодобывающей отрасли. Это позволит в ближайшие годы создать тысячи рабочих мест для местного населения и существенно увеличить добычу золота.

Ключевые слова: добыча золота; теневой оборот золота; вольноприносительство; старательская деятельность; законодательство «О недрах».

Как известно, наша страна обладает огромными запасами полезных ископаемых. Добыча разнообразных рудных и нерудных ископаемых последние 300 лет играет очень важную роль в экономике России. Запасы золота и других драгоценных металлов тоже довольно велики, и по их добыче Российская Федерация занимает одну из лидирующих позиций в мире.

У нас довольно много богатых рассыпных месторождений в разных частях страны, которые доступны для разработки, преимущественно на Урале, в Сибири, на Дальнем Востоке. Но встречается золото, хоть в меньших объемах, и в западных регионах, например, в Подмоскowie или Ленинградской области. Однако промышленная добыча золота имеет относительно

небольшую историю – она началась лишь в 18 в. Конечно, в небольших объемах золото добывалось и в предыдущие столетия. При этом, наряду с промышленной добычей велась добыча золота и частными лицами. Но стоит отметить, что доля объема золота, добываемого «частниками», в разные времена была весьма разной. Временами Российское государство брало на себя активную роль в золотодобыче, а временами отдавало добычу золота в России физическим лицам. Так, 12 марта 1901 г. был принят (подписан Императором Николаем II) и введен в действие 1 марта 1902 г. Закон «О свободном обращении шлихового золота». Согласно этому закону, частные золотопромышленники и физические лица получили право без каких либо ограничений добывать, перерабатывать драгоценные металлы и совершать сделки по их купле-продаже.

Вот что писали об этом в научной литературе 120 лет назад: «Этим давно ожидаемым законом отменяется обязательное представление в казенные лаборатории добытого частными лицами шлихового золота, которое освобождено от оплаты горною податью, и вместе с тем частным лицам разрешается устройство лабораторий и вообще всякого рода заведений для сплава и очистки золота, серебра и платины» [4, с. 151]. При этом можно отметить, что царский закон о свободном обращении шлихового золота в России был простой и понятный для любого человека.

Советская власть, с первых лет своего существования тоже уделяла значительное внимание золоту. Уже в январе 1918 г. вышло постановление «О золоте и платине». Согласно этому постановлению устанавливался государственный контроль над оборотом драгоценных металлов. Однако речь о национализации золотодобывающих предприятий пока не шла. Декрет о национализации предприятий (в том числе и золотопромышленных), появился в июне 1918 г., но гражданская война не давала в полной мере это осуществить. Власть переходила из рук в руки, предприятия многократно меняли хозяев. Шахты взывали, затапливали. Золото разворовывали.

Декрет СНК «О золотой и платиновой промышленности», который был принят в октябре 1921 г., подтвердил принадлежность золотоплатиновых месторождений «исключительной собственности государства». Но данный нормативный акт предоставил возможность всем гражданам РСФСР, кооперативам, артелям право производить поиски и разведку драгметаллов, а также получать прииски в эксплуатацию на договорных арендных началах.

Старательские артели в 30-е гг. неизменно давали более половины золотодобычи (56–62%). Но вскоре после смерти Сталина частное старательство было сведено на нет. Все дело в том, что закупочная цена на золото у старателей была подведена к минимуму. Стоимость принимаемого золота стала настолько низкая (примерно 1 рубль за 1 грамм), что старателям было абсолютно невыгодно, да и неинтересно, добывать золото тяжелым трудом и сдавать за незначительные деньги, а лучше (и надежнее) пойти работать в государственную артель и получать стабильную зарплату.

Как видим, индивидуальная старательская добыча золота, или вольнопринимательство, существовала и в дореволюционной России, и в Советском Союзе до 1954 г. В различных формах она существует в других странах мира и по настоящее время. Как правило, такая форма деятельности дает возможность физическим лицам осуществлять добычу золота, серебра, платины, палладия, различных драгоценных камней в пределах участков недр, которые не имеют промышленного значения. В частности, она может вестись на отвалах и отходах горнодобывающего производства.

Действующее в настоящее время в России законодательство о недрах позволяет осуществлять добычу драгоценных металлов и драгоценных камней только организациям – юридическим лицам. Следовательно, деятельность по добыче золота и других драгоценных металлов и драгоценных камней физическими лицами (гражданами) не разрешена.

Однако в обход все законов и правил

в России велась и ведется незаконная добыча золота и других драгоценных металлов и камней. Так, согласно данным Российского Союза золотопромышленников, а также некоторых других источников, незаконная добыча драгоценного металла ежегодно оставляет около 20–25 т, что составляет почти 10% легальной добычи. Соответственно, это золото находится в теневом обороте, поддерживая неблагоприятную криминогенную обстановку. А, например, в Магаданской области это показатель доходит до 25%.

