

ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА
Том 2 ● Номер 3 ● Июль-сентябрь 2018
ISSN 2541-7681
SHADOW ECONOMY

издательство Креативная экономика

Причины, сдерживающие освоение маломасштабных непромышленных золотоносных россыпей

Глотов В.В. [1]

[1] Забайкальский государственный университет, Чита, Россия

АННОТАЦИЯ:

Рассмотрено современное состояние незаконной добычи золота из маломасштабных непромышленных золотоносных россыпей, а также причины, препятствующие разрешению этой важной народно-хозяйственной проблемы. Россия имеет богатый исторический опыт добычи золота силами частных лиц, что, несомненно, отражалось на пополнении золотого запаса страны, способствовало повышению занятости населения, обеспечивало вполне приемлемый жизненный уровень. Современные условия таковы, что запрет на вольноприносительство приводит к хищению золота, казна при этом не имеет дохода, а правоохранители имеют большие проблемы. Решить проблему возможно путем изменения действующих законов, применения нетрадиционных способов разработки маломасштабных непромышленных золотоносных россыпей. Это позволит создать новые хорошо оплачиваемые рабочие места, получить заметные социально-экономические выгоды, а добытое золото поступит в государственную казну, а не в криминальные структуры.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: золотоносная россыпь, незаконная добыча, вольноприносительство, лицензирование, разовые платежи, нормативные документы, легализация золотодобычи, нетрадиционные способы добычи золота

The reasons hindering the development of small-scale non-industrial gold-bearing placers

Glotov V.V. [1]

[1] Transbaikal State University, Russia

Забайкальский край обладает огромным потенциалом маломасштабных непромышленных золотоносных россыпей (более 600), которые не представляют промышленного интереса для крупных золотодобывающих кампаний, которые могли бы успешно эксплуатироваться малыми горными предприятиями или индивидуальными предпринимателями. Однако на сегодняшний день в Российской Федерации на законодательном уровне подобный вид деятельности запрещен, а многочисленные попытки решить эту важную государственную проблему на протяжении нескольких десятков лет положительных результатов не принесли [1] *(Glotov, Latysheva, Postnikova, 2017)*.

Между тем запрет на добычу золота частными лицами, принятый в России, существовал далеко не всегда. В царские времена и даже в эпоху СССР существовало так называемое «вольноприносительство» – добыча драгоценных металлов и камней обычными гражданами. Работать им позволялось прежде всего в местах, не представляющих промышленного интереса: на отвалах и отходах горнодобывающего производства. Добытое золото старатели должны были сдавать государству [3,7] *(Danilevskiy, 1959; Kavchik, 2010)*.

С одной стороны, во многом благодаря вольноприносительству добыча золота в СССР оставалась на стабильно высоком уровне. С другой – в золотоприемных кассах зачастую не спрашивали, откуда именно взялся желтый металл. Мошенникам достаточно было переступить порог кассы, чтобы легализовать украденное золото, а воровали его порой с предприятий, причем десятками килограммов, не боясь даже того, что подобное преступление каралось высшей мерой – расстрелом [4].

В 1954 году вольная добыча золота в СССР была запрещена. Попытка воскресить вольноприносительство предпринималась в 2004 году[1], когда Госдума внесла в закон «О недрах» поправку «О вольном приносе золота». Однако президент наложил на нее

[1] О внесении дополнения в статью 17 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях».

ABSTRACT:

The current state of illegal gold mining from small-scale non-industrial gold-bearing placers, as well as the reasons preventing the resolution of this important national economic problem are considered. Russia has a rich historical experience of gold mining by private individuals, which undoubtedly affected the replenishment of the country\'s gold reserves, contributed to the increase in employment, provided a quite acceptable standard of living. Modern conditions are such that the ban on freehold leads to the theft of gold, the Treasury does not have income, and law enforcement officers have big problems. It is possible to solve the problem by changing the existing laws, using unconventional methods of developing small-scale non-industrial gold deposits. All above mentioned will give an opportunity to create new well-paid jobs, to get significant socio-economic benefits, and the extracted gold will go to the state Treasury, and not to criminal structures.

