

Дослідження доцільності та підстав запровадження в Україні на базі вітчизняного законодавства старательського видобутку природного каміння. Формування бази даних нормативних актів, що регламентують проведення старательського видобутку корисних копалин

Надзвичайно актуальним сьогодні для вітчизняного надрокористування є питання несанкціонованого видобутку приватними особами бурштину в місцях його непромислової локалізації. Безперечно, така діяльність шкодить природному середовищу, а суб'єкти, які її здійснюють не проводять жодних відрахувань до державного бюджету за користування надрами. Через неврегульованість на законодавчому рівні такої діяльності в Україні зараз запроваджено тотальну заборону щодо індивідуального видобутку як бурштину, так й іншого дорогоцінного і напівдорогоцінного каміння. Але, як показує світовий досвід, видобуток фізичними особами (старателями) корисних копалин є можливим і навіть доцільним за умови його регулювання і контролю з боку держави.

В Україні є значна чисельність проявів дорогоцінного і напівдорогоцінного каміння, які розробляти промисловим шляхом не рентабельно. Серед такого каміння слід виділити: аквамарин, геліодор, фенакіт, кварц, опал, содаліт, маріуполіт, графічний пегматит, епідозит, яшму, скам'яніле дерево, кремій, гіпс, мармуровий онікс, авантюрин. Найоптимальнішою для вилучення з надр цих корисних копалин є старательська форма видобування. Добувати старательським способом доцільно буде і деякі різновиди декоративного каміння, а саме: сланець, пісковик, валуни природні, гальку морську, камені річкові.

У 2012 році в Державному гемологічному центрі України було розпочато науково-дослідну роботу за темою «Дослідження доцільності та підстав запро-

вадження в Україні на базі вітчизняного законодавства старательського видобутку природного каміння» (далі – НДР), завданням першого етапу якої було проведення аналізу інформаційних джерел та нормативно-правових актів, які регламентують старательський видобуток корисних копалин. Об'єктом дослідження роботи є нормативно-правові акти законодавства, які регламентують видобуток, обробку та обіг дорогоцінного, напівдорогоцінного і декоративного каміння, а також дорогоцінних металів (золота).

Під час проведення першого етапу НДР було з'ясовано, що старательський видобуток золота, дорогоцінного і напівдорогоцінного (далі – коштовного) каміння та інших цінних корисних копалин нині дозволено у багатьох країнах світу, серед яких можна виокремити Австралію, ПАР, Канаду. Старатели там працюють на відвалах і відходах гірничодобувного виробництва. Цю практику і вони, і влада оцінюють позитивно, а інтерес до такого виду туризму досить високий і стійкий. В окремих країнах світу старательський видобуток коштовного каміння та дорогоцінних металів тісно переплетений з туристичною індустрією, що додатково приносить фінансові надходження до бюджету цих держав.

Наприклад, така практика працює в США (Каліфорнія), Фінляндії (м. Сааріселка), Новій Зеландії (Голдфілдс), Австралії, Швейцарії та в ряді інших країн, де заохочується «золотий туризм» – діяльність, коли будь-яка фізична особа може за певну плату орендувати лоток і спробувати себе в ролі старателя.

Суть такого туризму полягає в наданні можливості туристам-любителям ознайомитися з технологією й умовами видобування розсипного золота чи коштовного каміння традиційним старательським способом, особисто намити певну кількість коштовного металу або каміння й одержати на них сертифікат, що підтверджує, власне, факт видобутку.

Наприклад, у Новій Зеландії для такої діяльності державою виділено 16 ділянок, обсяг видобутку з яких за весь час склав лише 300 кг розсипного золота, а ось старательський туризм на їх базі приносить 21 млрд доларів США щорічно.

У США старательсько-туристичний видобуток на непромислових об'єктах дозволений без ліцензій – все, що знайде шукач, переходить у його власність.

В Австралії тур старателя-золотошукача коштує від 50 до 15 тис. доларів США, при цьому він може безмитно вивозити все, що знайде.

