Калиногорский Николай Алексеевич,

кандидат технических наук, доцент

**ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

**К ПРОЕКТУ ЗАКОНА КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ-КУЗБАССА
«ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»**

2020

СОДЕРЖАНИЕ

[ПРЕДИСЛОВИЕ 5](#_Toc44513984)

[1 СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ-КУЗБАССА 7](#_Toc44513985)

[1.1 Состояние окружающей среды 7](#_Toc44513986)

[1.2 Состояние здоровья населения 15](#_Toc44513987)

[1.3 Наращивание темпов негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения за счёт увеличения объёмов добычи угля 19](#_Toc44513988)

[1.4 Оценка взаимосвязи объёмов добычи угля и заболеваемости населения злокачественными новообразованиями 21](#_Toc44513989)

[1.4.1 Формирование выборки данных 21](#_Toc44513990)

[1.4.2 Оценка вида алгебраического полинома, необходимого для построения уравнения регрессии 22](#_Toc44513991)

[1.4.3 Оценка по методу наименьших квадратов коэффициентов уравнения регрессии 23](#_Toc44513992)

[1.4.4 Оценка тесноты статистической связи 23](#_Toc44513993)

[1.5 Оценка приемлемости риска здоровью населения Кемеровской области-Кузбасса 25](#_Toc44513994)

[2 АНАЛИЗ ПРИЧИН ЗАГРЯЗНЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И УХУДШЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ-КУЗБАССЕ 29](#_Toc44513995)

[2.1 Проблемы регулирования деятельности по недропользованию в Российской Федерации 29](#_Toc44513996)

[2.1.1 Негативное воздействие горных работ и горно-геологических процессов на все компоненты окружающей среды 30](#_Toc44513997)

[2.1.2 Нарушения требований законодательства Российской Федерации при создании технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых 31](#_Toc44513998)

[2.1.3 Нарушения требований технических проектов на разработку месторождений полезных ископаемых 32](#_Toc44513999)

[2.2 Бездействие представителей Ростехнадзора и Росприроднадзора в вопросах восстановления права на участие в рассмотрении проектов разработки месторождений полезных ископаемых на стадии лицензирования 32](#_Toc44514000)

[2.3 Бездействие органов государственной власти Кемеровской области-Кузбасса на стадии выдачи лицензии на разработку месторождений полезных ископаемых 34](#_Toc44514001)

[2.4 Бездействие органов государственной власти и местного самоуправления Кемеровской области-Кузбасса в части устранения недостатков федеральных нормативных актов в области защиты окружающей среды и здоровья населения 36](#_Toc44514002)

[2.4.1 Недостатки Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации 36](#_Toc44514003)

[2.4.2 Недостатки метода установления размера санитарно-защитных зон промышленных объектов 37](#_Toc44514004)

[2.4.3 Недостатки федеральных нормативных актов по платежам за негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения 40](#_Toc44514005)

[2.4.4 Правовые основания для устранения недостатков федеральных нормативных актов в сфере охраны окружающей среды и здоровья населения 44](#_Toc44514006)

[2.5 Бездействие органов государственной власти Кемеровской области-Кузбасса в использовании существующего экологического законодательства для защиты окружающей среды и здоровья населения 45](#_Toc44514007)

[2.5.1 Недоиспользование права на расширение санитарно-защитных зон, основанного на оценке риска здоровью населения 45](#_Toc44514008)

[2.5.2 Недоиспользование права на установление нормативов качества окружающей среды 45](#_Toc44514009)

[2.5.3 Недостаточное стимулирование использования экологически чистых технологий 46](#_Toc44514010)

[2.6 Нарушение требований федеральных нормативных правовых актов органами местного самоуправления и проектными организациями при организации общественных обсуждений оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности 48](#_Toc44514011)

[2.7 Предоставление органами государственной власти и местного самоуправления в аренду земельных участков недропользователям 51](#_Toc44514012)

[2.8 Бездействие органов государственной власти Кемеровской области-Кузбасса по созданию территории традиционного природопользования для охраны окружающей среды 52](#_Toc44514013)

[3 ПРЕДЛОЖЕНИЯ О РАЗРАБОТКЕ ПОДЗАКОННЫХ АКТОВ, ПРИНЯТИЕ КОТОРЫХ НЕОБХОДИМО ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ» 54](#_Toc44514014)

[4 ОРГАНИЗАЦИЯ РЕФЕРЕНДУМА ПО ПРИНЯТИЮ ЗАКОНА КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ-КУЗБАССА «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ» 56](#_Toc44514015)

[4.1 Правовые основания для проведения референдума 56](#_Toc44514016)

[4.2 Вопрос, выносимый на областной референдум 57](#_Toc44514017)

[4.2.1 Нормативные требования к вопросам, выносимым на референдум субъекта Российской Федерации 57](#_Toc44514018)

[4.2.2 Формулировка вопроса, выносимого на референдум 58](#_Toc44514019)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 58](#_Toc44514020)

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Актуальной проблемой является задача повышения качества жизни населения. Решение этой задачи необходимо осуществлять на основе базовых принципов теории управления, основанных на математической постановке задачи управления.

Постановка задачи управления должна включать характеристики следующих составляющих /1,2/:

1. Критерий качества управления.
2. Управляющие воздействия.
3. Контролируемые входные параметры.
4. Неконтролируемые входные параметры.
5. Модели прогнозирования значений критериев качества управления.
6. Цель управления.

**Критерий качества управления.** Этот обобщённый количественный критерий качества жизни населения должен отвечать следующим требованиям:

* включать локальные критерии качества жизни населения, которые количественно характеризуют наиболее существенные стороны качества жизни населения;
* оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни населения для своевременной коррекции правил управления в интересах повышения качества жизни населения;
* любые локальные критерии качества управления заданного уровня управления должны иметь тесную связь с локальными критериями качества управления более высоких уровней управления.

**Управляющие воздействия.** Управляющие воздействия представлены нормативными правовыми актами различных уровней управления, направленными на достижение цели управления путём выделения финансовых, материально-технических, технологических, кадровых ресурсов и т.д. Ресурсы управления должны быть достаточны для достижения цели управления.

**Контролируемые входные параметры.** Входные параметры, которые влияют на качество жизни населения и поддаются прямому измерению.

**Неконтролируемые входные параметры.** Входные параметры, которые влияют на качество жизни населения и поддаются только косвенному измерению путём оценки ошибки прогнозирования значений критериев качества жизни населения по значениям контролируемых входных параметров и управляющих воздействий.

**Модели прогнозирования значений критериев качества управления.** Эти модели должны позволять прогнозировать с достаточной точностью значения критериев качества управления под действием входных контролируемых и неконтролируемых параметров (входных параметров) и управляющих воздействий.

**Цель управления.** Цель управления заключается в достижении заданных значений критерия качества управления путём выбора оптимальных управляющих воздействий на основе моделей прогнозирования значений критериев качества управления с учётом указанных выше условий.

Сложность решения задачи управления качеством жизни населения Российской Федерации с заданной точностью в настоящее время во многом связана с отсутствием указанного выше механизма выработки оптимальных управленческих решений, в том числе в вопросах охраны окружающей среды и здоровья населения Кемеровской области-Кузбасса.

Это сказывается на таких интегральных показателях качества жизни населения как продолжительность жизни. По данным ООН Российская Федерация по продолжительности жизни занимает 109 место /3/. Средняя продолжительность жизни в Российской Федерации составляет 72,4 года, в то время как в Гонконге, занимающем первое место в этом рейтинге, - 84,7 года.

Целью данной работы является анализ с позиций теории управления существующего российского законодательства и практики его применения в задаче охраны окружающей среды и здоровья населения от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и выработка на этой основе проекта закона Кемеровской области-Кузбасса «Об охране окружающей среды», направленного на улучшение ситуации в этой сфере.

Первый раздел работы посвящён анализу состояния окружающей среды и здоровья населения Кемеровской области-Кузбасса.

Во втором разделе работы проведён анализ причин загрязнения окружающей среды и ухудшения здоровья населения в Кемеровской области-Кузбассе.

В третьем разделе работы приводится перечень подзаконных актов, которые необходимо разработать и принять для реализации закона «Об охране окружающей среды».

Четвертый раздел работы посвящён организации областного референдума по принятию закона Кемеровской области-Кузбасса «Об охране окружающей среды».

# СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ-КУЗБАССА

## Состояние окружающей среды

На территории Кемеровской области развита угольная, металлургическая, химическая, машиностроительная промышленность.

Сегодня Россия является одним из крупнейших производителей угля в мире. Сейчас она занимает пятое место среди угледобывающих держав мира и третье место, после Австралии и Индонезии, в международной торговле углем, а кузбасская доля в этих поставках - почти 90 процентов.

Металлургия - вторая базовая отрасль Кузбасса. На долю региона приходится 63 процента магистральных и 100 процентов трамвайных рельсов, свыше 60 процентов ферросилиция, по 14 процентов стали и проката чёрных металлов общероссийского производства.

Химическая промышленность — третий «кит» экономики области. В масштабах России Кузбасс производит каждую вторую тонну капролактама, 40 процентов кордных тканей, 30 процентов синтетических смол и пластмасс.

В докладе департамента природных ресурсов и экологии администрации Кемеровской области «О состоянии и охране окружающей среды Кемеровской области в 2018 г.» /4/ отмечается следующее.

**Загрязнение атмосферного воздуха.**

На территории Кемеровской области функционирует 1284 объекта, имеющих выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, с общим количеством стационарных организованных и неорганизованных источников 19,0 тыс., от которых в атмосферный воздух поступило более 250 наименований загрязняющих веществ различных классов опасности.

По данным Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Кемеровской области, в 2018 году суммарный объем выбросов загрязняющих веществ (ЗВ) в атмосферу составил 1383,065 тыс. т,

В общем объеме выбросов доля от передвижных источников (автомобильного и железнодорожного транспорта) составила 14,5 %, от стационарных источников - 85,5 %.

Основными стационарными источниками загрязнения атмосферного воздуха на территории области являются предприятия по добыче полезных ископаемых (до 60,7 %), предприятия обрабатывающих производств, предприятия по обеспечению электрической энергией, газом и паром; кондиционированию воздуха.

На одного жителя Кузбасса в среднем приходится 517 кг загрязняющих веществ (таблица 1).

Таблица 1 - Выбросы загрязняющих веществ от стационарных источников в расчете на одного жителя Кемеровской области в 2018 году

| Наименование административной территории | Выброс, ЗВ тыс. т | Численность населения, тыс. чел. | Антропогеннаянагрузка,кг/чел. |
| --- | --- | --- | --- |
| Новокузнецкий район | 279,628 | 50,102 | 5581 |
| Ленинск-Кузнецкий район | 97,125 | 20,851 | 4658 |
| г. Калтан | 74,379 | 29,695 | 2505 |
| Прокопьевский район | 70,631 | 30,444 | 2320 |
| Беловский район | 59,981 | 26,589 | 2256 |
| г. Полысаево | 38,736 | 28,899 | 1340 |
| г. Ленинск-Кузнецкий | 91,196 | 97,401 | 936 |
| г. Мыски | 40,267 | 43,113 | 934 |
| г. Междуреченск - Междуреченский район | 83,395 | 98,111 | 850 |
| г. Белово | 69,512 | 126,477 | 550 |
| г. Новокузнецк | 295,794 | 552,105 | 536 |
| Кемеровский район | 24,276 | 46,556 | 521 |
| г. Осинники | 22,491 | 46,665 | 482 |
| г. Березовский | 13,338 | 47,837 | 279 |
| г. Киселевск | 23,471 | 93,471 | 251 |
| пгт. Краснобродский | 3,151 | 14,074 | 224 |
| г. Гурьевск, Гурьевский район | 6,209 | 39,271 | 158 |
| Юргинский район | 2,645 | 20,753 | 127 |
| г. Топки и Топкинский район | 4,831 | 43,010 | 112 |
| г. Анжеро-Судженск | 7,103 | 74,949 | 95 |
| г. Таштагол - Таштагольский район | 4,901 | 52,073 | 94 |
| г. Прокопьевск | 17,578 | 191,839 | 92 |
| г. Мариинск и Мариинский район | 4,491 | 53,718 | 84 |
| г. Юрга | 5,726 | 81,073 | 71 |
| г. Кемерово | 36,111 | 558,662 | 65 |
| Крапивинский район | 1,416 | 22,740 | 62 |
| г. Тайга | 1,387 | 24,948 | 56 |
| Промышленновский район | 2,025 | 46,617 | 43 |
| Тяжинский район | 0,630 | 21,900 | 29 |
| Тисульский район | 0,463 | 20,413 | 23 |
| Чебулинский район | 0,083 | 14,312 | 6 |
| Ижморский район | 0,053 | 10,922 | 5 |
| Яйский район | 0,039 | 17,352 | 2 |
| Яшкинский район | 0,004 | 27,314 | 0 |
| Всего по области | 1383,065 | 2674,256 | 517 |
| Источник: данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Кемеровской области; данные Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Кемеровской области |

Самая высокая антропогенная нагрузка наблюдается в Новокузнецком районе - 5581 кг/чел., а также в Ленинск-Кузнецком, Прокопьевском, Беловском районах и в городах Калтан, Полысаево. Меньше всего подвергаются влиянию антропогенных факторов Яшкинский, Яйский, Ижморский и Чебулинский районы.