KEYWORDS: gold-bearing placer, illegal mining, free hatters, licensing, one-time payments, regulatory documents, legalization of gold mining, unconventional methods of gold mining

JEL Classification: **Received: 01.06.2018 / Published: 30.09.2018**

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers
For correspondence: Glotov V.V. (valglo@yandex.ru)

CITATION:

Glotov V.V. (2018) Prichiny, sderzhivayuschie osvoenie malomasshtabnyh nepromyshlennyh zolotonosnyh rossypey [The reasons hindering the development of small-scale non-industrial gold-bearing placers]. ***Tenevaya ekonomika. 2.*** (3). – 105-114. doi: 10.18334/tek.2.3.40898

вето. Попытки вернуть вольный принос золота предпринимались и на местном уровне: так, в Магаданской области несколько лет назад попробовали внедрить местные правовые акты, по которым физическим лицам было разрешено добывать золото на месте техногенных россыпей. Тогда добыча возросла на 700 килограммов, а теневой оборот сократился [5]. Причины и последствия незаконной добычи золота, как правило, вытекают одно из другого (рис.).

Одной из основных причин незаконной добычи золота в России является отсутствие уголовной ответственности. Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ внесены существенные корректировки в статью 191 УК РФ, и теперь ответственность за нелегальную добычу золота наступает в виде административного штрафа в размере от 3 до 5 тысяч рублей, при этом вовсе не предусмотрена конфискация предметов, с помощью которых были найдены или извлечены драгоценные металлы (лотки, драги, бульдозеры).

Уголовная ответственность за незаконный оборот драгоценных металлов наступает только в случае осуществления его в крупном размере – свыше 1 млн 500 тыс. руб. (ст. 169 УК РФ), по сегодняшним ценам на золото это около 700 гр. чистого золота.



Рисунок. Основные причины и последствия незаконной добычи и оборота золота в Российской Федерации.

ОБ АВТОРЕ:

Глотов Валерий Васильевич, доктор технических наук, профессор, профессор кафедры экономики и бухгалтерского учета (valglo@yandex.ru)

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Глотов В.В. Причины, сдерживающие освоение маломасштабных непромышленных золотоносных россыпей // Теневая экономика. – 2018. – Том 2. – № 3. – С. 105–114. doi: 10.18334/tek.2.3.40898

Незаконные добыча и оборот золота в Российской Федерации осуществляются в основном из маломасштабных непромышленных месторождений россыпного золота. Как правило, это варварское использование недр, оказывающее большое негативное влияние на окружающую среду.

Также незаконная добыча золота влечет за собой прямой экономический ущерб государству за счет потерь в налоговом секторе и реализацию металла на нелегальных рынках.

Бюрократические барьеры на пути освоения маломасштабных непромышленных золотоносных россыпей

В современном российском законодательстве не существует различия между объектами золотодобычи в зависимости от размера запасов золота. Поэтому для освоения маломасштабных непромышленных золотоносных россыпей требуется такое же количество различного рода разрешительной документации и вложения денежных средств, что и для разработки крупного или среднего по запасам россыпного месторождения, поэтому ни одно золотодобывающее предприятие не имеет желания с ними связываться [2] *(Glotov, Petrovskiy, Postnikova, 2014)*.

Действующая система недропользования включает этапы лицензирования и освоения месторождения.

Лицензирование объекта недропользования проводится по следующей схеме**:**

– подготовка материалов по объекту недропользования;

– включения объекта в перечень объектов лицензирования;

– согласование перечня в ряде федеральных министерств и ведомств;

– утверждение перечня;

– процедура проведения торгов и выдача лицензии.

Подготовка объекта лицензирования заключается в составлении пакета геологической информации по лицензируемому объекту специальным уполномоченным органом за счет федеральных средств. Соответственно, количество лицензируемых объектов зависит от возможностей уполномоченного органа и выделения федеральных средств. По срокам процедура подготовки пакета геологической информации может длиться от полугода до 2–3 лет.

Далее объект с подготовленным пакетом геологической информации включается в перечень объектов лицензирования и направляется на согласование во всевозможные государственные структуры – силовые, природоохранные, земельные, экономические.

Затем разрабатываются условия пользования недрами, условия торгов, требования к участникам торгов. И наконец, после 1–5 лет с начала подготовки документов объект выставляется на торги.

На торгах часть участников может быть снята с аукциона изза «несоответствия»

требованиям к участникам торгов, что часто приводит к отмене торгов по причине оставления только одного участника.

Еще один важный негативный аспект фактических итогов проведенных торгов по россыпным месторождениям золота заключается в непомерном увеличении на торгах суммы разовых платежей по отдельным объектам. Данный факт расценивается чиновниками и подается обывателям как рациональная и высокодоходная рыночная продажа государственной собственности и пополнение бюджета страны.

