

Устойчивое развитие и
перспективы горнодобывающей
промышленности Республики
Хакасия, улучшение социальных и
экологических факторов

Хакасского регионального общественного
благотворительного фонда “Чазы”

This report was commissioned by the MMSD project of IIED. It remains the sole responsibility of the author(s) and does not necessarily reflect the views of the MMSD project, Assurance Group or Sponsors Group, or those of IIED or WBCSD.



International
Institute for
Environment and
Development



World Business Council for
Sustainable Development

Copyright © 2002 IIED and
WBCSD. All rights reserved

Mining, Minerals and
Sustainable Development is
a project of the International
Institute for Environment
and Development (IIED).
The project was made
possible by the support of
the World Business Council
for Sustainable Development
(WBCSD). IIED is a
company limited by
guarantee and incorporated
in England. Reg. No.
2188452. VAT Reg. No. GB
440 4948 50. Registered
Charity No. 800066

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

О природных ресурсах и перспективах природоохранной деятельности в Республике Хакасия (комментарий Первого заместителя Председателя Правительства Республики Хакасия В. Цыганка)

I. Общий обзор горнопромышленного сектора.

1. Республика Хакасия. Общие сведения.
2. Состояние минерально-сырьевой базы:
 - природные минеральные ресурсы;
 - запасы полезных ископаемых (разведанные, исчерпанные, неосвоенные).
3. Воспроизводство минерально-сырьевой базы:
 - государственное обеспечение, средства горнодобывающих предприятий;
 - проблемные ситуации ВМСБ.
4. Горнодобывающая промышленность (крупные и средние предприятия отрасли).
5. Государственное управление природными ресурсами:
 - общая характеристика экорегиона;
 - государственный контроль;
 - государственная экологическая экспертиза;
 - лицензирование.

II. Социально-экономический анализ отрасли.

Сохранение биоразнообразия.

1. Состояние предприятий отрасли. Анализ экономического состояния предприятий различных форм собственности.
2. Ресурсосберегающие технологии. Восстановление нарушенных ландшафтов и природных систем.
3. Законодательная база отрасли.
4. Налогообложение.
5. Охрана окружающей среды:
 - мониторинг;
 - оценка влияния на окружающую среду.
6. Оценка здоровья среды.
7. Сохранение биологического разнообразия в Республике Хакасия.

III. Обеспечение устойчивого развития отрасли.

1. Перспектива развития предприятий отрасли.
2. Использование средств СМИ, общественности, органов исполнительной и законодательной власти и представителей бизнеса.
3. Обучение специалистов.
4. Экологическое образование и просвещение.

ВВЕДЕНИЕ

О проекте «Устойчивое развитие и перспективы горнодобывающей промышленности Республики Хакасия, улучшение социальных и экологических факторов»

Участие в этом международном проекте рассматривается в качестве одного из важных механизмов интеграции Российской Федерации в общемировые глобальные процессы. Базовое исследование Добывающая промышленность, полезные ископаемые и устойчивое развитие (MMSD) в Республике Хакасия прежде всего направлено на укрепление имиджа добывающих предприятий и продвижения их продукции на международных рынках.

Одной из практических целей данного проекта является привлечение инвестиций, необходимых для внедрения ресурсосберегающих низкоёмких технологий и методов рационального использования природных ресурсов в практику деятельности горнорудных предприятий Хакасии, а также разработка и внедрение мероприятий, направленных на укрепление минерально-сырьевой базы и экологически устойчивое социально-экономическое развитие Республики Хакасия.

Проведение исследований по проекту MMSD позволит изучить взаимодействие горнорудной отрасли с другими отраслями промышленности (энергетика, транспорт, машиностроение, сельское хозяйство и т.д.).

Исследования социально-экономических вопросов, здоровья человека, здоровья среды, поиск путей снижения социально-экономической напряженности и повышения уровня занятости населения, являются значимыми и нуждаются в изучении и анализе.

Необходим анализ существующей законодательной базы и разработки новых законопроектов и других нормативных правовых актов для обеспечения устойчивого развития горнорудного дела в Республике Хакасия.

В ходе проекта необходимо проанализировать возможность оптимизации налогообложения – как фактора, влияющего на развитие отрасли. Исследования MMSD позволят изучить вопросы лицензирования, экспертизы и госконтроля.

Одним из важных вопросов для Республики Хакасия является восстановление нарушенных ландшафтов и природных систем. Это направление исследования должно ответить на вопрос - что делать с последствиями промышленного освоения?

Для Республики Хакасия не менее важными являются вопросы охраны окружающей среды, сохранения биологического разнообразия. В рамках проекта намечено изучение взаимодействия горнорудной отрасли и ее влияние на различные виды природных ресурсов (лес, вода, особо охраняемые природные территории, полезные ископаемые). Кроме того, возникла необходимость рассматривать развитие горнорудной отрасли с учетом сложившихся культурно-исторических традиций, вопросов экологического просвещения и образования, а также анализ и предложения по кадровому обеспечению отрасли и участию СМИ в ее развитии.

В целом данные исследования, необходимые в Республике Хакасия обусловлены следующими причинами:

1. Необходимость привлечения значительных объемов инвестиций.
2. Прогрессивно стареющая технологическая база горнорудных предприятий.
3. Низкий уровень добавочной стоимости, в продукции горнорудных предприятий.
4. Необходимость совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы в направлении дальнейшего совершенствования рыночных механизмов и создания благоприятного инвестиционного климата в горнорудной промышленности.
5. Трудности продвижения экспортной продукции горнорудных предприятий Хакасии.

О природных ресурсах и перспективах природоохранной деятельности в Республике Хакасия

(комментарий Первого заместителя Председателя Правительства Республики Хакасия В. Цыганка)

О природных ресурсах и перспективах природоохранной деятельности рассказывает первый заместитель председателя правительства Республики Хакасия Василий Цыганок.

Республика Хакасия – один из уникальных в природно-ресурсном отношении регионов России. Здесь удивительным образом сочетаются богатства подземных кладовых, неповторимые ландшафтные комплексы, обилие целебных озёр, разнообразный растительный и животный мир.

Принимая активное участие в сохранении уникального природного достояния, Республика Хакасия в то же время вносит весомый вклад в экономическое развитие страны.

Прежде всего речь идёт о горнодобывающей отрасли. На нашей территории разведаны и разрабатываются месторождения угля, железа, молибдена, золота, барита, бентонита, ювелирно-поделочных и облицовочных камней. Всего же государственным балансом по Республике Хакасия учтено 166 месторождений. Располагаются четыре месторождения Минусинского каменноугольного бассейна, в пределах которых сосредоточено 5,3 млрд тонн угля, из них 3,6 млрд тонн пригодны для открытой добычи. В связи с этим особую актуальность приобретает разработка республиканской программы комплексного освоения угольных ресурсов, а также изучение вопросов влияния добычи и переработки углей на окружающую среду.

В Хакасии разведано восемь месторождений магнетитовых руд. Из них три находятся сейчас в промышленном освоении. Ещё на одном – Изыхольском – ведутся подготовительные работы с целью его освоения. Дальнейшее увеличение объёмов добычи железной руды связано в первую очередь с разработкой месторождений железных руд Тейской группы, а также с завершением реконструкции Абаканского рудника.

Значительны в республике запасы молибдена. Но в промышленном освоении находится только одно месторождение из трёх – Сорское. При этом замечу, что ООО «Сорский ГОК» является единственным предприятием России, выпускающим молибденовый концентрат.

С первой половины XIX века на наших землях осуществляется золотодобыча. В настоящее время она базируется на запасах четырёх

коренных месторождений и 30 месторождениях россыпного золота. По оценкам специалистов, прогнозные ресурсы золота составляют примерно 70 тонн.

Также подтверждены природные возможности недр Хакасии - удовлетворять потребности промышленного комплекса России в барите и бентоните, в настоящее время они отнесены к разряду дефицитных видов минерального сырья. Успешно осваиваются месторождения природных облицовочных камней.

Наряду с этим следует особо подчеркнуть, что ресурсный потенциал Хакасии нуждается в дальнейшем изучении. Не исключено, что целенаправленное проведение работ в рамках программы геологического изучения недр позволит выявить месторождения сурьмы, вольфрама, свинцово-цинковых руд, углеводородного сырья – нефти и газа.

Кроме разрабатываемых и разведанных месторождений полезных ископаемых, наша республика располагает значительными ресурсами пресных подземных и поверхностных вод.

Сегодня у нас 26 водохранилищ, около 100 прудов, более 1000 озёр. Общая площадь зеркала всех водоёмов Хакасии, по оценочным данным, превышает 840 кв. км.

Но, к сожалению, у нас пока не находят широкого применения подземные минеральные воды, а их запасы весьма значительны. В настоящее время по заданию комитета природных ресурсов по Республики Хакасия учёные Томского научно-исследовательского института курортологии и физиотерапии проводят широкомасштабные работы по оценке бальнеологических свойств гидроминеральных ресурсов, что в дальнейшем послужит основой для расширения санаторно-курортной базы региона.

Между тем сегодня жители республики испытывают дефицит в качественной питьевой воде. Водные ресурсы на территории Хакасии распределяются крайне неравномерно. Основная их часть сосредоточена в долинах рек Енисей и Абакан, в то время как многие населённые пункты Боградского, Ширинского, Алтайского, Бейского, Усть – Абаканского и Аскизского районов расположены за пределами речных долин, на площади распространения слабосоленоватых подземных вод с повышенной жёсткостью.

Если же говорить о лесах, то они среди природных ресурсов занимают особое место. Общая площадь лесного фонда составляет 61 процент всей территории нашей республики. Особую же ценность представляют кедровые леса. В связи с тем, что в Хакасии длительное время интенсивно занимались промышленной заготовкой древесины, запасы леса в настоящее время значительно истощены. Невосполнимый урон лесному хозяйству наносят пожары. Только в этом году их зафиксировано более 200. Всё вместе взятое, безусловно, требует принятия адекватных и безотлагательных мер по защите природного богатства сибирской тайги.

В Хакасии вопросами обеспечения рационального использования лесного фонда, повышения его ресурсного потенциала занимается комитет природных ресурсов. При его непосредственном участии разработана республиканская программа «Леса Хакасии», предусматривающая проведение ряда лесохозяйственных мероприятий. Решению

первоочередных задач по обеспечению государственного управления водным фондом способствует принятая республиканским правительством целевая программа по изучению, восстановлению и охране водных объектов. В качестве приоритета экологической политики определено рациональное использование потенциала минерально-сырьевой базы региона, её сохранение и воспроизводство. Именно этому посвящена целевая программа геологоразведочных работ на 2001 – 2005 годы. Кроме того, в Хакасии с целью оздоровления экологической обстановки утверждён план действий по охране окружающей среды на ближайшие пять лет. Несметные богатства нашей республики нуждаются сегодня в надёжной защите.

Следует отметить, что за последние годы в Хакасии выработана солидная нормативно-правовая база, позволяющая активно вовлекать в хозяйственный оборот природно-ресурсный потенциал региона. Инициатором и разработчиком многих проектов является правительство Республики Хакасия.

Сегодня перед властными структурами республики поставлены вполне конкретные задачи. В частности, нам предстоит укрепить государственный контроль во всей сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, выстроить систему чётких и прозрачных отношений власти с бизнес сообществом природопользователей, сформировать основы взвешенной региональной политики по данному кругу вопросов. К этой работе мы намерены подключить представителей всех заинтересованных ведомств, в том числе правоохранительных и фискальных.

Надо признать, что нам придётся действовать в непростых условиях. Наведение порядка в природопользовании противоречит, как правило, интересам могущественных олигархических кланов регионального и федерального уровня, привыкших бесконтрольно и безответственно распоряжаться тем, что по праву считается национальным достоянием России.

Уже сегодня, занявшись изучением сложившейся ситуации, выяснилось, что в ныне действующей правоприменительной практике выдачи разрешений на пользование недрами, лесами, водными ресурсами и особенно в практике контроля за выполнением лицензионных требований и отзыва лицензий имеется множество узких мест, которые зачастую приводят к самым различным нарушениям, прежде всего в природоохранных, производственных, фискальных аспектах.

Что греха таить, только в сфере недропользования нередки случаи многолетнего отставания от заявленных программ разведки и освоения месторождений или попросту полного неведения работ. Видимо, нам придётся пойти на пересмотр итогов отдельных конкурсов на получение лицензий. Разумеется, эти действия будут производиться сугубо в пределах правового поля существующего законодательства. Не стоит думать, что наша задача – отобрать лицензии. Нет, мы к этому не стремимся. Просто во всех делах, связанных с использованием природных ресурсов, мы будем наводить жёсткий порядок.

Уверен, что природоохранное дело небезнадёжно, если оно осуществляется целенаправленно и контролируется как реализация принятых программ, планов и концепций.

РЕСПУБЛИКА ХАКАСИЯ. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ.

Республика Хакасия – горная страна Центральной Азии на юге Сибири с девятью природно-климатическими зонами и территорией в 61,9 тысяч кв. км (0,4% территории Российской Федерации), пятую часть которой представляют лесостепи и степи. Располагает значительными минеральными, водными и лесными ресурсами, развитой промышленностью и уникальными природно-ландшафтными образованиями экосистем от полупустынь до высокогорных альпийских лугов и тундр.

Заповедники: Государственный природный заповедник “Хакасский”.

Зоологические заказники: “Боградский”, «Каратошско-Инейский”.

Природные парки: “Июсский”, «Ивановские озера”.

Своеобразие орогеографических особенностей территории, геологического строения и гидрогеологических условий характерно для густонаселенной Минусинской котловины со степными ландшафтами и благоприятным климатом в сочетании с горным обрамлением Алтае-Саянской складчатой области (восточные склоны Кузнецкого Алатау и северо-западная часть Западного Саяна) создает уникальные для Сибири условия для ведения сельского хозяйства, а богатства недр предопределяют создание мощного промышленного и сельскохозяйственного комплекса, находящегося в стадии развития.

Несмотря на техногенное воздействие существующих и строящихся объектов на окружающую среду, в целом экологическая ситуация в Республике Хакасия несколько лучше, чем в среднем по России.

Наибольшую антропогенную нагрузку испытывает территория Абакано-Черногорского промышленного района, где наблюдается высокое загрязнение атмосферного воздуха, загрязнение подземных вод нефтепродуктами, не решена проблема утилизации промышленных и бытовых отходов.

Однако относительно значительная часть площади Хакасии еще остается нетронутой вредным воздействием хозяйственной деятельности.

Выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников в целом по республике составили 102,7 тысяч тонн. По сравнению с 1997 годом произошло снижение выбросов в атмосферу на 2,0 тысячи тонн.

На загрязнение поверхностных водных объектов значительное влияние оказывают сточные воды промышленных, сельскохозяйственных и коммунально-бытовых предприятий, диффузного площадного загрязнения с полей, сельскохозяйственных объектов, неблагоустроенных в санитарном отношении территорий населенных пунктов и промышленных объектов.

Сброс загрязняющих веществ со сточными водами в водоемы республики составили в 1994 году - 53,1, а в 1998 году - 19,4 тысячи тонн в год.

За прошедшие 25 лет среднегодовые потери гумуса на пахотных землях Хакасии составили 1,6 тонны с гектара. Главные потери гумуса вызваны ветровой и водной эрозией почв. В целом по республике ветровой и водной эрозии подвержено 932 тысячи га сельскохозяйственных угодий,

засоление и высокая минерализация почв выявлены на 124 тысячах га, осолонцевание – на 59 тысячах га, каменистость – на 398 тысячах га.

Помимо природных факторов, влияющих на состояние земель, существуют факторы загрязнения земель продуктами добывающей, перерабатывающей промышленности, коммунально-бытовыми и животноводческими отходами.

На территории республики в 10 км северо-восточнее города Саяногорска располагается Саянский алюминиевый завод.

В зоне его влияния находится около 460 тысяч га земель, куда частично попадают 3 административных района. Это 11 сельскохозяйственных предприятий, 50 фермерских хозяйств, 30 населенных пунктов. Здесь сосредоточено около 130 тысяч га пахотных земель и около 150 тысяч га кормовых угодий, а также 22 тысячи га лесных массивов и реликтовых сосновых боров.

В Хакасии отмечается, начиная с 1974 года, негативное воздействие ракетно-космической деятельности на природную среду. Верховье реки Абакан площадью около 1100 км² постоянно используется под район падения обломков вторых ступеней ракеты-носителя тяжелого класса “Протон” и обломков головного обтекателя ракеты-носителя “Зенит”, запускаемых с космодрома “Байконур”. На поверхность земли при запуске попадают токсичные компоненты ракетного топлива и металлоконструкции.

Возможности и степень преодоления названных ограничений, обуславливающие ту или иную динамику развития, предопределили рассмотрение трех возможных вариантов перспективного развития экономики Хакасии.

Первый вариант предполагает сохранение в основном сырьевой (природоемкой) ориентации экономики, сформировавшейся в последние годы, дальнейшее приоритетное развитие топливно-энергетического и металлургического комплексов, являющихся практически единственным источником валютных поступлений.

Возможности инвестирования отраслей обрабатывающей промышленности и решения их многочисленных проблем в условиях острого недостатка финансовых средств окажутся очень ограниченными, тем более, что для поддержания необходимых уровней экспорта сырьевых отраслей, работающих на дорогом импортном оборудовании, и новых, также покупаемых технологиях, потребуются огромные средства.

Груз экономических, технологических и управленческих проблем, имеющих место в каждой сырьевой отрасли: высокая степень износа оборудования, высокая капиталоемкость реконструкции действующих и строительства новых предприятий, устаревшие, неэффективные технологии, большая нагрузка на природную среду, отставание геологоразведочных работ и работ по восстановлению минерально-сырьевой базы не позволит, несмотря на приоритеты, добиться большого ускорения в развитии этих отраслей и превзойти средние по промышленности темпы роста.

Интенсивное развитие природоемких отраслей может привести к росту техногенной нагрузки на окружающую природную среду. Основные загрязнители природы – энергетика, угольная промышленность и металлургия увеличат выбросы загрязняющих веществ в атмосферу на 40-

55%, сброс сточных вод в водоемы – на 65-70%, увеличится загрязнение почв на 35-45 %. Затормозится развитие новых производств, снизится рекреационная привлекательность региона.

Ускорение в развитии машиностроения, химической и нефтехимической промышленности скорее всего будет носить, в основном, очаговый характер и, возможно, позволит несколько увеличить их долю в структуре промышленности за пределами 2010 года.

Рост ВРП может составить по первому варианту 11-113% в 2001-2005 годы и 115-117% в 2005-2010 годы, промышленности - 112-117%, сельского хозяйства - 113-118%.

При условиях второго варианта прогнозируется максимально возможное развитие экономики, в основном, за счет отраслей, обеспечивающих научно-технический прогресс во всех сферах хозяйства и производящих продукцию, конкурентоспособную с лучшими мировыми образцами. Наибольшее ускорение предполагается в машиностроении, химической и нефтехимической промышленности.

Рост отраслей ТЭК и металлургического комплекса существенно ниже темпа, среднего по промышленности, что обусловлено как идеологией сценария, так и другими объективными ограничениями, связанными с природными предпосылками развития этих отраслей промышленности и конъюнктурой мирового рынка.

Предполагается, что при условии второго варианта в промышленности произойдут прогрессивные изменения, приближающие ее структуру к оптимальному состоянию: за 2001-2010 годы доля машиностроения возрастет на 7%, пищевой промышленности – на 4,1%, легкой – на 2,1%, химической и нефтехимической промышленности – на 1,6%. Существенно снизится и доля отраслей ТЭК и металлургии.

Рост валового регионального продукта (ВРП) может составить в 2001-2005 годы - 124-126%, в 2005-2010 годы - 128-130% при росте промышленности, в целом, за эти же периоды до 126-131%, а сельского хозяйства до 114-122%.

Развитие при условиях второго варианта сопряжено с огромными капитальными затратами и возможными отказами от реализации ряда экологических и социальных программ. Поэтому прогнозируется третий вариант, предусматривающий более плавное становление на постиндустриальный путь развития.

По условиям третьего варианта предполагается менее активная динамика развития экономики с акцентом на ускоренный рост отраслей и производств, ориентированных на потребительский рынок и относительно быструю (2-3 года) отдачу инвестиций, в первую очередь для пищевой и легкой промышленности. Предполагается, что машиностроение и химическая промышленность, темпы развития которых прогнозируются также выше среднего по промышленности, будут ориентированы на удовлетворение спроса приоритетных отраслей промышленности и сельского хозяйства в машинах, оборудовании удобрениях, химикатах и так далее, а также платежеспособного спроса населения в их продукции.

Структурные изменения в промышленности предполагаются менее существенными, чем во втором варианте. Тем не менее, можно ожидать формирования заметной тенденции к увеличению в структуре

промышленности доли машиностроения, пищевой, химической и легкой промышленности и уменьшению доли - отраслей ТЭК и металлургии.

Рост ВВП в условиях третьего варианта может составить 121-122% за 2001-2005 годы и 126 - 127 % за 2005 - 2010 годы; рост промышленности до 122 или до 128 %, сельского хозяйства - 114-120%, соответственно.

Третий вариант является наиболее приемлемым в экономическом и экологическом аспектах. Его реализация позволяет обеспечить необходимые объемы инвестиций на социальные и экологические программы. Появятся положительные тенденции в формировании отраслевой и функциональной структур хозяйства Хакасии. В общей структуре основных фондов доля рыночных и нерыночных услуг возрастет с 30,8 до 38-39%, из которых значительное место (до 9%) будут занимать курортный и туристический бизнес.

Хакасия имеет высокий курортно-рекреационный потенциал, включающий относительно комфортные для Сибирского региона климатические условия, многочисленные минеральные озера, лечебные минеральные грязи и подземные минеральные воды, обширные уголья, первозданную природу для туризма.

В настоящее время особо охраняемые природные территории имеют площадь 988 тысяч га, что составляет 15,9 % общей площади республики. Планируемое увеличение сети охраняемых природных объектов в Хакасии позволит в больших объемах сохранить почти нетронутой человеческой деятельностью дикую природу с целью поддержания биологического разнообразия и сохранения генетического фонда редких и эндемических видов растений и исчезающих видов животных.

Общий объем инвестиций экологического фонда Республики Хакасия в природоохранные мероприятия в 1998 году составил 14,3 млн. рублей. Кроме того, на финансирование исследований природоохранного характера, мероприятия по оздоровлению населения, развитие материально-технической базы государственных заповедников "Чазы" и "Малый Абакан" было выделено 2 млн. рублей. Реализация третьего варианта создаст условия в Республике Хакасия для пополнения экологического фонда до 30-35 млн. рублей. Это позволит в значительном объеме осуществить природоохранные мероприятия, направить больше средств на развитие материально-технической базы заповедников и заказников.

Промышленность: металлургическая, горнодобывающая, машиностроение, пищевая, текстильная, деревообрабатывающая, строительных материалов.

Сельское хозяйство: производство зерна, овощей и кормовых культур, овцеводство, мясомолочное животноводство, птицеводство.

Население республики (по состоянию на 01.01.2001 года) - 508 700 человек, из них доля активного - 84,6%.

Города: Абакан с населением 178 000 человек, Черногорск, Саяногорск, Сорск, Абаза.

Семь районных образований. Поселки городского типа: Усть-Абакан.

Состояние минерально-сырьевой базы.

Природные минеральные ресурсы.

Минеральные ресурсы республики представлены месторождениями угля, железа, золота, молибдена, золота, полиметаллов (свинца и цинка), мрамора, баритов, бентонитов, известняков, фосфоритов, асбеста, урана, гипса, жадеита, нефрита, минеральных вод.

Имеются перспективы выявления месторождений марганца, вольфрама, сурьмы, кобальта, нефти, газа и газоконденсата.

Двадцать основных горнорудных предприятий республики дают в ее бюджет около 20% налоговых поступлений и обеспечивают постоянную занятость 8% активного населения.

Практически весь российский молибден добывается в республике, а добыча угля, золота и железных руд соответственно составляет 3%, 1,5% 4% от общероссийской.

В последнее время в мировой печати все чаще публикуются высказывания специалистов о роли России и ее восточных регионов – Сибири и Дальнего Востока, как лидирующих по запасам полезных ископаемых в мире. Высказываются откровенные прогнозы об использовании этих запасов, в качестве обеспечения минеральным сырьем развитых, но давно выработавших свою минеральную базу стран.

Достаточно сказать, что основные мировые запасы каменных и бурых углей сосредоточены в России, в ее сибирских регионах, а Таймырские каменные угли по запасам превосходят запасы Канско-Ачинского бассейна и Минусинской подскиты вместе взятых.

Разработка Енисейско-Анабарской, Лено-Тунгусской и Охотской областей нефти и газа позволит полностью обеспечить углеводородным сырьем и жидким топливом все регионы Сибири и Дальнего Востока на долгие годы.

Удоканское месторождение меди, с содержанием Cu от 0,2 до 4% и более по запасам превосходит чилийское.

Разведаны и оценены запасы многих других полезных ископаемых, в том числе золота, алмазов, платины, редкоземельных металлов.

В этой связи необходимо обратить внимание на эту проблему с точки зрения национальной и экономической безопасности Российской Федерации, которой “кое-кто” на западе, не спрашивая мнения России, уже уготовил роль сырьевой кладовой мировых транснациональных корпораций, контролирующей финансовые мировые рынки.

Опасность стать абсолютно зависимой от воли финансовых олигархов мира страной у России присутствовала в течение всего 20-го столетия. Эти опасения перешли и в третье тысячелетие.

Такое развитие ситуации, если предположить, чревато полным развалом собственной тяжелой промышленности, который повлечет свертывание перерабатывающих отраслей и переход всех, ранее ведущих, предприятий страны в руки “заморских” хозяев.

Эта, уже наметившаяся за последние 10 лет тенденция, нашла отражение в Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения), принятой в соответствии с Указом Президента от 29 апреля 1996 года № 608.

Приостановлены некоторые соглашения и договоры, заключаемые в обход действующего законодательства, пересматриваются международные гарантии субъектов федерации сомнительным компаниям и международным финансовым группам под залог природных ресурсов (Республика Саха-Якутия и другие), предусматривающие залог природных ресурсов с последующим их переходом в ведение иностранного капитала.

Сохранение собственной горнодобывающей промышленности и ее планомерное развитие всегда были для любого государства основой экономической стабильности страны и народа.

Республика Хакасия, в аспекте этой проблемы, также относится к таким ресурсоемким регионам России. Высокий потенциал минерально-сырьевой базы предопределяет ее роль в российской экономике, а не успевшая в полной мере развиться, машиностроительная промышленность в комплексе с огромными запасами железной руды предопределяет логичное развитие предприятий черной металлургии (сталелитейный завод). Решение о финансировании окончания строительства этого завода принято Президентом Российской Федерации во время его посещения республики в 2000 году.

Так необходимый земле республики и ближайших регионов фосфор, имеющийся в двух республиканских месторождениях, должен найти свое применение в производстве удобрений для сельского хозяйства, которое должно быть организовано в республике и помочь производителю сельскохозяйственной продукции обеспечить республику зерном, овощами, кормами, мясом, шерстью и молочными продуктами, основная часть которых сегодня закупается за пределами Хакасии.

Золото, спрос на которое будет достаточно высок в самом обозримом будущем, должно быть добыто для обеспечения валютных поступлений в федеральный и республиканский бюджеты.

Мало исследованные запасы редкоземельных металлов, зачастую уже вынутых на поверхность и хранящихся в старых отвалах отработанных и обрабатываемых месторождений полезных ископаемых могут стать широко используемым финансовым и залоговым инструментом добывающих и обогащающих их предприятий, дать солидные, а, возможно, основные налоговые поступления в республиканский бюджет.

В связи с этим, как никогда, актуально обеспечить исследование минерально-сырьевой базы полезных ископаемых на основе уже проведенных, используя выгодное состояние геологической среды.

По состоянию геологической среды на территории республики выделяются площади со слабоизмененной или практически неизменной средой – южные и восточные горные районы, где не ведутся горнодобычные работы, а также окраинные части Южно- и Северо-Минусинского бассейнов пластово-блоковых вод; участки со средней интенсивностью нарушений – это большая часть территории республики, где сфера устойчиво изменена на 20 - 25% площади; участки интенсивного изменения геологической среды – территории сосредоточения промышленно-городских агломераций, горнодобывающих и агропромышленных предприятий.

Запасы полезных ископаемых (разведанные, исчерпанные, неосвоенные).

В разведанных запасах полезных ископаемых республики сосредоточено (в % от запасов Российской Федерации):

- угля - 3%;
- железных руд - 1%;
- молибдена - 25%;
- барита - 27 %;
- бентонитов - 6,5 %;
- облицовочных камней - 13%.

Потенциал разведанных запасов полезных ископаемых (учтен в Государственном балансе) сосредоточен:

- в 5-ти месторождениях каменного угля энергетического марки Д, ДТ Минусинского угольного бассейна, Минусинской подсветы: Бейское, Черногорское, Изыхское, Аскизское, Кутень-Будукское с запасами в 5,3 млрд. тонн угля, из них 3,6 млрд. тонн пригодны для открытой добычи;
- в 8-ми месторождениях магнетитовых руд: Абаканское, Тёйское, Абагасское, Ельгентагское, Изыхгольское, Анзасское, Волковское, “Самсон”, суммарные запасы которых составляют более 1,0 млрд. тонн руды со средним содержанием железа 28-44,8 %. Выявлены Чапсордакское, Мало-Сырское, Казановское проявления марганцевых руд с запасами более 20 млн. тонн;
- в 3-ех месторождениях медно-молибденовых руд: Сорское, Агаскырское, Ипчульское, крупными по запасам (590 тыс. тонн), но бедными по содержанию основного компонента;
- в 1-ом месторождении баритовых руд (Толчеинское), запасы которого составляют 4,7 млн. тонн руды с содержанием $BaSO_4$ - 73%;
- в 3-ех месторождениях природных облицовочных камней: Кибик-Кордонское, Высогорное, Изасское с суммарными запасами 74 млн. м³;
- в 3-ех месторождениях коренного золота: Коммунарское, Саралинское, Майское с запасами 28,5 тонны металла;
- в 30-ти месторождениях россыпного золота с суммарными запасами 5,0 тонн металла;
- в 1-ом месторождении вторичных фосфоритов (Обладжанское) с запасами 3,4 млн. тонн;
- в 2-ух месторождениях лечебно-столовых вод (Ханкульское, Алтайское) с запасами более 400 м³/сутки.
- в 1-ом месторождении свинцово-цинковых руд (Казымчинское) с запасами свинца и цинка 15,3 и 10,1 тыс. тонн, соответственно;
- в 1-ом месторождении тугоплавких глин (Изыхское), с прогнозными запасами в 7,8 млн. тонн;
- в 1-ом месторождении ювелирно-поделочных минералов (нефрит, жадеит) – Борусское с запасами 32,3 тыс. тонн камня-сырца и 2,0 тыс. тонн сортового камня;
- в 1-ом месторождении бентонитовых глин (10-ый хутор) с запасами 8,5 млн. тонн;
- кобальт в составе железных руд с запасами 49,0 тысяч тонн;

- серебра, меди и рения в составе медно-молибденовых руд с запасами 570,0 тыс. тонн, 50,0 тыс. тонн и 18,3 тыс. тонн, соответственно.

Исчерпанные запасы полезных ископаемых в республике представлены, в основном, мелкими месторождениями россыпного золота, разрабатывавшимися в 30-50-ые годы прошлого столетия. Однако, с появлением новых технологий обогащения, извлечение основного металла из отработанных отвалов не представляет особых трудностей.

Карасукское месторождение полиметаллов, законсервированное в начале 60-ых годов из-за отсутствия эффективных технологий обогащения руды, также как и Туимское могут быть вновь открыты при наличии соответствующих условий. Требуют дополнительного исследования месторождения вольфрама: Арыхское, Онинское, Родниковое с прогнозными запасами около 23 млн. тонн. Ведутся работы по передаче к освоению ряда месторождений в золотоносных районах: Уйбатском, Балыксинском, Анзас-Кизасском с ожидаемым приростом запасов в 9,1 тонны.

К неосвоенным месторождениям полезных ископаемых в республике относятся:

- Агаскырское месторождение медно-молибденовых руд;
- Анзасское, Самсон и Волковское месторождения железных руд;
- Казымчинское месторождение свинцово-цинковых руд;
- Обладжанское месторождение фосфоритов;
- месторождения строительного камня;
- месторождения строительных песков;
- месторождения гипса и ангидрита;
- месторождения керамзитового сырья;
- месторождения глин для грубой керамики;
- месторождение флюсовых известняков;
- месторождения карбонатных пород для обжига на известь.

Законсервированы месторождения коренного золота Ивановское, Туманное, Кировское, Балахчинское и другие с запасами требующими доизучения.

Подземная добыча железной руды некоторых разведанных рудных полей на Тейском и Абагасском месторождениях в нынешних экономических условиях и существующих технологиях добычи - нерентабельна.

Воспроизводство минерально-сырьевой базы

Государственное обеспечение, средства горнодобывающих предприятий.

Воспроизводство минерально-сырьевой базы Республики Хакасия производится в соответствии с “Территориальной программой развития минерально-сырьевой базы Республики Хакасия на 2001-2005 годы”.

С введением Закона Российской Федерации “О недрах” основным источником финансирования геологоразведочных работ (ГРР) были определены отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы (ВМСБ). Действующие ставки отчислений не претерпели изменений и определены на уровне федерального закона от 30.12.95 года №224-ФЗ. В целях повышения эффективности финансирования ГРР Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.93 года №1359 действующий порядок был несколько изменен.

Начиная с 1994 года горнодобывающим предприятиям, самостоятельно выполняющим (и финансирующим) работы, разрешалось их финансирование за счет существующего уменьшения взимаемых с них отчислений на ВМСБ), который предполагает распределение средств между бюджетами Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и предприятиями-недропользователями. Доля средств перечисляемых в федеральный бюджет в соответствии с Указом Президента Российской Федерации 30 % от 08.05.96 года должна составлять не менее 30% от общего объема отчислений на ВМСБ.

Основанием для распределения отчислений между бюджетом Российской Федерации и бюджетом Республики Хакасия (с учетом отчислений оставляемых горнодобывающим предприятиям) является выполнение работ в соответствии с “Территориальной программой развития минерально-сырьевой базы Республики Хакасия”, как составной части работ, осуществляемых в рамках “Федеральной программы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации”.

Рассмотрение результатов работ текущего года и использование денежных средств из всех источников финансирования, а также согласование программы геологоразведочных работ на следующий год, включая задания по объектам федерального и территориального значения и распределение долей отчислений на ВМСБ между бюджетами, осуществляется в сентябре календарного года комиссией Министерства природных ресурсов России с участием представителей МинЭкономики России, МинТопЭнерго России и других заинтересованных министерств и ведомств.

Результаты рассмотрения и согласования, в части проведения ГРР, оформляются протоколом, утвержденным руководством МПР России, а итоговые данные по распределению долей отчислений (после их согласования с Минфином России, МинЭкономики России) доводятся до субъекта через органы Государственных налоговых инспекций.

С момента образования Комитета по геологии и использованию недр Республики Хакасия (позднее преобразованного в Комитет природных ресурсов по Республике Хакасия) проводилась работа по увеличению доли отчислений на ВМСБ. Роскомнедра (МПР России), МинЭкономики России

согласились с мнением и доводами Совета Министров Республики Хакасия.

Результатом этой работы явилось “Соглашение между Советом Министров Республики Хакасия и Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр (Роскомнедра) по воспроизводству минерально-сырьевой базы Республики Хакасия”, в котором предусмотрено финансирование геологоразведочных работ в объеме не менее 100% от сумм аккумулируемых в федеральном бюджете за счет отчислений на ВМСБ с предприятий Республики Хакасия.

Дальнейшее развитие это нашло в Указе Президента Российской Федерации № 910 от 15.06.96 года и в Постановлении Российской Федерации № 870 от 17.07.96 года, в которых определено “направление в полном объеме сумм отчислений на ВМСБ, производимых недропользователями Республики Хакасия в распоряжение этой республики”.

Для реализации данного Постановления разработана и принята необходимая нормативная база, обеспечивающая целевое использование отчислений на ВМСБ на территории республики.

Согласно Постановлению Президиума Верховного Совета Республики Хакасия “О порядке использования отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы” от 26.04.96 года № 68-п все отчисления, оставляемые в распоряжении республики за исключением части отчислений, передаваемых в распоряжение предприятий, самостоятельно финансирующих ГРР, поступают на специальный счет воспроизводства минерально-сырьевой базы в РКЦ города Абакана. Комитетом природных ресурсов по Республике Хакасия совместно с Государственной налоговой инспекцией по Республике Хакасия отработан механизм, обеспечивающий сбор, учет и контроль отчислений на ВМСБ. Действующий порядок использования отчислений на ВМСБ позволяет решать главную задачу – осуществлять стабильное финансирование предприятий, выполняющих ГРР, и обеспечивать целевое использование средств.

С изменением системы соотношение выполненных ГРР и начисленных отчислений ежегодно выросло на 16-17%.

Существенный удельный вес минерально-сырьевой базы республики в общероссийских запасах полезных ископаемых и добыче минерального сырья, а также значительная роль горнодобывающих предприятий в формировании бюджета республики, городов и районов предопределяет роль воспроизводства минерально-сырьевой базы.

В свою очередь, состояние минерально-сырьевого потенциала, его воспроизводство и расширение напрямую зависят от темпов геологического изучения недр республики.

Проблемные ситуации восстановления минерально-сырьевой базы.

Структура минерально-сырьевой базы республики по степени геологической изученности и подготовленности к промышленному освоению благоприятна по углю, медно-молибденовым и железным рудам.

В промышленное освоение вовлечено 7%, 30,5%, 50% этих полезных ископаемых, соответственно.

Доказаны, достаточно достоверно, природные возможности недр Хакасии на добычу баритов, бентонитов, фосфоритов, меди, асбеста, урана, гипса, известняков для цемента, карбида и металлургического флюса.

Прогнозные запасы угля оцениваются в 15 млрд. тонн, железных руд - 2 млрд. тонн. Обеспеченность разведанными запасами на добычу от 10 до 360 лет.

Вместе с тем, спад в развитии экономики за последние 10 лет существенно повлиял на развитие ВМСБ.

Задержка государственных расчетов за сданный металл привела к развалу рудников и золотодобывающих артелей, к невозможности планового восполнения отчислений на ВМСБ и постепенное снижение обеспеченности предприятий разведанными запасами до 1 года и менее.

Такая ситуация создалась из-за невозможности государственных предприятий по аффинажу обеспечить доведение всех объемов сданного металла до международных стандартов, когда продукция золотодобывающих предприятий становится и финансовым и залоговым инструментом.

Между тем, готовность Госзнака к выдаче лицензий на полный аффинаж на месте непосредственно горнодобывающим предприятиям и разработанная уникальная технология модульного микробиологического извлечения драгметаллов и редкоземельных с прямым аффинажем до полного стандарта (по лицензии Госзнака) позволит исключить возникновение подобных экономических коллизий и дает дополнительную возможность государственным территориальным и национальным банкам субъектов федерации осуществлять прямое залоговое финансирование предприятий горнодобывающей отрасли.

Этот вопрос тем более актуален, что существующая законодательная и нормативно-правовая база позволяет использовать аффинированный продукт большинства металлов редкоземельной группы в качестве финансового инструмента, а предлагаемая модульная технология – извлекать в несколько раз более дорогие, чем золото и платина металлы, из отвалов уже отработанных или еще обрабатываемых месторождений полезных ископаемых, где основными извлекаемыми металлами были: медь, цинк, железо, молибден и многие другие и получать стандартный продукт с содержанием ...,9999. Тем более что сырьем для технологии могут быть все непромышленные (забалансовые) запасы с содержанием основного металла ниже промышленного и непромышленными объемами запасов.

Ранее затраченные на ГРП средства при разведке других полезных ископаемых не возвращены в бюджеты федерации и республики из-за невостребованности минерального сырья на отечественном и зарубежном рынках по ряду объективных и необъективных причин.

Сокращение сроков между сдачей в Геофонд и началом освоения месторождения – основной источник успеха в развитии отрасли.

Так, разведанное и сданное в Геофонд уже в 1986 году месторождение Обладжанских фосфоритов с содержанием действующего вещества P_2O_5 от 12,3% до 34,7% никем не востребовано, а затраты на ГРП не окуплены. Не окупались затраты и на незаконченные ГРП по Тамалыкскому месторождению фосфоритных руд, запасы которого оцениваются почти в 2 раза больше Обладжанских.

В 1988 году в селе Боград была сдана экспериментальная фабрика фосфоритной муки, технология производства продукции, на которой не предусматривала обогащения, так как содержание действующего вещества в готовой продукции полностью соответствовало ГОСТу. Однако средств на освоение месторождения не было выделено, а сама фабрика перешла в собственность дорожно-строительного управления и производит щебень для ремонта автомобильных дорог.

Такое положение тем более не соответствует экономическому развитию Российской Федерации, если от Урала (Татария) до восточного побережья Тихого океана не освоено и не разрабатывается ни одно из разведанных в этом необозримом пространстве месторождений фосфоритного сырья, хотя потребность почв сельскохозяйственного назначения в этих регионах настолько высока, что ее обеспечение не осуществится за счет уже действующих предприятий России по добыче одного из трех важнейших компонентов плодородия.

Минерально-сырьевая база Сундюковских фосфоритов обеспечивает потребности самой Татарии и ее ближних соседей. На Егорьевском месторождении (Подмосковье) запасы уже, практически, исчерпаны. Единственным поставщиком фосфоритного сырья в России остается Кольский полуостров, апатиты которого сразу же перерабатываются в сложные минеральные удобрения (суперфосфаты и аммофос), поставляемые на экспорт за границу, и не доходят до российского потребителя из-за высокой цены и банального отсутствия на внутреннем рынке.

Предприятия России по производству минеральных удобрений вынуждены работать на зарубежного потребителя из-за 10-ти летнего отсутствия государственного заказа, однако не проводимая в течение этого периода реновация технологического оборудования заводов, работающего в достаточно агрессивной среде, может привести к полной потере активов отрасли.