Так само поширеним у світі є «нетуристичний», але індивідуальний старательський видобуток корисних копалин. Наприклад, в Анголі державна алмазодобувна компанія «Endiama» видала близько 1000 ліцензій для індивідуального старательського видобутку алмазів у провінції Лунда Норте (Lunda Norte) і тим самим забезпечила зайнятість населення у цій місцевості. Слід зазначити, що алювіальні і кімберлітові концесії в провінції Лунда Норте, на яких буде вестись діяльність старателями, раніше розробляли в промислових масштабах.

Окремим прикладом для нормативно-правового регулювання видобутку в Україні коштовного та декоративного каміння старательським способом є Російська Федерація (далі – РФ), де на законодавчому рівні опрацюється можливість видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння фізичними особами-старателями на підставі ліцензій, отриманих за спрощеною схемою.

У Росії індивідуальний старательський видобуток золота та коштовного каміння набув масштабності з середини XIX століття і на геологічному сленгу називався «вільнопринесення». Практика вільнопринесення-старательства використовувалась аж до 1954 року включно. На разі законодавством РФ видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння дозволений тільки юридичним особам – організаціям або старательським артілям. Приватним особам проводити таку діяльність заборонено, а у разі порушення їм загрожує кримінальна відповідальність за статтею 191 Кримінального кодексу РФ «Незаконний обіг дорогоцінних металів, природних дорогоцінних каменів або перлів» (штраф до 500 тис. рублів або обмеження волі на строк до трьох років). Якщо видобування золота буде здійснюватися групою осіб, то сума штрафу становитиме 1 млн рублів, а строк ув'язнення – до семи років.

З метою легалізації видобутку індивідуальними старателями розсипного золота, інших дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння Федеральними Зборами Росії в 2003 році було прийнято зміни і доповнення до Федерального закону «Про дорогоцінні метали й дорогоцінні камені» (далі – Закон). Однак проект цих змін було відхилено через побоювання опонентів щодо можливості зростання незаконного видобування золота, інших дорогоцінних металів і каменів з розсипів у віддалених районах Сибіру й Далекого Сходу.

На думку представників ФСБ і МВС Росії, легалізація старательського видобутку дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння фізичними особами збільшить ризик їх розкрадання. Союз старателів Росії також не згоден з проектом змін до Закону та інших законодавчих актів РФ щодо старательського видобутку розсипного золота індивідуальними підприємцями. Вони вважають, що індивідуальні старателі, користую-

чись отриманим правом на видобуток дорогоцінних металів, зможуть організувати скупку викраденого на підприємствах та артілях золота і, таким чином, будуть створювати умови для розкрадання дорогоцінних металів працівниками на золотодобувних підприємствах.

Автори змін до Закону переконані, що законопроект, у разі його прийняття, дозволить урегулювати індивідуальне старательство і тим самим ліквідує основу незаконного видобування й тінювого обороту золота, срібла, платини, бурштину, інших дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння. Законодавчий акт, який буде регламентувати індивідуальний старательський видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, сьогодні є досить актуальним для РФ. Адже впродовж останніх років відбувається масове банкрутство дрібних артілей старателів, у результаті якого припинили існування біля половини від загальної кількості середніх та малих золотодобувних підприємств, які працювали ще у 2008 році. Як наслідок, у Північному і Далекосхідному регіонах Росії зросли безробіття і посилилась кримінальна ситуація. Тому найефективнішим у проекті змін до Закону буде те, що він дозволить створити тисячі нових робочих місць у Сибірі, на Крайній Півночі, Далекому Сході, у Калінінградській та інших областях Росії без залучення інвестицій і затрат федерального бюджету.

Прихильники змін до Закону на заперечення опонентів зазначають, що дві третини з 400 золотодобувних організацій в РФ – це дрібні компанії і артілі, які видобувають не більше 100 кг на рік, а тому у випадку легалізації індивідуального старательства це може внести суттєву частку в золотовалютні запаси країни. А для того щоб позбавитися різних побоювань опонентів, потрібно вирішити низку оргпитань, як наприклад, відкрити пункти прийому золота, що буде видобуватися фізичними особами-старателями, вирішити систему реєстрації угод на проведення видобувних робіт тощо.