Освоение месторождений находится под пристальным вниманием десятков органов государственной власти с разрешительными, надзорными и контрольными функциями. Еще на этапе подготовки условий торгов по конкретным объектам условия пользования недрами обрастают всевозможными сроками производства работ, требованиями проведения различных экспертиз, согласований, соблюдения законодательных и нормативных документов в области землепользования, водопользования, промышленной безопасности, охраны недр и окружающей среды, социальными, финансовыми и другими обязательствами.

Масштаб бюрократического (административного) влияния на недропользовательскую деятельность включает большое количество нормативных документов. Например, в области геологического изучения недр выпущены порядка 300 приказов, постановлений, протоколов, инструкций, писем, методических указаний, из которых около 200 являются действующими. В области недропользования действуют более 140 документов, начиная с законов и заканчивая всевозможными регламентами, письмами, приказами, методическими рекомендациями.

Перечень разрешительной документации получения и их стоимость приведены в таблице.

Таблица

Разрешительная документация и стоимость при получении лицензии

Наименование разрешительной документации	Денежные затраты, тыс. р
1. Участие в аукционе – разовый платеж	от 100 до 500
2. Сбор за участие в аукционе	48,9
3. Государственная экспертиза ТЭО кондиций и подсчета запасов в ТКЗ	от 25 до 1000
4. Разработка технического проекта на эксплуатацию золотоносной россыпи	до 2000
5. Государственная экспертиза технического проекта или экспертиза промбезопасности	от 80 до 120
6. Разработка и согласование проектов предельно допустимых выбросов (ПДВ) и предельно допустимых сбросов (ПДС)	до 400

7. Разработка и согласование проекта на захоронение отходов горного производства)	до 250
8. Разработка проекта горного отвода, согласование и получение в Ростехнадзоре «Акта горного отвода»	до 150
9. Разработка проекта земельного или горного отвода	до 100
Итого:	**до 4500**

Ситуация складывается таким образом, что денежные затраты только на получение различных разрешительных документов, даже исключая затраты на добычу золота, могут значительно превысить стоимость металла, находящегося в маломасштабной непромышленной россыпи. Поэтому для золотодобывающих компаний эти объекты не представляют никакого интереса.

Улучшить положение дел можно путем создания организационного механизма и легализации добычи золота индивидуальными предпринимателями из непромышленных маломасштабных россыпей.

По официальной статистике, маломасштабные непромышленные россыпи не эксплуатируются золотодобывающими предприятиями, а неофициальные данные свидетельствуют о том, что из них добывают золото незаконным способом, когда отдельные лица или небольшая группа людей с использованием примитивных технических средств ведет добычу золота, не имея на это никаких разрешений. Незаконная добыча золота в России, по данным Союза золотопромышленников и по другим источникам, составляет 15–20 т ежегодно (около 10 % легальной добычи), которая находится в теневом обороте, поддерживая неблагоприятную криминогенную обстановку. Добытый металл, минуя государственные и коммерческие структуры, продается скупщикам по цене 3–4 долл. за грамм или меняется на водку. Нелегальных золотодобытчиков называют «хищниками», хотя на самом деле это труженики, зарабатывающие своими руками, а не махинациями или взятками [6] *(Ignatkin, 1994)*.

Расцвет незаконного оборота золота произошел в 90-х годах прошлого века, когда государство перестало рассчитываться за него с предприятиями. Руководителям предприятий, чтобы рассчитаться с долгами и выплатить зарплату людям, нужны были деньги. Государство их не платило, но желающих купить золото всегда достаточно. В это время наладились каналы транспортировки и сбыта крупных партий золота. Незаконный оборот в 90-х годах позволил сохранить множество предприятий и прокормил множество граждан нашей страны [9] *(Leshkov, 2008)*.

Законы «О Недрах» (1992 г.) и «О драгметалах и драгоценных камнях» (1998 г.) еще больше способствовали увеличению незаконной добычи и оборота золота. Эти законы ориентированы на крупные месторождения, а для мелких объектов, в том числе россыпных, просто невыполнимы. В основе этих законов лежат принципы освоения крупных месторождений: многостадийная разведка, разработка ТЭО временных

и постоянных кондиций, утверждение запасов в ГКЗ или ТКЗ, согласование проектов во многих инстанциях, утверждение технологических потерь, форма отчетности 5ГР, инструкции о сохранности золота и т.п. Все это может быть логично для крупных месторождений и крупных предприятий. Но для мелких месторождений это непомерный расход и потеря времени. По данным Иргиредмета, при существующем законодательстве большинство россыпей с запасами менее 100 кг являются экономически непривлекательными.