За последние 5 лет объем выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников увеличился на одного жителя на 28 кг, на один квадратный километр территории области - на 0,537 т.

Наибольшее влияние на состояние атмосферного воздуха в регионе оказывает метан. По силе воздействия на потепление климата метан превосходит углекислый газ в десятки раз.

Метан поступает в атмосферный воздух области в основном в результате угледобычи. Основными источниками выбросов метана на угледобывающих предприятиях являются вентиляционные стволы, газоотсасывающие установки и газодренажные скважины из выработок. Кроме того, метан поступает в атмосферный воздух в результате утечек из трубопроводов при транспортировке природного газа, при горении биомассы, при разложении мусора на свалках (как составная часть биогаза), в результате эмиссии в сельском хозяйстве.

Выбросы метана занимают первое место в общем объеме зарегистрированных выбросов от стационарных источников.

Ежегодно в процессе угледобычи средствами вентиляции и дегазации на поверхность выбрасывается более 700 тыс. т метана, выбросы которого составляют более 50 % от общего объема выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников по области.

В 2018 году выбросы метана составили 789,839 тыс. т или 57,1 % от общего количества выбрасываемых загрязняющих веществ.

Мониторинг качества атмосферного воздуха на территории Кемеровской области осуществляется на стационарных постах Кемеровским центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Новокузнецкой гидрометеорологической обсерваторией.

Наблюдательная государственная сеть в Кемеровской области включает в себя 18 стационарных постов наблюдения в городах: Кемерово (8), Новокузнецк (8), Прокопьевск (2).

По данным наблюдений в 2018 году уровень загрязнения атмосферного воздуха оценивался как высокий в гг. Кемерово, Прокопьевск; очень высокий - в г. Новокузнецк.

В Кемерово атмосферный воздух города исследовался на содержание аммиака, анилина, бенз(а)пирена, взвешенных веществ, водорода хлористого, водорода цианистого, диоксида и оксида азота, диоксида серы, металлов, оксида углерода, сажи (углерода), фенола и формальдегида.

В 2018 г. в городе по сравнению с прошлым годом среднегодовая концентрация бенз(а)пирена увеличилась и превысила предельно допустимые концентрации (ПДК) в 3,4 раза. В течение года были зарегистрированы 3 высокие среднемесячные концентрации, превышающие 10 ПДК, максимальная из которых (20,5 ПДК) отмечена в декабре в Кировском районе.

За пятилетний период (2014-2018 годы) среднегодовая концентрация бенз(а)пирена увеличилась в 2,3 раза,

В Новокузнецке атмосферный воздух исследовался на содержание аммиака, бенз(а)пирена, взвешенных веществ, водорода фтористого, водорода цианистого, диоксида и оксида азота, диоксида серы, металлов, оксида углерода, сажи (углерода), сероводорода, фенола и формальдегида.

В 2018 году в городе среднегодовая концентрация бенз(а)пирена по сравнению с прошлым годом увеличилась в 1,1 раза и составила 6,8 ПДК. Наибольшее загрязнение этой примесью наблюдалось в Кузнецком районе, где среднегодовая концентрация составила 12,7 ПДК; здесь же была отмечена максимальная из среднемесячных концентрация - 30,0 ПДК. В течение года зарегистрировано 8 высоких среднемесячных концентраций бенз(а)пирена, превышающих ПДК более чем в 10 раз.

Существенные превышения ПДК в указанных городах регулярно отмечается и по другим загрязняющим веществам.

Масштаб распространения отдельных загрязняющих веществ (оксидов азота, оксидов серы, соединений тяжелых металлов, летучих органических соединений, стойких органических загрязнителей и др.) от источников выбросов в результате трансграничного загрязнения может достигать сотен и тысяч километров. Трансграничное загрязнение определяется временем окисления и скоростью, с которой происходит окисление, а также зависит от размеров аэрозолей.

Оценка качества атмосферного воздуха не проводится в связи с отсутствием стационарных постов наблюдения на других территориях области и в пограничных зонах.

Испытательный лабораторный центр Федерального бюджетного учреждения здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в Кемеровской области» в рамках социально-гигиенического мониторинга проводит контроль качества атмосферного воздуха на маршрутных и передвижных (подфакельных) постах в зоне влияния промышленных предприятий, на автомагистралях в зоне жилой застройки, а также на территории сельских поселений.

За последние пять лет доля проб, превышающих гигиенические нормативы, увеличилась в городских и сельских поселениях на 1,40 % и 0,21 % соответственно. Всего превышение гигиенических нормативов по содержанию загрязняющих веществ в городских и сельских поселениях зарегистрировано в 1822 пробах.

**Загрязнение поверхностных водных объектов.** Основным источником забора технической воды и приемником сточных вод от промышленных предприятий города и хозяйствующих объектов является река Томь со своими притоками (Уса, Мрас-Су, Мундыбаш, Кондома, Аба, Ускат, Средняя Терсь, Искитимка).

Реку Томь и ее притоки загрязняют сточные воды предприятий горнодобывающей, топливно-энергетической, металлургической, коксохимической, химической, деревообрабатывающей промышленности, агропромышленного комплекса и коммунального хозяйства.

Характерными загрязняющими веществами рек Кемеровской области являются нефтепродукты, фенолы летучие, соединения азота, железа, цинка, марганца, меди, взвешенные вещества, органические соединения.

В течение 2018 года наблюдения на территории Кемеровской области проводились на 18 водных объектах, в 27 пунктах, 39 створах.

В верховье Томи (п. Теба) превысили ПДК среднегодовые концентрации фенолов в 2 раза. Вода характеризуется как «слабо загрязненная», класс качества 2. Наибольшую долю в общую оценку степени загрязненности воды вносят фенолы летучие.

Качество воды в Томи выше г. Междуреченск характеризуется как «слабо загрязненная», класс качества 2. Наибольшую долю в общую оценку степени загрязненности воды вносят фенолы летучие, марганец.

В створе ниже г. Междуреченск вода соответствует классу 3 «А», «загрязненная». Наибольшую долю в общую оценку степени загрязненности воды вносят летучие фенолы, марганец и железо общее.

Превысили ПДК среднегодовые концентрации выше/ниже г. Междуреченск: фенолов в 2/2 раза; нефтепродуктов в 1/1,2 раза; марганца в 1,1/1,2 раза. Кроме этого, в створе ниже г. Междуреченск превысила ПДК среднегодовая концентрация железа общего в 1,4 раза.

Вода в створе выше г. Новокузнецк характеризуется как «загрязненная», класс качества 3 «А». Наибольшую долю в общую оценку степени загрязненности воды вносят фенолы летучие, железо общее, нефтепродукты. В этом створе превысили ПДК среднегодовые концентрации: фенолов в 3 раза; железа общего в 2,4 раза; нефтепродуктов в 1,6 раза.

В черте г. Новокузнецк вода характеризуется как «загрязненная», класс качества 3 «А». Наибольшую долю в общую оценку степени загрязненности воды вносят фенолы летучие, железо общее, нефтепродукты. Превысили ПДК среднегодовые концентрации: фенолов в 2 раза; железа общего в 1,9 раза; нефтепродуктов в 1,2 раза.

В створе ниже г. Новокузнецк (с. Славино) качество воды соответствует классу 4 «А», «грязная».

Наибольшую долю в общую оценку степени загрязненности воды в створе ниже г. Новокузнецк (с. Славино) вносят: азот нитритный, фенолы летучие, железо общее, марганец, нефтепродукты. В этом створе превысили ПДК среднегодовые концентрации: фенолов в 4 раза; азота аммонийного в раза; азота нитритного в 2,1 раза; нефтепродуктов в 1,2 раза; железа общего в 2,2 раза; марганца в 1,7 раза.

В разовых пробах в створе ниже г. Новокузнецк (с. Славино) зарегистрированы максимальные концентрации: фенолов - 9 ПДК, азота аммонийного - 8,2 ПДК, азота нитритного - 6,1 ПДК, нефтепродуктов - 6,6 ПДК; марганца - 7,7 ПДК; железа общего - 6,7 ПДК.

Качество воды реки Томи в створах выше г. Кемерово и ниже города (д. Подъяково) характеризуется как «слабо загрязненная», что соответствует классу качества 2. В створе 1 км ниже г. Кемерово (д. Верхотомка) качество воды характеризуется как «условно чистая», класс качества 1.

В районе г. Кемерово превысили ПДК среднегодовые концентрации железа общего в 1,9 - 2,2 раза.

В разовых пробах максимальная концентрация железа общего в створах Кемерово составила 7,2 - 7,5 ПДК.

**Отходы производства и потребления.** По состоянию на 01.01.2019 в Кемеровской области в государственном реестре объектов размещения отходов внесены 430 объектов размещения отходов, в том числе 19 объектов размещения твердых коммунальных отходов.

Распределение земельного фонда. Общая площадь земель в административных границах Кемеровской области по состоянию на 01.01.2019 составляет 9572,5 тыс. га. В таблице 2 представлены данные по распределению земель земельного фонда области.

Таблица 2 – Распределение земельного фонда области по категориям земель, тыс.га

| Наименование категории земель | Площадь | % к площади земельного фонда |
| --- | --- | --- |
| 2017 г. | 2018 г. | 2018/2017, ± |
| Площадь в административных границах области | 9572,5 | 9572,5 | 0 | 100 |
| Земли сельскохозяйственного назначения | 2657,9 | 2655,0 | -2,9 | 27,7 |
| Земли населенных пунктов, | 391,5 | 389,8 | -1,7 | 4,1 |
| в т. ч.: |  |  |  |  |
| земли городских поселений | 290,2 | 288,5 | -1,7 | 3,0 |
| земли сельских поселений | 101,3 | 101,3 | 0 | 1,1 |
| Земли промышленности, транспорта, связи и иного | 162,9 | 168,4 | +5,5 | 1,7 |
| Земли особо охраняемых территорий | 814,5 | 814,5 | 0 | 8,5 |
| Земли лесного фонда | 5357,7 | 5357,6 | -0,1 | 56,0 |
| Земли водного фонда | 27,0 | 27,0 | 0 | 0,3 |
| Земли запаса | 161,0 | 160,0 | -0,8 | 1,7 |
| Источник: данные Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кемеровской области |

За 2018 год общая площадь промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения земель увеличилась на

5,5 тыс. га и составила 168,4 тыс. га. Увеличение произошло за счет перевода: 2,9 тыс. га из земель сельскохозяйственного назначения, 1,7 тыс. га из земель населенных пунктов, 0,8 тыс. га из земель запаса и 0,1 тыс. га из земель лесного фонда.

Приватизация земель в данной категории по состоянию на 01.01.2019 составила юридическими лицами 26,7 тыс. га и 157 гражданами 1,8 тыс. га.

В государственной и муниципальной собственности находится 139,9 тыс. га земель, из них 12,5 тыс. га находится в собственности Российской Федерации, 8,7 тыс. га в собственности Кемеровской области, в муниципальной собственности - 22,7 тыс. га.

Муниципальная собственность земель промышленности в 2018 г. увеличилась на 0,5 тыс. га в связи с регистрацией прав для последующего предоставления в аренду промышленным предприятиям.

**Качественное состояние земель.** Большой негативный вклад в процессы деградации и уничтожения почвенного покрова на территории Кемеровской области вносят горнодобывающие предприятия, особенно при открытой добыче угля, с образованием в зоне действия объектов техногенных ландшафтов.

За 2018 год нарушено земель 1,076 тыс. га (при разработке месторождений полезных ископаемых - 0,933 тыс. га, при строительных работах - 0,140 тыс. га), рекультивировано 0,028 тыс. га, что составило 2,6 % от площади нарушенных земель за отчетный год.

Мониторинг загрязнения почв и растений проводится ежегодно на 10 реперных (постоянных) участках, расположенных в шести муниципальных районах области: Кемеровском, Промышленновском, Юргинском, Крапивинском, Топкинском, Беловском.

Площадь почв сельскохозяйственных угодий, загрязненная тяжелыми металлами свыше ПДК по валовому их содержанию, составляет: кадмием 76,4- тыс. га, свинцом - 31,3 тыс. га, цинком - 17,6 тыс. га, марганцем - 15,8 тыс. га, никелем - 6,1 тыс. га.

Загрязненные земли расположены в основном вблизи промышленных центров. Почвы, загрязненные цинком, преобладают в Беловском районе, кадмиевое загрязнение встречается практически во всех районах области. Это связано с загрязнением атмосферы промышленными выбросами.

## Состояние здоровья населения

Общая численность населения Кемеровской области по состоянию на 01.01.2018 составляет 2 694 877 человек. Демографическая ситуация в Кемеровской области характеризуется ежегодным снижением численности населения.

