

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О старательской деятельности»

Проект федерального закона «О старательской деятельности» (далее – проект федерального закона, законопроект) подготовлен во исполнение поручения Президента Российской Федерации (подпункт «е» пункта 2 перечня поручений по итогам встречи с представителями общественности Дальнего Востока от 25 октября 2019 г. № Пр-2196), согласно которому Правительству Российской Федерации надлежит представить предложения по законодательному урегулированию деятельности по добыче индивидуальными предпринимателями россыпного золота, в том числе условий осуществления такой деятельности и порядка сбыта добытого золота государству, а также об усилении ответственности за добычу россыпного золота без лицензии.

Проектом федерального закона предлагается урегулировать деятельность граждан Российской Федерации по добыче драгоценных металлов (золота) на непромышленных месторождениях Российской Федерации.

Существующий в настоящее время правовой режим добычи золота в Российской Федерации не в полной мере отвечает современным реалиям, порождает ряд серьезных социально-экономических проблем.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» граждане не являются субъектами добычи драгоценных металлов, законно добывать золото могут лишь юридические лица, получившие соответствующие лицензии на пользование недрами по итогам участия в аукционе или конкурсе. Добывать золото можно только из официально зарегистрированных месторождений, при этом неперспективные для промышленного освоения мелкие россыпные месторождения или отработанные (техногенные) россыпи не могут быть отработаны на законных основаниях.

Одной из проблем, на решение которых направлен проект федерального закона, является значительная доля нелегальной добычи в общем объеме добычи драгоценных металлов¹. Более того, по данным исследователей нелегальную добычу осуществляют так называемые старатели-одиночки, а выкуп нелегально добытого сырья осуществляется по ценам гораздо ниже рыночных². Во многих районах Севера и Дальнего Востока России ввиду отсутствия или закрытия производств основным источником средств к существованию для граждан является выручка от продажи золота, добытого нелегально и сбываемого на «черном» рынке по ценам в 1,5-2 раза ниже рыночных.

¹ Источник: <https://prodragmetally.ru/o-zolote/typy/o-dobyche-v-magadane.html#i-3>; http://www.ng.ru/economics/2016-03-31/4_gold.html

² Источник: <https://www.kolyma.ru/magadan/index.php?newsid=166>

Решение проблемы нелегальной добычи драгоценных металлов гражданами посредством включения граждан в действующий порядок золотодобычи в современных нормативно-правовых условиях невозможно. Процедура лицензирования и оформления разрешительной документации предполагает участие в аукционе или конкурсе, требует существенных временных, организационных и материальных затрат и является чрезмерно обременительной для граждан. В результате на сегодняшний день добыча золота гражданами осуществляется нелегально, что является общепризнанным фактом.

Нелегальная добыча драгоценного металла существенно снижает инвестиционную привлекательность данного вида деятельности для малого бизнеса, что оказывает отрицательное влияние на экономическое развитие регионов, для которых добыча золота является значимой для экономики отраслью. Кроме того, бюджеты бюджетной системы Российской Федерации недополучают налоговые доходы в значительном объеме.

Следует также отметить, что крупные по запасам металла месторождения практически разведаны и отработаны даже в отдаленных регионах Севера и Дальнего Востока, большинство предприятий эксплуатируют средние и мелкие месторождения с годовым объемом добычи от нескольких десятков до сотни килограммов. В то же время остаются практически нетронутыми россыпные месторождения, которые принято относить к категории непромышленных россыпей – ограниченных по запасам металла (от 1 до 20-30 кг) месторождений, эксплуатация которых традиционными промышленными способами, при современной конъюнктуре рынка, экономически не эффективна. Даже по самым скромным оценкам в различных регионах России насчитывается около 10 000 непромышленных россыпей.

В мире накоплен богатый опыт в области освоения непромышленных золотоносных месторождений. В зарубежной практике подобный вид деятельности широко распространен (примерами являются такие страны, как США, Австралия, Новая Зеландия, Гана) и, как правило, законодательно закреплен в качестве непромышленной добычи золота. Ее характерной особенностью является то, что она ведется в большей степени вручную с минимальным применением средств малой механизации, без организации предприятия.

Исторический опыт легальной добычи драгоценных металлов гражданами существует и в России.

В 1901 году для привлечения населения в незаселенные регионы России правительством России был принят закон «О свободном обороте шлихового золота». В соответствии с положениями данного закона граждане имели

возможность искать и добывать золото без специальных разрешений. Добытое золото можно было продавать банкам или скупщикам, что обеспечило привлекательность данного вида деятельности для граждан и увеличило добычу золота в стране³.