В результате разработки законов 90-х годов привлекательные по техническим и технологическим характеристикам маломасштабные непромышленные россыпи законно отрабатывать невыгодно. Их можно отрабатывать только незаконно. В северных регионах, где другой работы нет, люди идут на незаконную добычу золота. Как сказал когда-то Солженицын, «нужда закона не знает».

Добыча золота – тяжелая работа, жизнь без удобств, нередко впроголодь. Идут на нее от безысходной нужды. В отдаленных поселках частные лица ведут незаконную добычу золота, которое затем поступает в руки нелегальных скупщиков. По некоторым данным, каждый год только в Амурской области нелегально добывается около 150 кг золота. При этом большинство частных старателей – жители северных поселков, оставшиеся без работы и средств к существованию. Но по закону они являются преступниками, хотя на их деятельность местные власти часто закрывают глаза [2] *(Glotov, Petrovskiy, Postnikova, 2014)*. В 1997 году в Магаданской области проводился эксперимент по разрешению вольноприносительства, в результате чего было дополнительно получено 700 килограммов золота.

Довольно распространенными являются силовые методы борьбы. Сейчас в Интернете легко найти массу отчетов об операциях полиции. Поймали местную жительницу – намыла лотком 5 граммов, пенсионера на далеком ручье с 10 граммами, бывают и более крупные «уловы». Однако силовые методы эффективны не везде. В удаленных районах с высокой безработицей они бесполезны. Дело в том, что отношение местного населения к нелегальным золотодобытчикам и скупщикам в таких районах вполне терпимое. Скупщик дает людям деньги, и если другого источника существования нет, он является благодетелем.

Губернатор Магаданской области Н.Н. Дудов сказал следующее:

«В настоящее время индивидуальные предприниматели не могут вести добычу драгоценных металлов, так как она запрещена действующим законодательством. Вместе с тем в заброшенных поселках, как показывают данные правоохранительных органов, индивидуальная добыча ведется, тем самым формируя и провоцируя незаконный оборот золота, повышая криминогенную обстановку».

Эта проблема не только сегодняшнего дня. Так же было в начале прошлого века в Австралии. Но там жестко наказывали скупщиков золота (15 лет), а шахтерам, которые выносили из шахты руду, давали минимальное наказание в несколько месяцев. Это оправдывалось тем, что зарплата у шахтеров низкая, а капиталисты получают

сверхприбыли, потому украсть из шахты немного руды преступление небольшое. За россыпное золото вообще не преследовали [10].

Проблема незаконной добычи золота была решена кардинально в нашей стране в 30-е годы. В общесоюзном масштабе были проведены следующие мероприятия.

1) В крупных поселках открыты золотоприемные кассы.

2) Разрешение на старательство выдавали любому человеку, не имеющему уголовного прошлого, непосредственно местные органы власти.

3) Золото принимали и от старателей, и от вольноприносителей.

4) Население привлекалось к поиску и добыче золота ощутимыми льготами.

Исследования показывают, что в современных условиях настало время кардинально изменить организационный механизм, направленный на освоение маломасштабных непромышленных россыпей, который позволит с высокой эффективностью для государства использовать новые направления освоения данных объектов. Это позволит создать новые хорошо оплачиваемые рабочие места и получить заметные социально-экономические выгоды, как это делается во многих странах с гораздо худшей минерально-сырьевой базой, а добытое золото из маломасштабных непромышленных россыпей поступит в государственную казну, а не в криминальные структуры.

На основе рассмотренного материала, могут быть сделаны следующие выводы:

1) Минерально-сырьевые ресурсы, представленные маломасштабными непромышленными россыпями золота, представляют существенный интерес для золотодобывающей промышленности. По разным оценкам в них находится от нескольких до сотен килограмм золота, они являются благоприятной средой для развития социально-экономической политики восточных регионов России.

2) По причине ограниченности запасов металла их разработка традиционными технологиями (гидравлический, дражный) экономически нецелесообразна, кадастры на эти объекты не ведутся, однако по самым скромным оценкам в разных регионах России насчитывается около 10 000 таких объектов, в том числе на территории Забайкальского края свыше 600, и эта цифра может только увеличиваться. Для освоения потребуется преодолеть такое же количество административных барьеров и потратить значительную сумму денежных средств, что и для разработки крупного или среднего по масштабам россыпного месторождения. В связи с этим для золотодобывающих предприятий они не представляют интереса.