За последние 10 лет население Кемеровской области сократилось на 126 982 человека (4,5%). Как и в 2017 году, сокращение численности населения произошло в большей степени из-за естественной убыли населения, которая увеличилась по сравнению с 2017 годом на 2371 человека (на 24,1%) /5, стр.2/.

Средняя продолжительность жизни населения в 2010 г. была на 2-3 года ниже общероссийских показателей /6/ (таблица 3).

Таблица 3 – Ожидаемая продолжительность жизни населения Кемеровской области и России, лет

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Годы | Кемеровская область | Россия |
| оба пола | мужчины | женщины | оба пола | мужчины | женщины |
| 2005 | 61,6 | 55,1 | 69,0 | 65,3 | 58,9 | 72,4 |
| 2006 | 63,0 | 56,5 | 70,4 | 66,6 | 60,4 | 73,2 |
| 2007 | 64,0 | 57,5 | 71,2 | 67,5 | 61,4 | 73,9 |
| 2008 | 64,6 | 58,2 | 71,7 | 67,9 | 61,8 | 74,2 |
| 2009 | 65,4 | 59,0 | 72,2 | 68,7 | 62,8 | 74,7 |

У населения Кемеровской области отмечается рост злокачественных новообразований.

Смертность от новообразований, в том числе злокачественных в 2017 году составила 236,5 на 100 тыс. населения, что выше показателя смертности в 2009 году на 4,7% (228,0 на 100 тыс. населения), в 2018 году составила 236,1 на 100 тыс. населения, что выше показателя смертности в 2009 году на 4,5%. Это выше, чем по Российской Федерации на 7,4% (2017 год) и Сибирскому федеральному округу на 7,0% /5, стр. 2/.

 На рисунке 2 приведены данные о заболеваемости населения Кемеровской области злокачественными новообразованиями за период с 2003 по 2018 год.



Рисунок 2 – Заболеваемость населения Кемеровской области злокачественными новообразованиями за период с 2003 по2018 год (число заболеваний на 100 тыс. жителей) /5,стр.6/

Самые высокие показатели заболеваемости в г. Калтане - 496,42 на 100 тыс. человек и Ижморском районе - 547,18 на 100 тыс. человек. Число больных, состоящих на учете в онкологических учреждениях Кемеровской области, в 2018 году - 63432 человека, или 2,2% населения области (таблица 4).

Таблица 4 – Заболеваемость населения впервые выявленными злокачественными новообразованиями по Кемеровской области-Кузбассу /5, стр.7/

| Территория  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Кемеровскаяобласть | 342,58  | 339,68 | 361,17 | 350,37 | 337,70 | 355,00 | 364,70 | 390,95 | 390,60 | 391,56 |
| г. Анжеро-Судженск | 329,00 | 333,30 | 360,50 | 380,90 | 318,00 | 326,50 | 458,30 | 469,70 | 457,00 | 394,93 |
| г. Белово | 290,80 | 258,00 | 261,90 | 245,20 | 223,20 | 235,60 | 258,70 | 361,90 | 327,00 | 287,80 |
| г. Березовский | 334,50 | 417,10 | 432,70 | 369,60 | 437,30 | 340,10 | 367,70 | 458,60 | 420,90 | 435,03 |
| г. Калтан | 333,50 | 322,00 | 446,40 | 385,00 | 327,10 | 321,60 | 381,90 | 414,10 | 426,30 | 496,42 |
| г. Кемерово | 383,00 | 380,50 | 391,10 | 343,70 | 313,50 | 330,70 | 293,50 | 358,30 | 367,50 | 381,41 |
| г. Киселевск | 272,7 | 283,2 | 282,2 | 352,1 | 319,8 | 393,6 | 333,9 | 224,8 | 339,8 | 215,43 |
| Пгт Краснобродский | 176 | 234,2 | 235 | 195,1 | 216,6 | 361,4 | 301,1 | 358,5 | 361,8 | 280,07 |
| г. Ленинск-Кузнецкий | 341,6 | 343,5 | 410,4 | 368,1 | 356,3 | 414,9 | 396,8 | 350,7 | 413,0 | 314,49 |
| г. Мариинск | 273,8 | 260,4 | 291,9 | 302,1 | 290,3 | 278,8 | 331,1 | 316,0 | 352,9 | 379,09 |
| г. Междуреченск | 323,5 | 330,4 | 325,7 | 290,4 | 324,6 | 382,0 | 386,5 | 432,6 | 378,4 | 415,05 |
| г. Мыски | 294,2 | 304,3 | 365,3 | 346,5 | 260,3 | 367,9 | 442,3 | 416,9 | 438,5 | 445,78 |
| г. Новокузнецк | 405,5 | 392,2 | 420 | 420,5 | 416,2 | 433,6 | 469,9 | 458,0 | 488,5 | 476,67 |
| г. Осинники | 367,8 | 355 | 384,4 | 367,3 | 384,4 | 410,0 | 380,0 | 366,7 | 363,9 | 448,7 |
| г. Полысаево | 390,7 | 286,1 | 329,6 | 307,3 | 301,8 | 323,8 | 317,7 | 386,9 | 366,5 | 322,65 |
| г. Прокопьевск | 366,9 | 372 | 385,2 | 391,6 | 376,7 | 379,4 | 422,8 | 418,2 | 415,5 | 426,1 |
| г. Юрга | 248 | 328 | 297,8 | 321,5 | 301,0 | 259,0 | 252,7 | 264,1 | 303,4 | 327,79 |
| Беловский район | 200,2 | 251,7 | 275,7 | 299,6 | 304,3 | 319,2 | 280,1 | 393,2 | 329,8 | 295,39 |
| Гурьевский район | 273 | 346,4 | 405 | 364,6 | 319,4 | 376,0 | 301,2 | 425,3 | 306,6 | 302,92 |
| Ижморский район | 315,4 | 326,9 | 286,7 | 331,5 | 429,7 | 427,2 | 398,4 | 520,7 | 394,9 | 547,18 |
| Кемеровский район | 262,7 | 252,3 | 233,4 | 272,9 | 225,9 | 196,2 | 258,6 | 343,6 | 335,2 | 464,31 |
| Крапивинскийрайон | 325,2 | 271,2 | 366,3 | 347,7 | 323,0 | 484,5 | 329,9 | 272,8 | 281,2 | 305,65 |
| Ленинск-Кузнецкийрайон | 310,7 | 332,8 | 306,1 | 286,6 | 272,1 | 371,0 | 310,2 | 315,3 | 402,8 | 365,63 |
| Новокузнецкийрайон | 339,1 | 311 | 320,5 | 266,6 | 402,8 | 391,5 | 450,3 | 373,1 | 293,1 | 284,8 |
| Прокопьевскийрайон | 215,4 | 253,3 | 250 | 303,6 | 357,0 | 321,0 | 255,3 | 264,9 | 290,4 | 356,76 |
| Промышленновскийрайон | 367,2 | 272 | 275,8 | 313,2 | 280,2 | 345,9 | 335,3 | 419,4 | 409,7 | 522,42 |
| Таштагольскийрайон | 201,3 | 230,7 | 194,5 | 244 | 296,8 | 245,6 | 259,7 | 257,5 | 269,6 | 273,47 |
| Тисульский район | 390,6 | 448,5 | 266,7 | 421,5 | 401,5 | 408,0 | 467,0 | 343,4 | 481,7 | 430,4 |
| Топкинский район | 329,8 | 327,5 | 376,9 | 396,4 | 360,0 | 356,6 | 435,4 | 274,1 | 303,2 | 402,54 |
| Тяжинский район | 290,7 | 241 | 319,1 | 359,5 | 375,4 | 254,7 | 412,3 | 289,5 | 344,0 | 440,15 |
| Чебулинский район | 305,4 | 252,7 | 323,7 | 294,5 | 242,5 | 358,6 | 312,5 | 365,3 | 199,5 | 463,35 |
| Юргинский район | 240 | 238,9 | 258,2 | 270,6 | 199,7 | 314,6 | 332,6 | 354,0 | 374,3 | 244,44 |
| Яйский район | 352,7 | 368,6 | 395,9 | 336,9 | 362,3 | 348,6 | 404,0 | 441,2 | 440,8 | 373,26 |
| Яшкинский район | 411,6 | 268,4 | 313,7 | 292,6 | 370,0 | 227,2 | 254,7 | 421,1 | 354,0 | 356,47 |

По материалам, представленным в экспертном заключении ФБУН «ФНГЦ им. Ф.Ф. Эрисмана» Роспотребнадзора на проектные материалы по гигиеническому обоснованию теоретического соответствия и нормативно-­методической достаточности проработки Проекта корректировки санитарно-­защитной зоны для группы предприятий: Управление по открытой добыче угля (Разрез «Красногорский»), Управление по обогащению и переработке угля (ОФ «Красногорская»), ОАО «Разрез Томусинский» с учётом вовлечения в отработку запасов участка «Сорокинский», расположенных на территории Междуреченского и Новокузнецкого районов Кемеровской области» за № ОЗ-В/69 от 25.11.2013 г. /7/, в зоне потенциального влияния предприятий ОАО «Южный Кузбасс» общая заболеваемость населения по г. Междуреченску имеет тенденцию к росту и составляет в среднем на 1000 населения за 2006-­2009 годах: 810,0 - 878,0 %.

Наибольшие уровни заболеваемости отмечены в группах болезней сердечно-сосудистой системы, органов дыхания, органов пищеварения, кожи и подкожной клетчатки, мочеполовой системы при снижении заболеваемости по органам эндокринной и нервной системы.

Заболеваемость детей в городе также имеет тенденцию к росту за этот период по показателям общей заболеваемости - 246,2-267,4 %,

новообразованиям - 0,4-1,8 %, болезням органов дыхания - 124,3-126,7 %; болезням системы кровообращения - 1,1-1,5 %, болезням мочеполовой системы - 4,0-7,1 %, врождённым аномалиям - пороки развития, деформации и хромосомные нарушения – 0,5-0,87 %.

Статистические данные, показывающие число умерших от злокачественных образований, свидетельствуют о преобладании в структуре онкологических заболеваний у населения органов дыхания.

Отмечена вероятность возможного ухудшения здоровья населения при пожизненном воздействии учтённых уровней техногенного химического загрязнения атмосферы на ослабленный по здоровью организм человека, не учитываемый в должной мере Руководством по оценке риска для здоровья населения при воздействии химических веществ, загрязняющих окружающую среду Р 2.1.10.1920-04[(утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 5 марта 2004 г.)](http://ivo.garant.ru/document/redirect/4181873/0) /8/.

## Наращивание темпов негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения за счёт увеличения объёмов добычи угля

При наличии существенного загрязнения окружающей среды и снижении здоровья населения в Кемеровской области-Кузбассе происходит постоянное наращивание объёмов добычи угля.

В Кузнецком угольном бассейне 155 действующих и 108 строящихся шахт и разрезов. На балансе предприятий находится 20 949,543 млн т каменного угля, из них добыто в 2018 г. 256 млн т угля.

Всего в Кузнецком угольном бассейне на 01.01.2019 Госбалансом учитывается 55 358,06 млн т каменного угля.

В 2018 году в Кемеровской области добыто 256 млн т угля.

На рисунке 1 показана динамика добычи угля в Кемеровской области /4, стр.168/.



Рисунок 1 – Динамика добычи угля в Кемеровской области

Пунктом 2.2.1.1. схемы территориального планирования Кемеровской области, утверждённой постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 19 ноября 2009 г. № 458 (в ред. постановлений Коллегии Администрации Кемеровской области от 30.05.2011 № 231, от 23.11.2016 № 458, от 24.04.2017 N 176, от 12.03.2018 № 71, от 12.07.2018 № 282) /9/ прогнозируется увеличение добычи каменного угля до 270 млн. тонн к 2025 году. При этом не происходит, предусмотренное указанным постановлением, смещение основного пояса добычи каменного угля в направлении реки Томи для снижения экологической нагрузки на наиболее заселенные территории и сохраняется высокая доля (66%) добычи угля открытым способом, наносящим наибольший вред окружающей среде и здоровью населения Кемеровской области.

Перспективы развития угольной отрасли России, сформулированы в [Программе развития угольной промышленности на период до 2035 года](http://government.ru/news/39032/#novak), утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от13 июня 2020 г. №1582-р (далее Программа развития угольной промышленности).

В настоящее время объём добычи угля в России составляет 440 млн т, за восемь лет прирост составил 30%, или почти 100 млн т. Объём экспорта составляет на сегодня 50% от добычи (220 млн т), прирост – в два раза, почти 110 млн т, то есть практически весь прирост добычи пошёл на экспорт.

В целом угольная отрасль является одной из важнейших для 15 субъектов Российской Федерации. Главный угольный регион России - Кузбасс, где производится почти 60% всей российской угольной продукции.

Угольные предприятия в России являются градообразующими для более 30 городов и посёлков. В отрасли занято 150 тысяч работников, и ещё примерно полмиллиона рабочих мест функционируют в обеспечивающих смежных отраслях.

Уголь стал основным грузом для акционерного общества «РЖД», и его доля в грузообороте выросла за 10 лет с 35 до 44%.