Создавшаяся ситуация дала толчок к экономическому развитию минерально-сырьевой базы ближнего зарубежья – казахских (Жаратау) месторождений фосфоритного сырья, которые не только обеспечивают собственного внутреннего потребителя, но и частично закрывают потребности китайского рынка.

Сибирский и дальневосточный потребитель вынужден закупать казахские фосфориты, хотя собственные запасы (Обладжанское, Тамалыкское, Белкинское, Ошурковское) за 3-4 года могли бы стать основой производства фосфатной составляющей плодородия и ее основным экспортером для финансово обеспеченного китайского потребителя.

Возврат затраченных на ГРП и ВМСБ средств за счет освоения разведанных и до сих пор не осваиваемых месторождений полностью снимает проблемы восстановления минерально-сырьевой базы республики, обеспечивает законченность геологоразведочных исследований отложенных и законсервированных работ и сдачу месторождений в Геофонд.

После введения (1999 год) в действие первой части Налогового Кодекса Российской Федерации определились четыре направления в области недропользовательских налогов:

1. Вместо планомерного ежегодного снижения ставок налога на ВМСБ намечается его полная отмена с 2002 года. В 2001 году из состава федерального бюджета исключен целевой бюджетный фонд воспроизводства МСБ, что связано со стратегией изъятия из системы налогообложения, так называемых, оборотных налогов, какими являются налоги на ВМСБ и дорожный налог.
2. Разделение налога на пользование недрами на две части:
 - налог за право поисков и разведки полезных ископаемых (ренталс), считая именно его налогом на (за) пользование недрами с сохранением его в Законе “О недрах” (глава 28 второй части НК);
 - налог на добычу полезных ископаемых (роялти) с отражением его в специальной главе 27 части второй НК.
3. Объединение недропользовательских налогов:
 - либо в единый налог на добычу полезных ископаемых с одновременным исключением акцизов на нефть и газовый конденсат и налога на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД);
 - либо в специальный налоговый режим при добыче нефти из низкопродуктивных участков, заменяющий совокупность федеральных, региональных и местных налогов и сборов, кроме НДС, таможенных платежей и единого социального налога (взноса).
4. Постепенный, последовательный переход на рентное налогообложение недропользователей. Так, в соответствии с постановлением коллегии МПР России от 21. 02. 2001 года одной из стратегических задач министерства на 2001 год является “разработка методических подходов и апробирование в экспериментальном порядке рентных платежей в недропользовании”.

Система налогов за недра, помимо фискальных функций, должна стать стимулирующей развитие минерально-сырьевой базы и горнорудного производства.

Стремление некоторых экономистов полностью отменить налог на ВМСБ без замены и преемственности поставит под угрозу всю отрасль, так как “предложение” будет постоянно сокращаться, а “спрос” будет оставаться все более неудовлетворенным.

Вести геологоразведочные работы за свой счет, как это принято во всех развитых странах, в настоящее время предприятия российской горнодобывающей промышленности не могут, а отмена ОВМСБ представляет реальную угрозу экономической безопасности России, истощением разведанных запасов полезных ископаемых, в уже разведанных промышленных регионах. Исчерпание этого задела заставит перейти к новым районам, где, кроме затрат на разведку необходимо будет затрачиваться на создание новой инфраструктуры.

Требования Налогового Кодекса о взимании налоговых платежей только в денежной форме (пункт 1 статья 8) приведет к потерям консолидированного бюджета из-за возникновения задолженностей в связи с отсутствием в предприятиях свободных денежных средств. Как правило, действующие предприятия горнодобывающей промышленности работают в настоящее время на добыче высоколиквидного минерального сырья и вместо разработки механизма взимания в счет оплаты доли объемов добытого полезного ископаемого и его реализации на рынке, как это предусмотрено в Законе “О соглашениях о разделе продукции”.

Натуральная форма оплаты даже по ограниченному перечню добываемого минерального сырья позволит обеспечить:

- **полноту и своевременность поступления налоговых платежей в федеральный бюджет, пополнение золотовалютного резерва страны;**
- **своевременное предоставление товарных кредитов сельскому хозяйству и заключение форвардных контрактов с сельхозпроизводителями на поставку продукции в ГосРезерв;**
- **бесперебойное снабжение нефтепродуктами всех отраслей народного хозяйства, а также районов Крайнего Севера.**

Такая практика ведется не только в США и других развитых странах, но давно принята и действует в Азербайджане, должна она найти продолжение и в нашей стране.

Горнодобывающая промышленность.

Крупные и средние предприятия отрасли.

Горно-добывающая промышленность Республики Хакасия является одной из базовых отраслей экономики. На территории республики действуют более 100 предприятий по добыче полезных ископаемых, в том числе 2 железорудных (АО Абаканское, Тейское рудоуправления), 4 золоторудных (Коммунарковский, Саралинский, Майский, Чазы-Гольский рудники), 6 разрезов (Черногорский, Степной, Абаканский, Изыхский, Бейский, Аскизский) и две шахты (Хакасская, Енисейская) по добыче каменного угля, Сорский молибденовый комбинат, 2 комбината по добыче мрамора и гранита (Кибик-Кордонский, Ефремкинский), более 30 артелей и мелких предприятий по добыче золота, 36 предприятий по добыче общераспространенных полезных ископаемых, 48 – по добыче подземных вод и 2 минеральных (лечебно-столовых) вод, 6 геологических организаций.

В объеме общероссийской добычи, удельный вес добываемых на территории республики полезных ископаемых составляет: угля - 3%, золота - 1,1%, железного концентрата - 2,2%, молибденового концентрата - около 100%.

Таблица 1.

Добыча минерального сырья и производство основных видов горнодобывающей промышленности Республики Хакасия

№№ п. п.	Наименование полезных ископаемых	Единица измерения	Объемы добычи по годам								
			1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1	Уголь	тыс. тонн	6375	6993	6700	7200	6750	6847	5405	4923	5599
2	Золото	кг	1730	2218	2270	2047	1758	1635	1555	1577	1658
3	Железо: добыча концентрат	тонн	2809	2490	2507	2804	1934	3692 2243	2761 1671	3844 2334	2306 1829
4	Молибден: концентрат	тонн	7217	6967	6478	6450	5640	6271	5902	6169	6788
5	Медь: концентрат	тонн	2537	2557	1806	1967	1970	2265	2064	2269	2554
6	Мрамор: горная масса плитка	тыс. м ³ тыс. м ²	313	269	114. 5 271	113. 4 242	140 191	58.6 202. 6	54 208. 7	55 205. 1	53.2 191. 0
7	Гранит: горная масса плитка	тыс. м ³ тыс. м ²	17	25	25	17	7	4.5 12.7	5.3 9.0	8.0 9.7	5.6 8.0

8	Щебень декор.	тыс. тонн	43	22	16	23	11	19.5	13.8	12.0	14.0
---	---------------	--------------	----	----	----	----	----	------	------	------	------

Инвестиционно-промышленная Группа “Сибал”, одна из крупнейших в России и СНГ, занимает лидирующие позиции в сфере управления и инвестиций в ключевых отраслях производства - от металлургической и сырьевой, до авиации, транспорта и строительства.

Компания успешно осваивает перспективные направления бизнеса, в том числе в автомобилестроении, электротехнической промышленности, химии, медицине.

Важнейшей составляющей стратегии ИПГ “Сибал” для нового тысячелетия являются инвестиции и основные ресурсы роста. В частности в базовых отраслях промышленного производства, определяющих социально-экономическое развитие и научно-технический прогресс, внедрение новейших технологий, особенно ресурсосберегающих и обеспечивающих экологическую безопасность производства, в инвестициях, в развитии людских ресурсов и в охране окружающей среды для создания необходимых условий устойчивого развития.

Широкие связи предприятия имеют с естественными монополиями России: Министерством Путей Сообщения, РАО ЕЭС России; с крупными предприятиями: ОАО “Северсталь”, “Белаз”; с международными: Suomen VuokraKontti – крупнейшей финской компанией в области продажи, аренды и лизинга контейнеров, Hempel Group – ведущего производителя защитных и декоративных покрытий и красок для морских судов и контейнеров, Shouten Containers – одного из ведущих поставщиков контейнеров на мировой рынок.

Известно, что важнейшим условием успеха дела является качество персонала, объединенного общим делом, целью и идеей.

Качество персонала является и конкурентным преимуществом в достижении лидерства в бизнесе. Расходы на персонал в предприятиях Группы рассматриваются как инвестиции.

Постоянное совершенствование каждого специалиста, извлекающего уроки из своей деятельности – залог формирования личности с высокими профессиональными качествами.

Целью кадровой политики Группы является обеспечение роста и укрепления позиций Группы в бизнесе на основе эффективного взаимодействия руководителей структурных подразделений и служб управления персоналом по следующим направлениям:

- поиск и привлечение к работе в Группе наиболее квалифицированных и талантливых работников;
- развитие каждого отдельно работника для достижения наивысших результатов.

При этом достижение экономической эффективности по всем направлениям работы с персоналом на основе всестороннего учета всех факторов, влияющих на мотивацию работника к наиболее полному раскрытию своего потенциала – главная цель кадровой политики. Она призвана обеспечить формирование сплоченных коллективов, способных последовательно добиваться поставленных целей и тем самым способствовать удержанию Группой лидерских позиций в бизнесе.

Кадровая политика ИПГ “Сибал” направлена на формирование системы корпоративных ценностей.

Основная ценность Компании – ее сотрудники, которых отличает компетентность и профессионализм, знания и опыт, талант и порядочность, инициативность и нацеленность на успех, корпоративную сплоченность и динамичность, дисциплинированность и законопослушность. Именно эти качества работников способствуют процветанию Группы, ее развитию, расширению ее бизнеса, освоению новых технологий и новых производств.

Важной составляющей кадровой политики является социальная забота о своих сотрудниках. Группа последовательно предпринимает шаги, направленные на повышение уровня жизни, улучшение ее качества и достижение благополучия всех ее работников.

Защита окружающей среды – неотъемлемая часть повседневной работы всех предприятий ИПГ “Сибал”, направленная на создание условий экологической чистоты.

Группа имеет собственную базовую программу по защите окружающей среды. При этом каждое предприятие, входящее в “Сибал”, выполняет свой план природоохранных мероприятий, исходя из особенностей своего предприятия и местных условий.

Принципиальный подход ИПГ “Сибал” – перенос приоритетов от борьбы с последствиями вредного воздействия на окружающую среду к предотвращению такого воздействия, минимизации ущерба, вовлечению в переработку отходов производства.

Основные направления экологической политики предприятий ИПГ “Сибал”:

- внедрение в производство методов и технологий мирового уровня, экологически безопасных и ресурсосберегающих;
- сертификация выпускаемой продукции в соответствии с международными стандартами;
- контроль за твердыми отходами, выбросами в атмосферу, сточными водами;
- снижение уровня вредных выбросов, стоков;
- решение проблем утилизации твердых отходов;
- постоянный мониторинг экологической обстановки регионов, в которых находятся предприятия ИПГ “Сибал”;
- активное участие в природоохранном движении;
- “экологизация” сознания работников предприятий Группы, помощь в экологическом просвещении и обучении жителей мест, расположения предприятий ИПГ “Сибал”.

В 2000 году ИПГ “Сибал” выступила инициатором и учредителем национального Фонда поддержки заповедного дела “Страна заповедная”.

Группа осуществляет обширную благотворительную программу:

- с 1999 года выплачивается стипендия для наиболее одаренных школьников и студентов российских вузов;
- начата реализация проекта по созданию компьютерных классов с подключением к сети Интернет в общеобразовательных учреждениях ряда регионов России;
- профинансировано строительство Свято-Троицкой церкви в городе Абакане (Хакасия);

- оказывается спонсорская помощь Дому ребенка в городе Фрязино;
- “ИПГ “Сибал” – генеральный спонсор теннисного турнира “Кубок Кремля-2000”;
- оказана благотворительная помощь детским учреждениям Мытищинского района города Москвы для проведения новогодних праздников (декабрь 2000 года);
- внесены благотворительные пожертвования в региональный общественный Фонд содействия отечественной науке. Благотворительные гранты получили 210 ученых из всех регионов России, работающие в семи областях науки: физике и астрономии, химии, математике и механике, биологии, науке о земле, инженерно-технических и гуманитарных науках (февраль 2000 года);
- выделены средства на реконструкцию и создание “Живой” экспозиции уникального Байкальского музея Сибирского отделения Российской Академии Наук (август 2001г.).

“Союзметаллресурс” – лидирующая управляющая компания, которая работает с предприятиями горнодобывающей промышленности, топлива и энергетики.

Оперативный менеджмент бизнес процессов, включая снабжение, производство и реализацию продукции, маркетинг новых рынков, квалифицированные услуги в области железнодорожных перевозок, внедрение современных корпоративных процедур управления, реализация инвестиционных проектов с привлечением необходимых средств, применение оптимальных финансовых схем поддержки производства и торговли – это те инструменты, с помощью которых “Союзметаллресурс” обеспечивает гарантированный рост экономических показателей и прибыльности предприятий, повышение их конкурентоспособности на внутреннем и международном рынках.

Созданная при поддержке и с участием Российского Союза Промышленников и Предпринимателей (РСПП), компания “Союзметаллресурс” широко использует возможности делового сотрудничества с зарубежными и международными партнерами РСПП – торговыми, финансовыми и инвестиционными институтами.

Стратегическое сотрудничество “Союзметаллресурса” с крупнейшими российскими корпорациями – РАО ЕЭС России и МПС России – обеспечивает уникальный портфель эксклюзивных ставок на их услуги.

В Республике Хакасия “Союзметаллресурс” представлен двумя горнодобывающими предприятиями.

Сорский горнообогатительный комбинат вошел в состав “Союзметаллресурса” в 1997 году.

Это единственный в России действующий производитель молибденового концентрата, полуфабриката для получения чистого молибдена, оксидов и сплавов на его основе.

Спрос на молибден устойчиво растет в мировом масштабе. Кроме молибденового концентрата (около 6 тысяч базовых тонн в год) комбинат ежегодно производит 2 тысячи тонн меди в концентрате. Предприятие работает 50 лет и в его штате около 3000 рабочих и специалистов.

В составе комбината – карьер, где идет добыча руды открытым способом с применением высокопроизводительной техники – экскаваторов большой мощности и большегрузных автомобилей Белаз (28 единиц только 120-тонных самосвалов), мощности по дроблению руды и предварительному обогащению, обогатительная фабрика.

Реализована программа по восстановлению большегрузных автосамосвалов и ремонту горного оборудования, в результате чего увеличен объем перевозок горной массы, выросли объемы поставок руды из карьера на обогатительную фабрику.

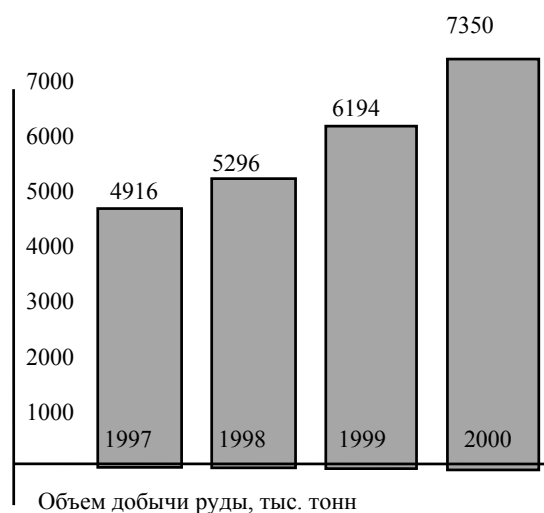
В конце 1997 года введены в эксплуатацию, а сначала 1998 года устойчиво заработали мощности по предварительному обогащению бедных руд (спецотвалов), что привело не только к дополнительным поставкам руды на обогатительную фабрику в объеме 2,5 - 3,0 млн. тонн в год, но и позволило организовать выпуск дополнительной продукции – различных сортов щебня для строительства и дорожных работ.

Комплекс этих мероприятий обеспечил устойчивый рост объемов переработки руды обогатительной фабрикой.

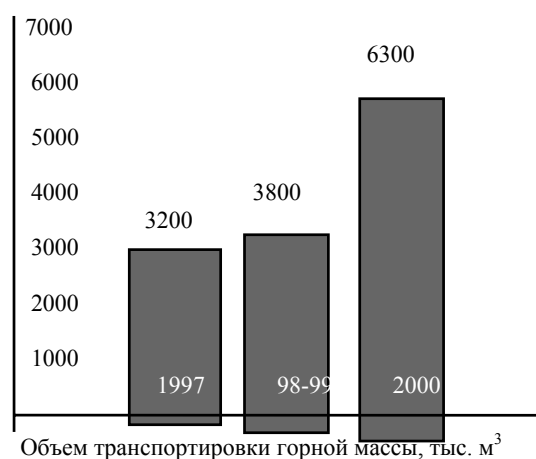
В ближайшее время будет осуществлена дальнейшая модернизация транспортного хозяйства комбината, что позволит улучшить ситуацию с вывозом вскрышных пород и увеличить поставки руды на обогатительную фабрику. В 2000 году завершится ввод в эксплуатацию дополнительных производственных мощностей для увеличения выпуска молибденового концентрата до 6,5 тысяч базовых тонн.

Продолжается строительство фабрики по производству оксида молибдена и ферромolibдена, после ввода в эксплуатации которой производство, в целом, приобретет законченный технологический цикл.

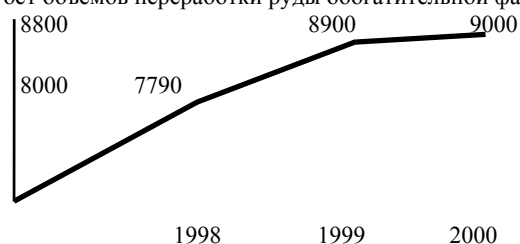
Рост добычи руды карьером Сорского горно-обогатительного комбината



Рост объемов транспортировки горной массы руды молибдена

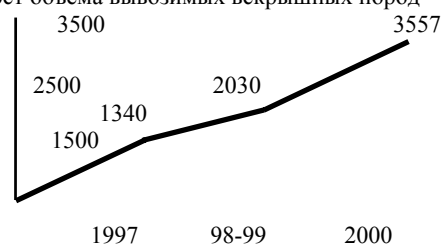


Рост объемов переработки руды обогатительной фабрикой



Объем переработки руды, тыс. тонн

Рост объема вывозимых вскрышных пород



Объем вывозимых вскрышных пород, тыс. м³

Деятельность “Союзметаллресурса” по повышению эффективности работы предприятий и увеличению их прибыльности основывается как на собственном позитивном опыте в этой сфере, так и на современных достижениях науки управления.

Компанией разработан и применяется на практике универсальный пакет мер по выводу предприятий на высокий уровень высокоэффективной работы:

- проведение технологической модернизации для выпуска продукции мирового уровня качества;
- разработка и внедрение систем качества, соответствующих международным стандартам ISO серии 9000, сертификация предприятий;
- повышение производительности труда за счет оптимизации производственных процессов;
- снижение себестоимости продукции за счет совершенствования управленческих, снабженческих и сбытовых процедур, технического перевооружения производства;
- увеличение глубины переработки и выпуск продукции высокой степени передела;
- поиск новых деловых партнеров из числа ведущих российских и мировых корпораций;
- для организации новых каналов сбыта и обеспечения опережающего технологического развития;
- использование оптимальных финансовых схем поддержки деятельности предприятий и организации сбыта.

При реализации проектов модернизации предприятий “Союзметаллресурс” широко использует возможности своих деловых партнеров из числа крупных российских и западных корпораций, финансовых и инвестиционных институтов, опирается на сложившиеся доверительные отношения с федеральными и региональными государственными структурами.

Одной из основных задач “Союзметаллресурса” является стабилизация и улучшение социальной обстановки не только на собственных предприятиях, но и в городах и регионах, где они расположены.

Руководство компании поддерживает тесные контакты с местными администрациями, помогая, по мере возможности, в решении их проблем – обеспечении поставок продуктов, топлива, электроэнергии.

Кроме того, эффективно работающие предприятия “Союзметаллресурса” способствуют улучшению социально-экономической обстановки в регионах за счет обеспечения регулярной выплаты заработной платы, налоговых поступлений в местные бюджеты, поддержки социальной инфраструктуры предприятий и регионов их расположения.

Деятельность “Союзметаллресурса” встречает поддержку не только органов власти, но и населения, в целом, тех регионов, где расположены предприятия компании.

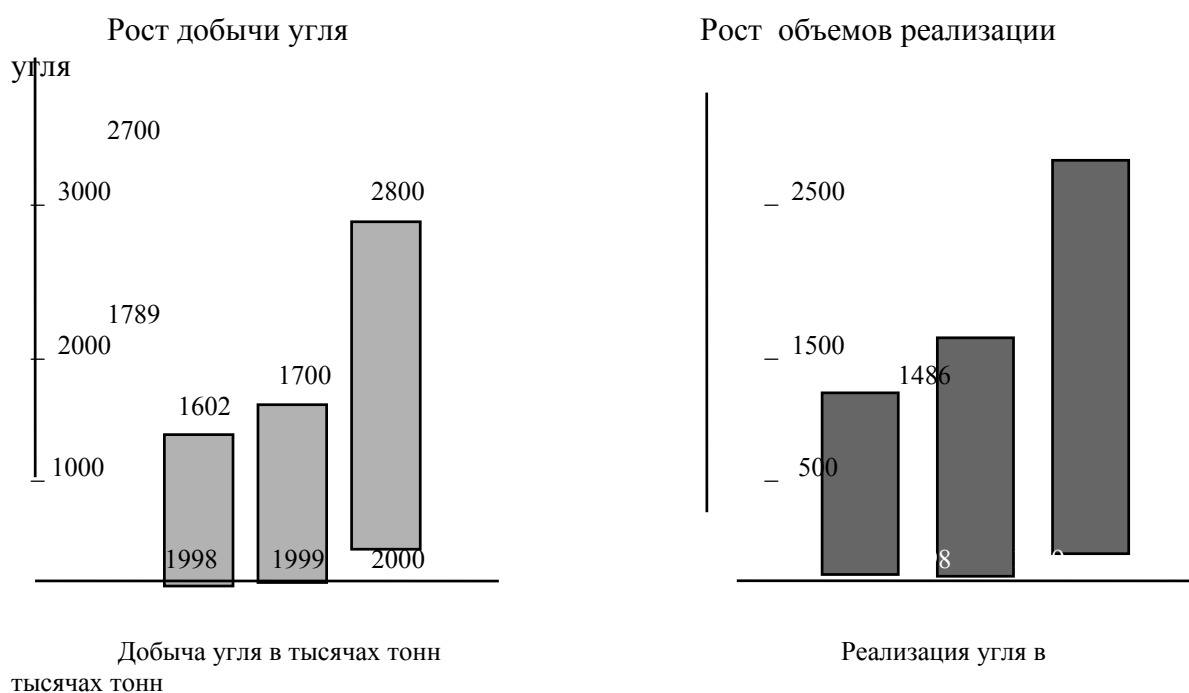
Угледобывающее предприятие “Черногорская угольная компания” эксплуатирует самый крупный в Хакасии угледобывающий разрез “Черногорский”, способный ежегодно выдавать более трех миллионов тонн угля.

Имеющиеся в контуре разреза геологические запасы угля обеспечивают устойчивую работу на 30 лет. Компания вошла в состав “Союзметаллресурса” в середине 1998 года.

В результате осуществленной специалистами “Союзметаллресурса” программы по технической модернизации предприятия устойчиво растут объемы работ по выемке пустых, вскрышных пород, горные выработки приведены в проектное состояние, наличие готового к выемке угля позволяет осуществлять его ритмичную добычу во все возрастающих масштабах.

Добытый уголь подвергается эффективному обогащению, что обеспечивает ему широкий и постоянный рынок сбыта.

В ближайших планах специалистов “Союзметаллресурса” – реализация двух инвестиционных проектов стоимостью 25 миллионов рублей, которые позволят улучшить экономические показатели деятельности “Черногорской угольной компании”.



В неудовлетворительном состоянии находится вся сырьевая база золотодобывающих предприятий, в россыпной области наилучший показатель обеспеченности запасами составляет 2-4 года, хотя возможности для прироста запасов и выявления новых месторождений имеется, как по рудному, так и по россыпному золоту.

В 2000-2001 годах продолжались работы по совершенствованию действующей технологии переработки руд, работы над внедрением новых технологий с целью полного извлечения полезного компонента на следующих направлениях:

- АО “Коммунарковский рудник” осуществляет безанальгамационную технологию извлечения золота, проводит работы по реконструкции фабрики и переходу на технологию “уголь в пульпе”, что позволит увеличить извлечение золота на 10-15% и значительно повысить производительность фабрики;
- ЗАО “Сорский ГОК” применяет технологию предварительного обогащения бедных руд перед их переработкой на обогатительной

фабрике. Эта технология позволяет выводить плюсовой продукт с содержанием молибдена 0,012% и повышать его содержание в руде для дальнейшей переработки на 30-40%. Плюсовой продукт используется в качестве щебня.

- АО “Артель старателей “Немир” при отработке россыпи реки Ужунжуй использует центробежный концентратор “ИТОМАК” (ЦКИ) для улавливания тонкого золота. Внедрение концентратора по данным опытных работ позволяет увеличить извлечение золота в 1,4 раза.
- При производстве горных работ попутно добываются и отдельно складированы в спецотвал руды с некондиционным содержанием полезных компонентов. В настоящее время объем складированных отвалов бедных руд составляет 43,1 млн. тонн (Сорский ГОК и Коммунарковский рудник).

В 2000 году из этих отвалов добыто и переработано Сорским ГОКом 5 088,6 тысяч тонн руды для извлечения молибдена, серебра и меди.

Объем добычи минерального сырья и производства продукции горнодобывающими предприятиями Республики Хакасия за 2000 год.

№№, пп.	Наименование полезных ископаемых	Единица измерений	Объем добычи
1	Каменный уголь	тыс. тонн	5414
2	Золото	Кг	1658
3	Производство концентрата:		
3.1	Железа	тыс. тонн	3220
3.2	Молибдена	Тонн	6799
3.3	Меди в концентрате	Тонн	2498
4	Облицовочные материалы:		
4.1	Мраморная плитка	тыс. м ³	191
4.2	Гранитная плитка	тыс. м ³	8
5	Щебень декоративный	тыс. тонн	12
6	Бентонитовые глины	тыс. тонн	78

На Коммунарковском руднике проведены технологические исследования и подготовлен регламент работ на новом закупленном оборудовании по отработке отвалов с некондиционным содержанием золота. Объем отвалов, подлежащих переработке, составляет 5,5 млн. тонн. В 2000 году переработано 20,7 тысяч тонн сырья из отвалов с содержанием золота 1,5 г/тону. Добыто 31,2 кг металла.

По новой технологии (методом кучного выщелачивания) разрабатывается Майское золоторудное месторождение, ведется опытно-промышленная эксплуатация на Кузнецком участке Немир-Чазыгольского рудного поля, уточняется регламент кучного выщелачивания в промышленных условиях.

Работы по внедрению новых технологий и совершенствованию действующих ведутся низкими темпами из-за недостатка средств у предприятий.

Продолжаются работы по восстановлению нарушенных земель (в основном, горнотехнический этап рекультивации).

В 2000 году действующими горнодобывающими предприятиями (ЗАО “Сорский ГОК”, АО “Коммунарковский рудник”, АО “Тейское рудоуправление”, АО “Абаканское рудоуправление”) добыто 9 426 тысяч тонн руды, после переработки образовано и размещено в хвостохранилищах более 10,8 млн. тонн отходов обогатительных фабрик.

Общий объем отходов, размещенных в хвостохранилищах, на 01.01.2001 года составляет 292,1 млн. тонн.

Отходы частично использовались для хозяйственных целей: производство кирпича - 37,7 тысяч тонн; отгружено потребителям - 805,8 тысяч тонн. Всего потреблено отходов за 2000 год - 831,8 тысячи тонн.

Накопление отходов, с одной стороны, вызывает многочисленные проблемы, в том числе экологические, с другой – отходы представляют ресурсный потенциал, который может быть рентабельно использован при внедрении новых технологий.

Породы вскрыши используются в небольших объемах при дорожных и строительно-ремонтных работах (73 тысячи м³), для засыпки карьеров и разрезов (995,2 м³), для отсыпки и укрепления дамб (478,2 м³).

Всего для общехозяйственных целей использовано 1 546,4 тысячи м³ пород вскрыши.

Государственное управление природными ресурсами

Общая характеристика экорегиона.

На территории республики сельскохозяйственно-промышленные объекты расположены довольно неравномерно – выделяются Абакано-Черногорская и Саяногорская сельскохозяйственно-промышленная городские агломерации, обеспеченные развитой сетью транспортных железнодорожных и автомобильных магистралей, наличием линий электропередачи для потребителя любой мощности.

Первая расположена в степной зоне, тяготеющей к стрелке рек Енисея и Абакана, а вторая - к подтаежной и таежной зоне юго-запада республики.

Горные предприятия, разрабатывая месторождения полезных ископаемых, оставляют после себя карьеры, отвалы, хвостохранилища и шламонакопители.

В республике сформирован техногенный ландшафт в местах интенсивного ведения горных работ. Иногда отвалы горных пород и хвостохранилища подступают к улицам поселков и городов, например, такие как Вершина Тёи, Саяногорск, Сорск, Абаза.

Извлеченные с большой глубины горные породы, сформированные в прошлые геологические эпохи, попадая на дневную поверхность, разрушаются под воздействием сил выветривания, из них вымываются вредные химические соединения, что приводит к общему загрязнению и отравлению поверхностных водотоков и рек.

Основными факторами, влияющими на природную среду в результате работ по добыче полезных ископаемых, является изъятие сельскохозяйственных и лесных угодий, нарушение земель и ландшафта, уничтожение плодородного слоя почвы, размещение отвалов вскрышных пород и хвостохранилищ, загрязнение атмосферы выбросами пыли, газов, содержащих токсичные компоненты, загрязнение территории в зоне влияния горнодобывающего предприятия пылью и другими компонентами, предполагаемое загрязнение подземных вод, подтопление поверхности земли, нарушение естественного режима подземных вод, загрязнение земель нефтепродуктами, выбросы загрязняющих веществ в атмосферу при горении действующих и недействующих отвалов вскрышных пород и угольных пластов.

Учитывая, что 60% территории Хакасии занимают лесные угодья, и сама республика располагается в верховьях бассейнов крупнейших рек мира: Енисея и Оби, требуется государственное регулирование и управление природными ресурсами.

Государственный контроль.

Государственный контроль за использованием природными ресурсами в Республике Хакасия осуществляется в соответствии с природоохранным законодательством и другими нормативными документами Российской Федерации и Республики Хакасия.

Координация деятельности специально уполномоченных государственных органов (Республиканский центр по гидрометеорологии и

мониторингу окружающей природной среды, Хакасская республиканская инспекция рыбоохраны, Центр Госсанэпиднадзора Республики Хакасия, Управление по охране, контролю и регулированию использования охотничьих животных Республики Хакасия).

С целью выявления максимального числа факторов воздействия на окружающую природную среду проводятся плановые комплексные проверки. Это позволяет получить наиболее достоверную и полную картину состояния природно-ресурсной и природоохранной деятельности горнодобывающих предприятий при оптимальных временных и материальных затратах на организацию и проведение проверок.

Одной из функций контроля является выполнение водоохраных мероприятий, при этом внимание уделяется строительству, реконструкции водоохраных объектов. Базовым направлением госконтроля является работа по инвентаризации мест размещения бытовых и промышленных отходов.

В 2000 году действующими горнодобывающими предприятиями республики после переработки руды образовано и размещено в хвостохранилищах более 10,8 млн. тонн отходов обогатительных фабрик. Всего в хвостохранилищах на 01.01.2001 года размещено 292,1 тонны отходов.

Государственный контроль осуществляется совместно с другими государственными службами:

1. Государственный таможенный комитет (ГТК). На территории Республики Хакасия осуществляет взаимодействие с Хакасской таможней по следующим вопросам:
 - ввоз (вывоз) продукции, содержащей озоноразрушающие вещества (ОРВ), в рамках Постановления Правительства Российской Федерации от 08.05.96 года № 563 “О регулировании ввоза в Российскую Федерацию озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции”;
 - трансграничная перевозка опасных отходов, в рамках Постановления Правительства Российской Федерации от 01.06.96 года № 766 “О государственном регулировании и контроле трансграничных перевозок опасных отходов” и приказа Госкомэкологии России от 31.12.98 года № 788 “Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования разрешений на трансграничные (транзитные) перевозки опасных отходов”, зарегистрирован в МинЮсте Российской Федерации 17.02.99 года за № 1710;
 - вывоз (ввоз) товаров животного и растительного происхождения в рамках приказа Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 05.02.96 года № 40 “Об утверждении Положения о порядке принятия решений о выдаче лицензий на экспорт ресурсов животного и растительного происхождения, выдаваемых МВЭС России”, зарегистрирован в МинЮсте РФ 07.03.96 года за № 1048;
 - обращение в федеральную собственность товаров народного потребления. В случае невозможности реализации товаров, рассматривались и согласовывались условия на проведение работ по утилизации (уничтожению) некондиционной продукции с учетом экологических факторов.

Взаимодействие Комитета с Пограничной Государственной инспекцией по карантину растений по Республике Хакасия осуществляется в рамках “Соглашения о взаимодействии с Пограничной Государственной инспекцией по карантину растений по Республике Хакасия и республиканской ГАИ при проведении контроля по перевозкам растительных грузов по главным автомагистралям в республике”, заключенного в 1998 году между пограничной Государственной инспекцией по карантину растений по Республике Хакасия и МВД Республики Хакасия, по согласованию с Комитетом.

Принято Постановление Президиума Правительства Республики Хакасия “О мерах борьбы с колорадским жуком” за № 189-п от 09.11.2000 года.

- 2. С органами МВД взаимодействие осуществляется по многим направлениям в области охраны окружающей среды, в том числе при выявлении лиц, осуществляющих деятельность с нарушением природоохранного законодательства. Совместно с лицензирующим органом (Министерство финансов и экономики Республики Хакасия) и представителями органов МВД в городах и районах республики были проведены рейды по выявлению юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность “Заготовка, переработка и реализация лома цветных и черных металлов”, а также по соблюдению лицензионных условий в области окружающей среды.**

В МВД Республики Хакасия создана экологическая милиция в составе 2-ух человек, с помощью которой проводятся регулярные проверки по соблюдению природоохранного законодательства при размещении (захоронении) отходов производства и потребления, по соблюдению природоохранного законодательства при заготовке сырья из дикорастущих лекарственных трав и растений, при изъятии из дикой природной среды редких видов животных, по перевозкам растительных грузов, по соблюдению водоохраных зон водоемов республики, по организации автостоянок и палаточных городков бальнеологических водоемов республики.

- 3. Совместно с представителями Управления ФСБ РФ по Республике Хакасия проводятся мероприятия в рамках программы “Антитеррор”.**

- 4. В рамках проверок исполнения природоохранного законодательства Комитетом осуществляется взаимодействие с Прокуратурой Республики Хакасия, городов Абакана, Черногорска, Саяногорска, Аскизского, Ширинского, Усть-Абаканского, Таштыпского, Бейского, Ордженикидзевского, Алтайского и Боградского районов республики.**

Государственная экологическая экспертиза.

Одним из основных направлений деятельности Комитета, которое является важнейшим звеном, - механизм подготовки и принятия хозяйственных и управленческих решений на уровне Республики Хакасия, как субъекта федерации. Ежегодно отделом госэкспертизы

рассматриваются материалы более чем по 300 объектам, планируемым к размещению на территории республики.

По результатам анализов ТЭО, проектов строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения отрицательные заключения получают примерно 25% рассмотренных материалов.

Основные и наиболее часто повторяющиеся причины, являющиеся основанием для отрицательного заключения – низкое качество проектной документации, в том числе раздела “Охрана окружающей среды”, отсутствие материалов ОВОС. Значительная часть отклоненных ранее материалов после доработки по замечаниям экспертов получают положительное заключение государственной экологической экспертизы и рекомендуются к реализации, как соответствующие требованиям природоохранного законодательства. Одна из особенностей работы экспертных подразделений на территориях – взаимодействие и привлечение к проведению экспертизы территориальных органов государственного контроля и надзора. При отсутствии и несогласованности отдельных положений действующего законодательства в области охраны окружающей среды процедура государственной экологической экспертизы является одним из наиболее эффективных способов регулирования возникающих при рассмотрении материалов противоречий между ведомствами.

Отрицательные моменты:

1. Отсутствие кадастровой оценки состояния природных ресурсов. Постановления Правительства Российской Федерации о порядке ведения кадастра не подкреплены финансовыми средствами, вследствие чего работа на местах ведется низкими темпами.
2. Недостаточная (либо устаревшая) база нормативных документов, противоречия, несогласованность отдельных положений природоохранного и природоресурсного законодательства.
3. Несоответствие объемов работ численности отдела в связи с сокращением объемов финансирования в целом по Комитету. Из-за недостаточной численности отдела в отдельных случаях сдерживаются сроки проведения экспертизы, ограничивается фактически выполняемый объем работ по экспертизе документации.
4. Не в полной мере территориальными органами контроля и надзора, органами исполнительной власти, местного самоуправления исполняются нормы Федерального Закона “Об экологической экспертизе”:
 - не представляются на государственную экологическую экспертизу проекты лесоустройства, землепользования, охотустройства;
 - выносятся и принимаются на уровне Правительства Республики Хакасия без наличия положительного заключения экологической экспертизы проекты нормативных правовых актов, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую среду;
 - в отдельных случаях органами местного самоуправления принимаются решения о размещении объектов без учета заключения государственной экспертизы;
 - при подготовке условий конкурсов на право пользования недрами для добычи полезных ископаемых и перечня объектов лицензирования не в

полном объеме предоставляется информация, касающаяся вопросов охраны окружающей среды и условий природопользования.

5. Не в полной мере используются материалы обсуждения объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованными органами местного самоуправления.

Контроль за реализацией объектов государственной экологической экспертизы осуществляется отделом государственного контроля природных ресурсов и окружающей среды, входящих в структуру Комитета. Контроль осуществляется на основании копий заключений экспертных комиссий государственной экологической экспертизы, поступающих в отдел контроля из отдела экспертизы, а также при проведении плановых проверок и оперативного контроля.

Лицензирование.

В соответствии с возложенными функциями отдел государственной экспертизы осуществляет работу, связанную с рассмотрением материалов и выдачей лицензий в области охраны окружающей среды.

Работа осуществляется на основании и во исполнение Постановлений Правительства Российской Федерации от 24.12.1994 года № 1418 “О лицензировании отдельных видов деятельности”, от 08.02.1996 года № 122 “О лицензировании деятельности по сбору и реализации сырья из дикорастущих лекарственных растений”, от 26.02.1996 года № 168 “Об утверждении Положения о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды”, приказов Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 15.03.1996 года № 97 “Об организации работ по лицензированию отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды”, от 18.06.1996 года “О порядке проведения работ по лицензированию отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды”.

Правительством Республики Хакасия было принято Постановление № 94 от 12.05.1997 года “О лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и природопользования на территории республики Хакасия”. Работа осуществляется с учетом приказов Госкомэкологии России от 14.12.1999 года № 764 “Об утверждении “Порядка организации проведения лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды”, от 23.02.2000 года за № 102 “О работах (услугах) природоохранного назначения”, Постановление Правительства Российской Федерации от 11.04.2000 года № 326 “О лицензировании отдельных видов деятельности”, письма МПР от 01.12.2000 года № ВП-61/6519 “О порядке лицензирования отдельных видов деятельности”.

В соответствии с Федеральным Законом от 25.09.98 года № 158-ФЗ “О лицензировании отдельных видов деятельности” и во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 15.07.99 года № 822 “Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов” специалистами отдела совместно с представителем Правительства

Республики Хакасия разработан проект Постановления “О лицензировании деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов на территории Республики Хакасия”, на основании которого было принято Постановление за № 71 от 04.04.2000 года.

Принятым Постановлением был определен орган лицензирования по указанному виду деятельности - Министерство финансов и экономики Республики Хакасия, которому были переданы необходимые информационные материалы, проведены консультации, специалист отдела введен в состав лицензионной комиссии, образованной Правительством Республики Хакасия.

II. Социально-экономический анализ отрасли. Сохранение биоразнообразия.

Состояние предприятий отрасли. Анализ экономического состояния предприятий различных форм собственности.

Состояние предприятий горнодобывающей промышленности в условиях длительного перехода к рыночной экономике характеризуется серьезными спадами производства, связанными с переходом (как правило, неоднократным) права собственности от государства к акционерной и частной форме, потерей рынков сбыта, снижением цен на конечную продукцию, дискриминационным мерам конкурентов – членов Всемирной Торговой Организации и общим спадом экономического состояния страны.

В горнодобывающей промышленности республики нет предприятий государственной собственности, в отдельных предприятиях сохранились пакеты акций государственных и муниципальных образований, которые постепенно переходят в частные руки.

Крупные предприятия отрасли (угольные разрезы, железные рудники, молибденовый комбинат), как правило, не имеют “республиканской прописки” своих владельцев, а принадлежат крупным монопольным компаниям и являются их “сырьевым придатком”.

Такой “расклад” приватизации государственной собственности обеспечивает минимально стабильное производство, однако полностью исключает заботу владельцев о социальных условиях работников собственных производств и предусматривает активное противодействие руководства (владельцев) сохранению сложившейся социальной системы.

Все крупные горнодобывающие предприятия республики являются градообразующими.

Пережив полный цикл процедуры банкротства и перейдя не один раз из рук одного владельца в руки другого, крупные предприятия постепенно наращивают объемы добычи и стабилизируют производства, повышая его культуру и совершенствуя технологию добычи и обогащения.

В целом правильное направление в развитии производства сопряжено с рядом факторов, напрямую не зависящих от желания или действий руководителей предприятий.