Власне, у проекті змін до Закону передбачається, що індивідуальним старателям буде дозволено видобування дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння на закріплених за ними ділянках надр, які не є об'єктами промислового значення, а саме:

- старі відпрацьовані дренажні полігони або іншим способом відпрацьовані ділянки розсипів;

- залишкові запаси в розкривних і вміщуючих породах, відвалах або відходах гірничодобувного виробництва;

- некондиційні або раніше списані запаси, незатребувані промисловістю ділянки надр;

- дрібні за запасами і прогнозними ресурсами ділянки надр у долинах водотоків або на схилах, де відомості про наявність розсипного золота відсутні або негативні, але, на думку заявника, можуть становити для нього інтерес.

Враховуючи наведені вище розбіжності у контексті законодавства РФ щодо запровадження індивідуального старательства, експерти у сфері надрокористування рекомендують з метою оптимізації видобування золота на невеликих родовищах і техногенних розсипах запровадити таке:

1. Видавати діючим підприємствам з видобутку розсипного золота ліцензії на ці родовища без конкурсів та аукціонів.

2. На цих ділянках не повинен здійснюватися підрахунок запасів і затвердження їх у ТКЗ, а обсяг видобутого золота має визначатися за фактом видобутку і його облік проводитися окремо.

3. Дозволити золотодобувним підприємствам укладати договори підяду для роботи на цих ділянках з особами (індивідуальними підприємцями) або невеликими організаціями (товариствами, артілями і т. ін. чисельністю 3–4 особи) з визначенням ціни 1 г золота. Підприємства будуть надавати їм необхідну техніку для розкривних робіт, промивки разом з паливно-мастильними матеріалами, запчастинами, а також інші матеріали, продукти, вести повну податкову і геологічну звітність перед держорганами за видобуте на цих ділянках золото.

Міністерством природних ресурсів і екології РФ підготовлено у вигляді проекту Федерального закону «Про внесення змін до статті 2.1 Закону Російської Федерації «Про надра» (далі – Зміни) зміни щодо уточнюючих критеріїв для віднесення ділянок надр до таких, що мають федеральне значення, з метою звільнення від обмежень певні категорії ділянок.

Відповідно до ч. 3 статті 2.1 Закону РФ «Про надра», до ділянок надр фе-

дерального значення, крім інших, належать ділянки надр, які містять родовища і прояви алмазів та металів платинової групи, а також розташовані на території суб'єкта РФ чи територіях суб'єктів РФ і містять запаси корінного золота від 50 тонн. Щоб стимулювати надрокористувачів до геологічного вивчення ділянок надр, що містять золото, алмази і метали платинової групи, Змінами пропонується збільшити поріг запасів золота корінних родовищ до 250 тонн, а також визначати якість ділянок надр, що містять запаси металів платинової групи і запаси алмазів корінних родовищ, виключивши їх з числа ділянок надр федерального значення.

Крім того, проектом Змін пропонується вивести з-під дії низки положень Закону «Про надра» ділянки надр федерального значення, що містять золото, алмази і метали платинової групи. Йдеться про такі положення:

- можливість відмови у наданні права користування ділянкою надр для розвідки і видобутку корисних копалин або припинення права користування надрами (у разі здійснення геологічного вивчення з поєднаною ліцензією) на ділянці надр федерального значення у разі виникнення загрози безпеці держави;

- обов'язок користувача надр, що здійснює розвідку і видобуток корисних копалин на ділянці надр федерального значення, отримати дозвіл Уряду РФ на здійснення на цій ділянці надр розвідки і видобутку корисних копалин;

- обов'язок користувача надр повністю завершити геологічне вивчення ділянки надр федерального значення перед отриманням зазначеного вище дозволу Уряду РФ;

- заборона переходу права користування ділянкою надр федерального значення до російської юридичної особи за участю іноземного інвестора або групи осіб, до якої входить іноземний інвестор, у визначених законом випадках.