Экспортные поставки угля стали пятой статьёй по объёму валютных поступлений в страну и достигли 17 млрд долларов США в год, налоговые отчисления составили более 100 млрд рублей.

Реализация Программы развития угольной промышленности поможет нарастить угледобычу с 440 млн тонн в 2018 году до 485 млн тонн к 2035 году по консервативному сценарию и до 668 млн тонн — по оптимистичному сценарию.

Оптимистический сценарий предусматривает увеличение добычи угля в Кузбассе с 256 млн. тонн в 2018 г до 297 млн. тонн в 2035 году. При этом финансирование подпрограммы "Обеспечение экологической безопасности угольной промышленности" будет осуществляться за счёт недропользователей. При низких низком уровне платежей за загрязнение окружающей среды недропользователи не будут иметь экономической заинтересованности в улучшении экологической обстановки для населения угледобывающих регионов за счёт внедрения экологически чистых, безотходных и малоотходных технологий и оборудования, наилучших доступных и перспективных технологий при добыче, переработке и перевалке угля.

## Оценка взаимосвязи объёмов добычи угля и заболеваемости населения злокачественными новообразованиями

Оценка взаимосвязи объёмов добычи угля и заболеваемости населения впервые выявленными злокачественными новообразованиями выполнена с использованием методов регрессионного анализа /10/.

Исследование включало несколько этапов:

1. Формирование выборки данных.
2. Оценка вида алгебраического полинома, необходимого для построения уравнения регрессии.
3. Оценка по методу наименьших квадратов коэффициентов уравнения регрессии.
4. Оценка точности полученного уравнения регрессии.

### Формирование выборки данных

В качестве выборки исходных данных использовалась информация о заболеваемости населения впервые выявленными злокачественными новообразованиями га 100 тыс. человек за период с 2009 по 2018 годы по Кемеровской области /5, стр.7/, а также информация о годовых объёмах добычи угля в Кемеровской области за период с 2009 по 2018 годы /4, стр. 168/ (таблица 5).

Таблица 5 – Данные для оценки взаимосвязи заболеваемости населения впервые выявленными злокачественными новообразованиями на 100 тыс. человек и объёмами добычи угля по Кемеровской области

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Год  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Количество заболевших человек | 342,58  | 339,68 | 361,17 | 350,37 | 337,70 | 355,00 | 364,70 | 390,95 | 390,60 | 391,56 |
| Объём добычи, млн т | 178 | 178 | 189 | 201,9 | 198 | 208 | 215 | 226 | 240 | 256 |

### Оценка вида алгебраического полинома, необходимого для построения уравнения регрессии

Для оценки вида полинома, необходимого для построения уравнения регрессии, построена диаграмма рассеяния, представленная на рисунке 2.

Рисунок 2 – Оценка вида взаимосвязи заболеваемости населения впервые выявленными злокачественными новообразованиями на 100 тыс. человек и объёмами добычи угля по Кемеровской области

Из рисунка 2 видно, что данная зависимость характеризуется линейным характером: при увеличении добычи угля пропорционально возрастает количество человек с впервые выявленными злокачественными новообразованиями.

На основании полученных данных о виде зависимости, для построения уравнения регрессии использовался алгебраический полином первого порядка.

### Оценка по методу наименьших квадратов коэффициентов уравнения регрессии

Оценка коэффициентов уравнения регрессии выполнена с использованием табличного процессора Excel. В результате оценки взаимосвязи указанных выше переменных по методу наименьших квадратов с помощью статистической функции ЛИНЕЙН получено следующее уравнение регрессии в виде линейного полинома:

 $У=207,1+0,7433 Х$, (1)

где: У – количество человек за год, с впервые выявленными злокачественными новообразованиями на 100 тыс. человек;

 Х – объём добычи угля, млн т;

 207,09 – коэффициент уравнения регрессии, показывающий среднее количество человек в год, с впервые выявленными злокачественными новообразованиями, на 100 тыс. человек под действием объёмов загрязняющих веществ от добычи угля на уровне 178 млн т, а также под действием других факторов;

 0,7433 – коэффициент уравнения регрессии, показывающий на сколько возрастает количество человек, с впервые выявленными злокачественными новообразованиями на 100 тыс. человек, при увеличении добычи угля на 1 млн т в год.

### Оценка тесноты статистической связи

Коэффициент множественной детерминации $\left(R\right)$ рассчитывали по соотношению:

 $R=\sqrt{\frac{\sum\_{i=1}^{N}(\hat{y}\_{i}-\overbar{y})^{2}}{\sum\_{i=1}^{N}(y\_{i}-\overbar{y})^{2}}}$, (2)

где $\hat{y}\_{i}$ – значение количества человек за год, с впервые выявленными злокачественными новообразованиями на 100 тыс. человек, рассчитанное по полученному уравнению для значений объёмов добычи угля в год, соответствующих *i*-му опыту;

$y\_{i}$ – фактическое значение количества человек за год, с впервые выявленными злокачественными новообразованиями на 100 тыс. человек, в *i*–ом опыте;

$\overbar{y }$– среднее значение количества человек за год, с впервые выявленными злокачественными новообразованиями на 100 тыс. человек;

$N$– объём выборки данных.

Среднее значение количества человек за год, с впервые выявленными злокачественными новообразованиями на 100 тыс. человек, по выборке данных рассчитывается по формуле:

 $\overbar{y}=\frac{\sum\_{i=1}^{N}y\_{i}}{N}$. (3)

Расчётное значение$ R^{2}$ =0,7904. Это означает, что 79,04 % дисперсии изменения количества человек за год, с впервые выявленными злокачественными новообразованиями на 100 тыс. человек, объясняется дисперсией изменений объёмов добычи угля в год.

Оценка репрезентативности (представительности) выборки данных осуществлялась по следующему соотношению /11, стр.7)/:

$N\geq 2+t\_{α}^{2}\left(\frac{1}{R^{2}}-1\right)=2+1,96^{2}(\frac{1}{0,7904}-1)$=3,017,

где $N $– объём выборки данных;

$ t\_{α}$ – значение квантиля распределения Стьюдента, которое стремится к значению 1,96 при уровне значимости $α=0,05$.

Отсюда следует, что объём выборки $N$=10 является представительным при значении показателя тесноты статистической связи $R^{2}=0,7904.$

Высокая степень тесноты связи заболеваемости населения впервые выявленными злокачественными новообразованиями с объёмом добычи угля ставит под сомнение эффективность всей существующей системы государственного и производственного контроля и управления охраной окружающей среды и здоровьем населения.

Расчёт по уравнению (1) показывает, что при увеличении добычи угля в Кузбассе до 297 млн т в 2035 году количество человек на 100 тыс. человек за год, с впервые выявленными злокачественными новообразованиями, достигнет 427,78 человек, а с учётом общей численности населения Кемеровской области-Кузбасса (2 694 877 человек в 2018 году) заболеет 11 532,99 человек.

## Оценка приемлемости риска здоровью населения Кемеровской области-Кузбасса

Согласно критерию приемлемости риска для здоровья населения, обусловленного воздействием химических веществ, загрязняющих окружающую среду, всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) /8, стр.109/ принято 4 диапазона значений критерия риска (таблица 6).

Таблица 6 – Значения критерия приемлемости риска для здоровья населения, обусловленного воздействием химических веществ, загрязняющих окружающую среду

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование диапазонов значений критерия риска | Значение критерия приемлемости риска - число случаев серьёзного заболевания или смерти | Действия лиц, ответственных за оценку приемлемости риска здоровью населения |
| 1. Приемлемый риск
 | Равно или меньше 1 дополнительного случая на 1 000 000 человек | Подобные риски не требуют никаких дополнительных мероприятий по их снижению и их уровни подлежат только периодическому контролю. |
| 1. Предельно допустимый риск
 | Больше 1 дополнительного случая на 1 000 000 человек, но меньше 1 случая на 10 000 человек | На этом уровне установлено большинство зарубежных и рекомендуемых международными организациями гигиенических нормативов для населения в целом. Данные уровни подлежат постоянному контролю. В некоторых случаях при таких уровнях риска могут проводиться дополнительные мероприятия по их снижению. |
| 1. Приемлем для профессиональных групп и неприемлем для населения в целом
 | Равно или больше 1 дополнительного случая на 10 000 человек, но меньше 1 случая на 1 000 человек | Появление такого риска требует разработки и проведения плановых оздоровительных мероприятий. Планирование мероприятий по снижению рисков в этом случае должно основываться на результатах более углубленной оценки различных аспектов существующих проблем и установлении степени их приоритетности по отношению к другим гигиеническим, экологическим, социальным и экономическим проблемам на данной территории. |
| 1. Неприемлем ни для населения, ни для профессиональных групп
 | Равно или больше 1 дополнительного случая на 1 000 человек | При достижении такого риска необходимо давать рекомендации для лиц, принимающих решения о проведении экстренных оздоровительных мероприятий по снижению риска. |

В таблице 7 на основе информации из таблицы 4 о заболеваемости населения Кемеровской области-Кузбасса злокачественными новообразованиями приведены данные по значениям критерия приемлемости риска здоровью населения Кемеровской области-Кузбасса за период с 2009 года по 2018 год.

Таблица 7 – Значения критерия приемлемости риска здоровью населения Кемеровской области-Кузбасса

| Территория | Количество впервые выявленных злокачественных новообразований по годам | Рост впервые выявленных злокачественных новообразований с 2009 года по 2018 год на |
| --- | --- | --- |
| 2009 | 2018 | 100 000 человек |  10 000 человек |  1 000 человек |
| 1. Кемеровская область
 | 342,58 | 391,56 | 48,98 | 4,898 | 0,4898 |
| 1. г. Анжеро-Судженск
 | 329,00 | 394,93 | 65,93 | 6,593 | 0,6593 |
| 1. г. Белово
 | 290,80 | 287,80 | -3,00 | -0,300 | -0,0300 |
|  |  |  |
| 1. г. Березовский
 | 334,50 | 435,03 | 100,53 | 10,053 | 1,0053 |
| 1. г. Калтан
 | 333,50 | 496,42 | 162,92 | 16,292 | 1,6292 |
| 1. г. Кемерово
 | 383,00 | 381,41 | -1,59 | -0,159 | -,0159 |
| 1. г. Киселевск
 | 272,70 | 215,43 | -57,27 | -5,727 | -0,5727 |
| 1. Пгт Краснобродский
 | 176,00 | 280,07 | 104,07 | 10,407 | 1,0407 |
| 1. г. Ленинск-
 | 341,60 | 314,49 | -27,11 | -2,711 | -0,02711 |
| 1. Кузнецкий
 |  |  |
| 1. г. Мариинск
 | 273,80 | 379,09 | 105,29 | 10,529 | 1,0529 |
| 1. г. Междуреченск
 | 323,50 | 415,05 | 91,55 | 9,155 | 0,9155 |
| 1. г. Мыски
 | 294,20 | 445,78 | 151,58 | 15,158 | 1,5158 |
| 1. г. Новокузнецк
 | 405,50 | 476,67 | 71,17 | 7,117 | 0,7117 |
| 1. г. Осинники
 | 367,80 | 448,70 | 80,90 | 8,090 | 0,8090 |
| 1. г. Полысаево
 | 390,70 | 322,65 | -68,05 | -6,805 | -0,6805 |
| 1. г. Прокопьевск
 | 366,90 | 426,10 | 59,20 | 5,920 | 0,5920 |
| 1. г. Юрга
 | 248,00 | 327,79 | 79,79 | 7,979 | 0,7979 |
| 1. Беловский район
 | 200,20 | 295,39 | 95,19 | 9,519 | 0,9519 |
| 1. Гурьевский район
 | 273,00 | 302,92 | 29,92 | 2,992 | 0,2992 |
| 1. Ижморский район
 | 315,40 | 547,18 | 231,78 | 23,178 | 2,3178 |
| 1. Кемеровский район
 | 262,70 | 464,31 | 201,61 | 20,161 | 2,0161 |
| 1. Крапивинский
 | 325,20 | 305,65 | -19,55 | -1,955 | -0,1955 |
| 1. район
 |  |  |
| 1. Ленинск-Кузнецкий
 | 310,70 | 365,63 | 54,93 | 5,493 | 0,5493 |
| 1. район
 |
| 1. Новокузнецкий
 | 339,10 | 284,80 | -54,30 | -5,430 | -0,5430 |
| 1. район
 |
| 1. Прокопьевский
 | 215,40 | 356,76 | 141,36 | 14,136 | 1,4136 |
| 1. район
 |
| 1. Промышленновский
 | 367,20 | 522,42 | 155,22 | 15,522 | 1,5522 |
| 1. район
 |
| 1. Таштагольский
 | 201,30 | 273,47 | 72,17 | 7,217 | 0,7217 |
| 1. район
 |
| 1. Тисульский район
 | 390,60 | 430,40 | 39,80 | 3,980 | 0,3980 |
| 1. Топкинский район
 | 329,80 | 402,54 | 72,74 | 7,274 | 0,7274 |
| 1. Тяжинский район
 | 290,70 | 440,15 | 149,45 | 14,945 | 1,4945 |
| 1. Чебулинский район
 | 305,40 | 463,35 | 157,95 | 15,795 | 1,5795 |
| 1. Юргинский район
 | 240,00 | 244,44 | 4,44 | 0,444 | 0,0444 |
| 1. Яйский район
 | 352,70 | 373,26 | 20,56 | 2,056 | 0,2056 |
| 1. Яшкинский район
 | 411,60 | 356,47 | -55,13 | -5,513 | -0,5513 |

Из данных таблицы 7 видно, что на 24 территориях Кемеровской области-Кузбасса из 40 значения критерия приемлемости риска для здоровья населения на 10 000 человек превышает значение, равное 1, т.е. неприемлем для населения, но приемлем для профессиональных групп и на 11 территориях области из 40 значения критерия приемлемости риска для здоровья населения на 1000 человек превышает значение, равное 1, т.е. неприемлем ни для населения, ни для профессиональных групп.