3) Решить эти проблемы возможно путем применения нетрадиционных способов разработки маломасштабных непромышленных золотоносных россыпей, в т.ч. прежде существовавших в российской практике: вольноприносительство, непромышленное старательство, туризм с добычей золота, что также позволит создать новые хорошо оплачиваемые рабочие места и получить заметные социально-экономические выгоды, а добытое золото из маломасштабных непромышленных россыпей поступит в государственную казну, а не в криминальные структуры.

4) Главным сдерживающим фактором интенсивного освоения этих объектов явля-

ется отсутствие рационального экономико-организационного механизма, учитывающего горно-геологические, горнотехнические и природные особенности этих месторождений, позволяющего с высокой эффективностью для государства использовать нетрадиционные способы.

ИСТОЧНИКИ:

1. Глотов В.В., Латышева М.А.. Постникова О.В. Малое горное предпринимательство. – Чита: ЗабГУ, 2017. – 362 с.
2. Глотов В.В., Петровский П.П., Постникова О.В. Перспективы развития малого и среднего горного предпринимательства в Забайкалье // Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал). – 2014. – № 4. – с. 303-308.
3. Данилевский В.В. Русское золото. – Москва: Изд-во: Цветметиздат, 1959. – 380 с.
4. Девиер А.А. Краткий исторический очерк постановлений по частному золотому промыслу // Горный журнал. – 1901. – № 8.
5. Золотодобывающая промышленность России. [Электронный ресурс]. URL: https://mining-media.ru.
6. Игнаткин Ю.А. По диким степям Забайкалья. / «Очерки золота Забайкалья». – Чита: Чит. кн. изд-во, 1994. – 112 с.
7. Кавчик Б.К., Кавчик Р.Б. Проблемы существования незаконной добычи и оборота золота в России и пути их решения // Проблемы незаконного оборота драгоценных металлов и драгоценных камней, а также контрабандны ювелирной продукции: Доклад на коференции. Москва, 2010.
8. Кавчик Б.К. История вольноприносительства в России от прошлого века до наших дней. Zolotodb.ru. [Электронный ресурс]. URL: https://zolotodb.ru/articles/digger/russia.
9. Лешков В.Г. Российское золото. Государственная и старательская добыча (1719 – 2007 гг). – Москва: Изд-во Горная книга, 2008. – 206 с.
10. Japan's new gold mine // Aus. – 1986. – № 7. – p. 15-17.

REFERENCES:

Japan's new gold mine (1986). Aus. 78 (7). 15-17.

Danilevskiy V.V. (1959). Russkoe zoloto [Russian gold] Moscow. (in Russian).

Devier A.A. (1901). Kratkiy istoricheskiy ocherk postanovleniy po chastnomu zolotomu promyslu [Brief history of regulations on the private Golden fishery]. Gornyy zhurnal. 3 (8). (in Russian).

Glotov V.V., Latysheva M.A.. Postnikova O.V. (2017). Maloe gornoe predprinimatelstvo [Small mining enterprise] Chita: ZabGU. (in Russian).

Glotov V.V., Petrovskiy P.P., Postnikova O.V. (2014). Perspektivy razvitiya malogo i srednego gornogo predprinimatelstva v Zabaykale [Prospects of development of small and medium mining in transbaikalia]. Gornyy informatsionno-analiticheskiy byulleten (nauchno-tekhnicheskiy zhurnal). (4). 303-308. (in Russian).

Ignatkin Yu.A. (1994). Po dikim stepyam Zabaykalya [On wild steppes of Transbaikalia] Chita: Chit. kn. izd-vo. (in Russian).

Kavchik B.K., Kavchik R.B. (2010). Problemy suschestvovaniya nezakonnoy dobychi i oborota zolota v Rossii i puti ikh resheniya [The problem of the existence of illegal mining and trafficking of gold in Russia and ways of their solution] The problem of illicit trafficking of precious metals and precious stones, as well as the smuggling of jewellery. (in Russian).

Leshkov V.G. (2008). Rossiyskoe zoloto. Gosudarstvennaya i staratelskaya dobycha (1719 – 2007 gg) [The Russian gold. The state and artisanal mining (1719 – 2007)] Moscow: Izd-vo: Gornaya kniga. (in Russian).