Согласно данным, приводим заместителем министра Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики П.М. Волковым, теневой оборот золота на Дальнем Востоке достиг огромных масштабов. При этом «черные старатели», как говорилось выше, добывают значительные объемы драгоценного металла и реализуют его по ценам в 1,5–2 раза ниже рыночных, чем зачастую активно пользуются компании, имеющие действующие лицензии на добычу драгоценных металлов. Такие компании реально могут не осуществлять добычу, а лишь покупать золото у лиц, осуществляющих незаконный промысел.

«Легализация старательской деятельности даст нам очевидные экономические и социальные плюсы: в советские времена доля золота, добываемая старателями, достигала более 23% от совокупной добычи», – отметил Волков [6]. Старатели в ДФО смогут добывать по 3–5 т золота в год.

Еще один регион, где России активно добывают драгоценные металлы и где также процветает их нелегальная добыча, это Забайкальский край. По словам министра природных ресурсов Забайкальского края С. Немкова, здесь также зафиксирован рост незаконного оборота золота, добываемого как из россыпных, так и из рудных месторождений [7].

В целом можно сделать вывод, что легализация свободной добычи золота физическими лицами должна дать возможность органам исполнительной власти регионов, а также органам местного самоуправления уменьшить незаконный обо-

рот драгоценных металлов и снизить криминогенную обстановку в этой сфере. Но для этого нужно установить четкий регламент данного вида производственной деятельности. За основу можно взять общемировую практику: человек прибыл в регион предполагаемой добычи, зарегистрировался в местных органах власти, получил (купил) лицензию на добычу, в соответствии с лицензией в установленном месте добыл некоторое количество драгоценного металла и сдал добытое в золотоприемную кассу. В общем-то ничего нового, это уже было и в дореволюционной России, и в Советском Союзе. Подобная практика прозрачна и понятна. Работать удобно, а сдавать золото «налево» криминальным элементам – невыгодно и опасно [6, с. 221].

В последние два десятилетия, начиная с 2002 г., государство несколько раз пыталось ввести вольный принос в правовое поле. Так, в 2015 г. была попытка внесения поправки «О вольном приносе золота» в закон «О недрах». Она была принята во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 15.10.2015 г. № ДМ-П9-7092. Но проект закона так и не был внесен в Государственную Думу РФ.

В 2016 г. депутат Государственной Думы М.А. Шингаркин внес на рассмотрение Государственной Думы проект закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части регулирования режима вольного приноса, осуществляемого гражданами Российской Федерации без получения лицензии)». В нем, в частности, предлагалось внести поправки в Федеральный закон от 26.03.1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» [1]. В том числе дополнить основные понятия, приведенные в ст. 1 и дать определение понятию «вольный принос золота».

Согласно законопроекту «режим вольного приноса – режим, устанавливаемый решением Правительства Российской Федерации в отношении отдельных участков месторождений либо отдельных месторождений драгоценных металлов и драгоценных камней, в соответствии с ко-

торым граждане Российской Федерации могут осуществлять самостоятельную добычу драгоценных металлов и драгоценных камней при условии соблюдения запрета на использование в процессе добычи технических и транспортных средств, применяемых в промышленной добыче драгоценных металлов и драгоценных камней, а также с обязательной передачей права собственности на полученную продукцию Российской Федерации на возмездной основе.

Порядок допуска граждан Российской Федерации и осуществления ими самостоятельной добычи драгоценных металлов и драгоценных камней в режиме вольного приноса, список разрешенных к использованию механизмов, порядок передачи полученной продукции и размеры денежного вознаграждения определяются постановлением Правительства Российской Федерации».

Законопроект был внесен на рассмотрение и зарегистрирован 19.04.2016 г. Однако после рассмотрения Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии (20.04.2016 г.) было предложено вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы. По мнению Комитета, законопроект не соответствует требованиям ст. 104 Конституции Российской Федерации и ст. 105 Регламента Государственной Думы.

Очередные попытки принять этот закон начались в 2020 г. 3 апреля 2020 г. на сайте Министерства природных ресурсов и экологии России был представлен проект закона со всеми поправками. Вернее, предложен не новый отдельный закон, а поправки в Закон РФ «О недрах» (ст. 19.3). Но уже более года поправки в закон находятся на рассмотрении и экспертизе [2].

Что же нового предлагается в данном законопроекте? Главное, что предусматривается возможность добычи золота гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей (ИП). То есть, гражданин как физиче-

ское лицо по-прежнему не сможет самостоятельно осуществлять старательскую деятельность, ему необходимо зарегистрировать ИП. Предполагается, что добыча будет вестись из россыпных месторождений в пределах отработанных техногенных россыпей (или их частей), по которым отсутствуют учтенные госбалансом запасы полезных ископаемых, либо учтенные запасы не имеют промышленного значения. Право пользования будет предоставляться по заявке индивидуального предпринимателя без проведения конкурса или аукциона. Выделять участки должны территориальные представительства Федеральной службы по недропользованию (Роснедра).