При этом эти результаты являются заниженными, т.к. учитывался только рост впервые выявленных злокачественных новообразований среди населения и не учитывались другие заболевания.

В большинстве стран, а также в рекомендациях экспертов ВОЗ величина допустимого целевого риска принимается равной величине приемлемого риска: 1 дополнительный случай заболевания на 1 000 000 человек.

Величина допустимого целевого риска для условий населенных мест в России составляет от 1 дополнительного случая заболевания на 1 000 000 человек до 1 дополнительного случая заболевания на 100 000 человек /8, стр.110/.

Таким образом, в Кемеровской области-Кузбассе наблюдается кризисная ситуация с состоянием окружающей среды и здоровья населения, обусловленная негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения в промышленных центрах, а также в соседних районах области с учётом трансграничного характера этих воздействий. Это требует проведения экстренных комплексных мероприятий, направленных на снижение такого негативного воздействия.

В основу планирования этих мероприятий должен быть положен анализ причин загрязнения окружающей среды и ухудшения здоровья населения Кемеровской области-Кузбасса. Далее такой анализ выполнен в основном применительно к угольной отрасли Кемеровской области-Кузбасса, характеризующейся интенсивным развитием.

# АНАЛИЗ ПРИЧИН ЗАГРЯЗНЕНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И УХУДШЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ-КУЗБАССЕ

## Проблемы регулирования деятельности по недропользованию в Российской Федерации

В докладе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее Росприроднадзор) «Экологические проблемы угледобывающих регионов России» /12/ представлена схема регулирования деятельности по недропользованию в Российской Федерации (рисунок 1).



Рисунок 1 – Регулирование деятельности по недропользованию в Российской Федерации

В документе рассмотрены экологические проблемы угледобывающих регионов России, связанные с несовершенством управления недропользованием, по следующим основным направлениям:

1. Негативное воздействие горных работ и горно-геологических процессов на все компоненты окружающей среды.
2. Нарушения требований законодательства Российской Федерации при создании технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых.
3. Нарушения требований технических проектов на разработку месторождений полезных ископаемых.

### Негативное воздействие горных работ и горно-геологических процессов на все компоненты окружающей среды

Экологические проблемы угледобывающих регионов России связаны с негативным воздействием горных работ и горно-геологических процессов на все компоненты окружающей среды, которое продолжается и после окончания эксплуатации месторождения:

1. Вследствие проведения буро-взрывных работ, пыления и горения отвалов, выбросов метана при разработке месторождения (парниковый газ) и самовозгорания угля в шахтах, карьерах и на отвалах, происходит загрязнение атмосферного воздуха диоксидами углерода, азота и другими вредными веществами
2. Шахтные и карьерные воды, подлежащие откачке при разработке месторождений, и содержащие большое количество примесей, в том числе твердых частиц, токсических веществ, минеральных солей, кислот, на протяжении всего срока отработки сбрасываются на рельеф местности и в водные объекты.
3. В результате попадания загрязняющих веществ (нитратов, фосфатов, сульфитов, фенолов, свинца и цинка), в большинстве случаев превышающих предельно допустимые концентрации, происходит заиливание, засоление и закисление водных объектов, водосборных площадей
4. Нарушается естественный режим подземных вод.
5. При переходе работ на глубокие горизонты, помимо увеличения загрязненности шахтных вод, происходит истощение насыщенных питьевой водой водоносных горизонтов. При этом запасы подземных вод сокращаются, а состояние и качество поверхностных вод ухудшается. Ухудшение качества воды сказывается на состоянии всей экосистемы и приводит к гибели биологических объектов.
6. Отвалы являются источниками загрязнения как подземных водоносных горизонтов, так и поверхностных водных объектов, вследствие эмиссии загрязняющих веществ в результате метеорологических процессов и явлений.
7. Разработка месторождений в охранных зонах населённых пунктов приводит к подработке земельных участков и жилых домов, обрушению земной поверхности с образованием провалов.

### Нарушения требований законодательства Российской Федерации при создании технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых

Технические проекты не соответствуют требованиям законодательства РФ и порядку, установленному постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых...» (далееПостановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118).

1. Технические проекты разрабатываются без проведения гидрогеологических исследований особенностей месторождений на стадии геологического изучения участков недр.
2. Проектировщиком не проводятся расчеты прочности и устойчивости сооружений, оценка рисков воздействия горных работ и горно-геологических процессов на окружающую среду.
3. Не регламентируются взаимоотношения недропользователя с подрядными организациями, ведущими горно­капитальные работы при добыче и переработке угля, в том числе календарные планы строительства сооружений, начало приемки угля на переработку, образование хвостов обогащения и места их размещения.
4. Не указываются кадастровые номера участков, предполагаемых к изъятию и переводу их в земли промышленности, не устанавливаются собственники земельных участков. Не проводится предварительное согласование недропользователя с собственниками земельных участков на предоставление их в аренду или собственность.
5. Жилые застройки поселений попадают в границу ориентировочной санитарно-защитной зоны (СЗЗ).
6. Согласно действующим техническим проектам выведенные из эксплуатации горные выработки, насыпи, отвалы предусмотрены к ликвидации не в процессе, а по завершению отработки месторождения. Технологии консервации, ликвидации горных выработок, рекультивации нарушенных земель, а также календарный план их не регламентируется.
7. Не используются наилучших доступные технологии, оказывающие минимальное вредное воздействие на окружающую среду, что приводят к системным превышениям ПДК вредных веществ по выбросам и сбросам в атмосферный воздух, почвенный покров и поверхностные водные объекты (55 лицензий).

### Нарушения требований технических проектов на разработку месторождений полезных ископаемых

По данным Росприроднадзора владельцы 101 лицензии на разработку месторождений полезных ископаемых из 104 нарушают требования технического проекта на разработку месторождений полезных ископаемых:

 "lit.



1. Не построены и не введены в эксплуатацию очистные сооружения, производственная и ливневая канализация, единая система производственно­-противопожарного водоснабжения, система шахтного водоотлива; не установлено эффективное газоочистное оборудование.
2. Не соблюдаются установленные проектными решениями объемы и технологии добычных работ, что приводит к нерациональному пользованию недрами, увеличению выбросов, сбросов, отходов и потерь полезного ископаемого.
3. Не проводится рекультивация нарушенных земель, а отработанные горные выработки по завершению отработки месторождения не законсервированы и не ликвидированы, вследствие чего негативное воздействие на окружающую среду не прекращается, меняется характер проявлений вышеуказанных негативных процессов, некоторые процессы со временем активизируются.
4. Ведется выборочная отработка лицензионного участка в границах горного отвода, не имеющего статуса уточненного (не включен в лицензию на недропользование).

Примечательно, что в 66 лицензионных соглашениях отсутствовали существенные условия и требования, являющиеся основанием для досрочного прекращения действия лицензии или условия лицензионных соглашений корректировались территориальными органами Роснедра по итогам проверки Росприроднадзора.

## Бездействие представителей Ростехнадзора и Росприроднадзора в вопросах восстановления права на участие в рассмотрении проектов разработки месторождений полезных ископаемых на стадии лицензирования

Согласно п. 5 Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118 проектная документация по разработке месторождений полезных ископаемых до утверждения пользователем недр подлежит согласованию с комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию или его соответствующим территориальным органом (далее - комиссия).

Согласно п.6 этого положения в состав комиссии, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию, включаются представители Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федерального агентства по недропользоваию (Роснедра), Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

В нарушение указанного положения Приказом Роснедр от 25.10.2019 № 446 в целях оптимизации исполнения государственной функции по рассмотрению и согласованию проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых представители Росприроднадзора исключены из состава Центральной Комиссии Роснедр по разработке месторождений твердых полезных ископаемых (ЦКР-ТПИ Роснедр).

В протоколе заседания комиссии ЦКР-ТПИ Роснедр от 8.10.2019 г. № 230/19-стп по рассмотрению проектной документации «Технический проект разработки Сибиргинского и Томского каменноугольных месторождений. Отработка запасов угля в границах «Красногорского поля» и «Сорокинского поля» разреза «Красногорский». Дополнение № 2» (ООО «Мечел-Инжиниринг», 2019 г.) /13/, представленной ПАО «Южный Кузбасс» рассмотрение вопросов охраны окружающей среды свелось к упоминанию соответствия проектной документации положению и требованиям, утверждённым постановлением правительства от 3.03.2010 г. №118 и приказом Минприроды России от 25 июня 2010 г. № 218 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья». В заседании комиссии не участвовали представители Ростехнадзора и Росприроднадзора.

Согласно п.34 Постановления пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «Опрактике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (далее Постановление пленума ВС РФ от 25.12.2018 г.) часть нормативного правового актам, не соответствующая содержанию нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, может быть признана судом общей юрисдикции недействующей.

Согласно п.1 ст. 13 федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным объединениям и некоммерческим организациям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

Вместе с тем, нам неизвестны инициативы представителей Ростехнадзора и Росприроднадзора о восстановлении своего права на участие в заседании комиссии ЦКР-ТПИ Роснедр для защиты прав населения на охрану окружающей среды и здоровья в судебном порядке.

## **Бездействие органов государственной власти Кемеровской области-Кузбасса на стадии выдачи лицензии на разработку месторождений полезных ископаемых**

Статьей 4 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее - Закон о недрах) предусмотрены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования. Согласно указанной статьи, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений, связанных с добычей угля, относится участие в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых.

Это подтверждается письмом департамента по недропользованию по Сибирскому федеральному округу Федерального агентства по недропользованию (Роснедра) № СФО 0101-10/1360 от 22.05.2019 г. /14/, в котором сказано: «В силу ст. 11 Закона РФ «О недрах», недра предоставляются в пользование на основании лицензии, удостоверяющей право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

В свою очередь предоставление лицензий осуществляется через государственную систему лицензирования, организационное обеспечение которой возложено на Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) и его территориальные органы, в том числе Сибнедра.

Соответственно субъекты Российской Федерации на территории которых ведутся работы, связанные с пользованием недр, в пределах установленных полномочий могут дополнять и конкретизировать федеральное законодательство, регламентирующее, в том числе отношения коренных малочисленных народов с недропользователями.

Согласно положений ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» одним из оснований возникновения права пользования участками недр является, решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением участков недр федерального значения.

Так, права пользования недрами на указанных Вами участках Чуазасский, Кичийский Кондомского геолого-экономического района и участке Верхнетешский, расположенных на территории Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области первоначально были предоставлены на основании соответствующих решений аукционных и конкурсных комиссий.

При этом предоставление права пользования недрами осуществляется с учетом мнения соответствующего субъекта РФ, так как в состав указанных комиссий в обязательном порядке входят его представители (как правило, от администрации области, края и т.д.).

Таким образом, в отношении всех вышеуказанных участков был соблюден порядок их предоставления, предусмотренный действующим законодательством Российской Федерации о недрах…»

Нам неизвестно о нарушении права администрации Кемеровской области-Кузбасса на участие в заседаниях указанных комиссий для защиты окружающей среды и здоровья населения Кемеровской области.

Согласно п.1 ст. 13 федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным объединениям и некоммерческим организациям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

## Бездействие органов государственной власти и местного самоуправления Кемеровской области-Кузбасса в части устранения недостатков федеральных нормативных актов в области защиты окружающей среды и здоровья населения

### Недостатки Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации

Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утверждённое Приказом Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372 (далее Положение об ОВОС) с точки зрения охраны окружающей среды и здоровья населения обладает следующими недостатками:

1. В п.4.9 Положения об ОВОС сказано: «Порядок проведения общественных слушаний определяется органами местного самоуправления при участии заказчика (исполнителя) и содействии заинтересованной общественности. Все решения по участию общественности оформляются документально».

Указанная часть нормативного акта вызывает неоднозначное толкование: неясно где, когда и как принимаются решения по участию общественности.

1. В п.2.4 Положения об ОВОС сказано: «При проведении оценки воздействия на окружающую среду заказчик (исполнитель) обязан рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности».