Враховуючи зазначене вище, вбачається, що імплементація норм законодавства на прикладі інших держав світу щодо практики індивідуального старательства у сфері видобутку дорогоцінного каміння буде дією для України і забезпечить державне регулювання надрокористування, буде запобігати незаконному видобутку та збуту корисних

копалин, безумовному дотриманню природоохоронного законодавства, скасує чинні обмеження для суб'єктів підприємницької діяльності в частині реалізації продукції в сировині і виробках з природного каміння. При цьому держава зможе отримати надходження від старательської діяльності, які зараз йдуть як «тіньові» кошти повз бюджет.

Аналізуючи нормативну базу інших держав, можна сформулювати, що старательський видобуток корисних копалин – це проведення особистою працею фізичних осіб-старателів (або їх об'єднань) робіт на проявах або невеликих за запасами родовищах, які не мають промислового значення, розташовані у важкодоступних місцях та віддалені від населених пунктів і пов'язані з видобутком дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, інших твердих корисних копалин, перелік яких має визначитися урядом держави за тривалості польового сезону не менше чотирьох місяців на календарний рік. До зазначених робіт належать розкривні роботи, роботи з промивання пісків і переробки руди, інші роботи для забезпечення видобування корисних копалин.

Старательський туризм – це можливість будь-якої фізичної особи за певну плату орендувати спеціальне обладнання і здійснювати нерегулярну діяльність щодо старательського видобутку корисних копалин. Його суть полягає у наданні можливості туристам-любителям ознайомитися з технологією й умовами видобутку дорогоцінних каменів, розсипного золота та інших дорогоцінних металів старательським способом, особисто намити кілька десятків грамів металу або коштовного каміння й одержати на них сертифікат, що підтверджує, власне, факт видобутку.

Практику старательського видобутку дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння фізичними особами на підставі ліцензій, отриманих за спрощеною схемою, як у РФ, вбачається доцільним упровадити до законодавства України у розділі видобування природного каміння: бурштину, берилу, топазу, кварцу, яшми, опалу, гальки, пісковіку-плитняку, андезиту, сланцю тощо.

Законодавством України не визначено старательську форму надрокористування. У разі визначення доцільності такої форми видобутку, потрібно буде вносити відповідні зміни і доповнення

до Кодексу про надра та інші законодавчі акти України.

Враховуючи практику індивідуального старательства інших держав, можна скласти базову модель провадження старательського надрокористування:

- старательський видобуток здійснюється фізичними особами-суб'єктами підприємницької діяльності, юридичними особами;

- дозвіл видається місцевими органами (на рівні обласних органів виконавчої влади);

- плата за користування надрами фіксована;

- старательський видобуток корисних копалин має ознаки непромислової діяльності і здійснюється, як правило, на ділянках надр, які не мають промислового значення;

- для старательського провадження є необхідними природні умови доступу до корисних копалин і можливість їх видобутку за допомогою нескладного обладнання з урахуванням рентабельності від провадження такої діяльності;

- спеціальним дозволом для старательського видобутку корисних копалин має бути документ, що буде видаватися в порядку, передбаченому законодавством, і засвідчуватиме право юридичної чи фізичної особи, якій цей документ виданий, на користування надрами непромислового типу протягом установленого строку в межах наданої ділянки на умовах, передбачених у цьому документі.

Слід зазначити, що реформування економіки на ринкових засадах вимагає розробки нових механізмів регулювання відносин у сфері надрокористування та відповідного правового забезпечення. Тому вдосконалення законодавства про надра та надрокористування у ракурсі старательського видобутку корисних копалин є важливим завданням, вирішення якого слід продовжити в наступному етапі цієї науково-дослідної роботи, адже легалізація розробки покладів бурштину, які не мають промислового значення, дозволить створити додаткові робочі місця в депресивних районах Полісся України, а надходження від цієї діяльності будуть спрямовуватися до бюджету держави.