Так, предприятия угольной промышленности имеют гарантированный внутренний и стабильный внешний рынки сбыта в силу того, что Россия является самым крупным поставщиком угля (основного промышленного энергоносителя) на всем Евро-Азиатском континенте.

Обеспеченность запасами на 100 и более лет позволяет прогнозировать развитие любого угледобывающего предприятия на перспективу, а устоявшиеся после приватизации и неоднократных переходов экономические “размахи” позволили перейти к конкретным мерам по совершенствованию технологических процессов.

Существенным недостатком в развитии угледобывающих предприятий республики является разрушенная социальная инфраструктура, которая еще при советской власти пришла в ветхое

состояние, а в период перехода к рыночной экономике вообще никого не интересовала.

Эта проблема не касается вновь организованного Бейского угольного разреза, однако, в социальной сфере здесь все надо начинать все с самого начала.

Более стабильными выглядят в этом плане железорудные предприятия. Вместе с тем, они полностью зависят от квот на продажу металла металлургическими предприятиями (к которым, кстати, и принадлежат) за границу. Здесь самым крупным конкурентом являются сталелитейные компании США, которые любой ценой не пускают российский металл на внешний рынок. Он более дешев, качество его не ниже североамериканского, а объемы добычи руды, практически, неисчерпаемы.

Снижение объемов продаж металлургических заводов Кемеровской области - основных потребителей железной руды добытой в республике, влечет за собой снижение объемов добычи, снижение размеров отчислений на восстановление минерально-сырьевой базы, на развитие производства и, соответственно, на социальные нужды. Таким образом, в итоге, положение этих предприятий несколько хуже, чем угледобывающих, где стабильный рынок сбыта обеспечивает их последовательное развитие.

Крупные золотодобывающие предприятия республики, кроме этих недостатков, имеют и неразвитую базу обеспеченности запасами.

Период отсутствия расчетов государства за сданный металл затягивался годами, ставя все крупные предприятия отрасли в безвыходное положение банкротов, практически, привели к полному прекращению производства и, в создавшихся условиях, к борьбе за охрану еще оставшихся после таких тяжелых потрясений активов предприятия.

Мелкие предприятия золотодобычи к этому времени уже все успели пройти процедуры банкротств и начать наращивать темпы добычи.

Изменившаяся со сменой власти в стране ситуация на рынке золотодобычи несколько стабилизировала положение крупных горнодобывающих предприятий и дала возможность мелким предприятиям спланировать работу на ближайшую перспективу.

Отчисления на ВМСБ производятся в соответствии с планом, что гарантирует обеспеченность предприятия запасами, апробируются новые технологии добычи и обогащения, находятся собственные средства для использования на восстановлении минерально-сырьевой базы предприятия.

Камнеобрабатывающие предприятия имеют стабильный рынок сбыта - московское управление Главтоннельметростроя, в лице генерального подрядчика города Москвы по строительству новых станций столичного метрополитена. Несколько медленнее идет строительство метро и в других городах России, где облицовочный саянский мрамор - основной отделочный материал. Эти предприятия, в силу ряда причин, практически, лишены социальных проблем.

Предприятие по добыче бентонитовых глин имеет постоянный и стабильный рынок сбыта, обладает устойчивым производством и достаточно совершенной технологией.

Совершенно новыми для республики стали предприятия по производству минеральной (лечебно-столовой) воды (“Ханкуль”, “Ширинская”), которые довольно быстро и свободно нашли свое место на рынке сбыта и их продукция пользуется заслуженным спросом.

Между тем, минеральные воды Хакасии имеют стабильно хорошие бальнеологические характеристики, пригодны как для питья, так и для принятия профилактических ванн.

Ресурсная база минеральных вод республики, практически, не ограничена, так как вся ее территория располагает многочисленными линзами гострируемой минерализации с дебетом от 100 м³ до 300 м³ в сутки.

Отсутствие масштабных проектов промышленного и гражданского строительства предопределило полный отказ от освоения месторождений строительных материалов: песка, цементного сырья, тугоплавких глин, известняков.

Работающее предприятие по добыче карбонатных пород для обжига на строительную известь удовлетворяет спрос внутреннего республиканского рынка, который уменьшился почти втрое, по сравнению с 80-ми годами прошлого столетия.

Проблемы физического изменения местообитаний вследствие освоения все новых территорий и деградации природных ландшафтов остро встали вследствие расширения техногенных преобразований.

Так, из-за исчезновения некоторых эндемических растений, являющихся основными кормовыми дикорастущими культурами овцеводства, в частности терескена, мясная порода овец с грубой шерстью, практически, не выводится, хотя, в свое время, была основной в Хакасии.

Общая деградация растительного многообразия степи значительно сократила кормовую базу тонкорунного производства шерсти и заставила предприятие по первичной обработке шерсти закупать шерсть в Австралии.

Поднятие целинных и залежных земель заставило полностью ликвидировать три конезавода, некогда поставлявшие на лондонский аукцион чистопородных трехлеток.

Еще одним негативным результатом необдуманной аграрной политики явилась прогрессирующая водно-ветровая эрозия сельскохозяйственных пахотных земель, которая унесла, с и так низкого плодородного горизонта, миллионы тонн гумуса. Доказательством тому служит обследование Минусинской геологоразведочной экспедицией донных отложений озера Черное в Ширинском районе республики, где обнаружено более 39 млн. тонн сапропеля.

Важным аспектом при оценке экологической ситуации является сохранение естественной структуры сообществ. В настоящее время принята Международная конвенция по сохранению биоразнообразия, которая обычно рассматривается как основа для обеспечения устойчивого развития.

Это означает придание важности и ценности, в том числе и в экономическом выражении, живым природным ресурсам, включая все виды живых существ. Благодаря этому, сейчас предпринимаются значительные усилия как естественных местообитаний и сообществ, так и отдельных видов.

При очевидной важности этих мер, остается ряд вопросов как в отношении обычно используемых подходов для решения задачи сохранения биоразнообразия, так и в отношении применимости оценок биоразнообразия для благоприятной экологической обстановки.

Невозможно согласиться с полным исчезновением из хакасских степей дрофы, изменением степного ареала козули на лесостепь и подтаежные районы, уходом верблюда и сарлыка (тувинского длинношерстного яка) на юг и так далее.

Вместе с тем, принимаемые меры позволили восстановить популяцию серой куропатки, в предгорных степных районах и на увалистых отрогах Кузнецкого Алатау вновь появился фазан, восстановилась и значительно расширилась популяция огаря (красная утка), вернулся лебедь, снегири, свистели.

Общие изменения природной среды и климата в частности привели к расширению ареала некоторых видов птиц, - появилась иволга и варакушка.

Ранее считавшиеся исчезнувшими снежный баран и его постоянный спутник, ирбис, теперь набирают свою численность.

Кроме того, изменились границы обитания некоторых видов животных, ранее не характерных для территории республики: барсука и кабана, завезенного для привлечения иностранных туристов на лесную загонную охоту.

Ресурсосберегающие технологии. Восстановление нарушенных ландшафтов и природных систем.

Наметившаяся тенденция стабилизации общего экономического состояния в стране определяет общий уровень развития технологий промышленного производства, в том числе и горнодобывающего.

В этом плане показателен пример Японии, страны, практически, не имеющей своих собственных минеральных ресурсов.

Так, первый эшелон с углем с железнодорожной станции Беркатит (месторождение Нерюнгри) Южно-Якутского угольного бассейна в страну “восходящего солнца” был переработан японскими специалистами на полное извлечение содержащихся в нем серебра и редкоземельных металлов, затем сбрикетирован и только после этого использован в качестве энергоносителя. Это событие произошло в 1980 году.

Извлечение редкоземельных металлов, как платиновой группы, так и других, не легче железа производилось методом микробиологического выщелачивания, широко известного уже с середины семидесятых годов, но до сих пор в России не применявшегося.

Между тем, в настоящее время в России имеются разработанные технологии извлечения РЗМ и металлов платиновой группы с использованием штаммов бактерий- галофитов, причем они основаны на базе быстроразворачиваемых для производства малых модулей, способных в трехкаскадной технологической схеме: довести содержание металла центробежными устройствами в руде до 35-40%, затем сухой пластической деформацией обогатить до 92-93% и, наконец, поместив в микробиологический реактор, получить мелкодисперсный металл с содержанием 99,9999%. Есть и другой вариант, с тем же итогом.

Такие устройства окупаются в течение 10-12 месяцев, могут разворачиваться на любых по запасам (даже на забалансовых запасах и на отработанных нерекультивированных отвалах, отработанных месторождений с объемами промпродукта от 10,0 до 500,0 тысяч тонн и содержанием основного металла 0,01 %) и сразу после отработки могут быть частично демонтированы и перемещены на соседний участок. Производительность таких технологических модулей может быть от 100 до 500 тонн промпродукта в сутки.

Особенно это актуально в тех местах, где невозможно или нерентабельно строительство капитальных сооружений по обогащению рудного золота, где транспортировка до обогатительной фабрики промпродукта связана с капитальным строительством дороги с твердым покрытием, на старых хвостохранилищах обогатительных фабрик, вдали от жилых поселков и так далее.

Вместе с разработанной схемой модульного аффинажа в комплексе с предлагаемой 3-ех каскадной схемой в полевых условиях ежедневно можно производить съем металла в виде стандартного сертифицированного слитка (бруска, прутка - в зависимости от стандарта на извлекаемый металл).

К данной технологической схеме разработан механизм реализации и финансовый инструмент.

Так как стоимость предлагаемых технологий достаточно высока (стоимость покупки исключительной, неисключительной лицензии при отсутствии заинтересованности самого разработчика) специалистам-владельцам технологии было предложено организовать за счет горнодобывающего предприятия внедряющего технологию технологическую схему и без продажи лицензии (авторские права полностью сохраняются) обслуживать созданное производство собственным персоналом с разделением получаемого продукта на доли участия, на которое они согласились.

Такой вариант защищает не только разработчика и его авторские права, но и само горнодобывающее предприятие, затраты которого ограничиваются изготовлением и монтажом оборудования и заработной платой обслуживающей его бригады.

Финансовый инструмент такого варианта гарантирует оплату разработчика из доли снятого металла, поступившего в банк, как залогового товара. Как говорилось выше, такой инструмент возможно применить не только в платиновой группе металлов, но и к большинству РЗМ по утвержденному Центробанком списку.

Эта технология наиболее ресурсосберегающая из всех имеющих в настоящее время место при добыче металлов.

Следующим примером возможной организации ресурсосберегающей технологии производства, как по добыче, так и по технологии производства готового продукта хотелось отметить разработку конкретного Обладжанского месторождения вторичных фосфоритов и производство фосфорсодержащих продуктов для повышения плодородия почв сельскохозяйственного назначения, восстановления фитоценоза и биоразнообразия нарушенных и техногенных земель и возобновления леса.

Разведанные балансовые запасы фосфоритных руд с содержанием P_2O_5 не менее 20,1% составляют 3363 тысячи тонн. Забалансовые запасы Малого, Большого и Северного Обладжана составляют около 6,0 млн. тонн и не имеют детальной оценки.

Особенностью Обладжанского месторождения фосфоритных руд является фактическое отсутствие рудного тела. Залежи фосфоритов представлены рыхлыми рассыпчатыми структурными вторичными линзовыми отложениями (65% объемов залежей) и твердыми брекчиевыми образованиями (35% объемов залежей).

Кроме того, в запасы не включены линзы и брекчии в пределах контура балансовых запасов месторождения, содержащие менее 20% P_2O_5 и все объемы фосфоритов Северного Обладжана.

В соответствии с принятой на период конца 80-ых годов классификацией Центральная партия Минусинской геологоразведочной экспедиции перед сдачей документов разведки и изысканий в Геофонд определила месторождение в категорию непромышленных запасов (непредставляющих перспективы для промышленности минудобрений) для производства фосмелиорантов местной промышленности сельскохозяйственного назначения.

Юридический владелец месторождения - агропромышленный комитет Хакаской автономной области заказал Всероссийскому научно-исследовательскому и проектно-технологическому институту химизации сельского хозяйства (ВНИПТИХИМ, город Москва,

Немчиновка) проект производства фосфоритной муки из руд Обладжанского месторождения без предварительного обогащения с годовым объемом 138,0 тысяч тонн по ГОСТ 5716-74 (содержание P_2O_5 в фосфоритной муке не менее 18%, верхний предел не определен, реализация продукта с различным содержанием действующего вещества предусматривалась по единой цене).

В 1988 году в городе Абакане был организован опорный пункт ВНИПТИХИМа для разработки рабочего технологического проекта производства фосфоритной муки, курирования строительства Богградской экспериментальной фабрики фосфоритной муки и освоения месторождения.

Одновременно была организована дирекция строящейся фабрики и произведен набор производственного персонала для эксплуатации дробильно-размольного оборудования.

В ходе проектирования Абаканским опорным пунктом ВНИПТИХИМа была выявлена ошибка представителей агропромышленного комплекса и института в предварительном подборе оборудования помола - дезинтегратора эстонской фирмы. Нарботка опытно-промышленного объема фосфоритной муки подтвердила несостоятельность эстонской разработки и потребовала замены размольного оборудования на более эффективное и надежное. В связи с отсутствием местного финансирования месторождение и фабрика были переданы ВНИПТИХИМу, однако, 500,0 тысяч рублей, предназначенные для освоения месторождения, были израсходованы не по назначению. Экономический спад в стране не позволил вновь выделить средства, достроенная в декабре 1988 года фабрика с двумя линиями полного комплекта технологического оборудования и месторождение переданы в собственность местной Администрации.

Впоследствии Администрация Богградского района возвратила месторождение в фонд геологии, а фабрику передала ДРСУ, которое использовало оборудование дробления для измельчения цеолитов Пашенского месторождения для подкормки кур на Березовской птицефабрике и производства щебня различной фракции на ремонт и отсыпку автодорог.

Месторождение расположено в 3 км от села Давыдково и в 25 км от районного центра Боград (до советской власти - Татарская Тесь) на асфальтированной автодороге Абакан-Боград-Шира-Красноярск.

Ближайшая по существующим автотранспортным связям Давыдково-Белелик-Боград-Сонский от месторождения станция железной дороги - Сон (ж\д ветка Абакан-Ачинск-Красноярск) находится в 50 км. По варианту Давыдково-Пушное-Сонский 30 км. До ст. Ербинская этого же направления через Боград - Таежная - Толчая - Вершино - Биджа - Ербинская - 78 км, из них основная часть приходится на дороги с грунтовым покрытием.

Более рациональным представляется решение с отсыпкой автодороги Давыдково-Пушное (14 км) с выходом на грейдер Большая Ерба - Сонский. Однако, еще более выгодным вариантом представляется отсыпка 15 км автодороги Давыдково-известковывый карьер в 18 км от станции Ербинская по асфальтированной автодороге. И, наконец, отсыпка 14 км автодороги Давыдково-разъезд

Туманный в 14 км по широкой 12 метровой асфальтированной автодороге от ст.Ербинская.

Два последних варианта наименее затратные, однако, разъезд Туманный является курортной зоной и не имеет отгрузочных железнодорожных путей.

Строительство ж/д ветки от месторождения (деревня Давыдково) до станции Ербинская протяженностью 30 км невыгодно из-за значительных стартовых затрат на строительство ветки и собственного грузового терминала на тупике и длительных (20-25 лет) сроков окупаемости затрат. Кроме того, такой вариант со строительством завода в Давыдково на два-три года отодвигает сроки выпуска фосфоритной муки. Станция Ербинская (промзона города Сорска) имеет развитую сеть подъездных путей, оборудованных козловыми 30-ти тонными кранами, большинство из которых не используется. Предлагаемый вариант ЗАО “Хакаспромом” на годовую добычу 400,0 тысяч тонн руды (тоже фосфоритной муки) в год рассчитан на 8-8,5 лет, так как предусматривает добычу только балансовых запасов и, следовательно, строительство железнодорожной ветки и завода фосфоритной муки в Давыдково не имеет под собой экономических оснований.

Предлагаемый ООО “Экоресурс” (город Абакан) вариант организации производства фосфоритной муки из руд Обладжанского месторождения является минимизацией всех вариантов места размещения, организации отдельных этапов производства и возможных транспортных схем.

Строительство автодороги от месторождения до Ербинского известкового карьера (выход на асфальтированную автодорогу до станции Ербинская Красноярской железной дороги) ограничивается сроками от 7 до 8 месяцев. Отсыпка автодороги (с одновременным проектированием) может осуществляться достаточно свободными дорожно-строительными предприятиями с исключением временных промежутков на закупку собственной техники и организацию работ может сократить строительство автодороги до 6 месяцев.

Закупаемая на условиях лизинга собственная автотракторная и дорожно-строительная техника, вводится в эксплуатацию и включается в строительство автодороги, вследствие чего повышается объем работ, выполненных собственными силами и снижается стоимость подрядных работ.

Одновременно закупается и монтируется модульное оборудование дробления и помола, изготавливается рудоспуск, организовывается рабочий вахтовый поселок, создается горно-маркшейдерская служба предприятия, разрабатывается план горных работ и уточняются рудные запасы, с учетом минимального содержания действующего вещества 10 - 12%, сравните определенное геотчетом - 20,1%.

План горных работ должен предусматривать разработку без пропуска всех линз и брекчий, содержание действующего вещества в которых не ниже 10-12% (планами горных работ, предлагаемых в геотчете планируется вывозить низкосодержащие фосфоритные руды в плановые отвалы, что составляет около 6 млн. тонн) для использования руды в производстве фосмелиоранта для разубоживания высокосодержащей (свыше 20,1% и 18% P_2O_5) фосфоритной муки до

гостируемых значений и использования в производстве сложных комплексных органо-минеральных удобрений, где нет жестких критериев для использования гостируемых продуктов.

Добыча фосфоритной руды на месторождении производится по безвзрывной технологии, с разработкой линз и брекчий тяжелыми отечественными бульдозерами, оборудованными рыхлителями и экскаваторами с оборудованием обратной лопаты для выемки руды сверху.

Негабаритные (свыше 350 мм) твердые агрегатные образования из брекчий забуриваются и измельчаются специальными введенными в шпур составами.

Вынутая экскаваторами из линз и брекчий фосфоритная руда заготавливается в бурты (непосредственно грузится в автотранспорт), откуда скреперами доставляется к рудоспуску (автотранспорт перевозит руду к месту дробления и помола). Породы вскрыши могут быть использованы на отсыпке земполотна автодороги Месторождение-Ербинский известковый карьер, производственной площадки под модули дробления, помола, компрессорной, склада горюче-смазочных материалов, готовой продукции и территории вахтового поселка.

Начальный период разработки месторождения предусматривает дробление и помол руды на незагруженном оборудовании Сорского завода силикатных изделий и отгрузку фосфоритной муки зарубежному потребителю с его подъездных путей, оборудованных 30-ти тонными козловыми кранами в специальных контейнерах (80 единиц на объем 150,0 тысяч тонн) для сыпучих грузов с верхней загрузкой и торцевой выгрузкой.

По мере ввода в эксплуатацию собственного оборудования дробления и помола объемы транспортируемой руды и фосфоритной муки произведенной на оборудовании Сорского завода силикатных изделий сокращаются и через 1,5 года производство фосфоритной муки полностью осуществляется на месторождении. При этом на транспортировке руды может быть сэкономлено до 30% (коэффициент заполнения - 0,7).

Оборудование дробления и помола рассчитано на объем годового выпуска фосфоритной муки 150,0 тысяч тонн одной линией. Запас производственных мощностей оборудования составляет 10%.

Предлагаемая схема организации производства позволяет исключить капитальные затраты, полностью отработать балансовые и низкой концентрации линзы и брекчий месторождения, находящиеся в контуре (9,3 млн. тонн), и, кроме того, отработать все забалансовые запасы Северного Обладжана (еще 6,0 млн. тонн). Таким образом, срок отработки месторождения вместо 7,5 лет с постройкой железнодорожной ветки и завода, может быть продлен до 40 лет без капитального строительства.

Работа на добыче и производстве фосфоритной муки осуществляется в две смены круглосуточно вахтовым методом по скользящему графику с подменой отдыхающих штатных работников.

Таким образом, обеспечивается максимально возможное использование автотракторной техники и оборудования и исключаются потери времени на запуск производства после выходных дней.

Серьезным препятствием в реализации продукции является отсутствие потребительской способности внутреннего рынка. Наиболее приемлемым решением представляются поставки основного объема фосфоритной муки за рубеж с оплатой безотзывным аккредитивом каждой партии револьверной поставки, что обеспечит своевременный возврат вложенных кредитных средств и устойчивую деятельность предприятия.

Расширение круга возможных потребителей связано с обеспечением максимального ассортимента выпускаемой продукции с использованием основного продукта и сырьевой базы республики.

Сырьевая база компонентов повышения плодородия в республике и близлежащих регионах достаточно изучена. Данными ГУ САХС "Хакасская" подтвержден 30-ти летний опыт производства различных рецептур компостов из лигнина, гидролизной барды, последрожжевой бражки, опилок, куриного и свиного помета, навоза КРС, отходов угледобычи, илов очистных сооружений после аэротэнков, стоков фабрики первичной обработки шерсти, торфа, пищевых отходов, отходов производства глинозема и коксохимии, лесопереработки, в которых фосфоритная мука составляет от 15 до 20%.

Технико-экономические показатели предлагаемого варианта организации производства на 150,0 тыс. тонн в год фосфоритной муки в год с содержанием 21,5% действующего вещества P_2O_5 без затрат на строительство автодороги.

Стартовый капитал.

Наименование статей эксплуатации	Стоимость	Срок
1. Оборудование (лизинг 50%) месяцев	28 540 тыс. руб.	60
2. Текущие активы	11 022	24 месяца
3. Сырье, материалы, комплектующие	7 052	24 месяца
4. Предпроизводственные затраты: - оплата участия в конкурсе; месяца - оплата лицензии; месяцев - оплата использования ресурсов. месяцев	550 3 600 1 800	4 60 12
5. Сумма кредита стартового капитала	35 000	23 месяца
6. Кредитная ставка	35 % годовых	

Объемы возможного производства сложных минеральных и сложных комплексных органо-минеральных удобрений по республиканской Программе “Удобрение” составляют около 3,0 млн. тонн в год (доля фосмелиоранта с содержанием P_2O_5 ниже 18% от 450,0 до 600,0 тысяч тонн, произведенного из забалансовых запасов месторождения). Минимально возможное число продуктов с использованием фосфоритной муки и фосмелиоранта - 12 и охватывает розничного, мелко- и крупнооптового потребителя внутреннего рынка.

При реализации данного направления возможны поставки продукции под будущий урожай фермерским хозяйствам и сельскохозяйственным предприятиям выгодной и конкурентной по отношению к минеральным удобрениям по качественным и ценовым характеристикам, восстановление плодородия деградированных земель с последующей их реализацией через департаменты землепользования.

Гарантированный сбыт продукции с использованием фосмелиоранта на внутреннем рынке обеспечивается биологической рекультивацией техногенных земель, в том числе, угольных отвалов предприятий Республики Хакасия, Красноярского края и Кемеровской области, средства на выполнение которой заложены в статью расходов предприятий на хранение отходов, утилизацию и экологические мероприятия. Определенный опыт по биологической рекультивации 100 га на Черногорском угольном разрезе имеется.

При разработке Абаканской городской программы “Отходы города” утилизация пищевых отходов в производстве сложных комплексных органоминеральных удобрений занимает не последнее место, так как их доля в общем объеме составляет около 20% или 100-120 тысяч тонн удобрений с использованием 15-20 тысяч тонн фосмелиоранта.

Около 100,0 тысяч тонн удобрений планируется получить в ходе реализации этой программы (республиканская программы “Отходы”) в городе Черногорске и столько же в Саяногорске. Реализация готовой продукции гарантирована на городских скверах, аллеях, в парках, теплицах, приусадебных и дачных участках, так как конкурентной продукции нет. Низкая стоимость удобрений нового типа и высокий качественный состав уже проверены на полях совхозе “Шебаевский” при выращивании кукурузы на силос и “Усть-Абаканский” при выращивании свеклы, моркови, огурца и капусты. Объемы фосмелиоранта в удобрениях составят более 50 тысяч тонн, кроме описанных выше.

Таким образом, при, казалось бы, абсолютной невозможности реализации фосфоритов на внутреннем рынке республики, при определенном механизме проблема может быть решена.

Основной причиной непроведения биологической рекультивации нарушенных земель является ее отсутствие в проектах освоения месторождений, несмотря на то, что законы по охране окружающей среды предусматривают ее обязательное проведение.

Опыт проведения горнотехнической рекультивации (формирование плановых отвалов, частичное восстановление нарушенных ландшафтов или формирование техногенного, оплоаживание крутых откосов, или крутооткосные отвалы в местах, где породы вскрыши обладают значением угла откоса и так далее) насчитывает несколько десятков лет и дал хорошо подготовленные к этому вопросу кадры проектировщиков.

Биологическая рекультивация техногенных земель берет свое начало с залесения и обсева шахтных терриконов Донецкого угольного бассейна в 40 - 50-ых годах без их предварительного оплоаживания.

Полезный опыт не нашел поддержки государственных чиновников отрасли и не стал логичным продолжением для его внедрения. Основным и, как считалось, достаточным приемом было самозарастание, длившееся десятками лет.

Вместе с тем, отдельные участки нарушенных ландшафтов после отработки рабочих пластов и рудных тел время от времени подвергались восстановлению травянистого покрова и залесению (в основном, для защиты отвалов от ветровой эрозии).

Как правило, такие работы проводились вблизи селитебных зон горнорудных предприятий под воздействием представителей местной власти и общественности. До мест, скрытых от глаз населения и напоминающих поле боя после массированного артиллерийского обстрела ("огневого вала") никому не было дела. Гибли малые речки от рук старателей, луга и выпаса для домашнего скота, обширные участки тайги, соснового бора, смешанного леса.

Полное проведение биологического этапа рекультивации с восстановлением нарушенных ландшафтных изменений, с восстановлением фитоценоза и возвратом земель в первоначальном состоянии не было отмечено нигде.

Вместе с тем, в Республике Хакасия имеется значительный положительный опыт проведения биологического этапа рекультивации без восстановления ландшафтных изменений, но с полным (даже более богатым) восстановлением фитоценоза сухой степи на крутооткосных отвалах Черногорского угольного разреза.

Столовые части отвалов № 4, второго участка в течение 4 лет были полностью восстановлены, а по многообразию травянистой растительности аборигенов и числу растений на восстановленной площади выгодно отличались от материковой (нетронутой человеком).

В доказательство пригодности свежесформированных породных отвалов к проведению на них биологической рекультивации на 11 га 2-ух террасного участка был высажен сад из столовых сортов облепихи, дикого и культурного уссурийского абрикоса.

Таким образом, в течение 8 лет около 100 га техногенных земель были возвращены в биоценоз, а столовая часть 4-го отвала стала отличным пастбищем для овец опытно-промышленного хозяйства "Красноозерное".

Характерной особенностью этого опыта является полное прекращение внутреннего горения пирогенных пород на 2-ом участке уже на 3-ий год после проведения первых работ по посевам дикорастущих трав, семена которых были взяты на столовой части отвала № 4, где

биологическая рекультивация уже была закончена 2 года назад и фитоценоз полностью восстановлен.

Однако самым замечательным в этой работе было применение на биологической рекультивации в качестве подстилающих пород шламов магнетитового обогащения угля, а в качестве почвенного субстрата - сложных комплексных органоминеральных удобрений, в составе которых от 40 до 50% составляли отходы угледобычи (неэнергетические угли) этого же Черногорского разреза.

Были разработаны технологии задернения крутых откосов с верхней кромки столовой части отвала засевом семян дикорастущих трав с жидким питательном субстрате, который также содержал измельченные отходы угледобычи и для проведения работ в зимнее время - разбрасыванием семян дикорастущих трав с верхней кромки столовой части отвала на снег в субстрате сложных комплексных органоминеральных удобрений, приготовленных методом тарельчатого окатывания.

Однако отсутствие финансирования позволило провести только демонстрационные опыты с рабрасыванием семягранул, которые оправдали положительные предпосылки.

Для реализации проекта производства сложных комплексных органоминеральных удобрений для внутреннего рынка республики (восстановление техногенных земель и так далее) необходимо привлечение всего 15 млн. рублей. При этом производство удобрений составит более 1,5 млн. тонн в год, основными компонентами которых будут отходы, угледобычи, фосмелиорант и отходы других производств промышленности и сельского хозяйства.

Все технологии, применяемые в горнодобывающей промышленности и уменьшающие объемы складированных отходов, являются ресурсосберегающими.

Применяемые ныне в отрасли технологии добычи и обогащения давно известны и не являются кардинально решающими проблемы отрасли, так как не содержат комплексного подхода, рассматривающего не только получение продукции горной добычи, а полный и законченный цикл от понесенных затрат до возврата средств.

Законодательная база отрасли.

Решение вопросов собственности на ресурсы недр в действующем законодательстве Российской Федерации также нельзя признать полностью удовлетворительным, хотя в нем продемонстрированы весьма взвешенные подходы с точки зрения учета реально сложившейся ситуации.

Базовым нормативным документом в области недропользования является Закон Российской Федерации "О недрах" от 21.02.92 года № 2395-1 (в редакции Федерального закона от 03.03.95 года № 27-ФЗ).

В законе "О недрах" в статьях 1-2 "Собственность на недра" устанавливается, что недра в границах территории РФ, включая подземное пространство и содержащиеся в нем полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопрос о

соотношении прав на недра и на землю над ними остается открытым. Не вносит здесь ясность первая часть Гражданского Кодекса РФ (ГК РФ), введенная в действие 01.01.95 года.

Согласно статьи 130 к недвижимым вещам, являющимся объектом гражданских прав, относятся, в частности, земельные участки и участки недр. Право собственности и другие вещные права на землю регулируются Главой 17 ГК, которая согласно Закону “О введении в действие части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации”, вводится в действие со дня введения в действие Земельного Кодекса Российской Федерации, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации”. Государственная же Дума такового акта пока не приняла и на территории Российской Федерации действует Земельный Кодекс 1991 года. Право же на разработку недр предоставляется в соответствии с Законом “О недрах”, который с ныне действующим Земельным Кодексом не взаимосвязан.

Вследствие этого вопрос о земельных участках, располагающихся над полезными ископаемыми, подлежащими разработке, остается нерешенным. Согласно же ГК РФ, как уже отмечено выше, и на недра, и на землю действует равное право собственности. В такой правовой среде нет ясных юридических ориентиров для урегулирования коллизии права собственности на недра и права собственности на земельный участок.

Следует отметить, что в Законе “О недрах” нашло отражение трехуровневое регулирование отношений по недропользованию: на уровне федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Однако если первый и второй уровни отражены в этом документе довольно определенно, то регулирование на уровне муниципальных образований практически отсутствует, что логически следует из исключения муниципальной собственности.

Формальное исключение муниципальной собственности не подкреплено содержательной стороной, так как благодаря тому, что в местный бюджет направляется значительная часть платежей за пользование ресурсами недр, де-факто муниципалитет с экономической точки зрения является субъектом совместной собственности на минеральные ресурсы.

В то же время, декларация государственной собственности логически приводит к весьма незначительному участию местных органов в процессе регулирования пользования ресурсами недр местного значения, что может трактоваться как ущемление интерес муниципалитетов.

Очевидно, решение может быть достигнуто следующим образом:

- нужно признать, в принципе, муниципальную собственность, но процедурно увязать ее выделение из собственности субъекта федерации либо из государственной - не разделенной на федеральную и собственность субъекта федерации.

Общее положение, установленное Законом, касающееся распределения компетенции в области регулирования недропользования (ст.1-1) заключается в том, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации в сфере государственного регулирования отношений недропользования осуществляется Конституцией Российской Федерации, а

также заключаемыми в соответствии с ней федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Согласно Конституции РФ, вопросы владения, пользования и распоряжения недрами относятся к совместному ведению федерации и субъектов федерации (ст.72, п. “в”).

Однако процедура разграничения компетенции между федерацией и субъектом федерации не определена. Закон “О недрах” (в редакции 1995 года) также оставляет этот аспект неясным.

Положение же Закона, касающиеся разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов федерации, действуют на территориях указанных субъектов федерации до заключения договора о разграничении предметов ведения и полномочий в области регулирования отношений недропользования между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Однако существующая сегодня практика заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в между субъектами различных уровней представляется неэффективной, так как в таком договоре предусмотреть практическое разрешение всех вопросов, касающихся управления и регулирования недропользования не представляется возможным.

В связи с этим, по большинству вопросов они носят декларативный характер и не представляют собой инструмента, с помощью которого могли бы получить разрешение многие практические проблемы в этой сфере природоресурсных отношений. Поэтому целесообразнее было бы в самом Законе “О недрах” более подробно отразить вопросы разграничения полномочий по регулированию недропользования, а также определить требования структуре и содержанию договоров о разграничении функций так, чтобы эти договоры устанавливали конкретные права и обязанности конкретных субъектов власти в отношении точно определенных объектов ресурсов недр.

В ныне действующей редакции Закона положения, определяющие компетенцию различных уровней власти (ст.3,4,5) содержат неясности и пробелы.

Например, статья 3 выделяет в области совместного ведения федерации и ее субъектов следующие направления деятельности:

- определение совместно с субъектами Российской Федерации региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, а также выделение участков недр федерального значения и местного значения;
- распоряжение совместно с субъектами Российской Федерации государственным фондом недр, за исключением участков, находящихся в исключительном ведении Российской Федерации;
- определение совместно с субъектами Российской Федерации условий и порядка взимания платы за пользование недрами, включая установление из предельных уровней по группам полезных ископаемых, установление форм и размеров оплаты за пользование участками недр федерального значения, а также утверждение договоров на условиях раздела продукции.

В формулировке этой статьи использован расплывчатый термин “значение”, заменяющий понятие собственности: участки недр федерального, регионального и местного значения.

По сути дела, речь идет о совместной собственности, причем двух субъектов государственной собственности и, применительно к участкам недр местного значения, - субъекта муниципальной собственности. Выше уже были сформулированы предложения по решению этой проблемы.

Некоторые вопросы разделения компетенции между органами власти различных уровней решены далеко не лучшим образом, часть полномочий дублируется и, создается неопределенность в том, какой субъект властных отношений уполномочен на те или иные действия.

Так, федерация имеет полномочия по ведению государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых; государственная регистрация работ по геологическому изучению недр. В то же время в компетенцию субъектов федерации входит составление территориальных балансов запасов и кадастров полезных ископаемых.

Распределение функций между федерацией и субъектами федерации по ведению кадастров должно быть также более четким в рамках совместной собственности. Методологические и контрольные функции, а также ведение федерального кадастра должны быть сосредоточены на федеральном уровне, а сбор и обновление информации, ведение кадастра применительно к своей территории (в узком смысле слова) - на уровне субъекта федерации.

Другим примером нечеткого разграничения полномочий, а точнее, двойного воспроизведения в компетенции Российской Федерации, так и ее субъектов является контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также установление порядка его проведения.

Закон не устанавливает, как разграничиваются обязанности органов разных уровней по контролю, кто отвечает за воспроизводство минерально-сырьевой базы.

Таким образом, наиболее важная “экологическая функция” представлена в Законе весьма расплывчиво.

Несколько слов можно сказать о специфических проблемах, связанных с месторождениями нефти и газа. До настоящего времени не урегулированы отношения, возникающие в процессе поисков, разведки и добычи этих важнейших стратегических видов сырья. Существуют лишь общие нормы в отношении недропользования, которые регулируются положениями Конституции РФ, Гражданского Кодекса РФ, Законом “О недрах”, Нефть и газ как виды минеральных ресурсов входят в понятие “недра”.

В проекте Закона “О нефти и газе” впервые на законодательном уровне дается понятие данных видов минеральных ресурсов: “Понятие нефти и газа, включает в себя все виды углеводородных соединений, в том числе твердые (битумы, газогидраты), жидкие и газообразные, из смеси, вещества, содержащиеся в углеводородных соединениях и их смесях”. Данный законопроект основывается на положениях Конституции РФ и Закона “О недрах”:

1). В соответствии со ст. 3 законопроекта нефть и газ, находящиеся в естественном состоянии в недрах, являются государственной собственностью.

Данное положение подтверждает положение ст.1-2 Закона “О недрах”. Извлеченные же из недр нефть и газ, могут находиться в государственной, муниципальной и иных формах собственности. Право собственности на добытые нефть и газ устанавливаются в лицензионном соглашении.

2). Необходимо отметить, что вопросы разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации никак не отражены в данном законопроекте, равно как и в Законе “О недрах” представлены весьма расплывчато.

3). Один из ключевых вопросов - предоставление земельных участков в связи с разработкой месторождения нефти и газа. В ст. 15 законопроекта говорится: “В случае невозможности одновременного использования участков недр и земельных участков Правительство Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов определяют приоритет в предоставлении права пользования землей и недрами, исходя из экономической целесообразности и безопасности окружающей природной среды и населения”, а на территории проживания и хозяйствования коренных малочисленных народов и этнических групп - с их согласия и с учетом интересов их развития. “При признании приоритетного права на пользование землей и долговременном запрете на пользование землей и недрами в коммерческих целях сторона, лишенная возможности пользования недрами в коммерческих целях имеет право получить компенсацию (включая упущенную выгоду).” Если пострадавшая сторона является собственником или владельцем земельного участка, в этом случае компенсация должна быть выплачена за счет средств владельца лицензии.

4). При выдаче лицензии на добычу нефти и газа земельные участки предоставляются в размерах, необходимых для строительства объектов инфраструктуры и трубопроводов до точек приема нефти и газа в транспортную систему или до потребителя в соответствии с условиями лицензии.

5). Вопросы отношений собственников с владельцами земельных участков, возникающие в связи с использованием недрами регулируются в Законе о нефти и газе отсылочной нормой. В американском горном праве вопрос о земельном участке над недрами на основе договоренности с собственником земли (Surface Mining Control and Reclamation Act).

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что разграничение компетенции между федерацией устанавливается в законе. В США, например, в законодательном порядке четко установлено, что “главная государственная ответственность за развитие, лицензирование, меры регулирования” в отношении открытых горных разработок возлагается на штаты, а не на федеральные органы власти, “ввиду разнообразия в составе недр, климатических, биохимических, химических и иных физических условий в районах горных разработок” (пар. 1201 Закона о горном деле 1984 года).

В условиях России в принципе возможно решение проблемы как на уровне наиболее рационального и эффективного распределения

полномочий государственных органов, так и на уровне разграничения прав собственности на минеральные и другие природные ресурсы, что послужит основой для создания системы управления природопользованием, обеспечивающей необходимые условия для перехода к устойчивому типу развития.

Экологическое законодательство Республики Хакасия весьма объемно. Здесь действуют Законы: «Об охране окружающей природной среды в Республике Хакасия», «Об экологической экспертизе», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Республике Хакасия», «О лесе», «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях и объектах Республики Хакасия», а также большое количество (несколько десятков) подзаконных нормативных актов.

Законодательство Республики Хакасия может быть отнесено к числу наиболее развитых систем регионального экологического законодательства в Российской Федерации.

Уже в начале 90-х годов здесь было принято значительное количество нормативных актов, посвященных вопросам лицензирования и платности природопользования: Постановление Верховного Совета РХ от 6 марта 1992 года № 85-2 «О Генеральном разрешении на пользование природными ресурсами в Республике Хакасия»; Постановление Совета Министров РХ от 13 июля 1992 года № 215 «О введении лицензирования использования (изъятия) природных ресурсов, выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду на территории Республики Хакасия»; Постановление Совета Министров РХ от 13 июля 1992г. № 214 «О введении платежей за пользование охотничьими угодьями и рыбопромысловыми водоемами в Республике Хакасия». Большое внимание уделялось в Республике регулированию лесопользования. Так, с опережением Основ лесного законодательства Российской Федерации от 6 мая 1993 года было принято Постановление Правительства РХ от 27 марта 1992 года № 74 «О совершенствовании управления и пользования лесами на территории Республики Хакасия», включающее Временное положение об аренде земель лесного фонда и лесных ресурсов на территории Республики Хакасия. Позднее, после принятия Основ, постановлением Президиума Верховного Совета РХ от 15 декабря 1993 г. № 172-п было утверждено «Положение по продаже древесины на корню на торгах (аукционах) в Республике Хакасия».

Для того периода это были весьма прогрессивные, но в то же время и противоречивые акты, которые часто не согласовывались с общероссийским законодательством, что впрочем в доконституционный период развития федеративных отношений не было редкостью.

Данных о формальной отмене всех этих документов начала 90-х по вопросам новых хозяйственных механизмов в природопользовании нет, однако многие из них фактически утратили силу с принятием позднее Конституции Российской Федерации и основополагающих федеральных законов в сфере лесопользования, водопользования, использования животного мира и др.

Из числа принятых в последующие годы интерес представляют правовые акты в сфере экологического контроля: Положение о государственном экологическом контроле и правила его осуществления должностными лицами Государственного комитета экологии и природных

ресурсов Республики Хакасия (утв. постановлением Совета Министров Республики Хакасия от 25 июля 1996 г. № 197), а также не имеющее аналога на федеральном уровне Положение о взаимодействии Министерства внутренних дел и Государственного комитета экологии и природных ресурсов Республики Хакасия при государственном экологическом контроле (утв. Постановлением Совета Министров РХ от 11 августа 1994 г. № 210). В настоящее время в Республике большое внимание уделяется нормотворческой деятельности в сфере обращения с отходами (действуют постановление Правительства РХ от 4 марта 1998 г. № 38 «О порядке обращения с отходами производства и потребления на территории Республики Хакасия»; Постановление Правительства РХ от 21 октября 1988 г. № 168 «Об исполнении Федерального закона от 24 июня 1998 года «Об отходах производства и потребления»», в сфере особой охраны ценных и уникальных природных территорий и объектов (действует соответствующий закон и подготовлен законопроект комплексного характера, направленный на охрану природного и культурного наследия) и др.