Указанная часть нормативного акта вызывает неоднозначное толкование: неясно, какие именно альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности должны быть рассмотрены заказчиком (исполнителем). Это приводит к тому, что заказчики (исполнители) анализируют альтернативные варианты технологий, не оказывающих существенного влияние на состояние окружающей среды и здоровье населения, а по основным технологиям выбирают самый дешёвый вариант, оказывающий наибольшее негативное воздействие на состояние окружающей среды и здоровье населения.

1. В приложении к Положению ОВОС «Типовое содержание материалов по оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду в инвестиционном проектировании» не конкретизируется содержание материалов, касающихся оценки влияния намечаемой хозяйственной и иной деятельности на здоровье населения, что вызывает неоднозначное толкование и служит основанием для исключения этих материалов из проектной документации, а также материалов ОВОС, представляемых на общественных слушаниях[[1]](#footnote-1).

Например, на общественных слушаниях наибольший интерес вызывают результаты оценки негативного влияния хозяйственной и иной деятельности на здоровье населения, выполненные в соответствии с методическими указаниями /11/. Однако в Положении об ОВОС нет явных указаний на необходимость выполнения таких исследований.

1. В п.6 ст.25 закона РФ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 г. №212-ФЗ сказано: «По результатам общественных (публичных) слушаний их организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях».

В нарушении указанной нормы в Положении об ОВОС отсутствует указанное правило.

### Недостатки метода установления размера санитарно-защитных зон промышленных объектов

В вопросах защиты здоровья населения существенную роль играют размеры санитарно-защитных зон промышленных объектов, устанавливаемые в соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов" (далее СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03), утверждённые постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 /15/.

СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 имеет следующие недостатки:

1. **Возможность установления размера санитарно-защитной зоны для опасных промышленных объектов без оценки риска здоровью населения.**

В п.4.2 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 сказано:

«Установление, изменение размеров установленных санитарно-защитных зон для промышленных объектов и производств I и II класса опасности осуществляется Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации на основании:

- предварительного заключения Управления Роспотребнадзора по субъекту Российской Федерации;

- действующих санитарно-эпидемиологических правил и нормативов;

- экспертизы проекта санитарно-защитной зоны с расчетами рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физических воздействий на атмосферный воздух (шум, вибрация, электромагнитные поля (ЭМП) и др.), выполненной аккредитованными организациями;

- оценки риска здоровью населения. В случае, если расстояние от границы промышленного объекта, производства или иного объекта в 2 раза и более превышает нормативную (ориентировочную) санитарно-защитную зону до границы нормируемых территорий, выполнение работ по оценке риска для здоровья населения нецелесообразно».

Практикуемое в Кемеровской области-Кузбассе установление размеров санитарно-защитных зон без оценки риска для здоровья населения неприемлемо по следующим причинам:

1. В области большое количество промышленных предприятий горной, металлургической, химической промышленности согласно Приложению 2 федерального закона №116-ФЗ от 21.07.2997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» относятся к опасным объектам. При этом существенное влияние на состояние здоровья населения оказывают накопленное пожизненное воздействие выбросов этих промышленных предприятий, а также транспорта, даже при условии соблюдения ими нормативов по уровню загрязнения атмосферы, водных ресурсов и почвы.
2. Оценки загрязнения окружающей среды, полученные в промышленной зоне или на границе санитарно-защитной зоны предприятий, используемые для оценки негативного воздействия окружающей среды на здоровье населения, не отражают истинное влияние загрязняющих веществ на здоровье населения из-за возможной трансформации химических веществ в свободной атмосфере, влияющей на изменение качественного и количественного состава загрязняющих веществ.
3. Имеются недостатки в самих методах оценки нормативов по уровню допустимого негативного воздействия загрязнения окружающей среды на здоровье населения по следующим причинам /16, глава 2 «Санитарно-гигиеническое нормирование»/:
* точно неизвестны последствия переноса на человека результатов исследования негативного воздействия загрязнения окружающей среды на животных, полученных, к тому же, в идеализированных лабораторных условиях;
* применение расчётных методов оценки допустимого негативного воздействия загрязнения окружающей среды без проведения достоверной оценки точности используемых расчётных моделей для условий конкретного предприятия;
* отсутствие нормативов по значениям сочетаний факторов негативного воздействия загрязнения окружающей среды на здоровье населения;
* появление большого количества новых факторов (веществ, физических воздействий) негативного воздействия загрязнения окружающей среды на здоровье населения, для которых не разработаны нормативы.
1. **Оценка риска здоровью населения осуществляется без учёта начального уровня заболеваемости населения, т.к. оценки риска рассчитывается по количеству дополнительных случаев заболевания населения от действия химической нагрузки на население от вводимого предприятия.**

В п. 1.15 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 сказано: «Для учета региональных особенностей формирования общей химической нагрузки на население, а также с целью установления перспективных значений риска, которые должны быть достигнуты в процессе проведения профилактических и оздоровительных мероприятий, могут устанавливаться региональные уровни минимального или целевого риска и соответствующие им концентрации химических веществ в различных объектах [среды обитания](#sub_31044) человека (концентрации, основанные на риске). Данные концентрации устанавливаются с учетом одновременного поступления химических веществ всеми возможными путями (перорально, накожно, ингаляционно) из всех приоритетных объектов среды обитания человека. Концентрации, основанные на риске, целесообразно использовать для установления региональных гигиенических нормативов содержания химических веществ в различных объектах [окружающей среды](#sub_31030)».

Игнорирование этой нормы приводит к тому, что в Кемеровской области-Кузбассе, перенасыщенной промышленными объектами, с высоким начальным уровнем заболеваемости населения, продолжается интенсивное строительство опасных предприятий.

### Недостатки федеральных нормативных актов по платежам за негативное воздействие хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения

В вопросах защиты окружающей среды и здоровья населения существенную роль играют экономические стимулы для снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

В качестве примера рассмотрим расчёт экологических и прочих платежей за природопользование, включаемых в себестоимость добычи разреза «Красногорский» в проекте разработки Сибиргинского и Томского каменноугольных месторождений. Отработка запасов угля в границах «Красногорского поля» разреза «Красногорский» ПАО «Южный Кузбасс» за период с 2019 года по 2038 год /17/.

Проектными решениями предусмотрено увеличение производственной мощности предпри­ятия до 7 000 тыс. т угля в год.

Добываемые на разрезе «Красногорский» угли относятся к маркам А и Т; незначительная часть добываемых углей разреза относятся к окисленным.

Переработку антрацитов, добываемых на разрезе «Красногорский», в объеме не более 2 800 тыс. т в год планируется осуществлять на ЦОФ «Красногорская» ПАО «Южный Кузбасс», остатки угля марки А будут обогащаться на ЦОФ «Кузбасская» ПАО «Южный Кузбасс», со­гласно утвержденной на предприятии схеме. Часть углей марки Т направляются на дробление и сортировку на ДСК и ПДСУ, которые находятся на территории технологического комплекса раз­реза «Красногорский».

Товарная продукция представлена:

* отсевом и концентратами марки А;
* рядовым углем марки Т и окисленными углями;
* сортовым углем марки Т.

Практически все марочные товарные угли подлежат реализации на внешнем рынке. Незна­чительная часть товарного угля марок А и Т, а также марка Т в рядовом виде и окисленные угли реализуются на внутреннем рынке страны.

Цены на товарную продукцию были приняты на основе данных, предоставленных ПАО «Южный Кузбасс», согласно планам на 2019 г. с корректировкой на ожидаемое качество товарной продукции.

Расчет платежей за загрязнение атмосферного воздуха; сбросы загрязняющих веществ в водные объекты; хранение, захоронение отходов производства и потребления осуществлялся на основании постановление Правительства РФ «Правила исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду» от 3 марта 2017 г. № 255 и других нормативных документов. При этом согласно п.8 указанного постановления плата за загрязнение исчисляется лицами, обязанными вносить плату.

В проекте приведён расчет суммарных налоговых отчислений и платежей в бюджет, включаемых в себестоимость добычи угля разреза «Красногорский», представленный в таблице 8.

Таблица 8 ‒ Расчет суммарных налоговых отчислений и платежей в бюджет, включаемых в себестоимость добычи разреза «Красногорский» за период с 2019 года по 2038 год

| Наименование показателя | Значение показателя, млн руб. | Доля, % |
| --- | --- | --- |
| Налог на добычу полезных ископаемых | 9082 | 44,23 |
| Арендная плата за земли | 11250 | 54,78 |
| Экологические и прочие платежи за природопользование | 182 | 0,80 |
| Транспортный налог | 19 | 0,09 |
| **Итого налоги и платежи** | **20533** | **100** |

Суммарные затраты на добычу угля приведены в таблице 9.

Таблица 9 ‒ Затраты на добычу угля разреза "Красногорский"

| Наименование показателей | Единицы измерения | Доля, % | Всего за период с 2019 года по 2038год |
| --- | --- | --- | --- |
| Добыча | тыс. т |   | 120 400,1 |
| Вскрыша | тыс. м3 |   | 553 580,0 |
| Коэффициент вскрыши | м3/т |   | 4,6 |
| **Затраты на добычу угля** |  |  |  |
| Вспомогательные материалы | млн. руб. | 10,7 | 18 432,0 |
| Электроэнергия | млн. руб.. | 2,6 | 4 537,0 |
| Услуги производственного характера | млн. руб. | 53,8 | 92 721,0 |
| Затраты на оплату труда | млн. руб. | 5,8 | 99 78,0 |
| Отчисления на социальные нужды | млн. руб. | 2,1 | 3 698,0 |
| Амортизация основных фондов | млн. руб. | 10,0 | 17 226,0 |
| Прочие денежные расходы | млн. руб. | 3,0 | 5 176,0 |
| Налоги и платежи | млн. руб. | 11,9 | 20 533,0 |
| **Итого затраты на добычу угля** | **млн. руб.** | **100,0** | **172 300,0** |
| **Себестоимость добычи угля** |  |   |  |
| Вспомогательные материалы | руб./ т | 10,7 | 153,1 |
| Электроэнергия | руб./ т | 2,6 | 37,7 |
| Услуги производственного характера | руб./ т | 53,8 | 770,1 |
| Затраты на оплату труда | руб./ т | 5,8 | 82,9 |
| Отчисления на социальные нужды | руб./ т | 2,1 | 30,7 |
| Амортизация основных фондов | руб./ т | 10,0 | 143,1 |
| Прочие денежные расходы | руб./ т | 3,0 | 43,0 |
| Налоги и платежи | руб./ т | 11,9 | 170,5 |
| **Итого себестоимость добычи угля** | **руб./ т** | **100,0** | **1 431,1** |

Расчет доли экологических и прочих платежей за природопользование в общей себестоимости продукции выполнен по следующему соотношению:

11,9х0,008= 0,0952, %,

где: 11,9 ‒ доля налогов и платежей в структуре себестоимости продукции по данным таблицы 9;

0,008‒ доля экологических и прочих платежей за природопользование в сумме суммарных налоговых отчислений и платежей в бюджет по данным таблицы 8;

Таким образом, в структуре себестоимости угля разреза "Красногорский" в рассматриваемом проекте доля экологических и прочих платежей за природопользование составляет всего 0,0952 %.

При этом чистый доход за период оценки достигает величины 33 070 млн руб. при рентабельности до 2,88 (таблица 10).

Таблица 10 ‒ Основные показатели коммерческой эффективности проекта

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование показателей  | Единицыизмерения | Значение показателя при ставках дисконта[[2]](#footnote-2) |
| 0% | 10% | 15% |
| Чистый доход за период оценки | млн. руб. | 33 070 | 10 662 | 6 379 |
| Индекс доходности инвестиций (рентабельность) |  | 2,88 | 2,02 | 1,73 |
| Срок окупаемости проекта | лет | 4,8 | 5,3 | 5,7 |

Такая низкая доля отчислений, установленная федеральными законами, не создаёт экономических стимулов для внедрения наилучших и перспективных технологий, позволяющих снизить загрязнение окружающей среды и обеспечить выполнение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья.

### Правовые основания для устранения недостатков федеральных нормативных актов в сфере охраны окружающей среды и здоровья населения

Согласно п.35 Постановления пленума ВС РФ от 25.12.2018 г. часть нормативного акта, которая вызывает неоднозначное толкование, может быть признана судом общей юрисдикции не действующей.

Согласно п.34 Постановления пленума ВС РФ от 25.12.2018 г. часть нормативного правового актам, не соответствующая содержанию нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, может быть признана судом общей юрисдикции недействующей.

При этом согласно п.37 того же постановления в случае если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части (часть 4 статьи 216 КАС РФ, часть 5 статьи 3 АПК РФ).

Согласно п.1 ст. 13 федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным объединениям и некоммерческим организациям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

Вместе с тем, нам неизвестны инициативы органов государственной власти и местного самоуправления Кемеровской области-Кузбасса по устранению недостатков Положения об ОВОС и СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 в интересах защиты прав населения на охрану окружающей среды и здоровья населения в судебном порядке.

