

К обсуждению проекта федерального закона «О старательской деятельности»

Т. А. Яковлева

Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова, Якутск, Россия

Аннотация. В статье рассмотрены основные положения проекта федерального закона «О старательской деятельности», одной из целей которого является противодействие незаконным добыче и обороту золота. Анализ положений проекта, в части регулирования порядка формирования старательского участка, а также условий осуществления старательской деятельности, представленные в Проекте, позволяет отнести старательскую деятельность к высокорисковой, с неизвестной долей вероятности присутствия запасов золота на старательском участке, сформированном индивидуальным предпринимателем на кадастровой карте. Достигнет ли закон своей цели при таких условиях? Предлагается изменить подход к формированию старательского участка, а также разработать меры уголовной и гражданско-правовой ответственности за нарушение законодательства.

Ключевые слова: проект закона, старатель, старательский участок, старательская деятельность, добыча золота.

On the topic of discussion of the draft legislation on artisanal mining

T. A. Yakovleva

M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. The article examines the main provisions of the draft federal law “On artisanal mining”, which is meant to combat illegal extraction and sale of gold, among other objectives. An analysis of the draft’s provisions concerning the regulation of the mining claim formation procedure, as well as the conditions of conducting artisanal mining presented in the draft, shows that artisanal mining is a high-risk activity with an uncertain probability of the presence of gold deposits on the mining claim formed by the entrepreneur on the cadastral map. Can the law fulfill its objective in such conditions? The article proposes a change in approach to the formation of a mining claim, and an implementation of measures of criminal and civil liability.

Keywords: draft law, miner, mining claim, artisanal mining, gold extraction.

Россия обладает значительной сырьевой базой золота, которая характеризуется высоким уровнем освоенности, забалансовые запасы золота в целом по стране составляют 3362,6 т., из которых 14,6 тыс. т. техногенных месторождений (по состоянию на 01.01. 2023 г.) [1, с. 406, 434]. Идея легализация старательской деятельности в России является не новой. Ранее уже предпринимались попытки правового регулирования непромышленной добычи и оборота физическими лицами золота [2]. По мнению В. И. Тарakanовского, масштабы незаконной добычи золота в течение одного года составляют 700-800 кг. по всей России [3, с. 114], по данным Минприроды России незаконная добыча россыпного золота составляет ежегодно более 10 т. металла [4], по неофициальным данным – около 15-20 т. золота ежегодно (около 10% легальной добычи) [5, с. 15]. Согласно исследованиям Н. Н. Цуканова, в результате длительной промышленной эксплуатации месторождений

ЯКОВЛЕВА Татьяна Афанасьевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Арктическое право и право стран Азиатско-Тихоокеанского региона», Юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: tanyakovleva@mail.ru

YAKOVLEVA Tatyana Afanasyevna – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Chair of Arctic Law and Law of the Countries of the Asia-Pacific Region, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

золота на всей территории Сибири и Дальнего Востока накопилось большое количество техногенных россыпей, в которых фактически содержится золото, не извлеченное в ходе предыдущих разработок [6, с. 120].

12.07.2023 на заседании Государственной Думы в первом чтении принят проект Федерального закона № 343102-8 «О старательской деятельности» (внесен Правительством РФ) (далее – Проект ФЗ) [7]. Вышеназванный Проект ФЗ, к сожалению, не вызвал должного внимания со стороны юристов, общественности, за исключением экологов, которые обозначили отрицательные моменты возможного воздействия старательской деятельности на состояние природной среды, в случае принятия рассматриваемого Проекта ФЗ. В частности, Г. Н. Саввинов, В. В. Величенко, С. И. Миронова в своей работе отмечают противоречия между положениями Проекта ФЗ и ст. 13 Земельного Кодекса Российской Федерации, законодательства об охране окружающей среды, обращают внимание на необходимость доработки законопроекта в части экологической составляющей [8, с. 26, 28].

В Проекте ФЗ обозначены следующие цели: обеспечение развития старательской деятельности, создание новых рабочих мест, а также противодействия незаконным добыче и обороту драгоценных металлов. Предметом правового регулирования выступают отношения в сфере старательской деятельности, установление особенностей использования и обращения золота, добытого старателями. При этом, отношения, связанные с осуществлением старательской деятельности, не являются предметом регулирования законодательства Российской Федерации о недрах (п. 2 ст. 4 Проекта ФЗ). Также предполагается, что федеральный закон о старательской деятельности, в случае его принятия, будет иметь юридическую силу выше, чем иные федеральные законы, затрагивающие отношения, связанные с осуществлением старательской деятельности (п. 1 ст. 4 Проекта ФЗ).