Легальная добыча золота гражданами также действовала и в советское время, начиная с 1921 г. Граждане могли осуществлять добычу золота, но добытый драгоценный металл необходимо было сдавать в государственные золотоприемные кассы. За счет «вольного приноса» государство не только пополняло валютные резервы, но и сэкономило средства на поиск новых месторождений, поскольку старатели успешно находили новые золотоносные районы (были открыты богатые россыпи на Алдане, Колыме)⁴.

В начале 1950-х потребность в золоте для СССР стала меньше, и цена за грамм золота снизилась в несколько раз. После этого легальная добыча золота гражданами потеряла экономическую привлекательность, количество старателей снизилось. В середине 50-х годов государственные золотоприемные кассы закрылись. Вместо них появился черный рынок, на котором негосударственные скупщики стали покупать у старателей золото по более высокой цене.

В начале 60-х годов нелегальный оборот золота достиг значительных размеров, и Н.С. Хрущев предложил ужесточить уголовную ответственность за валютные операции, в том числе с золотом. Для борьбы с нелегальным оборотом золота были созданы специальные подразделения, однако нелегальный оборот золота продолжался, хотя и в меньшей мере⁵.

Таким образом, на основе анализа исторического опыта России можно сделать вывод о том, что криминогенная ситуация в сфере добычи драгоценных металлов ухудшилась после отмены легальной добычи золота гражданами. При этом большой объем теневого рынка золота объясняется исключительно экономическими причинами. При нелегальной купле-продаже цена золота в среднем в 1,5–2 раза меньше легальной. Кроме того, при легальной добыче прибыль значительно уменьшается за счет налоговых сборов, доля которых достигает 37% от себестоимости добычи. В результате сохраняется значительная доля теневого рынка⁶.

Разработанный с учетом анализа мирового и отечественного исторического опыта, проект федерального закона направлен на выведение из

³ <https://zolotodb.ru/article/10793>

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Ю.С. Шевченко. Вольноприносительство против теневого оборота золота. Всероссийский экономический журнал ЭКО, 2014 г. <https://cyberleninka.ru/article/n/volnoprinositelstvo-protiv-tenevogo-oborota-zolota>

тени граждан Российской Федерации, осуществляющих деятельность по поиску и добыче золота непромышленным способом, повышение доступности и привлекательности осуществления данного вида деятельности, создание новых рабочих мест, повышение значимости непромышленных месторождений для золотодобывающей отрасли, а также снижение нелегальной добычи и незаконного оборота драгоценных металлов.

Законопроектом вводится понятие «старательской деятельности», под которой понимается деятельность по поиску и добыче золота на старательских участках, осуществляемая старателями в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами.

Старательская деятельность осуществляется на территориях, которые определяются уполномоченным федеральным органом по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции управления государственным имуществом в сфере недропользования (Роснедрами).

В целях апробации предлагаемого законопроектом механизма в «пилотном» режиме предусмотрено, что в течение трех лет со дня вступления в силу настоящего проекта федерального закона старательская деятельность может осуществляться на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и территориях субъектов Российской Федерации (частях территорий субъектов Российской Федерации), относящихся к сухопутным территориям Арктической зоны Российской Федерации, а по истечении трех лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона – на территориях иных субъектов Российской Федерации.

Законопроектом предполагается создание (модернизация) специальной информационной системы для обеспечения старательской деятельности (далее – информационная система). Использование информационной системы обеспечит доступность и удобство процесса оформления статуса старателя, повысит эффективность взаимодействия граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Законопроектом предусмотрена возможность самостоятельного выбора индивидуальными предпринимателями старательских участков через информационную систему по аналогии с «дальневосточным гектаром». Под старательским участком понимается земельный участок, предоставленный в установленном законопроектом порядке для осуществления старательской деятельности. Информационная система позволит на базе картографического

материала и сведений государственного кадастра недвижимости сформировать схему размещения старательского участка и направить в уполномоченный орган заявление о предоставлении такого участка в безвозмездное пользование.

Информационная система также обеспечит возможность подготовки и направления проекта договора безвозмездного пользования старательским участком в форме электронного документа, иных документов и сведений; информирования индивидуального предпринимателя о решениях, принятых уполномоченным органом в связи с заявлением о предоставлении старательского участка в безвозмездное пользование; представления в установленном законопроектном порядке отчетности о старательской деятельности, декларации о восстановлении старательского участка; осуществления иных функций.

В связи с необходимостью проведения мероприятий по созданию федеральной информационной системы и в целях обеспечения надлежащего ее функционирования, предлагается предусмотреть вступление законопроекта в силу в полном объеме с 1 декабря 2021 года.

Основанием для осуществления старательской деятельности является разрешение на осуществление старательской деятельности, выданное уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим государственный контроль (надзор) за старательской деятельностью, а также договор безвозмездного пользования старательским участком.