Для целей экспертизы были отобраны:

- **все нормативные правовые акты, изданные в форме законов Республики Хакасия;**
- **важнейшие подзаконные акты, не утратившие юридическую силу и регулирующие наиболее значимые отношения по использованию природных ресурсов и/или охране окруж. природной среды;**
- **все представленные в ЦЭПР законопроекты.**

3.1. Конституция Республики Хакасия

от 25.05.1995г. (в ред. Конституционн. Закона РХ от 17.02.1998 N 20, Закона РХ от 17.11.1998 N 40)

Часть 2 статья 10 Конституции Республики Хакасия: «Земля и другие природные ресурсы Республики Хакасия используются и охраняются как основа жизни и деятельности народа Хакасии. На территории Республики Хакасия не допускается захоронение экологически вредных отходов производства, доставленных из-за пределов Республики Хакасия».

В действующем федеральном законодательстве нет прямого запрета на введение регионами подобных ограничений. Однако в соответствии с Конституцией РФ, в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свобода экономической деятельности (ст. 8). На территории РФ не допускается установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74). Вряд ли могут отходы, ввозимые в республику с целью захоронения, рассматриваться как товар. Но в то же время деятельность по их захоронению с точки зрения гражданского права может расцениваться как услуга. Соответственно, может быть поставлен вопрос о неконституционности данного положения. В противовес можно возразить, что осуществление хозяйственной деятельности ограничивается требованием непричинения вреда окружающей среде и интересам других лиц со ссылкой на Конституцию РФ, Гражданский кодекс и т. п. Кроме того, существуют федеральные нормы, не позволяющие устройство полигонов без учета мнения местного

населения и без согласия органов местного самоуправления. Вопрос не имеет однозначного решения. Налицо пробел в федеральном законодательстве. (В неюридическом контексте заметим: если все субъекты РФ введут такие запреты, можно уверенно предположить возникновение в отдельных регионах страны катастрофических ситуаций с захоронением отходов). В ст. 32 («Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

Условия и порядок пользования землей и другими природными ресурсами определяются на основе закона») должно быть уточнено: «на основе федерального закона», что будет соответствовать с ч.3 ст. 36 Конституции РФ.

Другие нормы Конституции Республики Хакасия экологического характера (ст. 38, 60, п. «в», «д» ст. 61, п. «к» ст.79, п. «в» ст. 105) представляются соответствующими Конституции России.

3.2. Законы Республики Хакасия.

Закон Республики Хакасия от 9 июня 1993г.

(в ред. Закона N15 от 29.10.1997г.) "Об охране окружающей природной среды в Республике Хакасия"

Закон подавляющим большинством статей текстуально совпадает с соответствующим Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" от 19 декабря 1991г. Тем не менее, нельзя не заметить стремление регионального законодателя урегулировать некоторые вопросы иначе или с большей степенью детализации. Наиболее значимые и часто встречающиеся отличия касаются оснований и порядка возникновения права природопользования. Особенности данного Закона, выявленные при сравнении его с названным российским законом, можно свести в следующие группы.

Положения, отсутствующие в Законе РСФСР

"Об охране окружающей природной среды":

1. В статье 3 к основным принципам охраны окружающей природной среды отнесено "внедрение в практику единой системы государственного экологического контроля".

2. В статье 6 к компетенции Верховного Совета РХ в области охраны окружающей природной среды отнесено "установление правового режима зон чрезвычайной экологической ситуации, зон экологического бедствия, районов экологического кризиса и экологических катастроф, правового статуса пострадавших граждан и обеспечения режима таких зон на территории Республики".

3. В статье 8 к компетенции Госкомэкологии РХ отнесена "координация деятельности органов местного самоуправления в области охраны окружающей природной среды". Это не следует из российского Закона 1991г. и другого федерального законодательства. Однако ввиду целесообразности такой координации в сложившейся управленческой ситуации, целесообразно закрепить данное положение соглашением между Комитетом природных ресурсов по РХ и органами местного самоуправления.

4. В статье 12 в круг обязанностей граждан в области охраны окружающей природной среды включено "бережно относиться к историко-

культурному наследию, традициям, системе культов природы, составляющих аспект отношений человека с природой, выявлять древние системы культов природы, способствующих возрождению и обогащению национальной культуры народов, населяющих Республику Хакасия". Очевидно, что термин "системы культов природы" не приемлем для изложения статьи закона. Кроме того, нельзя возлагать на граждан обязанность выявлять их.

5. В ст. 15 к задачам экономического механизма охраны окружающей среды отнесено "определение ущерба окружающей природной среды на основе прогнозной оценки последствий хозяйственной деятельности".

6. В ст. 20 дополнительных положений несколько:

6.1. "Совет Министров РХ может индексировать нормативы платы за природные ресурсы в зависимости от изменения стоимости оборудования, сырья, материалов, других факторов, влияющих на изменения затрат, связанных с проведением мероприятий по охране воспроизводству природных ресурсов". Однако такое право исполнительного органа субъекта РФ не следует из федерального законодательства прямо. Порядок установления ставок платы за природные ресурсы различный. Например, согласно п.3 ст.4 ФЗ «О плате за пользование водными объектами», ставки платы по категориям плательщиков в зависимости от вида пользования водными объектами, состояния водных объектов и с учетом местных условий водообеспечения населения и хозяйственных объектов *устанавливаются законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.*

В республике не принят соответствующий Закон (дублирующий Федеральный Закон "О недрах"), причиной тому является несоответствие федеральных законов различной ведомственной принадлежности и их серьезных противоречий. Минимальные и максимальные ставки за пользование водными объектами установлены в названном ФЗ и в постановлении Правительства РФ от 22 июля 1998 г. N 818 "Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам". О праве исполнительных органов субъекта РФ индексировать или иным образом изменять плату не говорится. В лесном праве порядок несколько иной. Минимальные ставки лесных податей за древесину, отпускаемую на корню, устанавливаются Правительством РФ. Для других видов лесопользования минимальные ставки могут устанавливаться органами государственной власти субъектов РФ. Согласно ст. 104 Лесного кодекса, *конкретные ставки лесных податей устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством или определяются по результатам лесных аукционов и должны быть не ниже минимальных.*

Ставки лесных податей регулярно пересматриваются. При пересмотре ставок учитываются не только изменения уровня цен на продукцию, получаемую из лесных ресурсов, но и затраты на ее производство. Таким образом, данное положение Закона РХ целесообразно отредактировать с учетом различий в порядке установления нормативов (ставок) платы за различные природные ресурсы.

6.2. "Освобождаются от платежей за право пользования природными собственными ресурсами собственники, владельцы земельных

участков, осуществляющие в установленном порядке природопользование на принадлежащем им или арендуемом ими земельном участке непосредственно для своих нужд".

Здесь также существует зависимость от вида ресурсов: например, это справедливо для общераспространенных полезных ископаемых, однако в отношении древесно-кустарниковой растительности существует порядок пользования, различающийся в зависимости от обстоятельств, названных в статье 20 Лесного кодекса РФ (а из него следуют и условия платности).

Кроме того, освобождение от платежей возможно только в части, направляемой в бюджет субъекта Федерации.

7. В ст. 21, помимо регулирования экологических фондов: "создаются ресурсные фонды с целью концентрации и централизации средств для обеспечения целевого финансирования мероприятий, связанных с воспроизводством и охраной природных ресурсов соответствующего вида. В зависимости от специфики природно-ресурсного потенциала и историко-культурного наследия Республики Хакасия могут быть образованы следующие ресурсные фонды:

- воспроизводства и охраны земельных ресурсов;
- воспроизводства и охраны минерально-сырьевой базы;
- воспроизводства и охраны водных ресурсов;
- воспроизводства и охраны лесов и недревесной растительности;
- воспроизводства и охраны животного мира;
- охраны природно-заповедного фонда объектов историко-

культурного наследия".

8. В статье 24 в числе мер экономического стимулирования охраны окружающей среды "премирование производственных коллективов, природоохранных служб, общественных организаций, граждан, добившихся положительных результатов в природоохранной деятельности".

9. В статье 27: "Предельно допустимые нагрузки на окружающую природную среду устанавливаются Советом Министров Республики Хакасия".

10. В статье 29 к принципам экологической экспертизы были отнесены комплексность и приоритетность экологической безопасности человека при принятии проектных решений (нашедшие впоследствии свое отражение в ФЗ "Об экологической экспертизе").

11. В статье 33 применительно к общественной экологической экспертизе сказано, что "в отдельных случаях, при принятии особо ответственных решений об освоении территории, заключения выдаются с учетом мнения схода или референдума граждан". Налицо смешение двух самостоятельных процедур участия общественности в принятии экологически значимых решений. Общественная экологическая экспертиза имеет свои собственные задачи, и нет необходимости или целесообразности в том, чтобы результаты специальной экспертной работы ставить в зависимость от волеизъявления населения.

Формы непосредственной демократии могут осуществляться самостоятельно во всех случаях.

12. В статье 40 в число обязанностей граждан и юридических лиц, занимающихся сельскохозяйственной или иной деятельностью на закрепленных участках, включено "соблюдать требования пожарной

безопасности, не производить выжигание растительности, тростниковых зарослей" (в ред. Закона N 15 от 29.10.1997г.).

13. В статье 44 в числе экологических требований при использовании радиоактивных материалов установлен запрет на ввоз в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других регионов.

С точки зрения пункта "и" статьи 71 Конституции РФ и с учетом судебной практики рассмотрения споров о проведении областных референдумов по вопросам строительства атомных станций, этот запрет противоречит федеральному законодательству. Кроме того, подобный запрет можно рассматривать с тех же позиций, что и запрет в отношении других, не радиоактивных, отходов (см. выше, в комментарии к Конституции РХ).

Законодательные запреты на ввоз в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других регионов не согласуются с Конституцией РФ как вторгающиеся в сферу ведения РФ (п. "и" ст. 71) и нарушающие единство экономического пространства (ст.8, 74).

В то же время, принятие решений в каждом конкретном случае ввоза отходов должно происходить с соблюдением всех установленных процедур отвода земельных участков, горных отводов, предоставления других природных ресурсов, которые предусматривают участие общественности в формах непосредственной демократии.

Прямое волеизъявление населения в таких ситуациях обязательно (ст.3, ч.1 ст.9, ст.42 Конституции РФ, статья 28 Земельного кодекса РСФСР, ст. 41 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и др.) и играет решающую роль.

14. В природно-заповедный фонд Республики включены "эколого-этнические и эколого-рекреационные зоны" (ст. 53).

15. Согласно статье 57, "службы производственного экологического контроля проходят периодическую аттестацию в Госкомэкологии РХ".

16. При Госкомэкологии Республики Хакасия создается система внештатного экологического контроля (ст.58).

17. В статье 68 федеральные перечни административных правонарушений дополнены следующими составами: «уничтожение растительности путем поджога на полях, сенокосах, степных участках, тростниковых зарослях, лесах, особо охраняемых природных территориях и объектах», «нарушение требований пожарной безопасности, повлекших распространение пожара на особо охраняемые природные территории и объекты со смежной территории и непринятие мер к его ликвидации» (в ред. Закона N 15 от 29.10.1997г.).

Регулирование, отличающееся от федерального:

1. Значительно отличаются от ст. 18 российского закона статьи 17 и 18 о лицензировании природопользования и договорах на природопользование. Наиболее существенные положения, отличающие не только эти статьи, но и вообще данный Закон:

1.1. Вопросы предоставления и использования природных ресурсов (объектов), находящихся в совместном ведении Российской Федерации и Республики Хакасия, решаются *на основе договоров или соглашений* между Россией и Хакасией;

1.2. Предоставление лицензий (разрешений) на природопользование осуществляется *на конкурсной основе*;

1.3. На территории Республики устанавливается единообразный порядок лицензирования использования природных ресурсов (объектов), выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов, определяемый *Положением* о лицензировании природопользования;

1.4. Субъект хозяйственной деятельности, заключивший договор, является *генеральным природопользователем* на соответствующей территории. Генеральный природопользователь имеет право, если это предусмотрено договором, разрешать в установленном порядке юридическим лицам и гражданам временное (срочное или разовое) пользование отдельными видами природных ресурсов.

1.5. За использование природных ресурсов и загрязнение окружающей природной среды без соответствующих лицензий (разрешения) субъекты хозяйственной деятельности, независимо от форм собственности, вносят в местный бюджет весь доход от этой деятельности и *штраф в размере полученного дохода*. Деятельность таких предприятий может быть прекращена по решению суда или государственного органа по решению хозяйственных споров. Приведенные нормы противоречат действующему порядку лицензирования природопользования, который установлен в поресурсовых федеральных законах (ЛК, ВК, Закон о животном мире и др.) и един для всех субъектов РФ, которые не могут своим актом (в данном случае - *Положением*) устанавливать другие правила лицензирования. Аналогично, в федеральном законодательстве не предусматривается договорной порядок предоставления и использования природных ресурсов - соответствующая компетенция РФ и субъектов Российская Федерация определена законодательно.

Что касается санкций за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей природной среды без соответствующих лицензий (разрешений), то здесь допущены две ошибки.

Во-первых, региональный закон не может устанавливать ответственность за те виды правонарушений, которые уже предусмотрены федеральным законодательством. Так, например, в статье 63, 68, 77 КоАП РСФСР установлены санкции за незаконные (без разрешения) виды лесопользования, выбросы в атмосферный воздух.

Во-вторых, санкция в размере полученного дохода вовсе не предусмотрена в ст. 24 КоАП РСФСР в числе видов административных взысканий, и кроме того, субъект РФ может устанавливать административную ответственность, применяя только предупреждение и штраф.

2. Иначе сформулирована статья 20 о платности использования природных ресурсов.

Кроме замечаний, приведенных выше (смотрите пункт б), необходимо учесть изменения в законодательстве по вопросам формирования фондов, связанных с охраной окружающей среды, природопользованием и воспроизводством природных ресурсов.

3. Согласно ст. 58, общественный экологический контроль осуществляется Республиканским Советом Всероссийского общества охраны природы и иными общественными объединениями, трудовыми

коллективами, сходами граждан. Статья 72 российского закона называет профсоюзы, иные общественные объединения, трудовые коллективы и граждан.

Однако перечень субъектов общественного контроля определяется в данном случае методом сложения, и таким образом, Закон РХ дает дополнительно право контроля *сходам* граждан.

4. Статья 59: "Во всех средних специальных и высших учебных заведениях независимо от их профиля, предусматриваются обязательное преподавание основ знаний и курсов - "Экология" и "Охрана окружающей природной среды".

5. Ст. 68 устанавливает другие условия наложения административных взысканий:

5.1. Применительно к размерам санкций за административные правонарушения закреплено, что юридические лица подвергаются штрафу от десяти до стократного размера минимальной заработной платы, установленной в Российской Федерации. Между тем, почти за все виды правонарушений, перечисленные в ст. 68, в российском законе (ст. 84) для юридических лиц *установлена другая санкция, которая не может быть изменена субъектом РФ*. «Своя» санкция может быть установлена лишь за те нарушения, которые не наказываются по российскому Закону "Об охране окружающей природной среды", КоАП РСФСР и другие.

Поэтому данная статья Закона РХ действует для юридических лиц только в части составов, введенных дополнительно («уничтожение растительности путем поджога на полях, сенокосах, степных участках, тростниковых зарослях, лесах, особо охраняемых природных территориях и объектах»; «нарушение требований пожарной безопасности, повлекших распространение пожара на особо охраняемые природные территории и объекты со смежной территории и непринятие мер к его ликвидации»).

5.2. Состав, предусматривающий административную ответственность граждан, должностных лиц и юридических лиц за «нарушение установленного режима особо охраняемых природных территорий и объектов» (статья 68), назван в ст. 36 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», где для *граждан и должностных лиц* содержатся *другие* санкции. Следовательно, в этой части Закон РХ применяться не может.

5.3. Почти все виды правонарушений, названные в ст. 68, за исключением дополнительных (см. выше), содержатся в ст. 84 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Учитывая, что санкции для граждан и для должностных лиц установлены те же (а по другому и быть не может), особого смысла в такой статье нет.

Положения российского Закона, не включенные в Закон РХ:

1. В ст. 39 не вошло неверное по существу положение (в российском законе это ст. 45) о том, что профсоюзы могут давать предписание об ограничении, приостановлении, прекращении выбросов и сбросов и иной деятельности, причиняющей вред, вплоть до приостановления, прекращения деятельности предприятий.

2. В статье 42 об экологических требованиях к энергетическим объектам отсутствует часть,

касающаяся атомных электростанций (в российском законе это ч. 3 ст. 48).

3. В статье 48, посвященной охране окружающей природной среды от отходов, отсутствует

часть, касающаяся радиоактивных отходов (в российском законе это ч. 6 ст. 54).

4. Не регулируется охрана озонового слоя.

5. Нет статей об отдельных видах особо охраняемых природных территорий.

В Законе встречаются редакционные и технические *ошибки*, как например:

«Финансирование экологических программ и мероприятий ... производится за счет ...

федерального бюджета Республики Хакасия» (статья 16). Или - в Закон введена ст. 73

"Возмещение вреда, причиненного объектам историко-культурного наследия": Предприятия,

организации, учреждения, отдельные граждане, способствующие или непосредственно

причинившие вред охраняемым государством объектам историко-культурного наследия

обязаны добровольно либо по решению суда возместить причиненный ущерб. Суммы

ущерба, потребные на восстановление объекта определяются специально на то

уполномоченным органами Госнадзора РХ". Не ясно, о каком органе Госнадзора идет речь.

А главное, что объекты историко - культурного наследия охраняются другим, *не*

природоохранным, законодательством.

Закон Республики Хакасия от 21 мая 1996г. "О животном мире"

Закон большей частью воспроизводит положения Федерального закона от 24 апреля 1995 года "О животном мире". Вместе с тем, он не восполняет имеющиеся на федеральном уровне пробелы.

Пример: при выделении защитных участков территорий с ограничением хозяйственной деятельности на них собственнику, владельцу или арендатору этих участков выплачивается компенсация в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Хакасия (статья 18). Видимо, следовало здесь же конкретизировать вопросы таких компенсаций.

Кроме того, Закон содержит ряд норм, устанавливающих полномочия Правительства РФ и других федеральных органов, что лишено смысла ввиду отсутствия юридической силы у этих норм. Например, в статье 24: порядок государственного учета, пополнения, хранения, приобретения, продажи, пересылки, вывоза за пределы Российской Федерации и ввоза в нее зоологических коллекций или отдельных экспонатов определяется Правительством Российской Федерации. Аналогично, статья 31 гласит: животный мир предоставляет в пользование (в отношении объектов животного мира, находящихся в федеральной собственности) соответствующий специально уполномоченный орган по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания на основании решения Правительства Российской Федерации.

С другой стороны, не называются конкретные органы там, где это необходимо.

К примеру, заявки на получение объектов животного мира в пользование на территории Республики Хакасия подаются в *орган исполнительной власти* (в какой орган?) Республики Хакасия (статья 32). Не конкретизируются бланкетные нормы, такие как ст. 35 - применение ногозахватывающих капканов запрещено, за исключением случаев, предусмотренных законами и иными нормативными актами Республики Хакасия. Если такие случаи есть, то предусмотреть их в этом Законе.

Статья 8 Закона регулирует участие малочисленных народов Севера в охране и использовании объектов животного мира, сохранении и восстановлении среды их обитания. Однако традиционные методы охраны и использования объектов животного мира специально в Законе не регулируются.

*Закон Республики Хакасия от 21 декабря 1993 г. (с изм. от 18 февраля 1998 г.)
«О лесе»*

Закон РХ «О лесе» был принят в период действия Основ лесного законодательства Российской Федерации от 6 марта 1993 г. Изменения, внесенные 18 февраля 1998 г., коснулись лишь двух его статей (ст. 4 и ст. 5), регулировавших компетенцию Верховного Совета и Совета Министров РХ, которые были признаны утратившими силу (взамен утративших силу новые статьи введены не были). Однако в силу большого количества изменений его положений, в связи с чем *данный закон нуждается в новой редакции*.

Основные противоречия, существенным образом влияющие на содержание Закона РХ «О лесе» и резко снижающие его регулятивные возможности, сосредоточены вокруг следующих вопросов:

1. В известном смысле исходной позицией данного Закона является положение ст. 2 о том, что «лесной фонд находится в совместном ведении РФ и РХ», тогда как согласно ст. 47 ЛК РФ, к полномочиям субъектов РФ, в числе прочих, отнесено «участие в осуществлении прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации», что объясняется федеральной собственностью на лесной фонд (ст. 19 ЛК РФ).

2. Компетенция некоторых органов Республики Хакасия в том виде, как она определена в данном законе, не всегда соответствует ЛК РФ.

3. Особенностью организации публичной власти на территории Хакасии является то, что по Конституции РХ, в районах и городах республиканского значения действуют территориальные органы государственной власти районов (глава У1).

Территориальным представительным органом государственной власти в районах Республики Хакасия является районный Совет депутатов (ст. 104).

Районные Советы депутатов, в частности, определяют в пределах своей компетентности порядок пользования землей и другими природными ресурсами, находящимися в ведении района (п. «в» статья 105). Территориальным исполнительным органом государственной власти района в Республике Хакасия является администрация района, работой которой руководит глава администрации района. Администрация района входит в систему органов исполнительной государственной власти Республики Хакасия (ст. 106). Согласно ст. 110 Конституции РХ, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях в пределах административно - территориальных единиц, входящих в систему административно - территориального устройства Республики Хакасия. Все это определяет некоторые особенности в распределении компетенции органов власти в сфере лесопользования.

4. Применяется устаревшее понятие «владельцы лесного фонда», не вошедшее в новый ЛК РФ.

В соответствии со ст. 1 Лесного кодекса РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие лесные отношения, не могут противоречить Кодексу и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам.

В случае противоречия между федеральным законом, регулирующим лесные отношения, и иным актом, принимаемым в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Таким образом, большая часть Закона РХ «О лесе» фактически утратила силу и не

может применяться для регулирования лесных отношений на территории Республики.

Замечания могут быть сделаны применительно к большинству статей Закона (всего 98 статей). Здесь же приводятся лишь некоторые, наиболее существенные из них.

1. В статье 1 часть 2 не имеет смысла, так как не только решения органов местного самоуправления, но и всех иных органов республики не должны противоречить данному закону.

2. В статье 2 части 1 после слов «все леса» должно быть уточнено, согласно ст. 7 ЛК РФ: «за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений)».

3. Не регулируется компетенция Верховного Совета и Совета Министров РХ (соответствующие статьи 4 и 5 признаны утратившими силу).

4. Компетенция районных (городских) Советов народных депутатов (ст. 6) и районных (городских) администраций (ст. 7) включает в себя ряд полномочий, отнесенных Лесным кодексом РФ (статья 47) к полномочиям субъектов РФ. В силу распространения государственной власти в Хакасии до уровня городов республиканского значения и районов,¹ перечисленных в статье 67 Конституции РФ, перенесение основной компетенции субъекта

Федерации в сфере лесопользования на местный уровень органов государственной власти не противоречит федеральному лесному законодательству, поскольку это может считаться внутренним делом самого субъекта Федерации. Однако отдельные позиции ст. 6 и 7 не соответствуют федеральному лесному законодательству. Например, пункт 5 ст. 6 о порядке принятия решения о передаче участков лесного фонда в аренду и пункт 5 ст. 7 противоречат статье 34 ЛК РФ, согласно которой «участки лесного фонда предоставляются в аренду на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принимаемых *по представлению* территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством или по результатам лесных конкурсов». С одной стороны, здесь не говорится о владельцах лесного фонда. (Лесхозы считались владельцами по ранее действовавшему Основам лесного законодательства 1993 г.). С другой стороны, по ЛК РФ территориальный орган федерального органа *вносит представление* в орган субъекта Федерации для принятия решения, а по Закону РХ «участие владельцев лесного фонда ограничивается определением условий, соответствующих установленным лесоводственным требованиям».

Вряд ли можно согласиться и с тем, что районный Совет может сам определять формы выбора лесопользователя (пункт 7 ст. 6, а также и ч. 2 ст. 30), поскольку федеральный закон уже определил условия, при которых предоставление осуществляется вне конкурса.

По общему правилу, участки лесного фонда предоставляются в аренду по результатам лесных конкурсов. Вне конкурса, на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации участки лесного фонда предоставляются в аренду на срок от одного года до пяти лет лесопользователям, длительное время осуществляющим свою деятельность на данной территории и имеющим производственные мощности для заготовки и переработки древесины и других лесных ресурсов, а также сельскохозяйственным организациям, расположенным на данной территории (ст. 34 ЛК РФ).

Проведение лесных аукционов также нашло закрепление в федеральном законодательстве (в ст. 43 ЛК) – применительно к краткосрочному пользованию.

5. Из статьи 8 можно предположить, что в Республике действуют свои лесхозы и в целом специально уполномоченные органы, *параллельные федеральным* органам - бывшему Рослесхозу. Если это не так и имеются в виду все же структуры МПР (Рослесхоза), то должно быть выполнено требование статьи 52 ЛК РФ, согласно которой «Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют свои полномочия в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов на

¹ Конституционный Суд РФ признал такую практику не противоречащей Конституции РФ, при условии, что эти органы государственной власти не входят в сферу компетенции органов местного самоуправления. Смотрите: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов гос.

территориях субъектов Российской Федерации непосредственно или через территориальные органы федерального органа управления лесным хозяйством, если это предусмотрено соглашением между соответствующими федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий».

6. Статьи 10 и 11 о владельцах лесного фонда и их функциях фактически утратили силу с принятием ЛК РФ. Функции же лесхозов по ЛК РФ отличаются от ранее существовавших функций владельцев.

7. По ч.2 ст.22, при переводе лесных земель в нелесные лесопользователем вносится плата, и направляется она в районный бюджет (городской бюджет). Однако по ч. 2 ст. 63 ЛК РФ при переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, с лиц, в интересах которых осуществляются указанные перевод и (или) изъятие, взимается плата, которая направляется лесхозу федерального органа управления лесным хозяйством на возмещение потерь лесного хозяйства.

8. В статье 23 Закона РХ перевод лесных земель в нелесные в целях, связанных с ведением лесного хозяйства, осуществляется с разрешения государственных органов управления лесным хозяйством Республики Хакасия. Однако по статье 64 ЛК РФ, такой перевод осуществляется соответствующим лесхозом федерального органа управления лесным хозяйством с разрешения территориального органа федерального органа управления лесным хозяйством в субъекте Российской Федерации.

9. Порядок согласования проектов и мест строительства объектов, не связанных с ведением лесного хозяйства, установленный ст. 26 Закона РХ, не соответствует статье 66 ЛК РФ, согласно которой проведение в лесном фонде работ, не связанных с ведением лесного хозяйства и осуществлением лесопользования, если для этого не требуются перевод лесных земель в нелесные земли и (или) их изъятие, осуществляются на основании разрешения лесхоза федерального органа управления лесным хозяйством.

10. В ст. 28 срок аренды определен до 50 лет, тогда как согласно ст. 31 ЛК РФ, срок аренды до 49 лет.

11. Положение части 3 ст. 30 Закона РХ «Лесные торги и конкурсы организует и проводит районная (городская) администрация с участием местных подразделений государственного органа управления лесным хозяйством РХ» не соответствует ч. 3 ст. 35 ЛК РФ - «Лесные конкурсы организуются и проводятся территориальными органами федерального органа управления лесным хозяйством».

12. Часть 7 ст. 30 говорит о том, что лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на долгосрочное пользование участками лесного фонда (аренду), а в ст. 34 перечисляется содержание лицензии. Однако согласно ЛК РФ это на самом деле содержание не лицензии, а договора аренды (ст.31, 33 ЛК). Лесной кодекс не регулирует лицензирование, а содержит лишь общее указание в статье 81 на то, что «Деятельность по использованию лесного фонда подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В свете ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» существует правовая неопределенность в отношении того, например, должен ли арендатор иметь лицензию на осуществление соответствующей деятельности, как это закреплено в ч. 5 ст. 34 ЛК РФ.

13. Часть 1 статья 33 «предоставление участков лесного фонда в долгосрочное пользование производится в форме аренды на основании совместного решения районного (городского) Совета и владельцев лесного фонда. Согласно же ч. 1 ст. 34 ЛК РФ «участки лесного фонда предоставляются в аренду на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принимаемых по представлению территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством или по результатам лесных конкурсов».

Соответственно, не отвечает требованиям действующего федерального законодательства и часть 2 ст.33 о том, что «передача участков лесного фонда в аренду на основании лицензии производится лесхозами, а в лесах, находящихся во владении сельскохозяйственных формирований - этими владельцами лесного фонда». (Смотрите также Положение об аренде участков лесного фонда (утв. Постановлением Правительства РФ от 24 марта 1998 года N 345).

14. Часть 4 ст. 38 говорит о том, что при изъятии для государственных и общественных нужд земель лесного фонда лесопользователю возмещаются в полном объеме все *прямые* убытки, связанные с этим изъятием. Согласно же ч. 3 ст. 63 ЛК РФ, «убытки, связанные с изъятием земель лесного фонда, возмещаются лесопользователю *в полном объеме* в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».
15. в ч.2 ст. 39 пункт 1) служит основанием досрочного *прекращения* права лесопользования, но по статье 26 ЛК РФ это основание *ограничения* или *приостановления* прав пользования участками лесного фонда. Кроме того, другие названные в ст. 39 основания прекращения должны быть уточнены применительно к ст. 28 ЛК РФ.
16. Порядок прекращения права пользования лесным фондом (статья 40) не вполне соответствует порядку, изложенному в ст. 29 ЛК РФ.
17. Ст. 66 «Особенности лесопользования в лесах сельскохозяйственных формирований» не соответствует новым отношениям по поводу лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций, урегулированным ст. 130 ЛК РФ, Положением об использовании, охране, защите лесного фонда и воспроизводстве лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций (утв. Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 1997 г. N 1601), Положением о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование (утв. постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 г. N 224).
18. Положение ст. 73 о ведомственной охране в лесах сельскохозяйственных формирований не вполне соответствует федеральному законодательству. Согласно ст. 77 ЛК РФ, государственная лесная охрана создается в федеральном органе управления лесным хозяйством. В Инструктивных указаниях Рослесхоза и Минсельхозпрода РФ от 22 января 1998 г. NN ВШ-3-15/42, 2-34/85 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1997 N 1601» определено, что охрана и защита лесов осуществляется лесной охраной межхозяйственных лесхозов, на которую распространяются права и обязанности государственной лесной охраной Рослесхоза, кроме прав государственного контроля.
19. Раздел V «Финансовые стороны лесных отношений» не соответствует главе 13 ЛК РФ «Платежи за пользование лесным фондом». Так, ст. 103 ЛК «Виды платежей за пользование лесным фондом» определяет, что «платежи за пользование лесным фондом взимаются в виде лесных податей или арендной платы». Отчисления на воспроизводство, охрану и защиту лесов здесь не названы.
20. Распределение платежей (статья 84) не соответствует статье 106 ЛК РФ, поскольку фиксированная часть лесных податей и арендной платы поступает в федеральный бюджет, а также ст.21 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды - в части поступления средств по искам и штрафам не в экологический ресурсный фонд воспроизводства и охраны лесов, а в экологический фонд.
21. Статья 86 не соответствует статье 108 ЛК РФ в части источников финансирования расходов на государственное управление в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов.
22. В статье 93 перечислены виды нарушений лесного законодательства, из которых не выделены виды, не закрепленные в КоАП РСФСР. Такая норма имеет смысл только в случае, если содержит дополнительные виды административных правонарушений с санкциями.
23. ч. 3 ст. 94 о том, что древесина, заготовленная без разрешения, подлежит изъятию и передаче органам местного самоуправления для последующей реализации не соответствует порядку, изложенному в Инструкции Госкомлесхоза СССР о порядке привлечения к ответственности за нарушение лесного законодательства (утв. постановлением Госкомлесхоза СССР от 22 апреля 1986 г. N 1): Незаконно добытая древесина и иная лесная продукция подлежат изъятию и передаче соответствующему предприятию, учреждению или организации, ведущей лесное хозяйство, либо лесопользователю, если нарушены его права. Предприятия, учреждения и организации, ведущие лесное хозяйство, реализуют изъятую продукцию.
24. Статья 96 противоречит статье 111 ЛК, определившей, что порядок возмещения вреда

определяется законодательством РФ, а также общим положениям гражданского законодательства о возмещении вреда.

Закон Республики Хакасия от 21 мая 1996 г. «Об экологической экспертизе»

Закон практически полностью текстуально совпадает с соответствующим Федеральным законом "Об экологической экспертизе" (1995г.).

В развитие данного ФЗ в статье 11 сформулированы полномочия Верховного Совета РХ, Председателя Правительства и Правительства Республики в области экологической экспертизы.

Отдельные положения сформулированы иначе, чем в Федеральном законе, что позволяет их в ряде случаев считать не соответствующими федеральному законодательству.

К примеру, пункт 2 ст.6 предоставляет Госкомэкологии РХ право получать *бесплатно* от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций и предприятий информацию, необходимую для выполнения задач в области экологической экспертизы (ч. 2 ст. 6). Для сравнения: ФЗ "Об экологической экспертизе" предоставляет территориальным органам Госкомэкологии право получать бесплатно информацию, необходимую для выполнения задач в области экологической экспертизы, от органов исполнительной власти субъектов РФ, некоммерческих организаций (ч. 2 ст. 8). Возникает вопрос, не противоречит ли федеральному закону включение органов местного самоуправления и коммерческих предприятий в круг субъектов, обязанных предоставлять информацию бесплатно, если иметь в виду, что бесплатное предоставление затрагивает права собственника информации, а в соответствии со статьей 6 ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации" отношения по поводу права собственности на информационные ресурсы регулируются гражданским законодательством РФ, находящимся, заметим, в ведении Федерации? Кроме того, ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" говорит о том, что увеличение расходов органов местного самоуправления, возникшее в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ, компенсируется органами, принявшими решения (ст. 38). Однако о какой-либо компенсации в Законе об экспертизе не говорится.

Закон Республики Хакасия от 20 октября 1992 г.

«Об особо охраняемых природных территориях и объектах Республики Хакасия»

Большая часть несоответствий данного закона федеральному законодательству объясняется тем обстоятельством, что он был принят ранее соответствующего Федерального Закона от 14 марта 1995 г. "Об особо охраняемых природных территориях».

Согласно части 2 ст.2 названного Федерального закона, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрорезерваты и другие). В этой части можно считать не противоречащими Федеральному закону такие формы особо охраняемых территорий, как эколого-этнические зоны, зеленые зоны, эколого-рекреационные зоны.

Ландшафтно-исторические зоны представляют собой интегрированный объект правовой охраны, их режим должен закрепляться одновременно законодательством экологическим и об охране памятников культуры. Поэтому с точки зрения юридической техники, раздел 6 не вполне вписывается в данный закон по кругу регулируемых отношений.

Отдельные замечания:

1. В связи с тем, что территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения, являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти (ч.6, 7 ст.2 ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях»), а

их правовой режим урегулирован на федеральном уровне, отпадает необходимость в разделе 2 «Государственные природные заповедники». Раздел 4 «Национальные природные парки» должен быть переработан с точки зрения разделения национальных (федеральная собственность) и природных (собственность субъектов РФ) парков - здесь может остаться только та часть, которая регулирует правовой режим природных парков.

2. Раздел 3 «Государственные природные заказники» содержит ряд несоответствий Федеральному закону. Например, в статье 11 положение: «Государственные природные заказники федерального значения образуются Правительством РФ с согласия Правительства РХ; республиканского значения – Советом Министров РХ по представлению Госкомэкологии РХ». И далее: «Объявление территории государственным заказником не влечет за собой изъятия занимаемого им земельного участка». Для сравнения, в Федеральном законе: «Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления» (ст. 23). «Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков» (часть 2 статья 22). Закон установил возможность создания внутрихозяйственных заказников (ст. 13). Однако такого вида заказников Федеральный закон не содержит.

3. В разделе 6 «Эколого-этнические зоны» недостатки связаны с наличием положений, не отвечающих требованиям принятого позднее ГК РФ и законодательства о местном самоуправлении. Так, устарело понятие «хозрасчетное учреждение», употребленное в ч. 2 ст. 24. В статье 25 неясно, идет ли речь об органах местного самоуправления или об органах государственной власти на местном (районном, городском) уровне.

Правовой неопределенностью страдает выражение «участки земли ... частично изымаются из хозяйственной эксплуатации» (ст. 26) - речь идет об обременениях права землепользования или все-таки об изъятии земель?

Юридически некорректно выражение «Эколого-этнические зоны в соответствии с законодательством РФ освобождаются от платы за право пользования природными ресурсами» (часть 2 статья 27), поскольку этот вопрос находится именно в сфере ведения Российской Федерации и «снизу» предписывать введение льгот налогового характера невозможно. Республика может решать вопрос об освобождении лишь от части платы, зачисляемой в ее бюджет.

4. Положение ч. 2 ст. 29 «В случае необходимости проведения работ, вследствие которых в ландшафтно-исторических зонах могут быть уничтожены или повреждены памятники истории и культуры, организации, учреждения и юридические лица, производящие эти работы, обязаны финансировать мероприятия по восстановлению памятников, а также иные компенсационные расходы на основе экспертных оценок» нуждается в дополнении. В целях сохранения наиболее ценных памятников целесообразно перечислить допустимые причины проведения таких работ и определить порядок их согласования соответствующими органами.

5. В разделах 7 (статья 32) и 8 (статья 33) не решен вопрос о компенсации расходов субъектов хозяйственной деятельности, на территории которых имеются соответственно памятники природы и краснокнижные виды, связанных с обязанностью особой охраны этих объектов.

6. Раздел 9 «Охрана природы курортных и лечебно-оздоровительных зон» не соответствует ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или местное значение. В частности, данный закон должен был урегулировать режим курортов местного значения: согласно ч. 2 статья 3 ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения в порядке, установленном правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Закон Республики Хакасия от 17 ноября 1998 г.
«О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Республике Хакасия»

Закон значительно отличается от одноименного Федерального закона от 21 декабря 1994 года «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Так, в данном Законе (статья 1) даны определения основных понятий, отсутствующие в ФЗ: ликвидация последствий ЧС; зона бедствия; население, оказавшееся в зоне ЧС; пострадавшее население; жизнеобеспечение населения в чрезвычайной ситуации; источник техногенной ЧС; источник природной ЧС; потенциально опасный объект; нештатные формирования; информация в области защиты населения и территории от ЧС и другие. Расширен по сравнению в федеральным перечень целей Закона (ст. 2).

Подробным образом регулируется деятельность и задачи республиканской подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Республики Хакасия (статьи 4 и 5), задачи комиссий по ЧС исполнительных органов государственной власти РХ, органов местного самоуправления РХ и организаций (статья 15), задачи и права Комитета по делам ГО и ЧС Республики Хакасия (ст. 16).

Однако в отдельных местах закон не использовал резервы правового регулирования.

Например, ч. 6 ст. 7 продублировала ч.5 ст.6 Федерального закона: порядок обеспечения населения, органов государственной власти, органов местного самоуправления информацией в области защиты населения и территорий от ЧС устанавливается законодательством РФ и законодательством РХ. Между тем, в данном случае есть все возможности для установления порядка непосредственно - статья 6 Федерального закона говорит, что такой порядок может устанавливаться законодательством субъектов РФ.

Было бы целесообразно установить конкретные административные санкции например, за неисполнение (уклонение от исполнения) мероприятий, направленных на предупреждение ЧС и снижение размеров ущерба - вместо этого в части 2 статьи 9 ответственность лишь продекларирована.

Статья 30 Закона текстуально повторяет такую же бланкетную статью 29 Федерального закона, что не имеет смысла. В таких условиях не будет применяться и положение ч.2 ст. 16 о том, что Комитет по делам ГО и ЧС имеет право «налагать штраф на ответственных должностных лиц за ненадлежащее выполнение Декларации безопасности объекта (*неясно, о какой Декларации идет речь*) и предписаний по вопросам защиты населения и территорий от ЧС». Заметим, что Федеральный закон в статье 28 прямо предусмотрел возможность установления административной ответственности законодательством субъектов РФ, но такая возможность не реализована.

Не совсем ясно, что имеется в виду в положении «личный состав нештатных формирований, а также сил экстренной медицинской помощи, предназначенный для ликвидации последствий ЧС, подлежит обязательному страхованию за счет средств органов, их формирующих» (п.3 ст. 20) - обязательное социальное страхование, осуществляемое по Федеральному закону от 16 июля 1999 года «Об основах обязательного социального страхования» или личное страхование в смысле главы 48 ГК РФ? В последнем случае обязанность страховать в качестве страхователей жизнь, здоровье или имущество других лиц может быть возложена, как это следует из ч.2 ст. 927 и ст. 935 ГК РФ, *федеральным*, а не региональным законом.

Закон Республики Хакасия от 29 ноября 1999г. № 69
«О туристской деятельности на территории Республики Хакасия».

Известно, что Республика Хакасия имеет значительный потенциал туристских ресурсов, и в том числе природных комплексов и объектов. Более того, ее привлекательность для туризма во многом объясняется наличием именно красивых естественных ландшафтов и объектов, разнообразием животного и растительного мира, благоприятными

экологическими условиями.

Развитие туристской индустрии в республике неизбежно приведет к повышению антропогенной нагрузки на природную среду и потому должно сопровождаться проведением специальных природоохранных мер. Между тем, экологический туризм не рассматривается в проекте данного нормативного акта ни в качестве самостоятельного вида туризма (статья 1), ни в качестве приоритетного направления государственного регулирования туристской деятельности (ст.6). Упоминаний об охране окружающей среды и рациональном использовании природного наследия (статьи 4, 7, 19 и др.) все же видимо недостаточно для предотвращения деградации окружающей среды региона в случае интенсивного развития туризма.