Старатель – гражданин Российской Федерации, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя, осуществляющий старательскую деятельность по поиску и добыче золота из месторождений, не поставленных на государственный баланс запасов полезных ископаемых, на старательских участках и частях водных объектов. Старательский участок – это земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, расположенный за пределами территорий, где не могут быть предоставлены старательские участки, площадью не превышающим 10 гектаров. Предполагается, что старательский участок будет предоставлен старателю на основании договора безвозмездного пользования сроком на 3 года (табл. 1).

Таблица 1. Понятие старательского участка

Старательский участок – это земельный участок	1) находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляемый в целях осуществления старательской деятельности (пп. 3 ст. 2 Проекта ФЗ);
	2) расположенный на территориях и частях водных объектов, в границах которых может осуществляться старательская деятельность (пп. 2 и 4 ст. 3 Проекта ФЗ);
	3) предоставленный для старательской деятельности по поиску и добыче золота из месторождений, не поставленных на государственный баланс запасов полезных ископаемых (пп. 3 п. 4 ст. 3 Проекта ФЗ);
	4) максимальной площадью не превышающим 10 га (п. 4 ст. 7 Проекта ФЗ);
	5) предоставленный на основании договора безвозмездного пользования на срок не более 3 лет (п. 3 ст. 7 Проекта ФЗ);
	6) используемый независимо от принадлежности такого участка к той или иной категории земель, за исключением старательских участков, относящихся к категории земель лесного фонда (п. 8 ст. 7 Проекта ФЗ).

Таким образом, старатель отнесен к землепользователю. Основанием осуществления старательской деятельности станет разрешение, выданное специально уполномоченным органом контроля (ст. 7 Проекта ФЗ). Порядок формирования и предоставления старательского участка аналогичен предоставлению «дальневосточного» и «арктического» гектара, т.е. индивидуальный предприниматель по своему усмотрению формирует схему старательского участка на кадастровой карте, где будут указаны территории, предназначенные для старательской деятельности. Права и обязанности старателей представлены в таблицах 2 и 3.

Таблица 2. Права старателя

Старатель вправе (ст. 12 Проекта ФЗ):		1) осуществлять старательскую деятельность в границах старательского участка, предоставленного ему в безвозмездное пользование;
		2) осуществлять старательскую деятельность на части водного объекта, граница (береговая линия) которого примыкает к старательскому участку;
		3) самостоятельно определять способы и методы ведения работ;
		4) привлекать лиц в качестве наемных работников численностью не более 10 человек, в том числе на условиях договора гражданско-правового характера;
		5) осуществлять заготовку и использование древесины для собственных производственных нужд общим объемом до 30 м³ без взимания платы, а свыше указанного объема на основании договора купли-продажи лесных насаждений;
		6) осуществлять строительство некапитальных одноэтажных строений и сооружений для производственных и иных нужд;
		7) использовать водные объекты;
		8) осуществлять добычу золота весом не более 30 кг. (пп. 3 п. 1 ст. 14 Проекта ФЗ);
		9) однократно подлить договор безвозмездного пользования старательским участком на 3 года (п. 3 ст. 7 Проекта ФЗ).

Таблица 3. Обязанности старателя

Старатель обязан:		1) осуществлять старательскую деятельность в пределах границы старательского участка, предоставленного ему в безвозмездное пользование;
		2) представлять отчет в виде декларации о старательской деятельности (информацию о способах и видах работ, осуществленных старателем за отчетный период, об объемах древесины, заготовленной и использованной старателем в целях осуществления старательской деятельности, а также об объеме добытой породы, с приложением материалов фото- или видеофиксации старательского участка) (ст. 13 Проекта ФЗ);
		3) соблюдать запреты и ограничения:
	не допускается:	проведение взрывных работ,
		использование загрязняющих веществ,
		снятие поверхностного слоя земли на глубину более 5 м,
		использование оборудования мощностью не более 5 киловатт, за исключением транспортных средств, разрешенная максимальная масса которых составляет не более 3500 кг;
		использование химических способов добычи золота;
		применение (использование) иных, помимо указанных выше, видов работ, оборудования, средств и способов (технологий) добычи золота.