## Бездействие органов государственной власти Кемеровской области-Кузбасса в использовании существующего экологического законодательства для защиты окружающей среды и здоровья населения

### Недоиспользование права на расширение санитарно-защитных зон, основанного на оценке риска здоровью населения

Согласно п.3.6 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов" /15/ в случае несовпадения размера расчетной санитарно-защитной зоны и полученной на основании оценки риска (для предприятий I - II класса опасности), натурных исследований и измерений химического, биологического и физического воздействия на атмосферный воздух решение по размеру санитарно-защитной зоны принимается по варианту, обеспечивающему наибольшую безопасность для здоровья населения.

 Согласно п. 1.7 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 оценка риска может проводиться по запросам органов государственной власти.

Таким образом, органы государственной власти Кемеровской области-Кузбасса не используют возможности по расширению размера санитарно-защитных зон промышленных предприятий, основанные на оценке риска здоровью населения в соответствии с нормативными документами /8/.

### Недоиспользование права на установление нормативов качества окружающей среды

Увеличение размеров санитарно-защитных зон на основе оценок риска здоровью населения, в конечном счёте, основано на изменении нормативов качества окружающей среды.

 Согласно ст.6 закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды относится установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне.

В ст. 20 закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ сказано:

«1. Нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, рационального использования природных ресурсов, сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов.

2. К нормативам качества окружающей среды относятся:

нормативы, установленные для химических показателей состояния окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций;

нормативы, установленные для физических показателей состояния окружающей среды, в том числе показателей уровней радиоактивности;

нормативы для биологических показателей состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других используемых как индикаторы качества окружающей среды организмов;

иные нормативы качества окружающей среды.

3. Нормативы качества окружающей среды устанавливаются на основании результатов лабораторных испытаний, а также для территорий и акваторий на основании данных наблюдений за состоянием окружающей среды.

4. При установлении нормативов качества окружающей среды используются показатели, контроль за которыми обеспечивается посредством применения соответствующих методик (методов) измерений, способов индикации и тестирования».

Органы государственной власти Кемеровской области не используют возможности по установлению нормативов качества окружающей среды в целях охраны окружающей среды и здоровья населения.

### Недостаточное стимулирование использования экологически чистых технологий

Согласно п.1 ст.28.1закона РФ «Об охране окружающей среды» от 20.12.2001 г. № 7-ФЗ применение наилучших доступных технологий (НДТ) направлено на комплексное предотвращение и (или) минимизацию негативного воздействия на окружающую среду.

Внедрение таких технологий ориентировано на получение гарантированного результата по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения, т.к., во многих случаях, этот результат не зависит от качества работы органов, контролирующих качество окружающей среды и здоровье населения.

Согласно ст.17 этого же закона государство осуществляет поддержку  по внедрению наилучших доступных технологий и иных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду посредством:

* предоставления налоговых льгот в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
* предоставления льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации;
* выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Государственная поддержка осуществляется при реализации следующих мероприятий:

1) внедрение наилучших доступных технологий;

2) проектирование, строительство, реконструкция:

* систем оборотного и бессточного водоснабжения;
* централизованных систем водоотведения (канализации), канализационных сетей, локальных (для отдельных объектов хозяйственной и (или) иной деятельности) сооружений и устройств по очистке сточных, в том числе дренажных, вод, по переработке жидких бытовых отходов и осадка сточных вод;
* сооружений и установок по улавливанию и утилизации выбрасываемых загрязняющих веществ, термической обработке и очистке газов перед их выбросом в атмосферный воздух;

3) установка:

* оборудования по улучшению режимов сжигания топлива;
* оборудования по использованию, транспортированию, обезвреживанию отходов производства и потребления;
* автоматизированных систем, лабораторий по контролю за составом, объемом или массой сточных вод;
* автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по контролю за составом загрязняющих веществ и объемом или массой их выбросов в атмосферный воздух;
* автоматизированных систем, лабораторий (стационарных и передвижных) по наблюдению за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды.

Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Актуальными проблемами для Кемеровской области-Кузбасса является применение НДТ в горном деле /18,19/: замена буровзрывных методов на методы механического рыхления при подготовке горных пород к выемке; использование конвейерного транспорта вместо автомобильного при транспортировке горных пород; проведение рекультивации нарушенных земель в процессе разработки месторождений полезных ископаемых, в том числе с использованием отходов обогатительных фабрик; применение систем оборотного водоснабжения и т.д.

Органы государственной власти Кемеровской области-Кузбасса недостаточно поддерживают внедрение наилучших доступных и перспективных технологий.

## Нарушение требований федеральных нормативных правовых актов органами местного самоуправления и проектными организациями при организации общественных обсуждений оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности

Согласно п.1. ст. 14 закона «Об экологической экспертизе» от 23 ноября №174-ФЗ государственная экологическая экспертиза проводится при наличии в составе материалов, подлежащих экспертизе материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

При издании органами местного самоуправления постановлений о назначении и проведении общественных слушаний по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности допускаются нарушения федерального Положения об ОВОС.

Например, в постановлении администрации Мысковского городского округа от 8.11.2019 г. № 1696-п «О назначении и проведении общественных обсуждений по намечаемой хозяйственной деятельности, подлежащей экологической экспертизе» /20/, подготовленного на основе Порядка организации общественных обсуждений по оценке воздействия на окружающую среду при реализации планируемой или осуществляемой хозяйственной или иной деятельности и по объектам экологической экспертизы на территории Мысковского городского округа, утверждённого решением Совета народных депутатов Мысковского городского округа от 17.05.2017 г. №28-н /21/ пропущен первый этап общественного обсуждения продолжительностью 30 дней, связанный с ознакомлением общественности с проектом технического задания по оценке воздействия на окружающую среду. При этом общественность не имела возможности внести свои предложения по содержанию указанного технического задания.

Пунктом 4.1Свода правил 11-102-97 «Инженерно-экологические изыскания для строительства» /22/ предусмотрен раздел проектной документации «Санитарно-эпидемиологические и медико-биологические исследования» (далее свод Правил 11-102-97), связанные с проведением исследований, направленных на оценку влияния намечаемой хозяйственной и иной деятельности на здоровье населения.

В п.4.86 свода Правил 11-102-97 сказано: «Медико-биологические и санитарно-эпидемиологические исследования следует проводить для оценки современного состояния и прогноза возможных изменений здоровья населения под влиянием экологических условий и санитарно-эпидемиологического состояния территории при реализации проектов строительства. Оценка экологических условий должна включать покомпонентную оценку воздействия состояния среды обитания (воздуха, питьевой воды, почв, продуктов питания, объектов рекреации и других факторов) на здоровье человека на основе установленной системы санитарно-гигиенических критериев.

Состояние и степень ухудшения здоровья населения должны оцениваться на основе установленных медико-демографических критериев».

 В п.4.88 свода Правил 11-102-97 сказано: «При подготовке отчетных материалов по этому разделу следует руководствоваться действующими нормативными и инструктивно-методическими документами Минздрава России, Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды, Госкомстата России и других министерств и ведомств»

Согласно п. 5.13 Правил 11-102-97 для региональной оценки экологической ситуации, инженерно-экологические изыскания на предпроектных стадиях должны выполняться на значительной по площади территории (в радиусе от нескольких км до 25-30 км от проектируемого объекта, в отдельных случаях и более).

Такие исследования создатели проектов разработки месторождений полезных ископаемых обязаны выполнять на основе методических указаний /11/, а также Руководства по оценке риска для здоровья населения при воздействии химических веществ, загрязняющих окружающую среду Р 2.1.10.1920-04 /8/.

Во время проведения общественных слушаний 23.12.2019 г. по по вопросам намечаемой деятельности общества с ограниченной ответственностью «Разрез Кузнецкий Южный» и объектам государственной экологической экспертизы: проектной документации «Строительство участка открытых горных работ «Чуазасский». Первая очередь», техническому заданию на проведение оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по проектной документации «Строительство участка открытых горных работ «Чуазасский». Первая очередь», материалам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по проектной документации «Строительство участка открытых горных работ «Чуазасский». Первая очередь» на мой вопрос о необходимости представления общественности результатов медико-биологических исследований влияния реализации проектов строительства разреза на здоровье населения председатель собрания <Фамилия, инициалы> (главный инженер проекта ООО «Сибгеопроект»-разработчика проекта) сказал : «Результатом работ по инженерно-экологическим изысканиям является технический отчёт по инженерно-экологическим изысканиям. Данный отчёт не представляется на слушания. Мы другую документацию рассматриваем, к ней другие требования» /23, стр11/:

Указанный раздел отсутствует, например, также в материалах по оценке воздействия на окружающую среду, представленных на общественные обсуждения ПАО «Южный Кузбасс» в составе технического проекта разработки Сибиргинского и Томского каменноугольных месторождений. Отработка запасов угля в границах «Красногорского поля» и «Сорокинского поля» разреза «Красногорский» ПАО «Южный Кузбасс». Дополнение №2. «Технический отчет по результатам инженерно-экологических изысканий» Часть 1 - Пояснительная записка. /24/.

Вместо указанного раздела технический отчет по результатам инженерно-экологических изысканий содержит экспертное заключении ФБУН «ФНГЦ им. Ф.Ф. Эрисмана» Роспотребнадзора на указанные проектные материалы /7/, в которых указано на высокую заболеваемость населения г. Междуреченска еще в 1996 -1999 годах.

Ранее Главный санитарный врач Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Кемеровской области <Фамилия, инициалы> 27.02.2014 г. выдала санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам аналогичного проекта ПАО «Южный Кузбасс» /25/.

Отсутствие указанных результатов в составе материалов по инженерно-экологическим изысканиям и бездействие со стороны Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Кемеровской области является одной из причин нанесения ущерба здоровью населения Кемеровской области-Кузбасса.

## Предоставление органами государственной власти и местного самоуправления в аренду земельных участков недропользователям

Согласно п.10 нормативного документа «Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов», утверждённого постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 1300, органам государственной власти и местного самоуправления предоставлено право размещения объектов, предназначенных для обеспечения пользования недрами, для обустройства которых не требуется разрешения на строительство.

Например, по договору аренды от 28.02.2017 г. № 11578 комитет по управлению имуществом муниципального образования «Междуреченский городской округ» в лице <Фамилия, инициалы>, действующего на основании Положения о комитете по управлению имуществом муниципального образования «Междуреченский городской округ», утверждённого Решением Междуреченского городского Совета народных депутатов IV созыва от 27.09.2009 г. №99, распоряжения администрации Междуреченского городского округа №63-к от 29.01.2014 г. предоставил ПАО «Угольная компания «Южный Кузбасс» в аренду до 27.03.2051 г. земельный участок из земель населённых пунктов площадью 2 552 205 кв.м. для добычи и разработки полезных ископаемых с оплатой в сумме 69 765 161,11 руб. за 2017 год. /26/.

Кстати, согласно ст. 8 закона «О недрах» от 21.02.1992 г. № 2395-7 пользование недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде.

Отказ органами государственной власти и местного самоуправления Кемеровской области-Кузбасса в предоставлении недропользователям в аренду земельных участков для разработки месторождений полезных ископаемых позволяет защитить окружающую среду и здоровье населения от негативного воздействия хозяйственной деятельности угольных предприятий.

## Бездействие органов государственной власти Кемеровской области-Кузбасса по созданию территории традиционного природопользования для охраны окружающей среды

Согласно п. 10 ст. 4 закона «О недрах» от 21.02.1992 г. № 2395-7 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений, связанных с добычей угля, относится защита интересов малочисленных народов.

Согласно ст. 6 закона РФ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды относится право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий.

Согласно Распоряжению Правительство Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» определены места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности шорского народа в Мысковском городском округе: поселки Чувашка, Тоз, Казас, Бородино, Кольчезас, Чуазас, Усть-Мрас.

Для того, чтобы узаконить и защитить места традиционной хозяйственной деятельности и традиционного проживания коренных народов от варварской разработки полезных ископаемых, шорцы с 2001 года регулярно обращаются к руководству Кемеровской области с просьбой об образовании территории традиционного природопользования (ТТП) в регионе.

Согласно ст. 13 федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" пользование природными ресурсами, находящимися на территориях традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

В докладе Российской Федерации о выполнении рекомендаций, содержащихся в Заключительных замечаниях Комитета по ликвидации расовой дискриминации ООН по итогам рассмотрения объединённых 23-го и 24-го периодических докладов о выполнении РФ Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации правительством России заявлено о том, что «в Кемеровской области принцип свободного предварительного и осознанного согласия гарантируется во всех решениях, которые влияют на шорский народ в соответствии с законодательством Российской Федерации”.

В настоящее время на территориях, где исторически шорский народ занимался заготовкой древесины и недревесных лесных ресурсов для собственных нужд; собирательством (заготовка, переработка и реализация пищевых лесных ресурсов, сбором лекарственных растений); рыболовством и реализацией водных биологических ресурсов; земледелием (огородничество), охотой без согласия шорского народа работают открытые угольные разрезы.