В целях экологизации Закона вносятся следующие предложения, направленные на регулирование экологического туризма как *вида* туризма, а также на охрану окружающей среды при использовании природных ресурсов в качестве туристских ресурсов:

1. В статье 1 Закона объекты туризма определены как «территория (участок, объект) рекреационного назначения с собственным правовым режимом». Однако в последующем этот правовой режим не уточняется. В этой связи, учитывая значительный рекреационный потенциал территории РХ, целесообразно обсудить возможность установления правового режима рекреационных территорий (земельных участков и акваторий), которые могут быть выделены в составе всех существующих категорий земель, за исключением земель природно-заповедного, природоохранного и оздоровительного назначения, то есть тех, которые уже заняты особо охраняемыми природными территориями. Одновременно с приданием особого статуса разработать механизм внесения платежей за осуществление туристской деятельности на таких территориях (экономически обоснованные размеры, источники поступления и направления их расходования). Как вариант – через повышение арендной платы за земельный участок, участок лесного фонда.

Порядок пользования рекреационными территориями установить в отдельном нормативном акте.

2. Статью 3 «Принципы государственного регулирования туристской деятельности» дополнить принципами (абзацами):

- обеспечение охраны окружающей природной среды;
- согласование интересов местного населения и субъектов туристской деятельности.

3. Статью 6 «Приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности» дополнить (абз. 1) словами «а также формирование специализированного экологического туризма».

4. Учитывая экологические особенности региона и в связи с тем, что ст. 13 ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ» (1996 г.) еще не получила должного развития в части того, что «порядок использования туристских ресурсов РФ с учетом предельно допустимых нагрузок на окружающую природную среду определяется в соответствии законодательством РФ», можно установить такой порядок (временно) в законодательстве Республики Хакасия. Технически это возможно либо в самом законе (гл. VI), либо в отдельном нормативном акте. При этом, статью 21 дополнить: «использование туристских ресурсов осуществляется с учетом предельно допустимых нагрузок на окружающую природную среду (и/или квот на посещения), которые устанавливаются в соответствии с законодательством РФ и РХ».

5. В статье 1 абзац, начинающийся со слов «туристские ресурсы...», дополнить после слова «духовные» словом «экологические». В следующем абзаце (начинающемся со слова «реестр...») вставить слово «экологических» после слова «экономических».

В следующем абзаце (начинающемся со слова «кадастр...») заменить слово «рекреативных» на слово «рекреационных».

6. Статью 16 «Обязанности туроператоров и турагентов» дополнить абзацем:

- «обеспечивать соблюдение норм и правил, регулирующих охрану окружающей природной среды и исключающих деградацию и уничтожение туристских ресурсов».

7. Статью 21 «Туристские ресурсы РХ» дополнить указанием на порядок предоставления туристских ресурсов в пользование:

- платное или бесплатное пользование;

- кто принимает решение о предоставлении и т.д.

3.4. ПОДЗАКОННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ

Постановление Верховного Совета РХ от 5 июня 1992 г. № 105-3
«О разграничении предметов ведения и полномочий по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами (объектами) Республики Хакасия»

Отнесение к совместному ведению природно-заповедного фонда федерального значения; водохранилищ Саяно-Шушенской и Красноярской ГЭС; реки Енисей в границе Республики Хакасия; животных и растений, занесенных в Красную Книгу Российской Федерации; лесов первой и второй групп (пункт 1) не имело особого правового смысла, поскольку было произведено в одностороннем порядке, а после принятия Конституции РФ и ряда основополагающих федеральных законодательных актов в сфере природопользования и охраны окружающей среды этот пункт фактически утратил силу. Все названные здесь объекты подпадают под критерии федеральной собственности, установленные в статье 36 Водного кодекса РФ, статья 19 Лесного кодекса РФ, статья 2 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», ст. 4 ФЗ «О животном мире». Совместное ведение в отношении природных ресурсов - объектов федеральной собственности федеральное законодательство не предусматривает. Кроме того, федеральные органы власти осуществляют свои полномочия в отношении всех природных ресурсов, независимо от формы собственности на них, исходя из того, что вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ).

Главная идея постановления заключается в разделении природных ресурсов и объектов по критерию «ведения». Такой подход представляет интерес с точки зрения исключения дублирования управленческой деятельности, но трудно сочетается с теми способами разделения полномочий органов власти различных уровней, которые закреплены в действующем федеральном законодательстве. Очевидно, «ведение» предполагает решение всех вопросов пользования соответствующими ресурсами, однако по законодательству практически во всех управленческих ситуациях одновременно реализуется компетенция федеральных, региональных и муниципальных органов. Причем даже формы собственности на ресурсы не исключают компетенцию органов власти других уровней.

В данном постановлении никак не отражена компетенция муниципальных образований.

Учитывая особенности организации государственной власти в Республике - а именно, то обстоятельство, что органы государственной власти действуют на уровне районов, городов (статьи 104, 105 и др. Конституции РХ), здесь необходимо особо тщательное разграничение компетенции, поскольку органы государственной власти районного уровня не могут осуществлять полномочия, предоставленные Конституцией РФ и федеральным законодательством местному самоуправлению.

Сформулированные в приложении к постановлению «Основные права органов государственной власти и природопользователей» в части своей не основываются на законодательстве. Так, Верховный Совет РХ и Советы народных депутатов не могут быть наделены правами «устанавливать виды и формы владения, пользования, распоряжения природными ресурсами (объектами); определять порядок изменения видов и форм владения пользования и распоряжения природными ресурсами (объектами)», поскольку эти виды и формы определены федеральным законодательством. Право «осуществлять акты купли - продажи, дарения, отчуждения, залога» не свойственно органам представительной власти, действия такого рода осуществляют различные органы исполнительной власти. Права пользователей (п.3) отражены далеко не полным списком.

В целом, постановление, хотя формально и не отменено, имеет весьма небольшое практическое значение.

Постановление Совета Министров РХ от 23.04.1992г. № 103
«О статусе, режиме охраны и рациональном использовании пещер Хакасии».

Постановлением утверждены Положения: «О статусе и режиме охраны, контроля и рационального использования пещер республики» и «О порядке привлечения к ответственности за нарушение режима пользования пещерами». Данный нормативный правовой акт Правительства РХ не имеет аналогов на федеральном уровне, а также, по экспертным оценкам, и на региональном уровне.

Согласно Закону РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" (в ред. от 3 марта 1995 г.)

(с изм. и доп. от 10 февраля 1999 г.; от 2 января 2000г.), образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (в числе таких объектов названы пещеры и другие подземные полости) является одним из видов пользования недрами (ст. 6 ч.1 п. 5).

Следовательно, базовым для создания подобного нормативного акта является федеральное законодательство о недрах. Поскольку комплексу природных пещер, расположенных на территории Хакасии, придан статус особо охраняемых природных территорий с режимом ограниченной хозяйственной деятельности, правовое регулирование должно основываться также и на законодательстве об особо охраняемых природных территориях.

Однако большое количество норм не согласуется с действующим федеральным законодательством:

1. *Наделение спелеослужбы рядом управленческих, в том числе контрольных полномочий, не свойственных хозяйствующим субъектам-природопользователям:*

- комплекс пещер Хакасии, находится *в ведении* Хакасской спелеологической службы "Лабиринт", ведущей непосредственную охрану, исследование и использование пещер Хакасии (пункт 3 Положения о статусе и режиме охраны, контроля и рационального использования пещер Хакасии);

- спелеологическая служба «Лабиринт» ведет непосредственную охрану пещер и *контроль* их экологического состояния (пункт 2 Положения о порядке привлечения к ответственности за нарушение режима пользования пещерами Хакасии);

- спелеослужба в связи с возложенными на нее обязанностями составляет акты (протоколы) на нарушения, делает предписания организациям, работающим в пещерах и их охранной зоне, налагает штрафы на частных лиц, группы и организации за нарушения, произведенные в пещерах и их охранных зонах (п. 2 Положения о порядке привлечения к ответственности);

- спелеослужба вправе приостановить деятельность организаций, работающих в пещерах, до устранения предъявленных к ним требований, а также по согласованию с Комитетом по экологии и природопользованию полностью остановить любую деятельность, ставящую под угрозу экологическое состояние полости (п. 2 Положения о порядке привлечения к ответственности);

- спелеослужба вправе проверять транспортные мешки группы при выходе на поверхность (п.11 Положения о порядке привлечения к ответственности).

Спелеослужба является юридическим лицом (из текста не видно, кто является учредителем) и имеет генеральное разрешение на пользование рекреационными ресурсами пещер. Таким образом, это хозяйствующий субъект, который, независимо от его формы собственности и при любых других обстоятельствах, *не может осуществлять полномочия органов государственной власти*. Вопросы пользования пещерами находятся в совместном ведении специально уполномоченного федерального органа в области природопользования и охраны окружающей среды и Правительства РХ. (Юридическая природа генерального разрешения требует отдельного анализа с точки зрения соблюдения антимонопольных требований, а также конкурсных начал в ходе предоставления прав пользования).

Генеральные разрешения, закрепленные законодательством РХ в 1992 г., не вполне соответствуют действующему федеральному законодательству).

2. *Установление платежей за пользование пещерами, не предусмотренных федеральным законодательством:*

- все организации, использующие пещеры в хозяйственных и коммерческих целях, облагаются платой;
- с целью поддержания экологического состояния пещер и их охранной зоны, а также благоустройства, проведения работ по разведке новых и доисследованию ранее открытых подземных полостей, обеспечения спасательных работ в пещерах на территории Республики Хакасия действует плата за использование рекреационных ресурсов пещер;
- плата за использование рекреационных ресурсов пещер Хакасии рассчитывается в каждом конкретном случае Комитетом по экологии и природопользованию в зависимости от категории значимости и утверждается Верховным Советом;
- сумма платы за рекреационные ресурсы пещер переводится в бюджет Республики Хакасия (п.п.13-14 Положения о статусе и режиме охраны, контроля и рационального использования пещер Хакасии).

Согласно части 7 Закона РФ «О недрах», порядок и условия взимания платежей за пользование недрами, критерии определения ставок устанавливаются Правительством РФ.

Однако порядок взимания платежей за пользование пещерами Правительством РФ не установлен, в связи с чем возникает вопрос об их обоснованности.

3. Установление административных санкций (штрафов) и их применение в противоречии с КоАП РСФСР:

3.1. Большинство составов, сформулированных в п.3 Положения о порядке привлечения к ответственности, на самом деле уже закреплены в федеральном законодательстве.

Например, «загрязнение природных подземных ландшафтов» есть лишь частный случай «загрязнения окружающей природной среды», предусмотренного ст. 84 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»; аналогично, «нарушение припещерных ландшафтов», «разрушение пещер при раскопке скальных грунтов, взрывных и буровых работах» - частный случай «порчи, повреждения, уничтожения природных объектов и разрушения естественных экосистем» (та же ст. 84 Закона).

Таким образом, значение имеют только те составы, которым нет аналогов в федеральном законодательстве, предположительно, это «сжигание горючих веществ в полости без необходимости»; «использование экологически грязных источников освещения и обогрева (факелов, карбидных ламп и примусов при неправильной регулировке);

- «организация бивуаков в непредусмотренных для этого местах» и др.

3.2. Спелеослужба наделена правом составления протоколов и наложения штрафов - и это грубо противоречит федеральному законодательству. Субъект Федерации своим решением не может изменять либо дополнять тот круг органов и должностных лиц, который наделен такими правами КоАП РСФСР и другими федеральными законами.

3.3. Очень существенные несоответствия с федеральным законодательством есть в порядке привлечения к ответственности (п.10):

- штрафные меры за нарушения накладываются как на всю группу в целом, так и на отдельных членов группы в зависимости от участия группы в нарушении (*однако юридическая ответственность имеет персонифицированный характер*);

- должностные лица (руководитель группы и т. д.) несут двойную ответственность за нарушения (*за одно правонарушение не может быть двойной ответственности*);

- меры воздействия на руководителя накладываются вне зависимости от его участия в нарушении (*без объективной и субъективной стороны нет состава правонарушения*);

- в случае договорных нарушений лица, группы и организации несут двойную ответственность за нарушения, а в дальнейшем сумма штрафных уплат растет в геометрической прогрессии (*здесь очевидно смешение гражданской и административной ответственности*);

- в случае нарушения, произведенного несовершеннолетними, ответственность перекладывается на их родителей или опекунов (*только гражданско-правовая и в соответствии с нормами ГК РФ*).

4. Установление и применение мер гражданской ответственности (такс) с нарушением гражданского законодательства:

4.1. Таксы могут быть установлены *только за причинение экологического вреда*, а как это видно из перечня (пункт 6 Положения о порядке привлечения к ответственности) они

установлены фактически за те же нарушения, за которые установлена административная ответственность, и в том числе за те, которые имеют формальный характер, то есть не причиняют видимый вред - «надписи на стенах пещер», «использование экологически грязных источников света», «строительство предприятий, деятельность которых сопровождается выбросами стоков» и т.п.

Еще в большей степени неуместно установление такс за «посещение пещер без разрешения», «коммерческую туристическую деятельность без разрешения» и т.п.

4.2. Региональные таксы имеют довольно узкое правовое поле, они могут быть установлены только для случаев (видов, форм) причинения экологического вреда, не охваченных федеральным законодательством. Вводить альтернативные таксы нельзя.

Между тем, в перечень включены таксы за «рубку древесно-кустарниковой растительности», «загрязнение подземных водоемов» и другие способы причинения экологического вреда, для которых существуют федеральные таксы и методики.

Есть основания допустить применение такс за «разрушение пещер», «откалывание живых натечных образований» и некоторые другие способы причинения вреда, которые специально не урегулированы в федеральном законодательстве.

4.3. Не могут быть установлены таксы (ни региональные, ни федеральные) за «порчу и уничтожение имущества организаций, работающих в пещере», поскольку такие убытки не имеют экологического характера и определяются по общим правилам (ст. 15 ГК РФ).

4.4. Таксы за «уничтожение троглофильных видов животных и растений, а также флоры и фауны припещерных ландшафтов» не должны противоречить «Таксам для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением наземных млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий и наземных беспозвоночных животных» (утв. приказом Минприроды РФ от 4 мая 1994 г. № 126 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного и растительного мира»).

4.5. Никак нельзя согласиться с тем, что «возмещение ущерба, нанесенного природе и юридическим лицам, рассчитывается согласно методик и постановлений, утвержденных настоящим законодательством, либо *в рабочем порядке* компетентными в данных вопросах организациями», и что «таксы могут *в рабочем порядке корректироваться*

Комитетом по экологии и природопользованию по предложению спелеослужбы» (п.5, 7) Положения о порядке привлечения к ответственности). Важнейшим свойством права является его нормативность, его *равный масштаб* применительно к разным ситуациям и разным лицам. Подобный способ применения норм права означал бы грубейшее нарушение законности.

Документы нуждаются в коренной переработке.

3.5. ПРОЕКТЫ ЗАКОНОВ

проект Закона Республики Хакасия

«О платежах за загрязнение окружающей среды передвижными источниками»

Данный законопроект имеет своей целью, как сказано в преамбуле, «создание (совершенствование) правовой основы взимания платежей за загрязнение окружающей среды передвижными источниками». Однако название и провозглашенные цели закона на самом деле гораздо шире его содержания, поскольку здесь регулируются отношения по взиманию платы только за выбросы загрязняющих веществ *в атмосферу*, вопросы же платы за сбросы в водные объекты, за размещение отходов, за вредные физические воздействия не регулируются.

Содержание проекта позволяет предположить, что закон преследует две задачи:

- во-первых, введение платежей за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу для физических лиц - владельцев транспортных средств и
- во-вторых, введение для юридических лиц - владельцев транспортных средств нового порядка взимания платежей за выбросы загрязняющих веществ в атмосферу.

В преамбуле сказано, что закон принимается в соответствии со ст. 57 Конституции РФ («Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы...»). Однако в отношении граждан подобный платеж (налог, сбор) как раз *не установлен* федеральным законодательством. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены *федеральным законом* только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» в статье 20 говорит о перечислении платежей «предприятиями, учреждениями, организациями». Еще более определенно субъекты платы были названы в постановлении Правительства РФ от 28 августа 1992 года № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»: предприятия, учреждения, организации, иностранные юридические и физические лица, осуществляющие любые виды деятельности на территории РФ, связанные с природопользованием. Граждане РФ здесь не были названы, и это сдерживает введение платы для граждан-автовладельцев на уровне субъектов РФ. Региональный законодатель не может самостоятельно урегулировать частичные пробелы в сфере платности природопользования, поскольку принятие решений как по кругу субъектов (введение платежей для граждан), так и по видам воздействия (сейчас не охвачены платностью вредные физические воздействия) входит в компетенцию именно *федеральных* органов власти.

Кроме того, целесообразность введения платежей с граждан - автовладельцев оценивается не однозначно. В этой связи уместно привести позицию, выраженную в Письме Минфина РФ от 24 августа 1998 г. N 09-05-01/5 "О введении платы за загрязнение окружающей среды продуктами сгорания моторного топлива": «Министерство финансов Российской Федерации по поручению Правительства Российской Федерации рассмотрело предложение Администрации Новосибирской области об установлении нормативов платы за загрязнение окружающей среды продуктами сгорания моторного топлива и взимании ее с юридических и физических лиц (владельцев автотранспортных средств) через автозаправочные предприятия, реализующие им топливо, и сообщает. Действующими в настоящее время правовыми и нормативными актами принят определенный порядок установления и взимания платы за загрязнение окружающей среды. Указанная плата взимается с природопользователей, осуществляющих производственно - хозяйственную деятельность, и производится за счет себестоимости продукции (работ, услуг) за предельно допустимые выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и за счет

прибыли, остающейся в распоряжении природопользователя, за их превышение. Граждане (физические лица) не являются прямыми плательщиками платы за загрязнение окружающей среды и *нет оснований делать их таковыми*. Тем более, что именно физические лица в процессе потребления продукции (работ, услуг) вносят плату за загрязнение окружающей среды, которая включена в себестоимость данной продукции на всех этапах ее производства. Учитывая изложенное, Минфин России считает, что нецелесообразно вводить плату за загрязнение окружающей среды с владельцев автотранспортных средств через автозаправочные станции, реализующие им топливо».

Впрочем, независимо от экономической обоснованности новых платежей с граждан, вопрос может быть решен только посредством принятия *федерального закона*.

Второй важный аспект законопроекта связан с тем, что предлагается изменить порядок внесения платежей предприятиями, а именно - производить платежи за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух в момент приобретения ими нефтепродуктов (ч.1 ст.3). Взимание платы за другие виды загрязнений остается прежним. При этом в части конкретных размеров платежей в проекте делается ссылка на порядок и методики, установленные постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632. Однако установленный этим постановлением, а также Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды (утв. Минприроды РФ 26 января 1993 года, зарег. в Минюсте РФ 24 марта 1993 г. N 190) способ определения размера платы не рассчитан на ситуацию взимания платежа организацией, реализующей моторное топливо. Каким образом реализатор топлива будет исполнять такие например, пункты Инструктивно - методических указаний, как то:

- пункт 2.1. «Плата за загрязнение атмосферного воздуха для передвижных источников подразделяется на: плату за допустимые выбросы; плату за выбросы, превышающие допустимые» (реализатор не будет устанавливать, превышают ли выбросы его покупателя допустимые или нет);

- пункт 2.7. «Плата за превышение допустимых выбросов начисляется территориальными органами Минприроды России по результатам контроля соответствия транспортных средств требованиям стандартов, регламентирующих содержание загрязняющих веществ в отработавших газах в условиях эксплуатации» (аналогично, не будет и не имеет права контролировать);

- пункт 2.9. «Общая плата за выбросы загрязняющих веществ от передвижных источников определяется по формуле с применением коэффициента экологической ситуации и экологической значимости атмосферы в данном регионе» и т.п. ?

Произвести же в целях контроля начисления платежей (см. ст. 5 проекта) достоверную сверку данных бухгалтерской отчетности реализаторов с отчетностью предприятий - владельцев передвижных источников не представляется возможным - последние могут покупать топливо у реализаторов за пределами Хакасии, и т.д. Как обосновать платежи применительно к автотранспорту, зарегистрированному в других регионах, за пределами Хакасии, и развести их по экофондам разных регионов? И более того, возникают принципиальные вопросы: вправе ли вообще реализатор - субъект предпринимательской деятельности взимать плату за выбросы, что является функцией государственного управления?

Из проекта не видно, как понимать новый порядок: вводимый *наряду с существующим порядком* взимания платежей или все же *вместо него*?

В первом случае требуется, *во избежание двойного обложения платежами*, детальное разграничение с соответствующими положениями Инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды 1993 года, которое в проекте не произведено и вообще вряд ли осуществимо (тем более в отношении источников, вносящих плату за выбросы в других регионах, по месту своей регистрации).

А во втором случае будет иметь место фактическая отмена положений федерального законодательства, что неконституционно (часть 2 ст. 76 Конституции России). По такому

пути пошел признанный судом не действующим Закон города Москвы от 24 декабря 1997 года «О плате за выбросы загрязняющих веществ передвижными источниками на территории города Москвы», установивший (часть 2 ст. 6): к организациям, использующим моторное топливо в транспортных целях, не применяется иной порядок (то есть, установленный федеральными актами - *прим. автора*) внесения платы за выбросы загрязняющих веществ.

С точки зрения Конституции РФ, дополнительные региональные платежи означали бы для юридических лиц нарушение единства экономического пространства, гарантированного ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, а для физических лиц - нарушение принципа равенства граждан перед законом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ) и умаление прав и свобод человека (часть 2 ст. 55 Конституции РФ). Федеральный закон от 4 мая 1999 г. «Об охране атмосферного воздуха» отнес «установление порядка определения и взимания платы за загрязнение атмосферного воздуха» к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации (ст. 5). За загрязнение окружающей природной среды выбросами вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и другие виды воздействия на него с физических и юридических лиц взимается плата в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 28). Таким образом, *концепция закона не основывается на действующем федеральном законодательстве и проект не может быть рекомендован к принятию.*

Взимание платежей с автовладельцев, даже и экономически обоснованное, все же не должно рассматриваться в качестве главного стратегического направления снижения выбросов автотранспортных и иных передвижных источников и улучшения экологической ситуации. Федеральное и региональное законодательство содержит множество других, не фискальных, направлений снижения выбросов, различных ограничений, и в первую очередь, на качество топлива. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» дает возможность субъектам Федерации принимать меры к сокращению загрязнения атмосферного воздуха и реально воздействовать на загрязнителей.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено «регулирование в пределах своей компетенции передвижения транспортных средств на соответствующей территории в целях уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (ст. 6).

Статья 15 устанавливает «Общие требования к хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на атмосферный воздух»:

- часть 3. Производство и использование топлива на территории Российской Федерации допускаются только при наличии сертификатов, подтверждающих соответствие топлива требованиям охраны атмосферного воздуха;
- часть 4. Производство и использование на территории Российской Федерации технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок допускаются только при наличии сертификатов, устанавливающих соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов;
- ч. 5. Сертификаты, подтверждающие соответствие содержания вредных (загрязняющих) веществ в выбросах технических, технологических установок, двигателей, транспортных и иных передвижных средств и установок техническим нормативам выбросов, а также сертификаты, подтверждающие соответствие топлива установленным нормам и требованиям охраны атмосферного воздуха, выдаются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации;
- ч. 6. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут вводить ограничения использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха на соответствующей территории, а также стимулировать производство и применение экологически безопасных видов топлива

и других энергоносителей.

Статья 17 посвящена специально регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при производстве и эксплуатации транспортных и иных передвижных средств:

1. Запрещаются производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов;
2. Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны осуществлять меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств;
3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут в пределах своей компетенции вводить ограничения въезда транспортных и иных передвижных средств в населенные пункты, места отдыха и туризма и регулировать передвижение транспортных средств;
4. Транспортные и иные передвижные средства, выбросы которых оказывают вредное воздействие на атмосферный воздух, подлежат регулярной проверке на соответствие таких выбросов техническим нормативам выбросов в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Часть 2, статья 30 Закона:

юридические лица при производстве и эксплуатации транспортных и иных передвижных средств и установок и граждане при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств и установок должны обеспечивать для таких средств и установок неперевышение установленных технических нормативов выбросов.

В ряде регионов страны запрещено использование определенных видов топлива, в частности этилированного бензина (Москва, Владимир, Краснодарский край, Татарстан, Новосибирск), в других регионах планируется поэтапное прекращение его использования (Ставропольский край, Московская область). Приняты нормативные акты, регулирующие применение других мер по снижению выбросов.

Так, 6 декабря 1996 г. был принят Закон Ставропольского края «Об экологическом контроле за соблюдением на территории Ставропольского края государственных стандартов токсичности (дымности) отработавших газов двигателей транспортных средств».

Постановлением Главы города Тюмени от 28 августа 1998 года № 28 «О работе по снижению влияния автотранспортных средств на окружающую среду» утверждено Положение о порядке взаимодействия ГИБДД Тюменской области, Государственного комитета по охране окружающей среды Тюменской области и Комитета по экологии земельного департамента администрации города по осуществлению контроля за соблюдением нормативов выбросов загрязняющих веществ с отработавшими газами автотранспортных средств в период проведения государственных технических осмотров».

Постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 20 мая 1999 года № 148 утверждено Положение о порядке выдачи талонов проверки автомобилей на токсичность и дымность отработавших газов.

Ряд мер административного характера предусмотрен постановлением Главы администрации Краснодарского края от 9 июня 1999 г. № 411 «О неотложных мерах по снижению выбросов вредных веществ от автотранспорта».

Список можно продолжать. Конечно, все эти документы в настоящее время нуждаются в сопоставлении с новым Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха» и подзаконными нормативными актами федерального уровня, принятыми в его исполнение, но в целом, их содержание дает представление о тех мерах по предупреждению и сокращению загрязнения атмосферного воздуха, которые могут приняты на уровне субъектов Федерации. Кроме того, непосредственно сам Федеральный закон «Об охране

атмосферного воздуха» в целом ряде статей (главы 5, 8) устанавливает систему контроля и привлечения к ответственности загрязнителей атмосферного воздуха. Поэтому трудно согласиться с тезисом (пункта 3 Пояснительной записки к законопроекту), что «отсутствие законодательной и нормативной базы Республики Хакасия по контролю сверхнормативного загрязнения атмосферы автотранспортом и механизма взимания соответствующей платы ведет к безнаказанной эксплуатации автотранспорта с неудовлетворительными техническими характеристиками». Причины высокого уровня транспортного загрязнения лежат в иной плоскости.

проект Закона Республики Хакасия

"Об историко-культурном, археологическом и природном наследии населения Республики Хакасия"

Законопроект не состоятелен с точки зрения отсутствия у него собственного предмета правового регулирования. Отношения, включенные в сферу действия закона, на самом деле уже урегулированы законодательством об охране окружающей природной среды и законодательством об охране и использовании памятников истории и культуры.

В целях иллюстрации того факта, что правовой режим «наследия населения» (в терминологии экспертируемого закона - *прим. авт.*) урегулирован давно и подробно, приведу ряд цитат из нормативных правовых актов, действующих в части, не противоречащей новому российскому законодательству.

Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. "Об охране и использовании памятников истории и культуры" (с изм. от 18.01.85 г.) регулирует государственное управление и контроль в области охраны и использования памятников истории и культуры; участие предприятий, учреждений, организаций и граждан в охране и использовании памятников; государственный учет памятников истории и культуры; обеспечение сохранности памятников истории и культуры; порядок и условия использования памятников; ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры и др.

По Закону, памятниками истории и культуры являются сооружения, памятные места и предметы, связанные с историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, произведения материального и духовного творчества, представляющие историческую, научную, художественную или иную культурную ценность.

Памятники истории и культуры находятся в собственности государства, а также колхозов и других кооперативных организаций, их объединений, профсоюзных и иных общественных организаций и в личной собственности граждан. Продажа, дарение или иное отчуждение памятников истории и культуры допускается с обязательным предварительным уведомлением государственных органов охраны памятников. При продаже памятников государство имеет преимущественное право покупки.

К памятникам истории и культуры в соответствии с Законом относятся:

- памятники истории - здания, сооружения, памятные места и предметы, связанные с важнейшими историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, ... а также с развитием науки и техники, культуры и быта народов, с жизнью выдающихся политических, государственных, военных деятелей, народных героев, деятелей науки, литературы и искусства;**
- захоронения погибших за свободу и независимость Родины;**
- памятники археологии - городища, курганы, остатки древних поселений, укреплений, производств, каналов, дорог, древние места захоронений, каменные изваяния, лабиринты, наскальные изображения, старинные предметы, участки исторического культурного слоя древних населенных пунктов;**
- памятники градостроительства и архитектуры - архитектурные ансамбли и комплексы, исторические центры, кремли, кварталы, площади, улицы, набережные, остатки древней планировки и застройки городов и других населенных пунктов;**

- сооружения гражданской, промышленной, военной, культовой архитектуры, народного зодчества, а также связанные с ними произведения монументального, изобразительного, декоративно-прикладного, садово-паркового искусства, природные ландшафты;

- памятники искусства - произведения монументального, изобразительного, декоративно-прикладного и иных видов искусства;

- документальные памятники - акты органов государственной власти и органов государственного управления, другие письменные и графические документы, кинофотодокументы и звукозаписи, а также древние и другие рукописи и архивы, записи фольклора и музыки, редкие печатные издания.

В целях организации учета и охраны памятников истории и культуры недвижимые памятники подразделяются на памятники общесоюзного, республиканского и местного значения.

Граждане, в личной собственности которых находятся памятники истории и культуры, обязаны соблюдать правила охраны, использования, учета и реставрации памятников.

Предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны обеспечивать сохранность памятников истории и культуры, находящихся на землях, предоставленных им в пользование.

В целях обеспечения охраны памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства устанавливаются охранные зоны, зоны регулирования застройки и зоны охраняемого природного ландшафта. В пределах охранных зон, зон регулирования застройки и зон охраняемого природного ландшафта запрещается производство земляных, строительных и других работ, а также хозяйственная деятельность без разрешения соответствующих органов.

Закон содержит нормы об охране историко-культурных заповедников, заповедных мест, произведений садово-паркового искусства и природных ландшафтов.

Государственные органы охраны памятников имеют право приостанавливать строительные, мелиоративные, дорожные и другие работы в случае возникновения в процессе проведения этих работ опасности для памятников истории и культуры либо нарушения правил их охраны.

Предприятия, учреждения, организации и граждане, причинившие вред памятнику истории и культуры или его охранной зоне, обязаны восстановить в прежнем состоянии памятник или его охранную зону, а при невозможности этого - возместить причиненные убытки в соответствии с законодательством.

Восстановление памятника или его охранной зоны осуществляется с соблюдением установленного порядка реставрации памятников истории и культуры.

Действует постановление СМ СССР от 16 сентября 1982 года N 865 *"Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры"* (с изм. от 29.12.89 г.).

Положение регулирует:

- государственный учет памятников истории и культуры;
- обеспечение сохранности памятников истории и культуры;
- использование памятников истории и культуры;
- реставрацию, консервацию и ремонт памятников истории и культуры;
- ответственность за нарушения законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры.

Некоторые наиболее существенные положения документа:

9. Государственные органы охраны памятников имеют право:

- проверять соблюдение правил охраны, использования, учета и реставрации памятников истории и культуры и в случае необходимости изучать состояние памятников, независимо от того, в чьей собственности или в чьем пользовании они находятся, составлять протоколы проверки сохранности памятников, давать указания по устранению выявленных нарушений;

- приостанавливать строительные, мелиоративные, дорожные и другие работы в случае возникновения в процессе проведения этих работ опасности для памятников истории и культуры либо нарушения правил их охраны;

13. Государственному учету подлежат все памятники истории и культуры, независимо от того, в чьей собственности или в чьем пользовании они находятся.

26. Предприятия, учреждения, организации и граждане обязаны обеспечивать сохранность памятников истории и культуры, находящихся в их собственности, пользовании или на землях, предоставленных им в пользование.

32. В пределах зон охраны памятников земельные участки могут оставаться в пользовании прежних землепользователей, на которых возлагается ответственность за соблюдение режима, установленного для зон охраны.

34. Сохранность природных и искусственных ландшафтов и произведений садово-паркового искусства, отнесенных к памятникам истории и культуры, обеспечивается государственными органами охраны памятников совместно с иными заинтересованными органами.

35. Ансамбли и комплексы памятников истории и культуры, представляющие особую историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, могут быть объявлены историко-культурными заповедниками, охрана которых осуществляется на основании особого о каждом из них положения.

57. Использование памятников истории и культуры в туристско-экскурсионных, экспозиционно-выставочных и других культурно-просветительных целях может производиться только в объеме, обеспечивающем сохранность памятников, их территорий и окружающей их градостроительной или природной среды.

Недвижимые памятники истории и культуры (здания и сооружения) кроме использования в научных, культурно-просветительных и воспитательных целях могут быть использованы также в хозяйственных и иных целях, если это не наносит ущерба сохранности памятников и не нарушает их историко-художественной ценности.

59. Порядок и условия использования памятников истории и культуры устанавливаются государственными органами охраны памятников и определяются для каждого памятника, находящегося в пользовании или собственности предприятий, учреждений, организаций и граждан, соответствующим охранным документом:

- охранным арендным договором,

- охранным договором или охранным обязательством.

Ответственность за соблюдение установленных охранными документами порядка и условий использования памятников возлагается на руководителей предприятий, учреждений, организаций и на граждан, в собственности или пользовании которых находятся памятники.

60. За использование памятников на основании охранных договоров взимается арендная плата.

62. Охранные обязательства выдаются местным государственным органам охраны памятников:

- государственными, кооперативными и иными общественными предприятиями, учреждениями, организациями, а также другими организациями и лицами, использующими памятники истории и культуры для научных, культурно-просветительных, туристских и иных целей;

- общественными организациями и гражданами, в собственности которых находятся недвижимые памятники;

- предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, в пользование которым предоставлены земли с расположенными на них недвижимыми памятниками, за исключением памятников, используемых на основе охранных - арендных и охранных договоров;

- предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, в пользовании или

собственности которых находятся движимые памятники и др.

63. Предприятия, учреждения и организации, в пользование которым предоставлены памятники истории и культуры, при невыполнении условий охранно-арендных договоров, охранных договоров и охранных обязательств выплачивают неустойку в порядке, установленном действующим законодательством.

64. Мероприятия по обеспечению сохранности памятников истории и культуры, предусмотренные охранно-арендными договорами, охранными договорами и охранными обязательствами, осуществляются за счет средств пользователей или собственников памятников.

65. Мероприятия по обеспечению сохранности памятников истории и культуры, не переданных в пользование предприятиям, учреждениям, организациям, гражданам и не находящихся в их собственности, проводятся за счет специальных средств государственных органов охраны памятников, средств государственного бюджета и др.

66. Движимые памятники истории и культуры, находящиеся в собственности предприятий, учреждений, организаций и граждан, могут быть использованы с разрешения собственника памятника для научных, экспозиционно-выставочных и других культурно-просветительных целей.

67. Недвижимые памятники истории и культуры, используемые не в соответствии с их характером и назначением, подвергающиеся угрозе уничтожения или порчи, могут быть изъяты.

69. Если граждане не обеспечивают сохранности принадлежащих им памятников истории и культуры, то эти памятники могут быть изъяты в судебном порядке с соответствующим возмещением.

Приказом Минкультуры СССР от 12 февраля 1986 г. N 53 утверждена Инструкция о порядке учета и хранения движимых памятников истории и культуры, находящихся в личной собственности граждан.

Закон РФ от 9 октября 1992 года N 3612-1 *"Основы законодательства Российской Федерации о культуре"* установил обязанности государства по сохранению памятников истории и культуры.

Государство ответственно за выявление, учет, изучение, реставрацию и охрану памятников истории и культуры.

Органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления обязаны содействовать сохранности и использованию таких памятников, находящихся в частной и коллективной собственности, брать особо значимые из них на государственный учет.

Государство обладает приоритетным правом приобретения культурных ценностей, находящихся в частном владении, законодательно регулирует права и обязанности владельцев.

Указом Президента РФ от 30 ноября 1992 г. N 1487 *"Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации"* утверждено Положение об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации.

Установлено, что присвоение конкретному объекту статуса особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации означает отнесение его к высшей категории охраны и учета, предполагающей особые формы государственной поддержки и включение его в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Согласно Положению, к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации (далее именуются - особо ценные объекты) относятся расположенные на ее территории историко - культурные и природные комплексы, архитектурные ансамбли и сооружения, предприятия, организации и учреждения культуры, а также другие объекты, представляющие собой материальные, интеллектуальные и художественные ценности эталонного или уникального характера.

Внесенные в Государственный свод особо ценные объекты являются исключительно федеральной собственностью. Имущество, здания и сооружения организаций, предприятий и учреждений, отнесенных к особо ценным объектам, находятся в их оперативном управлении, занимаемые ими земельные участки - в бессрочном и безвозмездном пользовании.

Организации, предприятия и учреждения, отнесенные к особо ценным объектам или использующие их, несут ответственность за сохранность указанных объектов и их надлежащее использование.

Указом Президента РФ от 20 февраля 1995 г. N 176 утвержден *Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения.*

Список документов можно продолжить, включив в него множество законов и иных нормативных правовых актов об охране *природных* территорий и объектов.

В проекте не просматривается не только предмет правового регулирования, но также *не ясны и цели* его принятия.

Часть 2 статьи 1 определяет, что «цель заключается в правовом обеспечении реализации конституционных прав граждан и лиц без гражданства по пользованию наследием населения Хакасии для удовлетворения научных, эстетических, познавательных, рекреационных и иных потребностей, сохранения природных комплексов, предметов материальной культуры и иных объектов, представляющих ценность для настоящего и будущих поколений». Однако из этого положения не видно, что закон действительно имеет *свою* цель, отличную от тех целей, ради достижения которых создано и успешно функционирует законодательство об охране окружающей природной среды и об охране памятников истории и культуры.

К сожалению, к проекту не приложена пояснительная записка, которая, возможно, обосновала бы идею и концепцию закона.

Вряд ли можно согласиться с тем, что «настоящий закон устанавливает правовой режим объектов, составляющих ...наследие населения РХ; определяет полномочия органов государственной власти РХ и местного самоуправления...», поскольку на самом деле и правовой режим объектов, и полномочия органов уже определены в федеральном и отчасти в республиканском (РХ) законодательстве. Перечисленные в ч. 2 ст.4 объекты наследия населения Республики Хакасия имеют (или могут иметь) правовой режим особо охраняемых природных территорий федерального, республиканского или местного значения либо памятников истории и культуры.

В целом, принятие Закона может лишь осложнить применение действующего законодательства, поскольку неизбежны разночтения в определениях объектов наследия (они же охраняемые природные объекты и территории, а также памятники истории и культуры), их правовом режиме и т.п.

Как это можно заключить из текста, одной из основных задач закона, хотя она в качестве таковой прямо и не формулируется, является законодательное закрепление бюджетного (республиканского) финансирования целевых программ и государственного заказа на выявление, изучение, учет, реставрацию, восстановление, содержание, использование, охрану объектов наследия (см.: абз.4 и 5 ст. 8; абз. 2 и 3 ст.9; абз. 2 и 3 ст.10; ст.19; с.20).

Очевидно, именно для выполнения программ и госзаказа предполагается создание учреждений и предприятий, осуществляющих выявление, изучение, постановку на учет, реставрацию, восстановление, использование, охрану объектов наследия на основе договоров, заключаемых с уполномоченными органами (абз. 6 ст.9; абз.3 ст.10).

Однако для решения таких задач нет необходимости в принятии закона.

Закон, как форма правового акта, должен использоваться тогда, когда к тому есть весомые основания.

В данном же случае, вопросы могут быть решены посредством принятия постановлений Правительства Республики Хакасия.

Строка о финансировании программ и госзаказа может утверждаться Верховным Советом в законах о бюджете.

В случае, если законодатель все же сочтет необходимым принятие закона, целесообразно устранить в нем ряд недостатков, наиболее заметны из которых следующие.

1. Закон не сопровождается определением основных понятий, как это принято в законотворческой деятельности.

2. В ст. 5 части 1 и 2 регулируют отношения с участием Российской Федерации и других субъектов Федерации, что не соответствует юридической силе регионального закона.

3. Редакция ч. 1 ст. 6 не вполне соответствует существующим формам собственности.

4. В статье 8 (абзац 8) употребляются термины из сферы международного права «ратификация» и «денонсация» применительно к договорам, заключаемым Республикой с другими субъектами Федерации (муниципальными образованиями).

5. В абзаце 5 статье 9 желательно уточнить, на какие именно существующие органы Правительство будет возлагать дополнительные полномочия – на органы республиканские или, что скорее всего, на федеральные? В последнем случае надо назвать органы, а также в каком порядке (соглашениями) будет происходить передача полномочий от Республики Хакасия Российской Федерации.

6. В абз. 8 ст.10 положение о том, что специально уполномоченные органы принимают участие в ОВОС планируемой хозяйственной и иной деятельности, если она может повлиять на состояние объектов наследия, не согласуется с Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 N 372).

В соответствии с пунктами 1.3. Положения, оценка воздействия на окружающую среду проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе".

7. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями не может осуществляться в соответствии с договорами, как это сказано в ч.2 ст.11. (Только федеральными и региональными законами - статья 6 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

8. Из ст. 12 исключить часть 2 (о правах работников охраны) как не соответствующую федеральному законодательству.

9. Право граждан на предъявление требований о признании недействительными решений..., о приостановке, прекращении деятельности, отрицательно влияющей... (абз.9 часть 1 статья 15) и аналогичное право общественных объединений (абзац 8 часть 1 ст.17) сформулированы как копия со статей 12 и 13 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», и применительно к природным объектам наследия они верны, однако применительно к отношениям по охране памятников истории и культуры подобные полномочия граждан и их объединений в федеральном законодательстве не закреплены и в теории права еще не обосновывались (краткое обоснование можно было сделать в пояснительной записке).

10. В части 3 ст. 20 содержится положение «заказчики...*проводят при необходимости конкурсы и заключают контракты с исполнителями*», способствующее монополизации хозяйственной деятельности в сфере выполнения работ в рамках государственного или муниципального заказа.