Старатель обязан:	4) направлять в орган контроля уведомление о прекращении старательской деятельности в случае, если совокупное количество золота в химически чистом виде, добытого старателем, достигло 30 кг., в срок не позднее двух дней со дня, когда стало известно о наступлении указанного обстоятельства (п. 5 ст. 14 Проекта ФЗ);
	5) передать золото, добытое сверх установленного количества, а также иные попутно добытые драгоценные металлы в государственную собственность в случае, если по независящим от старателя причинам совокупное количество золота в химически чистом виде превысило 30 кг., а также в случае, если старателем по независящим от него причинам при добыче золота попутно добыты иные драгоценные металлы (п. 6 ст. 14 Проекта ФЗ);
	6) при использовании и обращении добытых драгоценных металлов соблюдать требования ФЗ от 26.03.1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (ст. 16 Проекта ФЗ);
	7) направлять с использованием информационной системы в орган контроля декларацию о восстановлении старательского участка и части водного объекта, в границах которых осуществлялась старательская деятельность (п. 5 ст. 15 Проекта ФЗ);
	8) своими силами и (или) за свой счет осуществить восстановление старательского участка и части водного объекта, в границах которых осуществлялась старательская деятельность (п. 3, 4 ст. 15 Проекта ФЗ):
	выравнивание поверхностного слоя земли для восстановления первоначального рельефа старательского участка, а также нанесение плодородного слоя почвы в случае, если он был снят при осуществлении старательской деятельности,
	вывоз отходов производства и потребления и ликвидация загрязнений, образовавшихся в результате осуществления старательской деятельности, в полном объеме,
	снос (демонтаж) и вывоз некапитальных строений и сооружений,
	посадку сеянцев, саженцев в целях восстановления вырубленных лесных насаждений,
	мероприятия по восстановлению указанного в договоре безвозмездного пользования старательским участком местоположения береговой линии (границы) водного объекта,
иные мероприятия, определенные Правительством РФ.	

В Проекте ФЗ требования к восстановлению старательского участка и части водного объекта полностью не определены, т.к. предполагается установление дополнительных требований Правительством РФ, кроме того нормативными правовыми актами Правительства РФ могут быть ограничены и виды работ, оборудования, средств и способов (использование) при осуществлении старательской деятельности.

Основная часть запасов золота сконцентрирована в Сибири и на Дальнем Востоке (86%). Следовательно, наибольший приток старателей придется именно на эти территории. Более 80% земель ДФО составляют лесной фонд, с учетом перевода земель лесного фонда ДФО в категории населенных пунктов и ООПТ – 79,4 % [9]. Согласно п. 8 ст. 7 Проекта ФЗ, старательский участок используется для осуществления старательской деятельности независимо от принадлежности такого участка к той или иной категории земель, за исключением старательских участков, относящихся к категории земель лесного фонда, с учетом существующих ограничений прав на землю. Как будет строиться старательская деятельность на землях лесного фонда Проектом ФЗ не урегулировано.

Из положений Проекта ФЗ следует, что старательская деятельность потребует вложение немалых финансовых и материальных средств. Самодеятельность становится высокорисковой, с неизвестной долей вероятности присутствия запасов золота на старательском участке, сформированном индивидуальным предпринимателем на кадастровой

карте, высоки риски остаться ни с чем и не окупить вложения. Будут ли предлагаемые порядок и условия добычи золота привлекательными для старателей?

Также следует обратить внимание на ответственность старателей за нарушение требований законодательства о старательской деятельности. Ст. 19 Проекта ФЗ предусмотрены административная и уголовная ответственность, при этом требования о возмещении вреда, причиненного землям и другим компонентам природной среды, отсутствуют. Как было отмечено выше, старатель – землепользователь, он не отнесен к пользователю недр. Как будут квалифицированы действия старателей в случае добычи ими золота за границами старательского участка?