Бездействие органов государственной власти Кемеровской области-Кузбасса на протяжении 19 лет не позволяет шорскому народу получить территории традиционного природопользования и оградить население Мысковского городского округа от вреда, наносимого окружающей среде и здоровью населения угольными предприятиями, расположенными на территории округа.

# ПРЕДЛОЖЕНИЯ О РАЗРАБОТКЕ ПОДЗАКОННЫХ АКТОВ, ПРИНЯТИЕ КОТОРЫХ НЕОБХОДИМО ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»

Для реализации закона «Об охране окружающей среды» необходимо разработать подзаконные акты, в которых предусмотреть проведение следующих мероприятий:

1. Проведение медико-биологических и санитарно-эпидемиологических исследований территорий Кемеровской области-Кузбасса для оценки современного состояния и прогноза возможных изменений здоровья населения под влиянием негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности с использованием критериев оценки риска здоровью населения.
2. Разработка и утверждение программ достижения целевого значения риска здоровью населения и соответствующих им физических воздействий и концентраций химических веществ в различных объектах [среды обитания](#sub_31044) человека для всех территорий Кемеровской области-Кузбасса.
3. Организация контроля и управления загрязнением окружающей среды от деятельности промышленных предприятий с соблюдением следующих принципов:
* расширение объёма и автоматизация государственного контроля параметров загрязнения окружающей среды;
* предоставление результатов контроля и управления загрязнением окружающей среды общественности через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.
1. Выдвижение законодательной инициативы по повышению платежей за загрязнение окружающей среды.
2. Перевод промышленных предприятий области на экологически чистые, безотходные и малоотходные технологии и оборудование; наилучшие доступные и перспективные технологии, оказывающие наименьшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье населения, с государственной поддержкой деятельности по внедрению наилучших доступных и перспективных технологий посредством:
* предоставления налоговых льгот в порядке, установленном существующим законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также внесения соответствующих законодательных инициатив;
* выделения средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.
1. Переподготовка технического персонала промышленных предприятий для использования наилучших доступных технологий, оказывающих наименьший уровень негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения.
2. Закрытие промышленных предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и здоровье населения, которое невозможно устранить за счёт проведения реконструкции предприятий.
3. Перевод на новые рабочие места, а также переподготовка технического персонала промышленных предприятий, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и здоровье населения, которое невозможно устранить за счёт проведения реконструкции предприятий.
4. Создание территории традиционного природопользования для шорского народа, проживающего в Кемеровской области-Кузбассе.

# ОРГАНИЗАЦИЯ РЕФЕРЕНДУМА ПО ПРИНЯТИЮ ЗАКОНА КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ-КУЗБАССА «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ»

## Правовые основания для проведения референдума

В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшее непосредственное выражение власти народа - референдум и свободные выборы (статья 1, часть 1; статья 3, части 1, 2 и 3).

Согласно п. «д» ст.72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Согласно п.5 ст.73 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ решение, принятое на референдуме субъекта Российской Федерации, действует на территории данного субъекта Российской Федерации.

Согласно п.3 ст. 13 федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ при размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

Таким образом, имеются все правовые основания для вынесения на референдум Кемеровской области вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности.

## Вопрос, выносимый на областной референдум

### Нормативные требования к вопросам, выносимым на референдум субъекта Российской Федерации

Согласно ст.12 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ к вопросам, выносимым на референдум субъекта Российской Федерации, предъявляются следующие основные требования:

1. . На референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральным законом.
2. Вопросы референдума субъекта Российской Федерации не должны противоречить законодательству Российской Федерации.
3. Вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.
4. На референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

1. Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных в настоящей статье, не допускается.

### Формулировка вопроса, выносимого на референдум

Предлагается вынести на областной референдум следующий вопрос:

«Принимаете ли Вы закон «Об охране окружающей среды»?»
«Да» или «Нет».

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Наличие взаимосвязи между заболеваемостью населения и объёмами добычи угля в Кемеровской области-Кузбассе ставит под сомнение эффективность всей существующей системы государственного и производственного контроля и управления охраной окружающей среды и здоровьем населения.
2. С позиций теории управления сложившаяся ситуация характеризуется следующим:
3. В качестве заданных значений критерия допустимого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и здоровье населения используются нормативы качества окружающей среды, представленные химическими, физическими и биологическими показателями вместо критерия оценки риска здоровью населения. Такой подход характеризуется следующими недостатками:
* оценки загрязнения окружающей среды, полученные в промышленной зоне или на границе санитарно-защитной зоны предприятий, используемые для оценки негативного воздействия окружающей среды на здоровье населения, не отражают истинное влияние загрязняющих веществ на здоровье населения из-за возможной трансформации химических веществ в свободной атмосфере, влияющей на изменение качественного и количественного состава загрязняющих веществ;
* точно неизвестны последствия переноса на человека результатов исследования негативного воздействия загрязнения окружающей среды на животных, полученных, к тому же, в идеализированных лабораторных условиях;
* применение расчётных методов оценки допустимого негативного воздействия загрязнения окружающей среды без проведения достоверной оценки точности используемых расчётных моделей для условий конкретной территории;
* отсутствие нормативов по значениям сочетаний факторов негативного воздействия загрязнения окружающей среды на здоровье населения;
* появление большого количества новых факторов (веществ, физических воздействий) негативного воздействия загрязнения окружающей среды на здоровье населения, для которых не разработаны нормативы.
1. Не устанавливаются заданные значения критерия риска здоровью населения и соответствующие им нормативы качества окружающей среды в различных объектах окружающей среды, учитывающие региональные особенности формирования общего негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и существующий уровень заболеваемости населения.
2. Управленческие решения имеют следующие недостатки, снижающие точность достижения цели управления:
* отдельные нормативные правовые акты, не исключают неоднозначного толкования в выборе вариантов управленческих решений для достижения цели управления;
* положения отдельных нормативных правовых актов нижестоящих уровней управления, регламентирующих выполнение действий по заданному алгоритму, противоречат положениям нормативных правовых актов вышестоящих уровней управления, имеющих большую юридическую силу и регулирующих эти же процедурные вопросы;
* имеет место бездействие или отсутствие точного выполнения действий по заданному алгоритму, определённому нормативным правовым актом.
1. Недостаточна точность контроля значений критериев качества управления, входных параметров и управляющих воздействий по уровням управления.

Наиболее существенной причиной такого положения дел, является недостаточная эффективность работы по устранению коррупции /1/.

1. В сложившихся условиях наиболее эффективные управленческие решения по охране окружающей среды и здоровья населения связаны с внедрением экологически чистых, безотходных и малоотходных технологий и оборудования; наилучших доступных и перспективных технологий, которые ориентированы на минимальное негативное воздействие на окружающую среду и здоровье населения.
2. Необходима коррекция федерального законодательства в направлении создания экономических стимулов для внедрения наилучших доступных и перспективных технологий за счёт повышения платы за загрязнение окружающей среды.
3. Необходимо принятие закона Кемеровской области-Кузбасса «Об охране окружающей среды», направленного на охрану окружающей среды и снижение рисков здоровью населения на основе анализа текущего состояния здоровья населения, причин его ухудшения и принятия решений о строительстве опасных промышленных объектов с учётом допустимости дополнительной техногенной нагрузки.

Источники информации

1. Калиногорский Н. А. Программа управления качеством жизни населения Российской Федерации. URL: https://www.roi.ru/40694/ (Дата обращения 23.02.2020 г.).
2. Калиногорский Н. А. Системы искусственного интеллекта / Н. А. Калиногорский . – Saarbrucken : LAMBERT Academic Publishing, 2015. – 228 с. ил., табл...
3. Рейтинг стран мира по уровню продолжительности жизни URL: <https://gtmarket.ru/ratings/life-expectancy-index/life-expectancy-index-info> (Дата обращения 23.02.2020 г.).
4. Доклад департамента природных ресурсов и экологии администрации Кемеровской области «О состоянии и охране окружающей среды Кемеровской области в 2018 г.».
5. Региональная программа «Борьба с онкологическими заболеваниями в 2019-2024 годы», утверждённая постановлением правительства Кемеровской области-Кузбасса № 385 от 27 июня 2019 г.
6. Материалы к докладу департамента природных ресурсов и экологии администрации Кемеровской области «О состоянии и охране окружающей среды Кемеровской области в 2010 г.».
7. Экспертное заключении ФБУН «ФНГЦ им. Ф.Ф. Эрисмана» Роспотребнадзора на проектные материалы по гигиеническому обоснованию теоретического соответствия и нормативно-­методической достаточности проработки Проекта корректировки санитарно-­защитной зоны для группы предприятий: Управление по открытой добыче угля (Разрез «Красногорский»), Управление по обогащению и переработке угля (ОФ «Красногорская»), ОАО «Разрез Томусинский» с учётом вовлечения в отработку запасов участка «Сорокинский», расположенных на территории Междуреченского и Новокузнецкого районов Кемеровской области» за № ОЗ-В/69 от 25.11.2013 г..
8. Руководство по оценке риска для здоровья населения при воздействии химических веществ, загрязняющих окружающую среду Р 2.1.10.1920-04.
9. Схема территориального планирования Кемеровской области, утверждённая постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 19 ноября 2009 г..
10. Ахназарова С. Л., Кафаров В.В. Оптимизация эксперимента в химии и химической технологии: Учеб. пособие.− М.: Высшая школа, 1978.− 319 с., ил.
11. Методические указания МУ 2.1.10.3165-14 2.1.10. Гигиена. коммунальная гигиена. Состояние здоровья населения в связи с состоянием окружающей природной среды и условиями проживания населения».
12. Доклад федеральной службы по надзору в сфере природопользования «Экологические проблемы угледобывающих регионов России».
13. Протокол заседания комиссии ЦКР-ТПИ Роснедр от 8.10.2019 г. № 230/19-стп по рассмотрению проектной документации «Технический проект разработки Сибиргинского и Томского каменноугольных месторождений. Отработка запасов угля в границах «Красногорского поля» и «Сорокинского поля» разреза «Красногорский». Дополнение № 2».
14. Письмо департамента по недропользованию по Сибирскому федеральному округу Федерального агентства по недропользованию (Роснедра) № СФО 0101-10/1360 от 22.05.2019 г..
15. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов".
16. Опекунов А.Ю. Теория и практика экологического нормирования: учебное пособие / А. Ю. Опекунов, А. Г. Ганул ; Санкт-Петербургский гос. ун-т. - Санкт-Петербург : Изд. дом СПГУ, 2014. – 330с.
17. Технический проект разработки Сибиргинского и Томского каменноугольных месторождений. Отработка запасов угля в границах «Красногорского поля» и «Сорокинского поля» разреза «Красногорский» ПАО «Южный Кузбасс». Дополнение №2. Проектная документация. Раздел 12. Иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами. Подраздел 1 «Экономическая оценка эффективности инвестиций».
18. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям ИТС 16-2016 «Горнодобывающая промышленность. Общие процессы и методы».
19. Информационно-технический справочник по наилучшим доступным технологиям ИТС 37-2017 «Добыча и обогащение угля».
20. Постановление администрации Мысковского городского округа от 8.11.2019 г. № 1696-п «О назначении и проведении общественных обсуждений по намечаемой хозяйственной деятельности, подлежащей экологической экспертизе».
21. Порядок организации общественных обсуждений по оценке воздействия на окружающую среду при реализации планируемой или осуществляемой хозяйственной или иной деятельности и по объектам экологической экспертизы на территории Мысковского городского округа, утверждённый решением Совета народных депутатов Мысковского городского округа от 17.05.2017 г. №28-н.
22. Свод правил СП 11-102-97 «Инженерно-экологические изыскания при строительстве.
23. Протокол общественных обсуждений (в форме слушаний) по вопросам намечаемой деятельности общества с ограниченной ответственностью «Разрез Кузнецкий Южный» и объектам государственной экологической экспертизы: проектной документации «Строительство участка открытых горных работ «Чуазасский». Первая очередь», техническому заданию на проведение оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по проектной документации «Строительство участка открытых горных работ «Чуазасский». Первая очередь», материалам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по проектной документации Строительство участка открытых горных работ «Чуазасский». Первая очередь» от 23.12.2019 г.
24. Технический проект разработки Сибиргинского и Томского каменноугольных месторождений. Отработка запасов угля в границах «Красногорского поля» и «Сорокинского поля» разреза «Красногорский» ПАО «Южный Кузбасс». Дополнение №2. «Технический отчет по результатам инженерно-экологических изысканий» Часть 1 - Пояснительная записка.
25. Санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам Главного санитарного врача Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Кемеровской области от 27.02.2014 г..
26. Договор аренды от 28.02.2017 г. № 11578 между комитетом по управлению имуществом муниципального образования «Междуреченский городской округ» и ПАО «Угольная компания «Южный Кузбасс».

01.07.2020 г.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | Н.А. Калиногорский |

1. Аналогичные недостаток содержат другие федеральные нормативные акты, касающиеся состава проектной документации в различных отраслях деятельности. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ставка дисконтирования - это [процентная ставка](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B0), используемая для пересчёта будущих потоков доходов в единую величину текущей стоимости. [↑](#footnote-ref-2)