Списки участков, на которых разрешена добыча, будут формировать Роснедра. Вся информация об участках для будущей золотодобычи руками ИП будет размещаться в сети «Интернет» (на официальном сайте управления государственным фондом недр). Срок предоставления участков – до 3 лет. Можно отметить, что порядок предоставления участков будет организован по аналогии с «дальневосточным гектаром». Потенциальные старатели смогут выбирать себе участок для добычи с помощью специализированной информационной системы в интернете.

Согласно законопроекту, площадь предоставляемых для добычи участков не должна превышать 0,2 кв. км. Добывать золото можно на глубине не более 5 метров. Также запрещается осуществлять взрывные работы, применять агломерационное, горно-шахтное, буровое геологоразведочное, насосное оборудование, машины для землеройных работ, разработки и обслуживания карьеров, в том числе промышленные трактора. Добыча золота должна вестись лично, собственными силами. То есть привлекать иных лиц на договорной основе тоже нельзя. Для разработки одному гражданину будет предоставляться только один участок.

Законопроект также предполагает, что добыча индивидуальным предпринимателем золота из россыпных месторождений может осуществляться без проведения геологического изучения недр, проведе-

ния государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и подземных вод, без согласования и утверждения технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недр. Однако объем добычи золота из месторождений не должен превышать 4 кг в год. Много это или мало? В конце ноября 2021 г. стоимость 1 грамма золота на бирже составляла около 4400 рублей. Значит 1 кг стоит 4,4 млн руб. Следовательно, ИП на рассыпном золоте сможет заработать не более 18 млн, а еще же расходы у него будут и налоги. Так что данное ограничение в 4 кг представляется спорным. Хотя, скорее всего, доход старателей-одиночек будет в районе 2–6 млн руб. в год [6, с. 221].

Есть мнение, что законопроект о вольном приносе планируется принять до конца 2021 г. и запустить в пилотном режиме в Магаданской области. Документ должен был поступить в Правительство ориентировочно в сентябре, и далее планировалось, что будет внесен в Госдуму в ноябре 2021 г. Однако сроки очередной раз отодвинулись.

Возврат к «вольноприносительству» позволит выйти значительным объемам добываемого золота из тени. Люди будут намывать драгоценный металл и законно сдавать его государству, а не перекупщикам из криминальных структур. Также это позволит уже в ближайшие годы создать тысячи рабочих мест для местного населения и существенно увеличить добычу золота из россыпей и отвалов. В России много небольших золотоносных россыпей, с запасами 100–200 кг и даже меньше. Промышленная добыча там не ведется, ведь такие месторождения предприятиям практически не интересны из-за высокой стоимости техники, топлива, удаленности, необходимости прокладки дороги и многих других факторов, делающих экономически невыгодным обработку столь небольших россыпей промышленным способом. Эксплуатационные расходы могут превысить добытые сто килограммов золота. Зато небольшим артелям и частным старателям с мини-оборудованием золотоносные россыпи с

запасом золота даже в десять килограммов могут давать хорошую прибыль. Это должно привести к снижению социальной напряженности в отдаленных регионах России, где старательская деятельность – один из основных способов получения доходов населением [3, с. 112].

В качестве примера можно привести Магаданскую область. В 1997 г. при поддержке губернатора В. Цветкова и его первого заместителя В. Кобца были открыты так называемые золотоприемные кассы для анонимных сдачек металла. За один сезон было сдано более 700 кг золота. Но после это решение было признано незаконным, и кассы закрылись. Однако в том году в Магаданской области практически исчезли криминальные структуры, занимающиеся скупкой золота. Ведь люди шли сдавать его государству: и цена выше, и безопасно!

Также можно отметить, что легализация старательской деятельности может оказать существенную помощь для геологоразведки. Ведь именно старатели в свое время открыли крупные промышленные месторождения золота и других драгоценных металлов и камней.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30 марта 1998 г. – № 13. – Ст. 1463.
2. Законопроект поправок в Закон РФ «О недрах» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects?type=Grid#departments=14&npr=100803> (дата обращения: 25.11.2021).
3. Закон о «вольном приносе». Никогда не было и вот опять // Добывающая промышленность. – 2020. – № 6. – С. 112.
4. О свободном обращении шлихового золота // Вестник золотопромышленности и горного дела вообще. – 1901. – № 9. – С. 151.
5. Старатели в ДФО смогут добывать по 3-5 тонн золота в год // ПРАЙМ ЗОЛОТО – Вестник золотопромышленника: [сайт]. – URL: <https://gold.1prime.ru/news/>

20210902/423565.html (дата обращения 27.11.2021).

6. Уханов И.С. О добыче золота и других драгоценных металлов физическими лицами в Российской Федерации / И.С. Уханов // Теория и практика современной юридической науки: материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф., 15 апреля 2021 г. /

отв. ред. Е.Б. Гоголевская. – СПб.: ЛГУ им. А.С. Пушкина, 2021. – С. 219–222.

7. Эксперты обсуждают проект закона о «вольном приносе» // Золото и технологии. – 2020. – 17 июля. – URL: https://zolteh.ru/news/eksperty_obsuzhdayut_proekt_zakona_o_volnom_prinose/ (дата обращения: 25.11.21).