В Уголовном кодексе РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 02.10.2024) (далее – УК РФ) отсутствует специальная статья, предусматривающая ответственность за незаконную добычу полезных ископаемых. В судебной практике сложилась следующая ситуация: в случае осуществления добычи полезных ископаемых за границами отведенного участка недр, указанные деяния квалифицируются по ч. 1 ст. 255 УК РФ (нарушение правил охраны и использования недр); в случае добычи полезных ископаемых без лицензии – по ст. 171 УК РФ (незаконное предпринимательство). Незаконная старательская деятельность не подпадает под квалификацию ни по ст. 255 УК РФ, ни по ст. 171 УК РФ. Уголовная ответственность предусмотрена только за совершение сделки, связанной с драгоценными металлами, незаконные их хранение, перевозку или пересылку; совершенные в крупном размере, или совершенные организованной группой (группой лиц) по предварительному сговору (ч. 4 и ч. 5 ст. 191 УК РФ).

В заключение следует отметить:

1) геологическая информация о месторождениях золота, которые не поставлены на государственный баланс запасов полезных ископаемых не относится к общедоступной. Такие участки известны, и информация содержится у Роснедра. По самым скромным оценкам в различных регионах России насчитывается около 10000 непромышленных россыпей золота [10, с. 307]. Предлагаем изменить подход к формированию и предоставлению старательского участка, а именно государственные органы должны определить и выделить участки недр в пользование индивидуальным предпринимателям из нераспределенного фонда с четкими пространственными границами, не представляющие в качественном и количественном отношении для интереса промышленной эксплуатации, неоднократно вовлекавшиеся в отработку (техногенных территориях). Идея была озвучена ранее, в 2008 г., 2010 г. Магаданской областной Думой было предложено разрешить добычу золота на техногенных россыпях [6, с. 121]. Законопроекты были отклонены. Предлагаемый подход, во-первых, снизит риски старателей осуществлять свою деятельность на участках, где отсутствуют запасы золота, во-вторых, старательская деятельность на законных основаниях станет более привлекательной, в-третьих, позволит сохранить земли (почвы) от разрушений на территориях, где отсутствует золото.

2) старательская деятельность по содержанию и сути является недропользованием, следовательно, старатели должны быть отнесены к пользователям недр, но с иным порядком предоставления старательских участков недр.

3) необходимо установить уголовную ответственность за незаконную добычу не только драгоценных металлов, но и других полезных ископаемых, а также возмещение вреда, причиненного природной среде и ее отдельным компонентам (недрам, землям, почвам, лесам, водным объектам, животному миру) вследствие нарушения законодательства о старательской деятельности.

Изменение подхода к формированию и предоставлению старательских участков индивидуальным предпринимателям в целях добычи золота, а также меры уголовной и гражданско-правовой ответственности позволят достигнуть цели по противодействию незаконным добыче и обороту драгоценных металлов.

Литература

1. Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2022 году»: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра). Москва, 2023 г. – URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/o_sostoyanii_i_ispolzovanii_mineralno_syrevykh_resursov_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 27.10.2024).
2. Лысков, В. М. Особенности организационного регулирования деятельности артелей старателей (история и современность) / В. М. Лысков // Известия Байкальского государственного университета. – 2003. – № 2. – С. 83–88.
3. Тарakanовский, В. И. Мегафантазии мегапроекта «Сокращение теневого оборота драгоценностей в России» / В. И. Тарakanовский // Драгоценные металлы, драгоценные камни. – 2007. – № 2. – С. 113–117.
4. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и федеральный закон «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (подготовлен Минприроды России 09.11.2015 г.) // СПС «Гарант».
5. Латышева, М.А., Шуплецов, А.Ф., Давыдова, Г.В. Экономический потенциал освоения малоэффективных золотоносных россыпей Забайкальского края: проблемы и эффективные направления развития местной экономики / М. А. Латышева, А. Ф. Шуплецов, Г.В. Давыдов // Baikal Research Journal. – 2018. – № 4 (9). – С. 12–22. DOI: 10.17150/2411-6262.2018.9(4).12
6. Цуканов, Н. Н. Непромышленная добыча физическими лицами золота: особенности административно-правового режима / Н. Н. Цуканов // Сибирское юридическое обозрение. – 2016. – № 4 (33). – С. 118–126. DOI: 10.19073/2306-1340-2016-4-118-126
7. Проект Федерального закона № 343102-8 «О старательской деятельности» (внесен Правительством Российской Федерации) (принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 12.07.2023 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Саввинов, Г. Н., Величенко, В. В., Миронова, С. И. Возможные негативные последствия некоторых законодательных инициатив / Г. Н. Саввинов, В. В. Величенко, С. И. Миронова // Экология урбанизированных территорий. – 2023. – № 3. – С. 26-29. DOI: 10.24412/1816-1863-2023-3-26-29
9. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году (официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, раздел «Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель», ноябрь 2023г.) // СПС «Гарант».
10. Готов, В. В., Латышева, М. А. Экономико-организационный механизм вовлечения в эксплуатацию непромышленных золотоносных россыпей / В. В. Готов, М. А. Латышева // Горный информационно-аналитический бюллетень. – 2015. – № 4. – С. 306–314.