В соответствии с Федеральным законом от 6 мая 1999 г. "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд", государственный заказчик размещает заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд *путем проведения конкурсов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.*

11. В ст. 21 источники финансирования названы без уточнения их целевого назначения, между тем, средства например, экофондов, средства, полученные от реализации

конфискованных орудий незаконного пользования природными объектами наследия, незаконно добытой продукцией и др. имеют строго целевой характер использования, и объединение (смешение) источников финансирования охраны природных объектов и историко-культурных объектов незаконно.

В этой же статье надлежит уточнить, что имеется в виду под «доходами, полученными от использования объектов наследия в предпринимательских целях», с тем, чтобы исключить ограничение гражданских прав предпринимателей - пользователей объектами наследия.

12. Положение часть 1 статья 23 должно быть уточнено в части того, какая именно деятельность осуществляется на основании лицензии, исходя из ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

13. Глава 5 в части правового режима объектов природного наследия должна быть приведена в полное соответствие с Законом РХ «Об особо охраняемых природных территориях и объектах», которому, в свою очередь, необходима новая редакция (см. выше).

Это возможно двумя путями: повторением тех же статей - но это не имеет смысла - или посредством отсылки к Закону РХ «Об особо охраняемых природных территориях и объектах».

Если же законодатель пойдет по пути отказа от новой редакции названного закона, тогда описание режима охраняемых природных территорий надо дать здесь.

Однако в этом случае образуется коллизия норм двух действующих законов, поскольку они устанавливают сильно различающиеся виды охраняемых территорий. Как вариант - можно в главе 6 «Заключительные положения» признать соответствующие статьи Закона РХ «Об особо охраняемых природных территориях и объектах» (или весь закон в целом) утратившими силу.

Аналогично, те статьи проекта, которые регулируют правовой режим неприродных или смешанных объектов и по своему смыслу не относятся к сфере экологического законодательства (статьи 40 - 46), должны быть сверены с действующим в Республике законодательством об охране памятников истории и культуры.

проект Закона Республики Хакасия
«Об экологическом аудите в Республике Хакасия»

Целесообразность аудиторских проверок положения дел на предприятиях, в организациях и иных субъектах предпринимательской деятельности с точки зрения соблюдения ими экологических требований и условий не вызывает сомнения.

В связи с отсутствием федеральной законодательной базы по экологическому аудиту в некоторых регионах страны приняты нормативные правовые акты субъектов Федерации, регулирующие экологический аудит.

Так, например, издано постановление Главы администрации Ивановской области от 03.02.99 года № 62 «О реализации процедуры экологического аудита на территории Ивановской области», постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 14.09.99 г. № 292 утверждено Временное положение о порядке проведения экологического аудита в РБ.

Вокруг экологического аудита возникает множество проблем, среди которых наиболее значим вопрос о видах аудита (добровольный и обязательный).

В настоящее время основным нормативным актом в данной сфере является Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. N 2263 "Об аудиторской деятельности в Российской Федерации", утвердивший Временные правила аудиторской деятельности в Российской Федерации.

Согласно п. 6. Временных правил, аудиторская проверка может быть обязательной и инициативной. *Обязательная аудиторская проверка проводится в случаях, прямо установленных актами законодательства Российской Федерации, инициативная - по решению экономического субъекта.*

Обязательная аудиторская проверка может проводиться по поручению государственных органов, определенных Временными правилами. Таким образом, обязательный экологический аудит, как инструмент государственного управления в сфере охраны окружающей среды должен быть введен на федеральном уровне.

Акты законодательства Российской Федерации (т.е. *федерального* законодательства) не предусматривают случаев обязательного проведения аудита природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов и не называют органы системы МПР (ранее - Госкомэкологии) России в числе органов, имеющих право давать поручение о проведении обязательного аудита. Указание на возможность проведения аудита по инициативе органов МПР встречается в Положении о лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1996 г. N 168).

Как известно, Положение определяет порядок выдачи лицензий на:

- утилизацию, складирование, перемещение, размещение, захоронение, уничтожение промышленных и иных отходов, материалов, веществ (кроме радиоактивных);
- проведение экологической паспортизации, сертификации, экологического аудирования;
- осуществление видов деятельности, связанных с работами (услугами) природоохранного назначения.

При этом, до принятия решения о выдаче лицензии лицензионный орган *организует в случае необходимости проведение* дополнительной (в том числе независимой) экспертизы и экологического аудирования (п.5).

Поскольку региональные законы не могут вводить обязательное экологическое аудирование, из ст.4 проекта закона должны быть исключены положения, закрепляющие *обязательный* экологический аудит.

В этом смысле, более корректным представляется пункт 4.2 Временного положения о порядке проведения экологического аудита в РБ:

- экологический аудит является добровольным, за исключением случаев, предусмотренных законодательством (правда, здесь следовало бы уточнить: «законодательством Российской Федерации»).

Проект имеет ряд недостатков второстепенного свойства, которые целесообразно устранить:

- 1). Из ст.1 исключить определения устойчивого развития и экологической безопасности, поскольку региональный закон не может определять уже определенные понятия;
- 2). Уточнить, кто такой «участник аудиторской организации» (ст.1) - учредитель или сотрудник, имея в виду, что учредитель, не занимающийся аудиторской деятельностью, может быть и не аттестованным.
- 3). Из статьи 11 исключить пункт 3.

Налогообложение.

Налогообложение в горнодобывающей промышленности осуществляется в соответствии с требованиями Закона Российской Федерации “О недрах” в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 года № 27-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О недрах” (далее Закон Российской Федерации “О недрах”) Федерального закона от 30 декабря 1995 года “О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы” № 224-ФЗ, “Инструкции о порядке и сроках внесения в бюджет платы за право пользования недрами”, утвержденной Минфином России от 4 февраля 1993 года № 8, Госналогслужбой России от 30 января 1993 года № 17, Госгортехнадзором России от 4 февраля 1993 года № 01-17/41, Инструкции “О порядке исчисления, уплаты в бюджет и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и освобождения пользователей недр от указанных отчислений”, утвержденной Госналогслужбой России от 31 декабря 1996 года № 44 с изменениями и дополнениями от 16.07.98 года № ВФ-3-04/144, в соответствии с “Положением о Федеральном горном и промышленном надзоре России”, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля № 234, совместным Приказом Госналогслужбы России и Госгорнадзора России от 08.10.96 № ВА-3-04/87/151 “Об усилении взаимодействия налоговых органов и органов государственного горного надзора” и Методических Указаний по контролю за технической обоснованностью расчетов платежей при пользовании недрами, утвержденной Постановлением Госгортехнадзора России от 10 декабря 1998 года № 76 (№РД-07-261-98), согласованной с Минфином России, с МинЭкономики России, МПР России, МНС России в введенными в действие с 01.07.99 года.

Рассмотрим основные статьи Закона “О недрах” Российской Федерации, которыми руководствуются налоговые службы в своей работе:

1. Статья 39, раздел V определяет систему платежей при пользовании недрами. Пользование недрами является платным за исключением случаев, предусмотренных статьей 40 настоящего Закона. При пользовании недрами производятся следующие виды платежей:

- 1) сбор за участие в конкурсе (аукционе) и выдачу лицензий;
- 2) платежи за пользование недрами;
- 3) отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы;
- 4) акцизы.

Кроме того, пользователи недр уплачивают налоги, сборы и производят другие платежи, предусмотренные законодательством, включая плату за землю или за акваторию и участок дна территориального моря, а также плату за геологическую информацию о недрах. Пользователи недр могут получить скидку с платежей за истощение недр в соответствии со статьей 48 настоящего Закона. Взимание с пользователя недр иных платежей, не предусмотренных законодательством, не допускается.

Федеральным законом от 10 февраля 1999 года № 32-ФЗ внесены изменения:

- при заключении соглашений о разделе продукции предусматривается раздел добытого минерального сырья между Российской Федерацией и пользователями недр в соответствии с Федеральным законом “О соглашениях о разделе продукции”. Пользователь недр, являющийся стороной соглашения о разделе продукции, освобождается от взимания налогов и иных обязательных платежей в части и в порядке, которые установлены этим законом и законодательством Российской Федерации. Взимание указанных налогов и платежей заменяется разделом продукции в соответствии с условиями соглашения, заключенного в соответствии с этим законом. Распределение продукции, полученной государством в результате раздела произведенной продукции в соответствии с условиями соглашения, или ее стоимостного эквивалента между

Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации, на территории которого расположен предоставляемый в пользование участок недр, осуществляется на основе договоров, заключаемых соответствующими органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

2. Статья 40 определяет перечень и порядок освобождения от платежей при пользовании недрами. Так, письмом МПР от 18 ноября 1996 года № ВО-61/3024 утверждены Временные требования к содержанию геологических и экономических материалов, обосновывающих возможность частичного или полного освобождения недропользователей от платежей за пользование недрами.

Освобождаются от платежей следующие категории пользователей недр Российской Федерации:

1) собственники, владельцы земельных участков, осуществляющие в установленном порядке добычу общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод на принадлежащем им или арендуемом ими земельном участке непосредственно для своих нужд;

2) пользователи недр, ведущие региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, другие геологические работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, инженерно-геологические изыскания, палеонтологические, геоэкологические исследования, контроль за режимом подземных вод, иные работы, проводимые без существенных нарушений целостности недр.

3) пользователи недр, получившие участки недр для образования особо охраняемых геологических объектов, указанных в пункте 4 части 1 статьи 6 настоящего Закона. В целях стимулирования освоения месторождений полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях или пониженного качества, в том числе содержащих трудноизвлекаемые, некондиционные, ранее списанные запасы полезных ископаемых, использования вскрышных и вмещающих пород, отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, а также в целях внедрения экологически безопасных технологий и технологий, повышающих извлечение основных и попутных полезных компонентов, пользователи недр могут частично или полностью освобождаться от платежей за пользование недрами и получать отсрочки от уплаты этих платежей. Решение о предоставлении отсрочек или об освобождении от платежей принимается органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами.

Органы представительной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливать дополнительные основания для освобождения отдельных категорий пользователей недр от платежей, поступающих в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации.

Нормативные правовые акты и решения органов государственной власти, создающие односторонние преимущества отдельным категориям пользователей недр, признаются недействительными на основании настоящего Закона в установленном порядке.

На деле, субъект федерации и его уполномоченные органы не заинтересованы в предоставлении отсрочек какому-либо пользователю, с одной стороны из-за сокращения поступлений в бюджет. а с другой стороны, опасаясь попадания в раздел о предоставлении односторонних преимуществ. Так, при проведении биологической рекультивации нарушенных земель на Черногорском разрезе руководству не удалось убедить уполномоченные органы в том, что проведении этих работ использовались отходы магнетитового обогащения в качестве подстилающего грунта рекультивируемой площади, а для производства почвенного субстрата - окисленные угли, селективно отобранные в процессе добычи. Недропользователь не получил ни полной, ни частичной отсрочки платежей.

3. Статья 41 определяет перечень платежей за пользование недрами.

Платежи взимаются за поиски, разведку месторождений полезных ископаемых, их добычу и пользование недрами в иных целях.

Размеры платежей за проведение поисковых и разведочных работ определяются в зависимости от экономико-географических условий, размера участка недр, вида полезных ископаемых, продолжительности работ, степени геологической изученности территории и степени риска. Эти платежи взимаются в форме разовых и (или) регулярных взносов за единицу использованного участка недр или площади. Размеры регулярных взносов, как правило, возрастают в зависимости от продолжительности проведения работ.

Размеры платежей за добычу полезных ископаемых, количества и качества его запасов, природно-географических горно-технических и экономических условий освоения и разработки месторождения, степени риска.

Платежи за добычу полезных ископаемых взимаются в форме разового, а также последующих регулярных платежей после начала добычи. Их размеры включаются в себестоимость добычи полезных ископаемых и определяются как доля от стоимости добытых полезных ископаемых и потерь при добыче, превышающих нормативы, устанавливаемые ежегодными планами горных работ, согласованными с органами государственного горного надзора. При этом, платежи за добычу полезных ископаемых с объемов сверхнормативных потерь взимаются в двойном размере.

Платежи за разведку полезного ископаемого в границах горного отвода, предоставленного пользователю недр для добычи этого полезного ископаемого, не взимаются.

Платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе для строительства и эксплуатации подземных сооружений, взимаются в форме разовых взносов и (или) регулярных платежей. Размеры этих платежей определяются в зависимости от размеров участка недр, предоставляемого в пользование, полезных свойств недр и степени экологической опасности при их использовании.

Порядок и условия взимания платежей за пользование недрами, критерии определения ставок устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами.

В качестве дополнительных документов при взимании платежей используется Положение о порядке и условиях взимания платежей за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28.10.92 г. №828.

4. Статья 42 определяет доли платежей за пользование недрами.

Платежи за пользование недрами поступают в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, соответствующие местные бюджеты.

В местные бюджеты поступают:

- платежи за поиски и разведку всех месторождений полезных ископаемых и платежи за добычу общераспространенных полезных ископаемых на территориях соответствующих районов и городов;
- платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, кроме общераспространенных.

В бюджеты субъектов федерации и в федеральный бюджет поступает часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, за исключением тех, плата за которые поступает в местные бюджеты.

Платежи за добычу углеводородного сырья распределяются следующим образом:

- местный бюджет - 30%;
- бюджет субъекта федерации - 30%;
- федеральный бюджет - 40%.

Платежи за добычу других полезных ископаемых распределяются следующим образом:

- местный бюджет - 50%;
- бюджет субъекта федерации - 25%;
- федеральный бюджет - 25%.

Распределение платежей за добычу полезных ископаемых из уникальных месторождений и групп месторождений федерального значения между бюджетами разных уровней может устанавливаться в иных пропорциях. Пропорции устанавливаются по соглашению всех заинтересованных сторон. В спорных случаях решение по этому вопросу принимает Федеральное Собрание Российской Федерации.

При пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов и этнических групп, часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов РФ, используется для социально-экономического развития этих групп и народов.

5. Статья 43 определяет формы внесения платы за пользование недрами.

Платежи за пользование недрами взимаются в формах:

- денежные платежи;
- части объема добытого минерального сырья или иной продукции, производимой пользователем недр;
- выполнения работ или предоставления услуг;
- зачета сумм предстоящих платежей в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты в качестве долевого вклада в уставный фонд создаваемого горного предприятия.

Форма внесения платы устанавливается в лицензии на пользование недрами.

Федеральным законом от 10 февраля 1999 года № 32-ФЗ статьей дополнена новой частью следующего содержания:

- формы взимания платежей за пользование недрами при исполнении соглашений о разделе продукции устанавливаются в соответствии с такими соглашениями;
- не допускается требование и принятие в качестве платы за пользование недрами радиоактивных и других материалов и продуктов, распоряжение которыми в соответствии с законодательством РФ входит в исключительное ведение РФ, а также услуг военного характера и информации, составляющей государственную тайну;
- не допускается требование предоставления информации, составляющей коммерческую тайну пользователя недр, в счет оплаты за пользование недрами;
- не допускается требование и принятие в качестве платежей радиоактивных и других продуктов, распоряжение которыми входит в исключительное ведение РФ,

Здесь следует сказать о том, что кроме денежных платежей в республике, практически, ничто не принимается в оплату за пользование недрами, так как все платежи планируемых на следующий за отчетным период и уже включены в план работ по ВМСБ.

6. Статья 48 и письмо МПР от 18 ноября 1996 года № ВО-61/3024 об утверждении Временных требований к содержанию геологических и экономических материалов, обосновывающих возможность частичного или полного освобождения недропользователей от платежей за пользование недрами определяют, что скидки могут предоставляться:

- пользователю недр, осуществляющему добычу дефицитного полезного ископаемого при низкой экономической эффективности разработки месторождения, объективно обусловленной и не связанной с нарушениями условий рационального использования разведанных запасов;
- пользователю недр, осуществляющему добычу полезного ископаемого из остаточных запасов пониженного качества, за исключением случаев ухудшения качества запасов полезного ископаемого в результате выборочной отработки месторождения.

Решение об установлении скидки за истощение недр и о ее размерах принимается

органами, предоставляющими лицензии на пользование недрами.

Фактически, в республике нет добычи дефицитных полезных ископаемых (само понятие о дефицитности требует тщательной проработки), а определение пониженного качества остаточных запасов по какому-то рудному телу, пласту или линзе требует вызова на место обнаружения специалистов уполномоченного органа, чья оперативность может быть связана только с их заинтересованностью в установлении уже утвержденных по количеству и качеству запасов и переоформления всех документов.

7. Статья 44 и Инструкция Госналогслужбы РФ от 31 декабря 1996 года № 44 определяют отчисления на ВМСБ:

- пользователи недр, осуществляющие добычу всех видов полезных ископаемых, разведанных за счет государственных средств, производят отчисления на ВМСБ;
- ставки отчислений устанавливаются в размерах, обеспечивающих необходимые затраты на ВМСБ РФ и являются едиными для всех пользователей недр, добывающих данный вид минерального сырья;
- размеры отчислений на ВМСБ устанавливаются федеральным Собранием РФ по представлению Правительства РФ.

Письмом МНС от 14 февраля 2001 года 3 ВТ-0-04/137 размеры отчислений на ВМСБ определяются как доля стоимости фактически добытых полезных ископаемых.

Кроме того Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 1999 года №1213 определено, что часть суммы отчислений на ВМСБ в размере 0,5-1,5% направляется на выплату вознаграждения за открытие и разведку месторождений полезных ископаемых. Вместе с тем, до сих пор нет никаких изменений в процедуре определения открытия месторождения полезного ископаемого, которые бы способствовали оперативному определению и выплате вознаграждения, а десятки и сотни уже разведанных, но неотрабатываемых месторождений, не окупают государственных затрат и не способствуют оплате труда открывателей.

Совместный Приказ Государственной налоговой службы РФ № ВА-3-04/87 и Федерального горного и промышленного надзора России № 151 от 8 октября 1996 года "Об усилении взаимодействия налоговых органов и органов государственного горного надзора регламентирует комплекс мер по оперативному взаимодействию налоговых инспекций РФ и округов Госгортехнадзора России, по учету потерь полезных ископаемых и их отнесению к сверхнормативным, ужесточения системы учета движения полезных ископаемых, качеству проектов горно-технических работ и их независимой экспертизе, условиям взимания платежей, развитию систем мониторинга, исключения дублирования.

Однако, как и во всех предыдущих документах нет разработанных механизмов компенсаций или льгот по платежам (уже декларированным в выше перечисленных документах) за проведенные работы по использованию вторичных ресурсов, биологической рекультивации нарушенных земель и возвращению их в первоначальное пользование.

Методические Указания по контролю за технической обоснованностью расчетов платежей при пользовании недрами от 10 декабря 1998 года № 76 (№РД-07-261-98) определяют систему мер по определению добычи полезных ископаемых и их потерь, учету и разрешению разногласий, методике контрольных работ с приложениями перечня основных форм федерального государственного статистического наблюдения по учету запасов полезных ископаемых горнодобывающими предприятиями и перечня основных нормативных документов, регламентирующих ведение геолого-маркшейдерского учета при добыче полезных ископаемых.

Как видно из нормативной базы налогообложения горнорудной промышленности, она вполне достаточна для снятия большинства вопросов о платежах за пользование недрами, однако не отработаны механизмы передачи части минерального сырья в счет оплаты за пользование недрами (кроме Договоров о разделе продукции), так как не

отработан механизм реализации государственными уполномоченными органами полученного в счет платежей минерального сырья. Кроме того, отсутствие достаточной базы полного аффинажа не стимулирует добычу драгоценных металлов, в частности - золота.

Охрана окружающей среды.

В эпоху научно - технической революции деятельность человека приобретает масштаб геоэкологических процессов, приводит к изменению естественных биогеохимических циклов на земле, нарушению экологического равновесия в биосфере, что в свою очередь сказывается на самом человеке. Последнее обусловило в настоящее время перенос акцента с охраны природных ресурсов на охрану здоровья человека как главного ресурса и двигателя прогресса. Уровень здоровья человека в значительной степени зависит от качества среды его обитания. По оценкам многих авторов факторы окружающей среды в 20 – 25 % определяют состояние здоровья и находятся на втором месте после образа жизни.

Воздействие на геологическую среду горнодобывающих предприятий (предприятий первой группы природопользователей) заключается в переработке горных пород, в извлечении из них полезных компонентов, зачастую связаны с нарушением целостности массива пород до глубины 200-250 метров, в устройстве отвалов переработанной горной массы, часто обладающей специфическими свойствами, а также развитие депрессионных воронок в подземных водах, в пределах которых происходит изменение их гидродинамического и гидрохимического режимов.

При разработке месторождений каменного угля, в последнее время, остро встал вопрос о самовозгорании углей и углесодержащих пород в горных выработках и отвалах.

На разрезе “Изыхский” для предотвращения дальнейшего самовозгорания углей производилась отдельная (селективная) выемка наиболее углистых пород (в основном, углистых аргиллитов) пород вскрыши и их захоронение под инертными породами, однако, такие меры не всегда способствуют решению поставленной задачи, так как отсутствие какой бы то ни было биологической рекультивации (отвалы достаточно ландшафтно оположены и оставлены под самозарастание) не дает основания для утверждения о полном исключении новых возгораний.

Вторая группа природопользователей: предприятия энергетического (Саяно-Шушенская и Майнская ГЭС, Абаканская ТЭЦ, ТЭЦ Черногорска, Саяногорска, Сорска, Абазы и мелкие котельные), машиностроительного комплекса (АО “Абаканвагонмаш”, опытно-экспериментальный завод), черной и цветной металлургии (Саянский алюминиевый завод, Туимский ОЦМ, сталелитейный и литейно-механический заводы), микробиологической промышленности (АО “Мибиэк”), сельскохозяйственного комплекса (оросительные системы, птицефабрики, свинокомплексы, животноводческие комплексы, тепличные хозяйства, маслосырзаводы, мясокомбинаты) воздействуют на геологическую среду обширным площадным характером, хотя глубина его измеряется первыми десятками метров.

Изменения геологической среды заключаются в следующем:

- загрязнение зоны аэрации и подземных вод нефтепродуктами, тяжелыми металлами, нитратами, аммиаком, фтором;
- подъем уровней грунтовых вод;
- засоление зоны аэрации и увеличение минерализации подземных вод.

Более всего геологическая среда изменена в районе Абакано-Черногорской промышленной агломерации в районе города Саяногорска.

Если в Саяногорске влияние добычи и переработки камнеобрабатывающих предприятий на общую запыленность городских и пригородных территорий не столь велика, то в Абакане, Черногорске и в Усть-Абакане углесодержащая пыль Черногорского и Изыхского разрезов нередко после продолжительных сезонных (весенних и осенних) ветров покрывает поверхность территорий городов, населенных пунктов и автомобильных дорог, по которым уголь вывозится в открытых кузовах автосамосвалов.

При золотодобыче до восьмидесятых годов прошлого столетия широко

применялась ртуть. Загрязнение горной массы ртутью отмечается на всех старых разработках. Следует отметить, что степень экологической опасности ртутного загрязнения оценена неоднозначно, имеющиеся исследования базируются на малом объеме фактического материала, а сделанные выводы зачастую имеют конъюнктурный характер. В Хакасии проводится планомерная комплексная оценка не только ртутного загрязнения, но и оценка последствий недропользования по всем рудным районам республики.

В целом по всей территории республики из геологических проблем на ведущую роль выдвигается проблема ведения мониторинга геологической и водной Среды.

В 2000 году на территории республики проводился мониторинг подземных вод по наблюдательной сети состоящей из 269 скважин на 29 постах, в том числе 115 скважин (16 постов) образуют опорную федеральную сеть. 154 скважины (13 постов) - территориальную наблюдательную сеть. Наблюдательная сеть из 225 скважин принадлежит Хакасскому республиканскому управлению инженерной защиты (ХРУИЗ), при пересмотре переведена в статус ведомственной сети. К ведомственной сети также относятся 138 скважин, наблюдения по которым проводит Хакасская гидрогеолого-мелиоративная партия Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ.

Таким образом, ведомственная сеть состоит из 363 скважин. Объектная наблюдательная сеть на 01.01.2001 года состоит из 166 скважин и 1 родника, расположенных в 28 пунктах, в том числе и на 5 промплощадках; на объектах недро- и природопользования, в том числе: СаАЗ - 26 скважин; АО "Абаканская ТЭЦ - 12 скважин; золотодобывающая компания "Золотая звезда" - 14 скважин; Абаканская нефтебаза - 38 скважин.

В 2000 году объектная наблюдательная сеть увеличилась на 42 скважины, расположенные, в основном, на частных АЗС и складах ГСМ промышленных предприятий.

Всего по состоянию на 01.01.2001 года на территории Республики Хакасия выявлено 97 очагов загрязнения подземных вод.

Местоположение очагов загрязнения подземных вод, источники загрязнения, загрязняющие вещества и интенсивность загрязнения подземных вод приведены в таблице и на рисунке в конце главы.

Таким образом, по состоянию на 01.01.2001 года на территории Республики Хакасия выявлено 97 очагов загрязнения подземных вод, интенсивность которых по отдельным показателям изменяется от 1.3. до 137 ПДК.

Источниками загрязнения подземных вод являются нефтебазы и АЗС, шламо- и пруды-накопители, очистные сооружения, животноводческие хозяйства, предприятия горнодобывающей промышленности и их обслуживающие предприятия, фильтрующие септики хозяйственно-бытовых нужд сбросы на рельеф сточных и дренажных вод и др.

Загрязняющими веществами являются нефтепродукты, нитраты (после буровзрывных работ и увлажнения остатков ВВ), аммоний, тяжелые металлы (в том числе и в составе пыли), сульфаты, хлориды, соли кальция, магния, фтор, железо и марганец (вымываемые из пород вскрыши сначала на поверхность, а затем - в подземные воды).

Отдельно следует сказать о вымывании горящих угольных отвалов, когда на выходе из почвенных трещин вследствие низких зимних температур образуются серные агрегаты, смываемые тальми водами на поверхность и в подземные горизонты.

Ведение локального мониторинга большинством предприятий недро- и водопользователей (в основном по экономическим причинам) находится в стадии становления и не позволяет в настоящее время достаточно полно выявить все источники и очаги загрязнения подземных вод, весь перечень загрязняющих их веществ.

Существующие наблюдательные посты за состоянием подземных и

поверхностных вод являются, как правило, региональными и не призваны решать задачи объектного мониторинга.

Работы по геологическому изучению и охране геологической среды в 2000 году проводились по направлениям:

- изучение состояния и динамики изменения подземных вод и ЭГП в природных условиях и под влиянием техногенного воздействия;
- работы по совершенствованию и развитию системы мониторинга и устранению негативного влияния недропользования на геологическую среду;
- оценка состояния подземных вод и ЭГП на крупных объектах недропользования;
- работы по укреплению и развитию минерально-сырьевой базы Республики Хакасия;
- рациональное и комплексное освоение минерально-сырьевой базы Республики Хакасия.

Своевременное предупреждение возникновения негативных процессов изменения геологической среды возможно при учете закономерностей протекания природных процессов, а также на основе нормирования хозяйственной деятельности в управлении рациональным использованием природных ресурсов. Необходимая информация для решения этих задач требует функционирования постоянно действующей службы регулярного изучения, анализа, оценки и прогноза изменений состояния геологической среды а также оповещения органов управления природопользованием и населения об этих изменениях, с рекомендациями мер по недопущению или сокращению и преодолению негативных последствий (в том числе экономического ущерба), то есть службы мониторинга геологической среды.

Работы по изучению режима подземных вод, а также контролю за их охраной от истощения и загрязнения на территории Республики Хакасия проводятся с начала 60-ых годов.

В дальнейшем планируется совершенствование сети и методики государственного мониторинга, а также введение в практику хозяйственной деятельности проведения мониторинга каждым природопользователем за счет собственных средств.

Ввиду того, что государственный мониторинг геологической среды является базовой подсистемой ЕГСЭМ и функционирует во взаимосвязи с мониторингами атмосферы, поверхностных вод, земель, почв, растительного и животного мира, вопросы взаимодействия территориального центра ГМГС с другими подсистемами ЕГСЭМ территориального уровня приобретают особую значимость для его полноценного функционирования.

Порядок обмена и характер информации, составление совместных планов работ с Комитетом по ГО и ЧС при правительстве республики, Хакасским ЦГСМ, государственным комитетом по охране окружающей среды РХ, СибНИИПИЗиМ.

В 2000 году продолжены работы по мониторингу экзогенных геологических процессов. Для создания мониторинговой сети проводились работы по инженерно-геологическому обследованию территории республики, по изучению геоэкологического состояния геологической среды, совершенствованию и развитию системы мониторинга и устранению негативного влияния недропользования на 19 объектах, которые можно условно разделить на три группы:

- оценка влияния природопользования на геологическую среду (3 объекта);
- оценка влияния недропользования на геологическую среду (13 объектов);
- геоэкологическое картирование (2 объекта).

По первой группе проводились работы по оценке экологогеологической ситуации Абакано-Черногорской городской агломерации, начато геоэкологическое обследование зон горно-санитарной охраны минеральных озер Республики Хакасия.

По второй группе объектов выполнялась комплексная эколого-геологическая оценка последствий недропользования в зонах влияния горно-добычных предприятий республики, создавались мониторинговые сети и велся мониторинг на объектах недропользования.

Продолжались работы по изучению последствий применения ртути при золотодобыче в Коммунар-Балахчинском, Анзас-Казасском и Саралинском золоторудных районах, проводилась оценка влияния угледобычи в целом в Минусинском каменноугольном бассейне и на отдельных угледобывающих объектах (разрезы: Черногорский, Степной, Абаканский, Бейский), а также горнорудных предприятий (Сорского молибденового комбината, Тейского рудоуправления).

По третьей группе объектов продолжены геоэкологические исследования и картирование масштаба 1 : 200 000 в пределах листов государственного разграфирования в районах городов Абакан и Саяногорск.

Для укрепления и развития минерально-сырьевой базы Республики Хакасия в 2000 году в соответствии с Программой геологоразведочных работ, планируется проведение работ на 120 объектах.

Работы по рациональному комплексному освоению месторождений полезных ископаемых включают в себя лицензирование объектов недропользования, контроль за выполнением недропользователем лицензионных соглашений, ведение государственного учета фонда недр, которые входят в функциональные обязанности Комитета природных ресурсов по Республике Хакасия и им выполняются.

Кроме того, на каждом объекте при выдаче лицензий предусматривается применение новейших технологий, приносящих наименьший урон окружающей среде.

Оценка здоровья среды

1. Гигиена атмосферного воздуха

В крупных городах России, где уже имеются институты медико-экологических проблем и оценки риска здоровью, центры экологической эпидемиологии, экологической безопасности, прикладываются большие усилия для изучения рисков нарушения здоровья различных групп населения под влиянием атмосферного загрязнения. При помощи корреляционного анализа удалось установить, что наиболее детерминированные связи с факторами загрязнения атмосферного воздуха имеют болезни органов дыхания, особенно острые респираторные инфекции, бронхит, пневмония, бронхиальная астма. Результаты исчисления регрессий зависимости указанных выше патологических состояний детей показали, что наиболее распространенными в изученных условиях являются заболевания, прямо или косвенно возникающие под воздействием пыли, сернистого ангидрида, диоксида азота.

В атмосферный воздух городов и населенных пунктов Республики Хакасия от стационарных источников и автотранспорта в 2000 году поступило около 170 тысяч тонн загрязняющих веществ. Основная часть учтенных выбросов сосредоточена в городах республики: Абакан, Саяногорск, Черногорск, а также поселке Усть-Абакан.

Несмотря на некоторое снижение количества выбрасываемых загрязняющих веществ в атмосферу в 2000 году, уровень загрязнения атмосферы городов остается высоким. Спад экономики значительно не повлиял на улучшение состояния атмосферного воздуха. Основными причинами этого являются большое количество дней с неблагоприятными метеоусловиями для рассеивания выбросов в атмосфере, нестабильная работа предприятий и т. д.

Климат в республике резко континентальный, с достаточно суровой зимой и теплым летом. В холодный период года над большей частью Восточной Сибири устанавливается область высокого давления – Сибирский антициклон, благодаря чему в

первой половине зимы получают широкое развитие процессы выхолаживания, которые с учетом особенностей рельефа республики обуславливают низкие зимние температуры воздуха и почвы. Во второй половине зимы преобладает малооблачная погода со слабыми ветрами и малым количеством осадков.

Характерной особенностью климата республики являются часто повторяющиеся температурные инверсии, особенно в холодное время года (50 - 80%), играющие важную роль в формировании застойных явлений. Максимальная мощность инверсий в зимний период достигает порядка 3 километров и более. Таким образом, из-за таких метеорологических факторов как инверсии, большая повторяемость застоев воздуха и слабых ветров (в среднем 2 м/сек.), наличие туманов, преобладание незначительных осадков, способствующих накопления примесей, потенциал загрязнения атмосферы республики значителен.

Контроль за загрязнением атмосферного воздуха в республике осуществляется Государственной службой наблюдения за состоянием окружающей среды в г. Абакан, г. Саяногорске, г. Черногорске, пос. Усть-Абакан, где проживает более 70% населения, на 5 стационарных постах. Методическое руководство сетью осуществлялось Красноярским Центром по мониторингу загрязнения окружающей среды Среднесибирского УГМС.

1.1. Состояние атмосферного воздуха в г. Абакан

Основной вклад в выбросы загрязняющих веществ в атмосферу вносят следующие предприятия г. Абакан:

- Абаканская ТЭЦ;
- Абаканские тепловые сети;
- ООО АПК “МаВР”;

Вклад автотранспорта в выбросы загрязняющих веществ в атмосферу составляет 72 %.

Пыль. Среднегодовая концентрация составила 0,85 ПДК с.с.. По территории города наибольший уровень загрязнения отмечался в центральной части города. Максимальная концентрация - 0,700 (1,4 ПДК м.р.).

Диоксид серы. Среднегодовая концентрация составила 0,2 ПДК с.с., максимальная из разовых концентраций 0,1 ПДК м.р.

Диоксид и оксид азота. Среднегодовые концентрации составили 0,2 - 0,4 ПДК с.с., максимальная концентрация диоксида азота — 0,9 ПДК м.р., оксида азота - 0,18 ПДК м.р.

Оксид углерода. Среднегодовая концентрация составила 0,7 ПДК с.с., максимальная из разовых - 1,2 ПДК м.р.

Бенз(а)пирен. Среднегодовая концентрация составила 2,19 ПДК с.с., максимальная - 7,4 ПДК с.с.

Специфические примеси. Наблюдения проводятся по сероводороду и фенолу. Среднегодовые и разовые концентрации сероводорода и фенола не превышали санитарных норм.

Уровень загрязнения атмосферного воздуха высокий ($ИЗА_5 = 7,87$). Основной вклад в уровень загрязнения атмосферы города вносит бенз(а)пирен.

1.2 Состояние атмосферного воздуха в г. Черногорск

Основной вклад в выбросы загрязняющих веществ в атмосферу вносят следующие предприятия г. Черногорск:

- АО “Искож”;
- ОАО “Черногорское энергоуправление”;
- АО “СиТекс”;
- Черногорский завод АТИ;

— МУП “Энергетик”.

Вклад автомобильного транспорта в выбросы загрязняющих веществ в атмосферу составляет 42%.

Пыль. Средняя концентрация составила 1,1 ПДК с.с., максимальная концентрация - 1,8 ПДК м.р.

Диоксид серы. Среднегодовая концентрация составила 0,2 ПДК с.с., максимальная концентрация — 0,08 ПДК м.р.

Оксид углерода. Среднегодовая концентрация 0,8 ПДК с.с., максимальная — 1,2 ПДК м.р.

Диоксид азота. Среднегодовая концентрация составила 0,5 ПДК с.с., максимальная концентрация - 0,8 ПДК м.р.

Сероводород, фенол. Уровень загрязнения фенолом низкий. Средние и разовые концентрации не превышали санитарно-гигиенических нормативов.

Бенз(а)пирен. Средняя концентрация составила 4 ПДК с.с., максимальная из среднемесячных — 9,8 ПДК с.с.

Уровень загрязнения атмосферного воздуха высокий ($ИЗА_5 = 13,31$). По сравнению с 1998 годом ($ИЗА_5 = 7,37$) уровень загрязнения резко увеличился за счет увеличения выбросов бенз(а)пирена.

1.3 Состояние атмосферного воздуха в г. Саяногорск

Основной вклад в выбросы загрязняющих веществ в атмосферу вносят следующие предприятия г. Саяногорск:

— ОАО “Саянский алюминиевый завод”;

— ТОО “Тепловик”;

— АО “Саянмрамор”.

Пыль. Среднегодовая концентрация составила 0,4 ПДК с.с., максимальная концентрация - 0,4 ПДК м.р.

Диоксид серы. Среднегодовая концентрация составила 0,18 ПДК с.с., максимальная концентрация - 0,08 ПДК м.р.

Диоксид азота. Средняя за год концентрация составила 0,35 ПДК с.с., максимальная - 0,8 ПДК м.р.

Бенз(а)пирен. Среднегодовой уровень загрязнения высокий - 1,35 ПДК с.с., максимальная из среднемесячных концентраций наблюдалась в зимние месяцы - 5,4 ПДК с.с.

Фтористый водород, твердые фториды. Среднегодовые и разовые концентрации не превышали санитарно-гигиенических нормативов. Фтористый водород - 0,7 ПДК с.с. и 0,8 ПДК м.р., твердые фториды - 0,17 ПДК с.с. и 0,10 ПДК м.р.

Формальдегид. Среднегодовая концентрация составила 1,2 ПДК с.с., максимальная концентрация - 0,5 ПДК м.р.

Уровень загрязнения атмосферного воздуха повышенный ($ИЗА_5 = 4,33$).

2. Санитарное состояние водных объектов

В последние годы в Республике Хакасия качество воды, подаваемое населению, остается стабильным и имеет тенденцию к улучшению. Хотя на отдельных территориях качество воды остается низким. Качество воды водоемов в пунктах водопользования по микробиологическим показателям улучшилось: в первой категории отсутствуют нестандартные анализы в 2000 году против 2,7% в 1999 году; по пунктам второй категории – 4,7 % против 5,2 % (табл. 1). По санитарно – химическим показателям имеется та же тенденция: 7,6% в 1999 г. и 0,5% в 2000г. Вместе с тем в водоемах Аскизского района доля нестандартных анализов по микробиологическим показателям достигает 30%.

Таблица 1

Динамика качества воды водоемов за 1996 – 2000 гг.

	1996	1997	1998	1999	2000
Уд. вес неуд. проб на пунктах 1 категории водопользования по бактер. Показателям, %	4,6	5,7	4,1	2,7	0
- по химич. Показателям, %	0	0	0	0	5,2
Уд. вес неуд. проб на пунктах 2 категории водопользования по бактер. Показателям, %	10,2	4,2	4,1	5,2	4,7
- по химич. Показателям, %	23,7	2,5	0,79	7,6	0,5

Несмотря на улучшение качества воды водоемов и уменьшение количества сбрасываемых в водоемы неочищенных сточных вод, на отдельных территориях наблюдается ухудшение качества воды водоемов по санитарно – химическим показателям. Это р. Тея, где отмечается увеличение количества минеральных веществ в 1,5 раза, БПКполн. в 2 раза; в р. Сора увеличение БПКполн. в 1,5 раза, уменьшение прозрачности – в 2 раза; в р. Аскиз – увеличение БПКполн. в 1,5 раза, снижение прозрачности – в 2 раза. Низкое качество воды водоемов вышеуказанных территорий объясняется низкой эффективностью работы канализационных очистных сооружений, несоответствие расхода воды их мощности. В аварийном состоянии находятся очистные сооружения п. Верхняя Тея, перегружены сооружения с. Аскиз, неэффективно работают сооружения в п. Шира, разрушены очистные сооружения в с. Сов. Хакасия. До настоящего времени отсутствуют канализационные очистные сооружения в п.п. Бея, Боград, Копьево, где сточные воды без очистки сбрасываются на рельеф или в выгреб. Министерством по градостроительной и жилищной политике при Правительстве Республике Хакасия предусмотрено в 2001 году проектирование и строительство очистных сооружений в п. Копьево. Кроме того, на действующих очистных сооружениях обеззараживание воды осуществляется при помощи жидкого хлора и хлорсодержащих препаратов. Другие современные методы дезинфекции воды отсутствуют. Периодически отмечаются перебои в обеззараживании воды из-за отсутствия хлора. В результате сброса недостаточно очищенных и неочищенных сточных вод в водоемы и на рельеф в республике отмечается ухудшение качества воды поверхностных источников водоснабжения по санитарно – химическим показателям, особенно по содержанию нитратов и органолептическим показателям. Ухудшилось качество воды по микробиологическим показателям в Ширинском районе. Высокий процент нестандартных анализов воды по санитарно – химическим показателям отмечается в Усть – Абаканском районе, где 25% воды не отвечает санитарным требованиям из-за высокой жесткости, наличие нитратов.

Таблица 2

Удельный вес проб воды источников централизованного водоснабжения, не отвечающих гигиеническим требованиям (%) за 1996 – 2000 гг.

	1996	1997	1998	1999	2000
Все источники:					
Сан-хим. показатели	14,1	8,3	7,6	18,4	9,2
Микробиологические					

показатели	9,7	4,6	7,8	4.2	3,7
Из них поверхностные:					
Сан.-хим. показатели	0	0	0	0	14,2
Микробиологические показатели	0,11	0,28	0,44	0,12	5.0

Кроме того, низкое качество воды в отдельных водоисточниках обусловлено их низким санитарным состоянием, так из 167 источников хозяйственно - питьевого водоснабжения 67 (40,1%) не отвечают санитарным требованиям из-за отсутствия зон санитарной охраны, загрязнения прилегающей территории бытовыми и производственными отходами (Аскизский, Бейский, Богградский, Орджоникидзевский районы, с.с. Таштып, Н-Марьясово, Имек и др.). На территории республики действует 142 водопровода, из них 37 коммунальных и 105 ведомственных. Четыре водопровода используют воду открытых водоемов (п. п. Майна, Черемушки, Приисковый, курорт "Озеро Шира"), где на трех из них водоподготовка проводится по усеченной схеме (только фильтрация). В п. Приисковый вода непосредственно поступает населению. В республике качество воды по санитарно-химическим показателям несколько улучшилось в основном по ведомственным водопроводам и по микробиологическим показателям в коммунальных водопроводах, в тоже время ухудшилось качество воды по микробиологии.