Договор безвозмездного пользования старательским участком заключается на срок 3 года с возможностью продления такого договора на срок не более 3 лет по соглашению сторон. Старательская деятельность на старательском участке прекращается в связи с истечением срока договора безвозмездного пользования старательским участком или досрочно, в том числе в случае, если количество драгоценных металлов в химически чистом виде, совокупно добытых этим индивидуальным предпринимателем на старательском участке, достигло тридцати килограммов.

Проектом федерального закона определены основные требования к осуществлению старательской деятельности. Так, старательская деятельность осуществляется в пределах старательского участка и на глубине, не превышающей пяти метров. Старатель самостоятельно определяет способы и методы ведения работ при осуществлении старательской деятельности, при этом не допускается:

- 1) применение взрывных работ;
- 2) снятие поверхностного слоя земли на глубину более пяти метров;
- 3) использование экологически опасных веществ;

4) использование оборудования мощностью более 5 киловатт, за исключением транспортных средств, разрешенная максимальная масса которых не превышает 3,5 тонн. Правительство Российской Федерации вправе дополнительно определить виды работ, оборудование, а также иные средства, применение которых при осуществлении старательской деятельности не допускается.

После прекращения старательской деятельности индивидуальный предприниматель обязан выполнить следующие мероприятия по восстановлению старательского участка:

1) выравнивание поверхностного слоя земли, в том числе при необходимости нанесение слоя почвы для восстановления первоначального рельефа старательского участка;

2) вывоз мусора и ликвидация загрязнений, вызванных старательской деятельностью, в полном объеме;

3) снос (демонтаж) и вывоз некапитальных строений и сооружений;

4) посадка сеянцев, саженцев в целях восстановления вырубленных лесных насаждений.

Правительство Российской Федерации устанавливает требования к мероприятиям по восстановлению старательского участка.

В целях получения достоверной, полной и актуальной информации о ходе осуществления деятельности на старательском участке старатели обязаны вести отчетность о старательской деятельности.

Требования к отчетности о старательской деятельности предполагают включение в такую отчетность информации о способах и видах работ, осуществленных старателем за отчетный период, объемах древесины, заготовленной и использованной в целях старательской деятельности, а также объеме добытой породы.

Отчетность о старательской деятельности осуществляется старателями путем направления до 10 числа месяца, следующего за отчетным периодом, деклараций о старательской деятельности в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации с использованием информационной системы.

К декларации о старательской деятельности в обязательном порядке прилагаются материалы фото-, видеофиксации старательского участка на электронных носителях, выполненные с помощью программного обеспечения, позволяющего фиксировать и достоверно определять местоположение, дату и время соответствующей фото- или видеосъемки. Указанные материалы фото-, видеофиксации старательского участка должны быть сделаны не ранее пяти дней

до истечения соответствующего отчетного периода или в последний день осуществления работ на старательском участке в соответствующем отчетном периоде.

Государственный контроль (надзор) за старательской деятельностью осуществляют уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Государственный контроль (надзор) за старательской деятельностью осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Проект федерального закона позволит создать новый вид деятельности – старательскую деятельность, существенно повысить инвестиционную привлекательность данного вида деятельности для рядовых граждан, увеличить уровень занятости в регионе (в том числе за счет развития сопутствующей сервисной инфраструктуры и услуг для нового вида деятельности), а также обеспечить дополнительные поступления в бюджеты благодаря созданию новой налоговой базы. Вместе с этим ввиду прозрачной организации старательской деятельности реализация проекта федерального закона способна увеличить общую добычу золота в регионе.

При этом предлагаемый законопроектом доступный механизм получения статуса старателя (оформление старательского участка и заключение договора безвозмездного пользования старательским участком через информационную систему), требования к осуществлению старательской деятельности и ведению отчетности оптимальны для граждан, что должно способствовать активизации предпринимательской деятельности граждан в данной сфере и повышению привлекательности легальной добычи и оборота золота.

Проект федерального закона соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Реализация проекта федерального закона окажет положительное влияние на достижение целей Государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа».

В проекте федерального закона содержатся положения об обязательных требованиях, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, или обязательных требованиях, соответствие которым проверяется при выдаче разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер (далее – обязательные требования), о соответствующем виде государственного контроля (надзора), виде

разрешительной деятельности и предполагаемой ответственности за нарушение обязательных требований или последствиях их несоблюдения.

Анализ влияния решений, предлагаемых к принятию проектом федерального закона, на доходы и расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также экономический эффект от реализации законопроекта проведен на примере Магаданской области и представлен в финансово-экономическом обосновании к законопроекту.