References

1. Gosudarstvennyj doklad «O sostojanii i ispol'zovanii mineral'no-syr'evykh resursov Rossijskoj Federacii v 2022 godu»: Ministerstvo prirodnyh resursov i jekologii Rossijskoj Federacii, Federal'noe agentstvo po nedropol'zovaniju (Rosnedra). Moskva, 2023 g. – URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/o_sostoyanii_i_ispolzovanii_mineralno_syrevykh_resursov_rossiyskoy_federatsii/ (data obrashhenija: 27.10.2024).
2. Lyskov, V. M. Osobennosti organizacionnogo regulirovanija dejatel'nosti artelej staratelej (istorija i sovremennost') / V. M. Lyskov // Izvestija Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta. – 2003. – № 2. – S. 83–88.
3. Tarakanovskij, V. I. Megafantaziimegaproekta «Sokrashhenie tenevogo oborota dragocennostej v Rossii» / V. I. Tarakanovskij // Dragocennye metally, dragocennye kamni. – 2007. – № 2. – S. 113–117.

4. Pojasnitel'naja zapiska k projektu federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenij v Zakon Rossijskoj Federacii «O nedrah» i federal'nyj zakon «O dragocennyh metallah i dragocennyh kamnjah» (podgotovlen Minprirody Rossii 09.11.2015 g.) // SPS «Garant».
5. Latysheva, M.A., Shuplecov, A.F., Davydova, G.V. Jekonomicheskij potencial osvoenija malojeffektivnyh zolotonosnyh rossypej Zabajkal'skogo kraja: problemy i jeffektivnye napravlenija razvitija mestnoj jekonomiki / M. A. Latysheva, A. F. Shhuplecov, G.V. Davydov // Baikal Research Journal. – 2018. – № 4 (9). – S. 12–22. DOI: 10.17150/2411-6262.2018.9(4).12
6. Cukanov, N. N. Nepromyshlennaja dobycha fizicheskimi licami zolota: osobennosti administrativno-pravovogo rezhima / N. N. Cukanov // Sibirskoe juridicheskoe obozrenie. – 2016. – № 4 (33). – S. 118–126. DOI: 10.19073/2306-1340-2016-4-118-126
7. Proekt Federal'nogo zakona № 343102-8 «O staratel'skoj dejatel'nosti» (vnesen Pravitel'stvom Rossijskoj Federacii) (prinjat Gosudarstvennoj Dumoj Rossijskoj Federacii v pervom chtenii 12.07.2023 g.) // SPS «Konsul'tantPljus».
8. Savvinov, G. N., Velichenko, V. V., Mironova, S. I. Vozmozhnye negativnye posledstvija nekotoryh zakonodatel'nyh iniciativ / G. N. Savvinov, V. V. Velichenko, S. I. Mironova // Jekologija urbanizirovannyh territorij. – 2023. – № 3. – S. 26-29. DOI: 10.24412/1816-1863-2023-3-26-29
9. Gosudarstvennyj (nacional'nyj) doklad o sostojanii i ispol'zovanii zemel' v Rossijskoj Federacii v 2022godu (oficial'nyj sajt Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii, razdel «Gosudarstvennyj (nacional'nyj) doklad o sostojanii i ispol'zovanii zemel'», nojabr' 2023g.) // SPS «Garant».
10. Glotov, V. V., Latysheva, M. A. Jekonomiko-organizacionnyj mehanizm vovlechenija v jekspluataciju nepromyshlennyh zolotonosnyh rossypej / V. V. Glotov, M. A. Latysheva // Gornyj informacionno-analicheskij bjulleten'. – 2015. – № 4. – S. 306–314.