Таблица 3.

Качество питьевой воды коммунальных и ведомственных водопроводов (% проб, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормативам)

Водопроводы	По сан. – хим. показателям					По микробиологическим показателям				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
коммунальные	4,7	6,3	7,5	3,6	5,4	8,4	8,9	5,5	6,5	4,9
ведомственные	13,7	19,6	8,4	6,8	5,2	8,6	9,1	8,5	2,8	10,0

Нестандартные пробы воды по санитарно-химическим показателям обусловлены солями жесткости, железом, нитратами. Наличие солей тяжелых металлов в источниках водоснабжения и в водопроводах не установлены. В Республике Хакасия отмечается недостаток фтора, концентрация которого не превышает 0,3-0,5 мг/л, хотя в отдельных населенных пунктах Усть-Абаканского района его содержание достигает 2,0 мг/л (при норме 0,7-1,2 мг/л): Красноозерное, Опытное.

Низкое качество воды по микробиологическим показателям (п. Копьево, с. Бея, п. Шира, с. Сов. Хакасия, п. Приисковый и др.) обусловлено низким техническим состоянием водопроводных сетей и сооружений. Подавляющая часть которых имеет износ до 60-100%, в результате чего ежегодно регистрируется более 300 аварий, устранение которых растягивается до 2-х и более месяцев, что способствует вторичному загрязнению воды. 15-50 % водоразборных колонок бездействует, особенно в сельской местности (В.Тея, Н.Марьясово, Калинино и др.). Кроме того, 15,5% населения используют воду из 249 источников децентрализованного водоснабжения, санитарно-техническое состояние 18% которых не отвечает санитарным требованиям.

Несмотря на низкое качество воды, поступающей населению, только 9 % водопроводов имеют оборудование для обеззараживания воды, технические возможности которых не соответствуют потребностям. В частности, необходимо дополнительное обеззараживание воды озоном в гг. Абакане и Черногорске для устранения вирусного загрязнения. В связи с недостаточной надежностью качества воды, требуется устройство обеззараживающих установок в п.п. Копьево, Приисковский Орджоникидзевского района, с.с. Кирово, Изыхские Копи Алтайского района, с.с. Таштып, Боград и др. Требуют реконструкции хлораторные в г. Абакане, длительное время не заканчивается строительство хлораторной в г. Черногорске. До настоящего времени не решен вопрос о строительстве базисного склада хлора для снабжения систем водоснабжения и канализации Республики Хакасия.

У владельцев водопроводных сооружений крайне недостаточна лабораторная база по контролю за качеством питьевой воды, производственные лаборатории имеются только у 4,2% водопроводов (Абакан, Саяногорск, п.п. Майна, Черемушки). Контроль качества воды осуществляют ЦГСЭН в городах и районах республики. Лаборатории не имеют возможности проводить исследования на селен, бор, бериллий, барий, бенз(а)пирен.

3. Санитарное состояние почвы

Почва является одним из основных источников жизни человека, так и единственным местом для захоронения продуктов жизнедеятельности. Количество бытовых и производственных отходов постоянно увеличивается. В 2000 г. в республике было зарегистрировано более 3866,2 тыс. тонн отходов производства и потребления, из них 10241,6 тонн отходов 1 и 2 классов опасности. Утилизация бытовых отходов осуществляется на 118 полигонах, санитарно – техническое состояние которых в основном неудовлетворительное, особенно в сельской местности. Большинство мест захоронения бытовых и производственных отходов не утверждены главами местного самоуправления. Нарушаются санитарные правила содержания полигонов, за исключением Абакано – Черногорского промузла и г. Саяногорска, где утилизация отходов в значительной степени соответствует санитарным требованиям, хотя реконструкция полигона Абакано – Черногорского промузла до настоящего времени не закончена. Не выполнены нагорные канавы, блок хозяйственно – бытовых помещений, ванны для дезинфекции транспорта. Ни на одном полигоне не проводятся лабораторные исследования по контролю за состоянием окружающей среды. В республике отмечается недостаток транспорта для перевозки отходов и тракторов для послойного захоронения отходов на полигонах.

В то же время утилизация промышленных отходов республики не решена. В настоящее время все производственные отходы 3 и 4 классов опасности складываются на полигонах бытовых отходов в качестве изолирующих слоев. Единственным предприятием республики, которое полностью утилизирует свои отходы на собственном полигоне промышленных отходов, является Саянский алюминиевый завод. Остальные предприятия хранят отходы 1 и 2 классов опасности на своей территории. Люминесцентные лампы, относящиеся к отходам 1 класса опасности, транспортируются в г. Красноярск на специализированное предприятие по утилизации данного вида отходов. Большой проблемой является утилизация запрещенных или не пригодных к применению пестицидов, которые хранятся на территории предприятий.

В результате лабораторного контроля за качеством почвы 4,6% проб не отвечает санитарным требованиям по санитарно-химическим показателям, 12,5% проб почвы не отвечают требованиям из-за высокого содержания пестицидов. Присутствие пестицидов

в почве населенных мест выше ПДК отмечалось в 5% проб. Наличие гельминтов отмечалось в 3,4 % проб. В почве жилой застройки гельминты обнаруживались в 3,8 % проб.

В 1992-1995 гг. Южной геофизической экспедицией были проведены эколого-геохимические съемки в гг. Черногорске, Абакане, Сорске. Проведенные исследования показали в городах наличие техногенных геохимических аномалий, так в г. Абакане цинк образует группу крупных аномалий в южной жилой части города, за железной дорогой, включая улицы Мира, Павших Коммунаров, Цукановой и др. Свинец имеет большое распространение в п. МПС с концентрацией 300-3000 мг\кг (10-100 ПДК). Основными поставщиками тяжелых металлов являются котельные, промышленные предприятия, автотранспорт.

4. Нормативно-правовая база

Одним из существенных факторов здоровья среды является состояние нормативно-правовой базы. Так, обнаруживаются несоответствия законодательной базы республики и федерального законодательства.

1. К Конституции Республики Хакасия:

1.1. Положение части 2 ст. 10 Конституции РХ: “На территории Республики Хакасия

не допускается захоронение экологически вредных отходов производства, доставленных из за пределов Республики Хакасия”.

1.2. В ст. 32 Конституции РХ (“Граждане и их объединения вправе иметь в частной

собственности землю. Условия и порядок пользования землей и другими природными ресурсами определяются на основе закона”) должно быть уточнено: “на основе федерального закона”, что будет соответствовать с ч. 3 ст. 36 Конституции РФ.

2. К Закону РХ “Об охране окружающей природной среды в Республике Хакасия”:

2.1. Исключить из ст. 12 обязанность граждан “выявлять древние системы культов природы..”, а из других названных здесь же обязанностей исключить словосочетание “система культов природы” как не приемлемое для изложения статьи закона.

2.2. Привести в соответствие с федеральным законодательством статьи 17 и 18, регулирующие лицензирование природопользования, порядок и условия предоставления прав природопользования.

Исключить из ст. 17 положение об изъятии дохода от деятельности, осуществляемой без лицензий (разрешений) на использование природных ресурсов и загрязнение окружающей природной среды, и о штрафе в размере полученного дохода, как противоречащее ст. 24 КоАП РСФСР и другому федеральному законодательству.

2.3. Отредактировать ст.20:

- в части права Совета Министров РХ индексировать нормативные платы за природные ресурсы - с учетом различий в порядке установления нормативов (ставок) платы за различные природные ресурсы и с точки зрения компетенции органов исполнительной и законодательной власти субъектов федерации;

- в части освобождения от платежа за право пользования природными ресурсами собственников, владельцев земельных участков - с учетом различий прав этих лиц применительно к видам ресурсов, находящихся на участке.

2.4. Исключить из ст. 33 положение об учете мнения схода или референдума граждан в заключениях общественной экологической экспертизы, поскольку участие населения в принятии экологически значимых решений в названных формах непосредственной демократии происходит независимо от проведения/непроведения общественной экологической экспертизы, имеет свою законодательную основу и другие задачи.

2.5. Исключить из ст. 44 запрет на ввоз в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других регионов, как не соответствующий Конституции РФ (п. “и” ст. 71, ст. 8, 74).

2.6. Привести в соответствие ст. 68 с КоАП РСФСР, ст. 84 Закона РСФСР “Об охране окружающей природной среды”, ст. 36 ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях” путем исключения установленной в ней санкции для юридических лиц (для двух дополнительных составов, которых нет в федеральном законодательстве, эту санкцию можно оставить), а также путем исключения состава “нарушение установленного режима особо охраняемых природных территорий и объектов” применительно к гражданам и должностным лицам.

2.7. Исключить из Закона ст. 73 “Возмещение вреда, причиненного объектам историко-культурного наследия” как принадлежащую к другой отрасли законодательства.

3. К Закону РХ “О лесе”:

Большая часть Закона РХ “О лесе”, принятого до Лесного кодекса РФ, фактически утратила силу и не может применяться для регулирования лесных отношений на территории республики.

3.1. В ч. 1 ст. 2 после слов “все леса” должно быть уточнено, согласно ст. 7 ЛК РФ: “за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов (поселений)”.

3.2. Привести ст. 6 и 7 в соответствие федеральному лесному законодательству (ст. 34 ЛК РФ) в части порядка принятия решения о передаче лесного фонда в аренду и компетенции лесхоза в процедуре предоставления.

3.3. Исключить ряд статей (ст. 10,11 и др.) о функциях владельцев лесного фонда.

3.4. Исключить ч. 2 ст. 22 Закона в соответствие с ч. 2 ст. 63 ЛК РФ в части направления платы, взимаемой при переводе лесных земель в нелесные, лесхозу (а не в районный, городской бюджет) на возмещение потерь лесного хозяйства.

3.5. Внести исправление в ст. 28 по сроку аренды - 49 лет вместо 50 лет, согласно ст. 31 ЛК РФ.

3.6. Привести ст. 33 Закона в соответствие со ст. 34 ЛК РФ и с Положением об аренде участков лесного фонда (утв. постановлением Правительства РФ от 24 марта 1998 года № 345) в части органов, предоставляющих участки лесного фонда в аренду.

3.7. Порядок прекращения права пользования лесным фондом (ст. 40) привести в соответствие порядку, изложенному в ст.29 ЛК РФ, а основания досрочного прекращения

права лесопользования, его ограничения или приостановления (ст. 39) - статьям 26, 27, 28 ЛК РФ.

3.8. Ст. 66 “Особенности лесопользования в лесах сельскохозяйственных формирований” привести в соответствие ст. 130 ЛК РФ, Положению об использовании, охране, защите лесного фонда и воспроизводстве лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций (утв.

постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 года № 1601), Положению о предоставлении участков лесного фонда в безвозмездное пользование (утв. постановлением Правительства РФ от 18 февраля 1998 года № 224).

3.9. Раздел V “Финансовые стороны лесных отношений” привести в соответствие с главами 13,14 ЛК РФ в части платежей и их распределения, а также финансирования расходов на государственное управление в области использования, охраны лесного фонда.

3.10. В статье 93 оставить только виды лесонарушений, не закрепленные в КоАП РСФСР или другом федеральном законодательстве, и дополнить ее санкциями. В существующем виде норма не имеет правового смысла.

3.11. Привести статью 96 в соответствие со ст. 111 ЛК РФ, а также с общими положениями гражданского законодательства о возмещении вреда.

4. К Закону РХ “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Республике Хакасия”.

В Законе целесообразно установить:

- порядок обеспечения населения, органов государственной власти, органов местного самоуправления информацией в области защиты населения и территорий от ЧС, поскольку такой порядок согласно Федеральному закону может устанавливаться законодательством субъектов РФ;

- административные санкции за неисполнение, уклонение от исполнения мероприятий, направленных на предупреждение ЧС и снижение размеров ущерба, и за виды нарушений (Федеральный закон в ст. 28 прямо предусмотрел возможность установления административной ответственности законодательством субъектов РФ, но такая возможность не была реализована).

5. К Закону РХ “О туристской деятельности на территории Республики Хакасия”.

5.1. В ст. 1 Закона объекты туризма определены как “территория (участок, объект) рекреационного назначения с собственным правовым режимом”. Однако, в последующем этот правовой режим не уточняется. В этой связи, учитывая значительный рекреационный потенциал территории РХ, целесообразно обсудить возможность установления правового режима рекреационных территорий (земельных участков и акваторий), которые могут быть выделены в составе всех существующих категорий земель, за исключением земель природно - заповедного, природоохранного и оздоровительного назначения, т. е. тех, которые уже заняты особо охраняемыми природными территориями. Одновременно в придании особого статуса разработать механизм внесения платежей за осуществление туристской деятельности на таких территориях (экономически обоснованные размеры, источники поступления и направления их расходования). Как вариант - через повышение арендной платы за земельный участок, участок лесного фонда.

Порядок пользования рекреационными территориями установить в отдельном нормативном акте.

5.2. Статью 3 “Принципы государственного регулирования туристской деятельности”

дополнить принципами (абзацами):

- обеспечение охраны окружающей природной среды;

- согласование интересов местного населения и субъектов туристской деятельности.

5.3. Статью 6 “Приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности” дополнить (абз. 1) словами “а также формирование специализированного экологического туризма”.

5.4. Учитывая экологические особенности региона и в связи с тем, что ст. 13 ФЗ “Об основах туристской деятельности в РФ” (1996 г.) еще не получила должного развития в части того, что “порядок использования туристских ресурсов РФ с учетом предельно допустимых нагрузок на окружающую природную среду определяется в соответствии с законодательством РФ”, можно установить такой порядок (временно) в законодательстве Республики Хакасия. Технически это возможно либо в самом законе (гл. VI), либо в отдельном нормативном акте. При этом, статью 21 дополнить: “использование туристских ресурсов осуществляется с учетом предельно допустимых нагрузок на окружающую природную среду (и/или квот на посещения), которые устанавливаются в соответствии с законодательством РФ и РХ”.

5. Здоровье населения и среда обитания

Медико-демографические показатели здоровья населения.

Общая численность постоянного населения Республики Хакасия (на 01.01.2001 года) составила 580 700 человек. Доля детей до 14 лет - 19,1 %, доля пожилых людей (60 лет и старше) увеличилась до 15,4 %. Удельный вес трудоспособного населения остался на уровне 63,5-64 % (по Российской Федерации - 57,8 %). Доля городского населения в 2000 году составила 71,1 %. Ожидаемая продолжительность жизни в Республике Хакасия снизилась до 63,5 лет.

Общая численность постоянного населения Республики Хакасия и города Абакана (человек)

территория \ год	1996	1997	1998	1999	2000
Республика Хакасия	584 300	587 700	583 700	583 200	580 700
город Абакан	163 500	165 500	168 300	169 900	169 100

За 2000 год в республике родилось 5 628 человек, умерло 8 013 человек, естественная убыль населения составила 2 385 человек. Численность постоянного населения республики в 2000 году уменьшилась на 1 500 человек, не компенсировав естественной убыли.

Рождаемость и общая смертность населения в Республике Хакасия (на 1000 человек)

показатель \ год	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Рождаемость	15,2	14,0	11,9	10,5	10,6	9,9	9,8	9,1	9,6	9,1	9,6
Смертность	10,5	10,7	11,8	14,4	16,1	14,0	13,8	13,3	13,5	14,3	13,8

Рождаемость в Республике Хакасия

За 2000 год в Республике Хакасия зарегистрировано 5 628 родившихся.

Это на 302 новорожденных больше, чем в 1999 году. По сравнению с 1999 годом рождаемость повысилась в Алтайском (12,6) и Бейском (11,2) районах, а также в городах Абакан (10,1), Черногорск (7,7) и Саяногорск (8,4). Показатель рождаемости в среднем по республике составил 9,6 (на 1000 человек).

Тенденция изменения рождаемости в Республике Хакасия за исследуемый период повторяет тенденцию рождаемости в Российской Федерации: с 1990 года отмечается падение рождаемости, продолжающееся до настоящего времени.

Демографы всего мира отдают предпочтение не количественному, а качественному показателю рождаемости. Количественная составляющая процесса рождаемости показывает простое увеличение или уменьшение числа новорожденных. А качественная составляющая процесса рождаемости дает представление о том, какие дети родились за тот или иной период.

Специалистов интересует, прежде всего, рождаемость с низким родовым весом. Принято считать, что вес при рождении 2 499 грамм - это низкий родовой вес.

По данным Всемирной Организации Здравоохранения, наиболее важной причиной младенческой смертности является именно этот показатель. Он обуславливает почти половину случаев младенческой смертности и 70 % случаев смерти в течение первых четырех недель жизни. Дети с малым весом требуют дорогостоящего, высокотехнологичного медицинского ухода, к тому же, у младенцев с низким родовым весом, оставшихся жить, значительно увеличивается риск получения родовой травмы, задержка умственного развития, отставание в обучении, получении церебральных параличей, развитие эпилепсии и различных отклонений в здоровье.

В Республике Хакасия в 2000 году с весом менее 2 499 грамм родился 371 ребенок (281 из них - недоношенные). Это составило 6,5 % от общего числа новорожденных.

Младенческая смертность

Самые высокие показатели младенческой смертности в Ширинском, Таштыпском и Боградском районах (смотрите таблицу).

Динамика показателя младенческой смертности Республики Хакасия за 1985-2000 годы
(на 1000 родившихся)

год \ территория	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Россия	20,7	17,4	17,8	17,0	19,9	18,6	18,1	17,4	17,2	16,5		
Хакасия	18,9	18,6	17,6	20,8	21,4	20,8	24,6	28,6	21,4	25,0	21,7	22,7
Ширинский район	17,4	22,7	23,6	16,6	16,8	23,6	23,6	23,7	21,8	40,6	41,0	48,7

Приведенные в таблице данные означают, что в Хакасии в 2000 году из 1000 родившихся живыми 23 ребенка умирают, не дожив до 1 года, в Ширинском районе - 49.

Анализ структуры младенческой смертности за 2000 год свидетельствует о том, что 40,9 % от общего числа умерших детей в возрасте до 1 года обусловлен отдельными состояниями перинатального периода (в том числе 11,0 % - это родовая травма, 10,2 % - синдром дыхательных расстройств).

Специалисты считают, что показатель младенческой смертности обуславливается периодом поздней беременности, родами и первыми четырьмя неделями жизни новорожденного. Он зависит, главным образом, от двух разных факторов: наличия “рискованных” в этом отношении рожениц и самих новорожденных (врожденные пороки развития, отставание внутриутробного развития) и обеспечения интенсивной медицинской помощи в предродовой, родовой и непосредственно послеродовой периоды. относительно последнего, Всемирная Организация Здравоохранения сделала вывод, что показатели младенческой смертности являются отражением уровня акушерской и педиатрической помощи, эффективности общественных усилий в целом и общественной деятельности в частности.

Смертность населения

Негативное воздействие на человека социально - экономических факторов, производственной и природной среды его обитания носит выраженный характер в последние годы и значительно влияет на смертность населения. Экология, образ жизни и увеличение доли лиц пожилого возраста ведут к повышению смертности населения.

С 1990 года растет смертность, как в Российской Федерации, так и в Республике Хакасия, приводящая к сокращению численности населения. Так, показатель смертности в Российской Федерации с 1990-2000 г. г. возрос в 1,5 раза. Не исключение и Республика Хакасия. Динамика показателя общей смертности республики повторяет таковую в Российской Федерации: показатель смертности в 1990 году составлял 10,5 (на 1000 человек), в 2000 году - 13,8, достигнув максимума в 1994 году - 16,1.

Главной причиной сокращения численности населения остается естественная убыль населения, особенно в трудоспособном возрасте.

Удельный вес умерших в трудоспособном возрасте за последний год составил 33 %. В 2000 году в республике показатель общей смертности снизился до 13,8 (1999 г. - 14,2).

Самый высокий показатель общей смертности в 2000 году зарегистрирован (по данным Госкомстата) в Ширинском (17,5), Бейском (16,7). Самый низкий показатель смертности в 2000 году отмечался в городе Саяногорске (8,5).

В структуре смертности населения в 2000 году, как и в предыдущие годы, преобладала патология системы кровообращения (в основном, острых расстройств гемодинамики, обуславливающих рост показателей смертности населения, лежит стрессовая патология), травмы и отравления, новообразования.

Из всех причин общей смертности в Республике Хакасия в первую очередь образует на себя внимание “травмы и отравления”. Почти 1/5 от общего числа смертей в 2000 году составила эта группа, в которую входят: самоубийства - 326 случаев; отравление алкоголем - 247 случаев; дорожно-транспортные травмы - 137 случаев и убийства - 226 случаев.

Естественный прирост населения в Республике Хакасия

Естественный прирост населения в Республике Хакасия, показывающий разность между родившимся и числом умерших за определенный период, с приемлимого 5,3 (на 1000 человек) в 1985 году уже в 1992 году перешел в свою

прямую противоположность и достиг максимума в 1994 году “минус” 5,4, и теперь речь идет об убыли населения (таблица).

Естественный прирост населения Республики Хакасия
(на 1000 человек)

Год	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	5,3	4,5	3,5	0,6	- 4,0	- 5,4	- 4,0	- 4,1	- 4,2	- 3,9	- 5,2	- 4,2

В 2000 году в республике произошло незначительное уменьшение естественной убыли населения.

Продолжительность жизни

Падение рождаемости населения в республике, как в общем и в стране, ведет к увеличению числа лиц пожилого возраста. Очевидна тенденция старения населения, доля пожилых людей в республике с 1997 года к настоящему времени увеличилась на 1 % и составляет 15,4 %.

Еще 15 лет назад демографы и медики отмечали, что в Сибири, а именно в Хакасии и Горном Алтае, люди живут дольше, чем в средней полосе России. Вековая оседлость, адаптация к суровому климату, размеренный образ жизни поколений, отсутствие инфекций и тяжелых осложнений хронических заболеваний определили долголетие местного населения.

К сожалению, все это в прошлом. Социально-экономический кризис, как известно, больше всего бьет по пожилым. Отсюда и снижение средней продолжительности жизни. Сегодня средняя продолжительность жизни мужчин в Хакасии составляет 57,7 лет (61,5 лет в 1991 году), женщин - 70,5 лет (72,7 года в 1991 году).

Низкий материальный уровень жизни, тяжелая адаптация как к наступившей старости, так и к новым социально-экономическим условиям, одиночество - таковы основные социальные проблемы пожилых людей, тесно связанных с проблемами здоровья.

Заболеваемость населения

В 2000 году, как и в предыдущем, в структуре заболеваемости всего населения республики лидирующее место занимают болезни органов дыхания - 23,5 %, на втором месте стоят инфекционные и паразитарные болезни - 8,7 %, на третьем - болезни глаз и придаточного аппарата - 7,5%, на четвертом - болезни органов пищеварения - 7,3%, на пятом - болезни системы кровообращения - 7,0%.

Известно, что органы дыхания первыми реагируют на загрязнение атмосферного воздуха различными примесями, поэтому в структуре заболеваемости, как взрослого, так подросткового и детского населения республики ведущее место занимают болезни органов дыхания.

Структура заболеваемости взрослого населения в 2000 году выглядит следующим образом: на первом месте болезни органов дыхания - 16,5 %; на втором - болезни системы кровообращения - 10,2 %; на третьем - болезни мочеполовой системы - 9,1 %; на четвертом - болезни костно-мышечной системы - 8,9 %; на пятом - инфекционные и паразитарные заболевания - 8,7 % (в сравнении с 1999 годом произошло снижение инфекционной и паразитарной заболеваемости на 29 %).

Структура заболеваемости населения Республики Хакасия за 1999-2000 годы

Ранг	1999 год	2000 год
I место	Болезни органов дыхания	Болезни органов дыхания
II место	Инфекционные и паразитарные болезни	Инфекционные и паразитарные болезни
III место	Болезни органов пищеварения	Болезни глаз и его придаточного аппарата
IV место	Травмы и отравления	Болезни органов пищеварения
V место	Болезни системы кровообращения	Болезни системы кровообращения

Общая заболеваемость подросткового населения в 2000 году уменьшилась на 8,2 %. В структуре заболеваемости подросткового населения первое место занимают болезни органов дыхания - 25,3 %, на втором месте - болезни органов пищеварения - 10,9 %, на третьем - болезни глаз и его придаточного аппарата - 8,4 %, на четвертом - травмы и отравления - 7,9 %, на пятом - инфекционные и паразитарные болезни - 7,6 %. Вызывает опасение увеличение частоты случаев болезни глаз до 8,4 % в 2000 году (в 1999 году - 7,7 %). Подтверждением этого является рост числа детей с близорукостью в 2 раза за время обучения в школе.

Детское население является наиболее ранимой возрастной группой, самой чувствительной к неблагоприятным воздействиям окружающей среды. По-прежнему, в структуре заболеваемости детей ведущее значение, на протяжении ряда лет, имеют болезни органов дыхания - 40,3 %, инфекционные и паразитарные болезни - 9,2 %, болезни кожи и подкожной клетчатки - 7,4 %, болезни органов - пищеварения - 7,2 %, травмы и отравления - 6,1 %.

7. Сохранение биологического разнообразия в Республике Хакасия.

Работа по сохранению биологического разнообразия на базе особо охраняемые природных территорий (ООПТ) в Хакасии начала развиваться 30 лет назад, когда был создан первый Тарташский охотничий заказник. В 1980-х годах работы по выявлению и организации охраняемых территорий значительно активизировались, число заказников возросло до четырех, а памятников природы до 23 (Отчет Госкомэкологии Республики Хакасия).

В 1992 году был принят закон Республики Хакасия «Об особо охраняемых природных территориях и объектах в Республике Хакасия». Законом были определены формы ООПТ, их статус, порядок образования и управления, а также режим с учетом природоохранной и социальной специфики.

Формы ООПТ в Республике Хакасия:

1. Природный заповедники.

2. Природные заказники.
3. Национальные парки.
4. Природные парки.
5. Памятники природы.
6. Эколого - этнические зоны.
7. Эколого - рекреационные зоны.
8. Лечебно - оздоровительные зоны.
9. Ландшафтно - исторические зоны.
10. Зеленые зоны городов и промышленных поселков.
11. Дендрологические парки.
12. Ботанические сады.

При проектировании ООПТ ставятся задачи, которые соответствуют основной их цели - поддержанию естественного биологического и ландшафтного разнообразия региона в настоящее время и в будущем:

— охватить особо охраняемыми территориями все типы экосистем Хакасии с их различными переходами;

— включить в состав ООПТ места массовой концентрации животных, в том числе редких и исчезающих, в период миграций и размножения; места произрастания редких, эндемичных и реликтовых видов растений;

— включение в территорию ООПТ и их охранных зон места со слабой степенью антропогенной нарушенности для поддержания хода экологических и эволюционных процессов их способности компенсировать изменения в окружающей среде;

— создать ООПТ различного режима и ранга, для организации экологического мониторинга, поддержания долговременного использования природных ресурсов;

— создать оптимальную сеть ООПТ, представляющую собой экологические коридоры, гарантирующие высокую степень надежности выживания популяций видов и обеспечивающих их длительное существование и эволюцию;

— скоординировать деятельность по созданию ООПТ со специалистами граничащих с Хакасией субъектов Федерации с целью создания единой сети ООПТ в Алтае - Саянском регионе.

В целях сохранения биологического и ландшафтного разнообразия в Республике Хакасия в 1980 – х гг. началось создание ООПТ, и только в августе 1991 году был организован первый в Хакасии государственный природный (степной) заповедник «Чазы», в 1993 - второй - горно - таежный (кедровый) заповедник «Малый Абакан». В настоящее время эти два заповедника объединены в один – государственный природный заповедник «Хакасский».

Правительством Республики Хакасия принято Постановление от 27.03.1998г. №53 «Об учреждении перечня участков земель для организации особо охраняемых природных территорий, культурно-исторических комплексов и объектов», где при активном участии специалистов Госкомэкологии, заповедника, НИИ и университета представлен перечень природного богатства Республики Хакасии. Работа по выявлению особо ценных объектов продолжается.

Создание современной сети ООПТ в республике к 2000 году можно считать первым этапом той кропотливой и многолетней работы по сохранению биоразнообразия в регионе. По мере продолжения работ в области охраны природы выявляются новые участки особо ценных и уязвимых природных комплексов. Назрела необходимость разработки методов и определения объемов рационального природопользования при сохранении оптимального биоразнообразия. Совместно с Центром экологической политики России на территории Республики Хакасии планируется проведение работ по экономической оценке биологического разнообразия.

В рамках Ассоциации енисейских заповедников разрабатывается Программа по созданию единой сети ООПТ в Алтае – Саянской горной стране. На первом этапе

внесены предложения научных отделов заповедников о расширении сети ООПТ в рамках административных границ и внесены предложения о создании трансграничных территорий. Программа рассчитана на несколько лет.

В настоящее время, все исследования по выявлению и формированию на территории Республики Хакасия оптимальной сети ООПТ различного режима охраны и ранга ведутся научным отделом заповедника «Хакасский» с привлечением сотрудников НИИ, госуниверситетов и других организаций.

Проблемы сохранения биоразнообразия в заповеднике "Хакасский"

Для каждого заповедника характерна своя специфика сохранения природных комплексов. В состав заповедника "Хакасский" входят практически все комплексы биоценозов, свойственные для Алтае - Саянского экорегиона: степь, лесостепь, горная тайга и высокогорье, что и определяет специфику сохранения каждого из перечисленных природных компонентов.

Анализ негативных воздействий на биокомплексы показывает, что менее уязвимыми являются горно - таежные и высокогорные территории, где из - за малой доступности такие факторы как браконьерство (охота и рыбная ловля), сбор дикоросов и другие негативные воздействия являются несущественными и фиксируются как единичные случаи. Значительную опасность могут представлять лишь лесные пожары.

Значительно сложнее сохранить биоразнообразие на степных площадях и, в особенности тех, к которым примыкают водоемы (озера).

Серьезную опасность для степных территорий представляют степные пожары, возникающие, как правило, в весеннее время. За короткий промежуток времени выгорают значительные площади. В ветреную погоду (для Хакасии характерны весенние бури) горящие пучки травы разлетаются на расстояние до 50 метров, создавая новые очаги возгорания. При этом противопожарным инвентарем являются метлы. Других средств для ликвидации степных пожаров нет.

Тушение водой таит опасность возгорания техники, а опашка не дает должного эффекта.

Открытость местности и обилие дорог делают территорию доступной для проникновения посторонних лиц (проезд и проход) и скота. Живописные природные пейзажи, обилие солнечных дней, и целебные свойства многих степных озер привлекают летом на лечение и отдых десятки тысяч людей. Так, на озере Беле отдыхают не только жители Хакасии. Сюда приезжают жители Красноярского края, Кемеровской, Томской, Новосибирской, Иркутской областей и даже из Екатеринбургья (условно назовем этот фактор "туризм").

На отдельных участках (что более характерно для лесостепных ландшафтов) нередко объявляются сборщики лекарственного сырья. Браконьерская охота фиксируется лишь изредка, зато для богатых ценными породами рыб (семговые, лососевые) озер Иткуль и Беле браконьерство - характерное явление.

В сложившейся ситуации научным отделом совместно с отделом охраны была разработана и опробована система охраны заповедных территорий, суть которой заключается в определении возможных факторов негативного воздействия на биогеоценозы по сезонам года и усилении охраны на том или ином участке в определенный период.

Практика показала, что внедрение этой системы дает положительный эффект. Так в период массового наплыва отдыхающих на озеро Беле устанавливается круглосуточное дежурство, что значительно снижает количество нарушений. В другие сезоны, за исключением пожароопасного периода, в июле

эффективна патрульная охрана. Усиление охраны при этом достигается за счет привлечения инспекторов с других участков, где опасность разрушения биоценозов незначительна.

В качестве основных факторов воздействия негативного воздействия на заповедные территории выделены следующие:

- 1. Степные пожары**
- 2. Туризм**
- 3. Браконьерство (охота, рыбная ловля).**
- 4. Сбор дикоросов**

Сроки усиления того или иного фактора приведены в таблицах 1, 2, 3, 4.

Опыт работы в заповеднике "Хакасский", в состав территории которого входят степь, лесостепь, горная тайга и высокогорье дает основание сделать вывод, что для охраны степных биоценозов требуется значительно больше усилий, нежели лесных. Так, если в 1996 г на горно - таежном участке "Малый Абакан" площадью 101 тыс. га было зарегистрировано всего 3 нарушения, то на степных и лесостепных - 24141 га эта цифра составляет 215, что составило 22% от показателя по всем заповедникам России. В последующие годы число нарушений снизилось в связи с тем, что была введена система дифференцированной охраны, а также разрешен платный проезд транспорта по территории охранной зоны без права остановки. Плата за проезд взимается за косвенный ущерб, наносимый природным комплексам при посещении заповедной территории, разработанной научным отделом заповедника (Кустов, 1996).

Роль заповедника "Хакасский" в сохранении биоразнообразия
Алтае - Саянского экорегиона

Заповедник "Хакасский" расположен в центральной части обширного Алтае - Саянского экорегиона. Его территория состоит из 9 кластерных участков, максимальное удаление которых друг от друга составляет около 400 км, что создает немалые трудности в охране его территории. Однако такая раздробленность оправдана тем, что он включает в себя практически все природные пояса Алтае - Саянской горной страны: котловинные участки, покрытые степной растительностью, низкогорные кряжи и горные отроги, представляющие собой типичную лесостепь, подтайгу, горную тайгу и высокогорье, что позволяет его считать эталоном дикой природы всего региона. Под охрану взяты наиболее ценные слабо нарушенные степные фитоценозы, минерализованные и пресные озера (в степи), природно-исторические ландшафты. В горной части - девственные кедровые леса. Через территорию заповедника проходят основные миграционные пути птиц и зверей.

Озеро Улук-Коль является ключевой орнитологической территорией международного статуса, где выращивают свое потомство до 80 пар огаря, 30 пар пеганки, до 100 пар шилокловки (около 50 % всей гнездящейся популяции Средней Сибири). Здесь в массе гнездятся речные и нырковые утки, кулики, чайки. Августовские скопления водоплавающих могут достигать 8 тысяч особей. В период весенних и осенних миграций на озере делают продолжительную остановку тысячи уток, гусей (серый, гуменник, таежный гуменник, белолобый) - до 2 тысяч особей, лебедь-кликун - до 0,8-1 тысяч, малый лебедь - до 3-3,5 тысяч. Здесь были отмечены во время пролетов также пискулька, сухонос, серый журавль, большой веретенник, азиатский бекасовидный веретенник, сибирский пепельный улит, средний кроншнеп. Нерегулярно единично гнездятся лебедь-кликун и серый гусь, отмечаются залеты фламинго.

Озеро Беле также находится на миграционном пути водоплавающих и околоводных птиц. здесь в массе останавливаются различные виды уток, гуси

(гуменник, серый, белолобый, таежный гуменник), лебеди, нерегулярно отмечаются пiskuлька, сухонос, краснозобая казарка. Гнездятся: горбоносый турпан (до 20 пар), пеганка, огарь, речные и нырковые утки, кулики, отмечены залеты большой белой цапли и фламинго. В летнее время на озере держатся не размножающиеся особи водоплавающие и околоводные птицы, формируются предотлетные скопления красавки и серого журавля.

Горно - таежные участки являют собой резерваты для соболя и копытных. Здесь проходят миграционные пути сибирского горного козла, снежного барса, отмечаются залеты черного грифа, белоголового сипа и бородача.

Организованный кластерный участок "Заимка Лыковых" стал связующим звеном между Алтайским заповедником и проектируемым кластерным участком заповедника "Убсу-Курская котловина". Таким образом создается трансграничная заповедная территория. На этой практически не затронутой человеческой деятельностью территории находятся места зимнего отстоя марала, лося, проходят миграционные пути северного оленя, отмечаются заходы снежного барса и горного барана аргали.

Современное состояние биологического разнообразия в Республике Хакасия и меры по его сохранению и поддержанию.

Хакасия расположена в центре Алтае - Саянского экорегиона. По комплексу природных условий эту территорию можно считать эталоном природы всего региона, так как на малой территории сосредоточены практически все (за исключением пустыни) ландшафтные комплексы характерные для Алтае - Саянской горной страны: островные степи (Минусинская котловина), лесостепь по отрогам Западного Саяна, Абаканского хребта и Кузнецкого Алатау, подтайга, горная тайга и высокогорье. Имеются многочисленные горные реки и озера с чистой прозрачной водой, а для степных озер характерна различная степень минерализации, от пресных до горько-соленых. Более 50 степных озер обладают целебными свойствами (А.С. Кривошеев, личное сообщение). К степным озерам, как правило, примыкают водно-болотные угодья, создающие благоприятные условия для гнездования водоплавающих и околоводных птиц. Лесостепь, характеризуется сочетанием лесных массивов с обширными безлесными долинами с хорошо выраженным опушечным эффектом, что определяет обилие лесных, опушечных, степных и луговых видов птиц. 9 кластерных участков заповедника "Хакасский", являют собой эталоны дикой природы всех природных комплексов республики, что создает плодотворную почву для проведения научных флористических и фаунистических исследований.

Степные озера и их поймы Хакасии представляют собой "зеленый коридор" для пролетных водоплавающих и околоводных птиц, гнездящихся на обширной территории восточно- и западносибирского севера. Достаточно сказать, что через Хакасию пролетает более 4 тысяч (!) малых (тундряных) лебедей, общая численность которых в России составляет около 15 тысяч особей (Кривенко, 1991).

Изучением биоразнообразия в Хакасии занимаются ведущие научные центры республики, а так же гг. Красноярска, Новосибирска, Томска и др. На основании проведенных исследований и учитывая важность сохранения биоразнообразия в республике в 1991 г. был организован госзаповедник "Чазы" (степь), ныне вошедший в состав заповедника "Хакасский". В 1994г. в заповеднике был создан научный отдел, который вскоре стал ведущим научным центром Хакасии в области изучения и мониторинга природных комплексов. В результате

его деятельности создано два орнитологических заказника: "Улук-Коль" и "Трехозерки", в 1996 г. получивших статус КОТР международного значения (Улук-Коль в 1998 г. вошел в состав заповедника). Подготовлены к изданию Красная книга Республики Хакасия, учебники География Хакасия и Природа Хакасии; подготовлена программа создания сети ООПТ в Республике с учетом примыкания их к таковым на сопредельных административных территориях (Кемеровская область, республики Алтай и Тыва); создан кластерный участок заповедника "Хакасский" - "Заимка Лыковых", примыкающий к Алтайскому заповеднику и проектируемому кластерному участку заповедника "Убсу-Нурская котловина", где еще сохранились черный гриф, белоголовый сип, бородач, снежный барс, отмечены заходы горного барана аргали и уникальные растительные сообщества, характерные для Алтае - Саянского экорегиона.

За последние 10 лет территория заповедника "Хакасский" увеличилась в 11,4 раза и достигла 274,6 тысяч га., охватывая степной, лесостепной, подтаежный, горнотаежный и высокогорный пояса, т. е., все природные комплексы Алтае - Саянской горной страны, что позволяет считать его эталоном дикой природы всего этого обширного экорегиона.

Научный отдел заповедника стал центром проектирования и организации новых ООПТ в республике. Так, в 2000 г. под его руководством подготовлены проекты природных парков "Июсский" и "Ивановские озера" (проекты на стадии согласования).

В соответствии с постановлением Правительства Республики Хакасия от 27 марта 1998 г. №53 "Об утверждении перечня участков земель для организации особо охраняемых природных территорий, культурно-исторических комплексов и объектов" работа по проектированию и организации новых ООПТ будет продолжена.

Работа по созданию оптимальной сети ООПТ в республике ведется планомерно с целью создания "зеленых коридоров" для мигрирующих зверей и птиц, а также создания "островков спасения" в период размножения, воспитания потомства, отстоя и миграций.

III. Обеспечение устойчивого развития отрасли.

Перспектива развития предприятий отрасли.

Развитие действующих предприятий отрасли определены жесткими рамками объемов гарантированного сбыта добытого минерального сырья, перспективой повышения или (снижения) спроса и оптовой цены за единицу продукции, техническими и финансовыми возможностями предприятия по углублению переработки минерального сырья, повышению содержания в нем полезного компонента, сокращению общих затрат на добычу полезного ископаемого, на транспортировку и размещение пород вскрыши, по текущим платежам на восстановление минерально-сырьевой базы или самостоятельное проведение мероприятий, по перспективе сокращения текущих платежей за счет выполнения работ по сокращению объемов размещения отходов и платежей по ним в Комитет природных ресурсов по Республике Хакасия за счет планового повышения объемов переработки отходов и их использования в качестве вторичных ресурсов, а также выполнения мероприятий по возвращению техногенных земель в хозяйственный оборот и зачета затрат на них при определении объемов складированных отходов, подлежащих оплате (окончательная сдача земель землепользователю и исключение их из состава оплачиваемых складированных объемов) и так далее.

На примере лидирующей управляющей компании «Союзметаллресурс», которая работает с горнодобывающими предприятиями угольной промышленности и транспортного машиностроения рассмотрим мероприятия компании по повышению эффективности работы ее предприятий:

- проведение технологической модернизации для выпуска продукции мирового уровня качества;
- разработка и внедрение систем качества, соответствующих международным стандартам ISO серии 9000, сертификация предприятий;
- повышение производительности труда за счет оптимизации производственных процессов;
- снижение себестоимости продукции за счет совершенствования управленческих, снабженческих и сбытовых процедур, технического перевооружения производства;
- увеличение глубины переработки и выпуск продукции высокой степени передела;
- поиск новых деловых партнеров из числа ведущих российских и мировых корпораций;
- для организации новых каналов сбыта и обеспечения опережающего технологического развития;
- использование оптимальных финансовых схем поддержки деятельности предприятий и организации сбыта.

Как видно, в планах отсутствуют конкретные экологические мероприятия, касающиеся биологической рекультивации, восстановления техногенных ландшафтов, возвращения нарушенных земель в хозяйственный оборот.

Нет этих мероприятий и в планах предприятий компании.

Причины их отсутствия частично изложены выше, однако, общей является различие приоритетов управления и производства, которое преодолевается совместным глубоким анализом производственных и непроизводственных затрат на единицу произведенной продукции, возможностей “лоббирования” в решении проблем законодательной и нормативной базы в соответствующих органах региональной и федеральной власти и в соответствии затрат времени и средств для решения этих вопросов и возможного выигрыша, способного окупить эти затраты.

Кроме того, уже существующие предприятия горнодобывающей отрасли имеют создавшуюся производственную инфраструктуру, кардинальное изменение которой связано со значительными затратами, а иногда и с полной остановкой производства.

Вопросы восстановления техногенных земель не прорабатываются до завершения цикла, так как никем не разрабатывается механизм окупаемости проводимых экологических мероприятий, в том числе и биологической рекультивации, хотя, как правило, все эти мероприятия могут стать окупаемыми.

Показателен пример сближения интересов землепользователя -опытно-промышленного хозяйства “Солнечное” и предприятия-арендатора - Черногорского угольного разреза.

В 1989 году отношения между землепользователями и арендаторами достигли апогея в нежелании совместного решения проблем аренды и возвращения техногенных земель в хозяйственный оборот.

Землепользователь защищал свою позицию расчетами затрат хозяйства на замену пастбищных площадей, предоставленных им под разработку угля и несоответствием разовой арендной оплаты за пользование землями в течение десятков лет, а также, практически, полным невозвращением земель в свое первоначальное состояние и невозможностью их дальнейшего использования по своему прямому назначению.

Позицию землепользователя активно защищала районная Администрация, которая потребовала от арендатора разработки мероприятий по возвращению техногенных земель в сельскохозяйственный оборот и предложила предоставлять земельный отвод под новые разработки в объеме, соответствующем сданным после выполнения биологического этапа рекультивации.

Арендатор, фактически не имея проекта биологического этапа рекультивации и опыта,

достаточного для проведения этой работы, да, и выхода в создавшейся ситуации, решил в порядке эксперимента провести работы за свой счет.

Инициатором такого решения при поддержке агропромышленного комитета Хакасии выступил Абаканский опорный пункт ВНИПТИХИМа (см. выше), выполнявший для разреза договорную работу по разработке Технических Условий на сложное комплексное органо-минеральное удобрение на основе отходов угледобычи и углеобогащения каменных углей.

Проект задернения 38 га породного отвала № 4 и восстановления фитоценоза пастбища был выполнен ГУ САХС “Хакасская”, работы по созданию почвенного субстрата и посев выполнило АОЗТ “Усть-Абаканская сельхозхимия”.

Выросшая в этот год на рекультивируемом участке зеленая масса овса (около 70 ц/га) полностью покрыла затраты разреза на проведение работ биологической рекультивации,

причем, половина урожая была убрана землепользователем, а половина работниками разреза, имеющими собственный крупный рогатый скот. Покровные культуры: донник и костер безостый, оставленные на следующий год должны были постепенно вытесняться растениями аборигенами, что и произошло по прошествии трех лет. Участок был частично обсажен по границе столовой части отвала акацией, тополем, вязом перистомелколистным.

В 1990 году на 18 га этого же отвала были выполнены аналогичные работы и дополнительно высажены овощные культуры, достигшие зрелости за весь вегетационный период без дополнительного полива. Впоследствии эти участки с успехом использовались землепользователем для выпаса, расположенной в нескольких километрах отары овец.

Таким образом, первый положительный опыт взаимной выгоды в проведении биологической рекультивации и сдаче земель в сельскохозяйственный оборот дал свои результаты.

Позднее, в 1994 году ТОО НПО "Колос-Биотехнология", изготавливавшее удобрения на основе отходов угледобычи и углеобогащения этого же разреза, на этих удобрениях по проекту ГУ САХС "Хакасская" выполнило работы по закладке сада на (см. выше), а в 1995 году на площади, примыкающего к саду отвала, с применением сложных удобрений, изготовленных на основе шламов обогащения этого разреза.

Уже на второй год после проведения первых работ на участках биологической рекультивации появились полевая мышь и лиса, степная серая куропатка, кобчик, заяц и жаворонок. Биоразнообразие было восстановлено.

В 1996-1997 годах разрезом по предложению ТОО НПО "Колос-Биотехнология" были выполнены работы по подготовке подстилающего почвенного горизонта с использованием

шламов обогатительной фабрики разреза для посадки трех ветрозащитных лесополос и 70 га под биологическую рекультивацию, где предполагалось утилизировать (применить в качестве низкоплодородного почвенного субстрата около 130 тысяч тонн шламов магнетитового обогащения разреза.

Эти работы не были продолжены и не завершены из-за событий по пределу собственности разреза.

В ходе работ выяснился ряд обстоятельств организационно - правового порядка, мешающих отработке начинающего складываться механизма реализации экологических мероприятий.

Так, отходы угледобычи и углеобогащения, вывозимые изготовителем удобрений, не учитывались в объемах снижения вредных (пылящих) отходов, хранящихся в шламоотстойниках обогатительной фабрики и разрез продолжал платить за их размещение, хотя они были использованы в качестве вторичных ресурсов при изготовлении удобрений и впоследствии на биологической рекультивации на этом же разрезе.

Акты сдачи земель в сельскохозяйственный оборот не содержали рекомендаций и подписей исполнителей работ по биологической рекультивации, так же как арендатор отказался от оплаты работ по авторскому надзору за восстановлением фитоценоза и биоразнообразия после передачи рекультивируемых земель землепользователю.

Позиция Комитета по экологии республики в этих работах осталась неизменной: - платежи арендатора не были уменьшены на сумму от сокращения объемов хранящихся вредных (пылящих) отходов;

- арендатору не были предоставлены гарантии компенсации его затрат на проведение работ по биологической рекультивации за счет его регулярных платежей за землепользование;
- исполнителю работ по биологической рекультивации не были предоставлены компенсации за утилизацию вредных (пылящих) отходов угледобычи и углеобогащения, как не были предоставлены компенсации за использование отходов других предприятий, использованных в производстве сложных комплексных удобрений на основе отходов угледобычи и углеобогащения;
- проектным организациям (Востсибуглеразведка, г. Иркутск) не было предложено (на основе приобретенного семилетнего опыта) обеспечить сдачу проектной документации под разработку угольных месторождений в полном объеме (с этапами биологической рекультивации и возвращением земель в сельскохозяйственный оборот);
- не были разработаны планы биологической рекультивации техногенных земель на других предприятиях горнодобывающей промышленности республики, нет таких планов и в настоящее время.

Специалисты ТОО НПО “Колос - Биотехнология”, накопив некоторый опыт в проведении биологической рекультивации, разработали республиканскую Программу “Удобрение”, предусматривающую производство 3,0 млн. тонн удобрений нового типа, в которых в качестве основных компонентов рассматривались: отходы угледобычи и углеобогащения, гидролизный лигнин, последрожжевая бражка, барда, стоки фабрики первичной обработки шерсти, птицефабрик, свинокомплекса, мясокомбината, илы очистных сооружений Абакано-Черногорского промузла, отходы деревообработки, отходов производства сульфата аммония (некондиционные захораниваемые отходы с содержанием азота от 17,5 до 12% Кузнецкого металлургического комбината) и отходы производства сульфата калия и хлористого калия (некондиционные захораниваемые отходы с содержанием калия от 19,5 до 15% Ачинского глиноземного комбината) и другие. Доля отходов угледобычи и углеобогащения в производстве этих удобрений оценивалась в 1,0 - 1,2 млн. тонн. Удобрения были апробированы в сельскохозяйственных деляночных и полевых опытах и приняты Государственными комиссиями.

В 1994 году Программа была защищена в Минсельхозпрод России и Минэкономике и России и рекомендована Премьер-Министром Черномырдиным В.С. к внедрению в производство и включена в федеральную Программу “Повышение плодородия почв России” (которая не финансируется до сих пор).

В 1995 году было зарегистрировано изобретение: “Удобрение на основе отходов угледобычи и углеобогащения” (пионерная заявка на группу изобретений), одобренное Российской академией сельскохозяйственных наук.

В сложившихся условиях нефинансирования Программы Комитет экологии республики

не произвел соответствующих изменений, предусмотренных Законом, и не выделил возвратные кредиты на развитие производства. Не были выделены средства и на освоение и разработку Обладжанского месторождения фосфоритных руд, без которых невозможно поддерживать в удобрениях фосфорную составляющую на необходимом расчетном уровне.

Применение удобрений предусматривалось, прежде всего, в биологической рекультивации техногенных и деградированных земель, для выращивания сельскохозяйственных и дикорастущих растений в обычных

и тепличных условиях, при восстановлении фитоценоза и утраченного биоразнообразия биоэкологических систем, в том числе при возобновлении леса.

Трудности уже существующих предприятий горнодобывающей промышленности республики в развитии во многом зависят от того, что технология производства уже выбрана, в то же время вновь организуемые не несут бремя забот по совершенствованию старых технологий, рекультивации земель, с проблемами складирования отходов и т. д.

Вопросы потерь полезных ископаемых и оплаты их сверхнормативных объемов вплотную затрагивают ведущие предприятия угледобывающей промышленности. Так, на

Бейском угольном разрезе закуплен и апробируется самоходный угольный комбайн для открытой разработки угля (в основном не до конца отработанные мощной экскаваторной техникой пласты, борта разрезных канав и рабочих забоев) там, где применение 6-ти м³ и большей емкости погрузочной техники затруднено. Самоходный модуль угледобычи изготовлен в Германии на дочерней фирме известной машиностроительной компании "Вирт", испытывавшей свое горнопроходческое оборудование на Северо-Муйском тоннеле БАМа и заслуживших высоких оценок специалистов Главтоннельметростроя России.

Этот пример показателен с точки зрения использования мобильных устройств, способных обеспечить высокую степень извлечения полезного компонента при минимальных затратах на обустройство и монтаж.

Таким образом, скорее всего, перспектива развития горнодобывающих предприятий в самое ближайшее время будет ориентирована на использование на крупных и средних предприятий отрасли как крупнотоннажной, так и малотоннажных мобильных установок.

На мелких предприятиях целесообразно использовать только мобильные установки без каких-либо капитальных устройств, без строительства обогатительных фабрик.

Уже начавшая внедряться система образования спецотвалов горной породы (с низким содержанием основного компонента, с другими неизвлеченными полезными ископаемыми,

с запасами инертных материалов для производства строительных материалов, ремонтных и дорожно-строительных работ и так далее) заставляет шире внедрять селективную отборку пород вскрыши и вмещающих пород и отрабатывать механизмы последующего их использования в качестве вторичных ресурсов.

Экологические вопросы и их решение невозможны без восстановления биоразнообразия, техногенных ландшафтов и фитоценоза растительности. Старые предприятия отрасли, вовремя не закончившие работы по возвращению земель в сельскохозяйственный оборот, сегодня обременены многими сотнями га несданных площадей, оплата за которые и санкции ничего не приносят кроме потерь темпов развития и повышения себестоимости продукции. Нужно помнить, что для этих предприятий необходимо освоить новые участки для разработок, которые требуют новых затрат, а это создает для них дополнительные трудности.

Идеальным для развития отрасли, в целом, может стать организация системы планового ведения работ по биологической рекультивации и возвращению земель в хозяйственный оборот, которое должно предусматривать создание производства почвенного субстрата на основе отходов этих же предприятий, специализированных мобильных бригад, способных круглогодично вести работы.

В этом случае, даже те земли, которые уже не имеют реального нарушителя-техногена из-за отсутствия самого юридического лица могут быть восстановлены и возвращены в хозяйственный оборот за счет отчислений на ВМСБ.

Другой путь просматривается в оснащении специализированных бригад модулями для извлечения редкоземельных металлов и разработке механизма реализации с финансовым инструментом.

В этом случае возможна полная отработка всех многочисленных брошенных отвалов и хвостохранилищ и возвращение всех брошенных техногенных и деградированных земель, в том числе и сельскохозяйственных, потерявших плодородие и находящихся в стадии “залужения” до состояния “доцелинных”.

Кстати, сказать, в настоящее время возникла, как никогда, наиболее благоприятная ситуация на рынке фосфоритов, а значит и для организации производства удобрений на основе отходов угледобычи и углеобогащения.

Перспектива развития отрасли не может ограничиться только производственными и экологическими программами, она должна сопровождаться решением социальных проблем и программ, как основной стимулирующей трудовую активность населения.

Особенно это касается золотодобывающих предприятий, жилые поселки которых испокон века напоминали временное жилье, не имели элементарных бытовых удобств и не имели удовлетворительной социальной инфраструктуры.

Мелкие предприятия горнодобывающей промышленности, где объем добываемого полезного ископаемого ограничен жесткими рамками объемов сбыта и реализации могут не иметь проблем с развитием инфраструктуры на участках месторождения за счет работы вахтовым методом, однако, ее развитие (вложения, отчисления, надбавки и так далее) даже в малом предприятии не должно отставать от развития производства.

Наиболее актуальна такая позиция для предприятий, чьи запасы полезного ископаемого (даже прогнозные) ограничены сроком отработки месторождения - 10-15 лет.

Для предприятий, запасы полезного ископаемого которого исчерпываются через 15-25 лет, наиболее предпочтительным является вкладывание средств, предусмотренных на развитие социальной инфраструктуры в долговременные отчисления пенсионных фондов, собственного персонала.

Использование средств СМИ, общественности, органов исполнительной и законодательной власти и представителей бизнеса.

Средства массовой информации Республики Хакасия по освещению проблем горнодобывающей промышленности представлены: телевизионной программой “Экологический вестник”, газетой “Заповедано”, газетой «Природно-ресурсный вестник Хакасии», которые освещают вопросы экологии.

Республиканский Государственный Комитет природных ресурсов по Республике Хакасия в газете “Хакасия” публикует официальные сообщения о проведении конкурсов и аукционов на право разработки месторождений полезных ископаемых.

Роль общественности в горнодобывающей отрасли в республике низка, однако, имели место случаи, когда в 1988-1990 годах общественность районного центра села Боград отрицательно повлияла на подготовленную разработку месторождения Обладжанских фосфоритов и пуск экспериментальной фабрики фосфоритной муки. Суть дела состояла в повышенном радиационном фоне на территории фабрики, который был сформирован выходами низкосодержащих линз и брекчий вторичного отложения прилегающих к фабрике территорий. Комиссией Института физики и химии твердого тела СО РАН было доказано, что эпизодические проявления повышенного радифона не имеют к месторождению отношения. Однако, упущенное время поглотило выделенные средства и месторождение не осваивается.

Органы государственной законодательной власти принимают законы Республики Хакасия направленные на развитие минерально-сырьевой базы, рассматривают вопросы использования средств ВМСБ, с точки зрения их соответствия действующему законодательству Республики Хакасия и Российской Федерации.

Органы государственной исполнительной власти осуществляют контроль за развитием минерально-сырьевой базы республики, разрабатывают мероприятия, направленные на ее воспроизводство, подсчет запасов и освоение новых месторождений полезных ископаемых. Готовит и проводит конкурсы и аукционы на право освоения месторождений полезных ископаемых исходя из соображений наибольшей экономической эффективности для экономики республики.

Привлечение крупных управляющих компаний и промышленно-финансовых групп к освоению полезных ископаемых в республике дает свои положительные результаты.

Так, Черногорская угольная компания с привлечением инвестиционного капитала стала работать стабильно и устойчиво как на внутреннем, так и на зарубежном рынке.

Сорский горно - обогатительный комбинат наращивает темпы реконструкции производства.

Железородные предприятия: Абаканское и Тейское рудоуправления практически вышли из экономического спада и выходит на расчетные объемы добычи.

Крупные предприятия золотодобывающей промышленности, в частности, Коммунарковский рудник, “переживший” длительную процедуру банкротства, постепенно укрепляет производство.

Обучение специалистов.

В Республике Хакасия имеется единственное специализированное профессиональное отраслевое учебное заведение - Черногорский горный техникум, подготавливающее специалистов-техников горного дела по следующим специальностям:

- открытая разработка полезных ископаемых;
- обогащение полезных ископаемых;
- эксплуатация и ремонт электромеханического оборудования и автономных устройств;
- строительство и эксплуатация зданий и сооружений.

Подготовка инженерных и руководящих кадров осуществляется в высших учебных заведениях города Красноярска, Томска, Иркутска и Новосибирска.

Сведения о приеме и выпуске студентов Черногорского горного техникума за период с 1997 по 2001 год указан в таблице.

№	Наименование специальности	1997 год	1998 год	1999 год	2000 год	2001 год	Итого
		прием выпуск	прием выпуск	прием выпуск	прием выпуск	прием выпуск	
1.	Открытая разработка месторождений полезных ископаемых: - дневное отделение; - заочное отделение.	25/33 13/23	25/26 8/10	25/24 16/8	25/19 20/1	25/25 29/8	125/127 86/50
2.	Обогащение полезных ископаемых: - дневное отделение; - заочное отделение.	25/0 -	25/0 -	25/17 -	25/25 -	25/31 -	125/73 -
3.	Эксплуатация и ремонт электромеханического оборудования и автономных устройств: - дневное отделение; - заочное отделение.	50/60 34/64	50/67 20/14	50/51 20/9	50/44 20/23	50/47 20/18	250/269 14/128
4.	Строительство и эксплуатация зданий и сооружений: - дневное отделение; - заочное отделение.	25/32 20/9	25/19 20/17	25/20 20/13	25/19 20/14	25/24 20/16	125/114 100/69
	Всего: - дневное отделение; - заочное отделение.	125/125 67/96	125/112 48/41	125/112 56/30	125/107 60/38	125/127 69/42	625/583 300/247

Таким образом, за пять лет техникум выпустил 583 специалиста дневного обучения и 268 специалистов заочного обучения, большинство из которых работает в горнодобывающих предприятиях Республики Хакасия.

Экологическое образование и просвещение.

Экологические проблемы Хакасии во многом проистекают от экологической неграмотности населения и низкой культуры.

Для преодоления современного кризиса в отношениях человека и природы, системы природная среда - общество недостаточно технических средств.

Воспитание новой генерации людей, обладающих глубоким пониманием своего места в природе, экологической культуры в подлинном смысле этих слов.

Основой формирования экологической культуры служат прочные экологические знания.

Формирование экологически культурного человека, экологическое воспитание должно начинаться с раннего возраста, уже при приобретении ребенком первоначальных сведений о природе. Затем на всех ступенях школьного обучения эти знания должны расширяться, углубляться и закрепляться на практике в процессе природоохранной деятельности.

В средних специальных учебных заведениях и в вузах обучение и формирование экологической культуры продолжается, но уже с усилением деятельностного и правового компонентов, и, особенно, - методической подготовки специалистов к ведению профессиональной деятельности с учетом знания экологических закономерностей и особенностей природной среды региона.

Анализ деятельности учреждений образования Республики Хакасия показывает, что в системе дошкольного образования имеется база для осуществления экологического воспитания. Имеется множество программ дошкольного экологического воспитания и образования, из которых каждый детский сад выбирает по своему вкусу. Однако цельной и сквозной программы дошкольного экологического воспитания, учитывающей регионально-национальные особенности в республике нет.

В средней школе республики просматриваются три направления по формированию экологической культуры учащихся:

1. Экологизация всех школьных дисциплин от I до III ступени. Это выражается в рассмотрении только прикладных аспектов экологии, без приобретения глубоких теоретических знаний, которые в обобщенном виде представлены темой "Экология" в разделе "Общая биология" школьного курса биологии;

2. Включение в школьную программу нового предмета "Экология". Трудностью является отсутствие единой учебной программы и подходов к обучению, методического обеспечения, учебной литературы и, в особенности, - программ и литературы, учитывающих регионально-национальные особенности.

3. Усиление внешкольной и внеклассной работы с детьми в области экологического воспитания с использованием деятельного подхода (Республиканский центр эколого-натуралистической работы, Дом детского творчества, г. Абакан, Республиканская библиотека имени Н.Г.Доможакова). Здесь имеются очевидные успехи в организации природоохранной и натуралистической деятельности.

Многое из опыта работы этих организаций и учреждений должно быть использовано при создании целостной республиканской системы экологического воспитания и образования.

Экологическая подготовка специалистов в Хакасском государственном университете, объединяющим все республиканские вузы ведется как по специальностям высшего профессионального, так и среднего специального образования в соответствии с Государственными образовательными стандартами по специальностям, утвержденным Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации.

Несмотря на отдельные успехи и достижения в сфере экологического образования, в целом наблюдается разрозненность усилий различных общеобразовательных структур по формированию экологического образования и экологической культуры населения республики. Причиной этого является отсутствие официально принятой в республике Концепции и

Программы формирования экологической культуры населения в целом и Концепции и Программы экологического образования населения в частности.

Очевидными причинами такого положения являются:

- отсутствие достаточного числа дипломированных специалистов в области экологического образования при наличии значительного числа очень активных энтузиастов;
- отсутствие неформального координирующего центра в области проведения работ по формированию экологической культуры населения;
- отсутствие реального финансирования работ .

Программа «Формирование экологической культуры населения Республики Хакасия».

Хакасия – край огромных богатств. По мнению экологов, Хакасия – место, не загубленное цивилизацией, и мы живём, по сравнению с другими, в экологически благоприятном регионе.

Решение экологических проблем в нашей республике напрямую зависит от формирования экологической культуры населения. Для формирования у людей грамотного отношения к экологическим проблемам и для их решения с 2001 года реализуется комплексная программа «Формирование экологической культуры населения Республики Хакасия». Программа разработана Экофондом «Чазы», при поддержке и участии Правительства Республики Хакасия, Верховного Совета Республики Хакасия и Национального фонда «Страна заповедная».

Целью программы является создание системы эффективного целенаправленного формирования экологической культуры населения всех категорий жителей, с использованием для этого всех возможных инструментов и институтов.

Основными задачами данной программы являются:

- формирование у населения системы представлений о ценности природных ресурсов, о проблемах поддержания здоровья среды и т.д.;
- формирование гуманного отношения к природе;
- обучение людей осознанно использовать уникальный потенциал, который заключён в духовном общении с миром природы, для собственного личностного развития;
- формирование у людей потребности в активной личной поддержке идей устойчивого развития и поддержания здоровья среды.

Механизм реализации программы включает вовлечение широких кругов общественности, природопользователей, специалистов, занимающихся вопросами экологии, представителей законодательной и исполнительной власти, средства массовой информации.

Программа охватывает многие сферы жизни республики и включает в себя различные мероприятия, направленные на формирование экологической культуры населения: озеленение городов Хакасии, обустройство мест отдыха на придорожных участках, привлечение внимания к уборке несанкционированных свалок, развитие системы особо охраняемых природных территорий, непрерывное экологическое образование и т.д.

На данном этапе реализации программы были осуществлены следующие проекты: Программа начала претворяться в жизнь с республиканского слёта школьных лесничеств, который состоялся на базе Октябрьского лесхоза (Ширинский район), на территории детского лагеря отдыха. Цель слёта – подготовка молодой смены лесничих и воспитание подрастающего поколения.

В рамках этой программы проведён республиканский смотр-конкурс библиотек по экологическому просвещению населения. Закуплены книги по экологии и лесному хозяйству, оформлены подписки на газеты и журналы.

В программе также предусмотрены мероприятия по экологическому информационно-методическому обеспечению школ г. Абакана, г. Саяногорска, г. Черногорска. Например, впервые школа-гимназия № 1 г. Абакана получила специализированные учебники для работы по программе «Экология и диалектика», занятия по которой ведутся в школе уже 10 лет.

Разработан и реализован проект «Экологическая трудовая дружина», цель которого привлечь население (в первую очередь школьников) к решению экологических проблем. Дружина очищала городские улицы и в парки от мусора, очищала пригороды от последствий пикников. А с началом занятий общеобразовательных учреждений дружина организовала и провела акцию по сбору и дальнейшей переработки макулатуры.

Финансирование проектов, проводимых в рамках данной программы, осуществляется при поддержке Правительства Республики Хакасия и Национального фонда «Страна заповедная». Программа долгосрочная, рассчитанная на срок с 2001 по 2004 годы. Полезность такой программы понятна всем и каждому. Экологическая культура – это часть общей культуры. А её нормы нужны каждому человеку, прежде всего для того, чтобы понять своё место в природе и научиться бережно относиться к ней.

Развитие экологического туризма в Республике Хакасия

«Республиканская целевая программа «Развитие туризма в Республике Хакасия на 2000-2005 годы» принята Законом Верховного Совета Республики Хакасия от 23 февраля 2000г. №97.

Реализация программы предусмотрена в два этапа: первый этап – 2000-2001 годы, второй этап - 2002-2005 годы, с промежуточным этапом 2002 год.

Дальнейшая реализация программы её обсуждение, принятие к финансированию имеет важное значение для становления современной системы государственного регулирования в сфере туризма, а так же это важный этап в изменении отношения к развитию туризма как к сфере экономики Республики Хакасия.

Анализ состояния туристской деятельности в Республике Хакасия позволяет сделать вывод, что по вопросам совершенствования государственного управления туризмом республика вышла на стабильный, плановый путь развития с тенденцией роста по основным показателям и направлениям.

Растет число туристских предприятий, получивших лицензию на международную туристскую деятельность. На сегодняшний день в республике работает 18 туристских фирм, что в 9 раз больше, чем в 1997году.

От лицензирования туристской деятельности в республиканский бюджет перечислено 40тыс. рублей.

В 1997-1998г.г. от деятельности туристских фирм республиканский бюджет получил 852 тыс.рублей налоговых отчислений.

В 1999-2000г.г. показатель налоговых отчислений значительно возрос и составил 2387,0 тыс.рублей, из них в федеральный бюджет перечислено 516,7тыс.рублей, в республиканский 719,6тыс.рублей и 1151тыс.рублей получили местные бюджеты.

Растут финансовые вложения в развитие материально-технической базы туризма, за 1999-2000г.г. эта сумма составила –8180,1тыс.рублей, в том числе из республиканского бюджета-540,0 тыс.рублей, из собственных средств предприятий туризма-7640,1тыс.рублей.

В период с 1996г. по 2000г. Хакасию посетило 33,9 тысяч иностранных и российских туристов, отправлено туристическими фирмами республики – 3,4тысячи туристов. Только в 2000 году предприятиями туристской отрасли было принято 18 тыс. туристов, что в 6 раз больше аналогичного показателя за 1997год. С каждым годом растет интерес к нашей республике у иностранных туристов. За 2000 год Хакасию посетило 940 иностранных туристов, а это в 13,5 раз больше показателя 1997года. Показатель приема туристов впервые превысил показатель отправки в 11,5 раз.

Анализируя данные показатели следует учитывать, что эти сведения предоставлены только теми туристскими предприятиями, которые зарегистрированы на территории республики и имеют лицензию на международную туристскую деятельность.

По информации Госкомстата по Республике Хакасия на 1998г. было зарегистрировано 125 юридических и физических лиц, предполагающих своей деятельностью, оказание туристских услуг. Из этого числа, предположительно 25, оказывают услуги в сфере туризма. Данные по туристской деятельности ими не предоставляются. Причина невозможности иметь точные данные по развитию туризма в Хакасии - отсутствие на федеральном и региональном уровнях единой и обязательной системы отчетности в сфере туризма.

Туризм в республике становится важной отраслью экономики не только благодаря созданию рабочих мест, доходов от налогов, но также и в силу своего воздействия на развитие многих других секторов деятельности, связанных с туризмом, включая гостиничное хозяйство, транспорт и коммуникации, строительство и сельское хозяйство, розничную торговлю, производство и торговлю сувенирами и др., таким образом являясь катализатором развития этих отраслей и учитывая, что большинство предприятий туристской сферы являются небольшими (по сравнению с промышленными и сельскохозяйственными предприятиями) стартовые издержки являются наиболее низкими, и создание, а также сохранение рабочих мест обходятся дешевле. С учетом ограниченных возможностей инвестирования материальной базы туризма за счет средств бюджета Республики Хакасия предусматривается использование различных форм государственного стимулирования для привлечения в сферу туризма частных инвестиций, в том числе иностранных.

Проблему подготовки туристских кадров намечается решить за счет системы образования, а также широкого использования возможностей учреждений дополнительного образования.

Важна роль государства в создании системы научного и рекламно-информационного обеспечения и продвижения республиканского туристского продукта на внутреннем и внешнем рынках.

В целом Программа призвана способствовать предупреждению и смягчению негативных явлений и созданию реальных предпосылок для решения задач, поставленных в области развития туризма.

2. Основные цели, задачи, сроки и этапы реализации Программы

Главная цель Программы - создание в Республике Хакасия конкурентоспособного туристского комплекса, обеспечивающего, с одной стороны, широкие возможности для удовлетворения потребностей жителей Республики Хакасия, России и иностранных граждан в туристских услугах, а с другой стороны, вклад в развитие республики, в том числе за счет притока налоговых поступлений в бюджет, притока иностранной валюты, увеличения количества рабочих мест, сохранения и рационального использования культурного и природного наследия.

Основные задачи Программы состоят в следующем:

- создание современного регионального рынка туристских услуг на основе здоровой конкуренции, создания корпоративных связей между туристскими организациями Хакасии;

- формирование современной нормативно – правовой базы регулирования туристской деятельности в регионе, включающей в себя, как создание и совершенствование нормативных актов и законов Республики Хакасия, так и разработку предложений по совершенствованию и внесению изменений в федеральные нормативные акты и законодательство;

- стимулирование развития малого и среднего предпринимательства в туристской отрасли, а также в отраслях, экономически и технологически связанных с туризмом;

- развитие межрегионального и международного сотрудничества в области туризма;

- стимулирование развития материально - технической базы туристской индустрии за счет внебюджетных источников, включая иностранные инвестиции, для реконструкции и нового строительства туристских объектов;

- создание современной системы рекламно - информационного обеспечения туристской деятельности;

- создание современной непрерывной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для туристской отрасли;

- развитие научного обеспечения туристской деятельности.

В силу сложившихся социально - экономических условий и существенно ограниченных инвестиционных возможностей, работа первого этапа программы развития туризма 2000-2001 годы была направлена, прежде всего, на стабилизацию основных параметров, характеризующих туристскую деятельность в Хакасии. 2002 год – переходный этап будет продолжена работа в рамках первого этапа и на перспективу 2003-2005 годов.

Экологическая подготовка специалистов

Небиологические специальности высшего образования (дисциплина - “Экология”).

- основные законы и принципы экологии;
- структура и функции экосистем;
- учение о биосфере;

- экология человека;
- экологические основы рационального природопользования, концепция устойчивого развития;
- педагогическая экология, принципы экологического образования.

Минимум требований к выпускникам по этим специальностям предполагает наличие представлений о биоразнообразии и сохранении устойчивости биосферы, взаимодействии

организма и среды, экосистемах, принципах охраны природы и рационального природопользования, о ноосфере, месте человека в эволюции Земли.

Таким образом, у выпускников ХГУ по педагогическим небиологическим специальностям имеется готовность к проведению экологического образования по предмету. Препятствием к реализации их потенциальных возможностей является отсутствие учебной литературы для школьников и методических материалов по экологизации школьных предметов для учителей в местных условиях.

Биологические специальности (классификация “учитель биологии”) предусматривают глубокую подготовку по экологии и методике ее преподавания. Студентам читаются дисциплины: “Экология”, “Охрана природы”, ряд специальных курсов, таких как “Экология земель Хакасии”, “Экология растений”, “Экология насекомых”, “Экологические исследования в энтомологии”, “Экологические аспекты в гидробиологии” и др.

Достаточно глубоко рассматриваются вопросы экологического образования и воспитания, формирования экологической культуры в рамках нормативной дисциплины “Методика преподавания биологии”. Так, например, в тематический план по дисциплине включены следующие лекции:

- экологическое воспитание и образование школьников;
- приемы воспитания при обучении биологии;
- внеклассная работа по биологии;
- внеурочная работа по биологии;
- стандарты образования: проекты биологического и экологического образования;
- школьные программы по биологии и экологии.

На лабораторных занятиях рассматриваются уроки с экологическим содержанием, например:

- экологические группы растений;
- экологические группы птиц;
- экологические экскурсии;
- экология города;
- экология Хакасии;
- опасные точки планеты;
- суд планеты Земля;

разрабатываются игры с экологическим содержанием.

На специальных курсах по методике преподавания естественных наук студенты обучаются приемам отбора аксиологически-ценного в воспитательном отношении экологического материала, создают свои варианты программ по экологии с включением регионального компонента для 5-11 классов средней школы, разрабатываются маршруты экологических троп.

Все дисциплины предметного цикла на биолого-химическом факультете экологизированы в той или иной степени.

Значительная часть студентов под руководством ученых, преподавателей факультета ведут научно-исследовательскую работу в области экологии и экологического образования в форме курсовых, дипломных работ, научных публикаций, выступлений на научных конференциях различного уровня.

Большинство курсовых работ было выполнено на актуальные темы, ориентированные на особенности и основные проблемы региона, имеют научную, научно-методическую и практическую значимость.

На кафедре ботаники изучается агротехника различных сортов и урожайность овощных культур в условиях Хакасии, ядовитые растения и возможности их практического применения, ценологически значимые в растительном покрове Хакасии семейства высших растений и влияние антропогенного воздействия на растительные сообщества в окрестностях города Абакана.

Отличаются актуальностью работы на материале, собранном во время полевых практических занятий. Изучалось распространение различных семейств высших растений на территории Июсского национального природного парка и выполнялись по договору с дирекцией ИНП.

Значимы работы по изучению низших растений Хакасии, по экологии на примере влияния СаАЗа на растительность.

Физиология растений и микробиология изучалась в разделе: водный режим растений и интенсивность фотосинтеза.

В методике преподавания биологии освещены вопросы познавательного интереса учащихся к предмету в процессе изучения биологии в школе. Проведен логико-методический анализ деятельности учителей школ города Абакана.

Кафедрой зоологии и общей биологии изучались региональные особенности фауны и соответствие научному направлению кафедры (“Структура и функциональная организация биоценоза Хакасии и сопредельных территорий в связи с особенностями среды и антропогенных воздействий”).

На кафедре химии работы имеют научное и прикладное значение (химический анализ природных объектов: почв, воды, растений, овощей, фруктов и т. д.).

Дипломные работы имеют экологическую направленность:

- пути формирования экологической культуры учащихся 6-7 классов;
- физико-химические методы исследования питьевой воды в городе Абакане;
- выделение и идентификация алкалоидов из растений Республики Хакасия;
- влияние деятельности СаАЗа на содержание фтора и тяжелых металлов в воде, почве и растениях;
- получение грибных амилаз;
- моделирование основных стадий ферментативного производства патоки в лабораторных условиях;
- флора долины реки Малая Сыя;
- плесневые грибы воздуха, их устойчивость к внешним факторам и влияние на бактерии;
- формирование урожайности огурца в закрытом и открытом грунтах в условиях Хакасии;
- озеленение и микрофлора воздуха помещений;
- реликтовые виды во флоре Июсского национального парка;
- гидрофильные растения реки Ташеба, их морфологические и анатомические признаки;
- изучение сортов томатов в условиях агробиологических станций.

Все работы носят экспериментальный характер. Используются: фотометрия, электрометрия, спектрометрия, хроматография и т. д.

Результаты некоторых работ предполагается использовать при составлении каталогов “Редкие и исчезающие растения Хакасии”, “Красная книга Хакасии”, “Определитель растений Республики Хакасия”.

Результаты по работе “Насекомые темнохвойной тайги Ермаковского района” переданы в Биосферную школу города Красноярска.

Институтом Естественных наук и математики ХГУ проведены:

- Сибирская научная конференция студентов и молодых ученых “Экология Южной Сибири - 2000 год”;
- Международная научная конференция студентов и молодых ученых “Экология Южной Сибири”.

Целями их явились:

- интеграция высшей школы и академической науки в области научных исследований и образования;
- интеграция усилий органов управления, предприятий и науки для решения экологических проблем;
- обзор действительного состояния окружающей среды на юге Сибири;
- привлечение научной молодежи к экологическим исследованиям Хакасии и Южной Сибири с целью их дальнейшей координации и разработки;
- научная постановка проблематики экологических исследований в Южной Сибири;
- материальная поддержка и общественное признание талантливой научной молодежи, занимающейся экологическими исследованиями в регионе;
- концентрация научно-исследовательских материалов по экологии Южной Сибири в Хакасском государственном университете как центре науки, образования и культуры региона;
- привлечение научно-педагогических кадров к работе в Хакасии с целью развития ее научного и производственного потенциала.

Деятельность в развитии экологического воспитания и экологической культуры проводится во взаимодействии с научными и производственными коллективами других регионов:

- Красноярский государственный университет;
- Институт биофизики СО РАН, г. Красноярск;
- Иркутский государственный университет;
- Иркутский государственный технический университет;
- Байкальский филиал международного независимого эколого-политического университета;
- Институт географии СО РАН;
- Институт геохимии им. Виноградова СО РАН;
- Сибирский институт физиологии и биохимии растений;
- Новосибирский государственный университет;
- Новосибирский государственный педагогический университет;
- Институт агрохимии и почвоведения СО РАН;
- Центральный Сибирский ботанический сад;
- Институт общей и экспериментальной биологии;
- Красноярский государственный педагогический университет;
- Красноярская государственная технологическая академия;
- Красноярский государственный аграрный университет;
- Красноярская государственная медицинская академия;
- Красноярский государственный технический университет;
- Сибирская аэрокосмическая академия;
- Институт биофизики СО РАН;
- Институт леса им. В.Н. Сукачева СО РАН;

- Томский государственный университет;
- Сибирский государственный медицинский университет;
- Томский государственный политехнический университет;
- Сибирский ботанический сад при ТГУ;
- Саянский алюминиевый завод;
- Горно-Алтайский государственный университет;
- заповедник “Хакасский”;
- Кемеровский государственный университет;
- Бурятский государственный университет;
- Бурятский институт естественных наук СО РАН;
- Алтайский государственный университет;
- Алтайский государственный медицинский университет;
- Институт водных и экологических проблем (НИИ);
- Бийский государственный педагогический университет/

В мероприятиях ХГУ по экологическому воспитанию и экологической культуре принимают участие представители:

- Верховного Совета Республики Хакасия;
- Правительства Республики Хакасия;
- Государственного Комитета природных ресурсов по Республике Хакасия;
- Хакасского республиканского краеведческого музея;
- Хакасского регионального общественного благотворительного фонда “Чазы”.

Ежегодно издаются материалы Южно-Сибирской региональной конференции студентов и молодых ученых “Экология Южной Сибири” в объеме от 12 до 22 печатных листов.

Перспектива формирования экологической культуры

Перспектива формирования экологической культуры и экологического воспитания населения Республики Хакасия в:

1. Разработке Концепции и Программы экологической культуры населения Республики Хакасия;
2. Разработка программ различных ступеней формирования экологической культуры населения;
3. Подбор, изучение и описание объектов для включения их в рабочие программы деятельности;
4. Создание учебно-методических и учебных пособий и программ;
5. Создание организационных структур, проводящих формирование экокультуры населения Республики Хакасия;
6. Проектирование и создание материальной базы для практического обеспечения программ.
7. Создание координационного совета “Экокультура” под эгидой Хакасского Государственного Университета.

Список литературы и материалов:

1. Региональная экологическая политика, “Правовые аспекты”, М.И.Васильев
2. Переход к устойчивому развитию, Эколого-экономические предпосылки, П.В.Касьянов, Москва, 1998 год
3. Здоровье Среды, Концепция, В.М.Захаров, Москва, 2000 год
4. Региональная экологическая политика и экономические аспекты, С.Н.Бобалев, О.С.Медведев, В.И. Сидоренко, Москва, 2001 год
5. Журнал “Разведка и охрана недр, 2001 год
6. Газета “Мир науки”, статья академика Е.Н. Козловского
7. Программа экономического и социального развития региона, Москва, НАУ, 2000 год,
8. Республиканская Программа “Удобрение”, г. Абакан, 1993 год
9. О состоянии и проблемах формирования экологической культуры населения Республики Хакасия, реферат, В.В.Анюшин, Е.С.Анкипович, Н.М.Дерешева, ХГУ, г.Абакан, 2001 год
10. Отчет о работе Абаканского опорного пункта ВНИПТИХИМ по применению отходов угледобычи и углеобогащения в качестве компонента сложных комплексных органо-минеральных удобрений, Б.М.Макаров, г. Москва, 1990 год
11. Об использовании отходов промышленных и сельскохозяйственных производств в производстве удобрений, реферат, Б.М.Макаров, 1998 год
12. Программа города Абакана “Отходы”, г. Абакан, 2001 год
13. Реферат статистических данных о состоянии окружающей природной среды в Республике Хакасия, 1985-2000 годы, г.Абакан
14. Программа восстановления минерально-сырьевой базы Республики Хакасия 1995-2000 годы, 2001-2005 годы, г.Абакан
15. Газета “Заповедано”, г.Абакан, 2001 год
16. Кустов Ю. И. Расчет ущерба, наносимого фаунистическим комплексам при посещении заповедной территории // Проблемы заповедного дела Сибири. Шушенское, 1996, с. 79 - 81.
17. Девяткин Г.В. Сохранение биологического разнообразия в Республике Хакасия.
18. Кустов Ю.И., Прокофьев С.М. Государственный природный заповедник "Хакасский" Роль заповедника "Хакасский" в сохранении биоразнообразия Алтае - Саянского экорегиона.
19. Ю.И. Кустов. Современное состояние биологического разнообразия в Республике Хакасия и меры по его сохранению и поддержанию.
20. Фёдорова И.С. Экологический фонд «Чазы», г. Абакан. Программа «Формирование экологической культуры населения Республики Хакасия».
21. Сидорчук В. С. Пояснительная записка к республиканской целевой программе «Развитие туризма в Республике Хакасия на 2000-2005 годы» на 2002 год – промежуточный этап.
22. О природных ресурсах и перспективах природоохранной деятельности в Республике Хакасия (комментарий Первого заместителя Председателя Правительства Республики Хакасия В. Цыганка), газета «Хакасия» 11 декабря 2001 г.