

ПРЕЗИДЕНТ
РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)



САХА ӨРӨСПҮҮБҮЛҮКЭТИН
ПРЕЗИДЕНЭ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

ДЬАҤАЛ

г. Якутск

Дьокуускай к.

О Концепции развития добычи, реализации и переработки мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия)

В целях дальнейшего развития добычи, реализации и переработки мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия):

1. Утвердить прилагаемую Концепцию развития добычи, реализации и переработки мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия).
2. Правительству Республики Саха (Якутия) (Данчикова Г.И.) до 1 октября 2011 года разработать и утвердить План мероприятий по реализации Концепции развития добычи, реализации и переработки мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия).
3. Контроль исполнения настоящего распоряжения оставляю за собой.

Президент
Республики Саха (Якутия)



Е. БОРИСОВ

22 июля 2011 года

№ 484-РП

УТВЕРЖДЕНА

распоряжением Президента
Республики Саха (Якутия)
от 22 июля 2011 года №484-РП

КОНЦЕПЦИЯ

развития добычи, реализации и переработки мамонтовой кости
на территории Республики Саха (Якутия)

I. Общие сведения о мамонтовой фауне

Мамонты обитали по всему Северному полушарию, но особенно многочисленны они были на территории Якутии. В наши дни остатки древних животных, в том числе их туши и скелеты, находят в многолетней мерзлоте. Интерес, проявившийся в последние десятилетия к мамонтовой кости, связан с серьезными изменениями конъюнктуры современной слоновой кости на мировом рынке. По экспорту мамонтовой кости Россия занимает первое место в мире.

Мамонтовая кость (бивень) – специфическое полезное ископаемое биогенного происхождения является невозполнимым природным ископаемым и признана культурной ценностью и достоянием Российской Федерации.

Поиски и добыча ископаемой мамонтовой кости (далее - ИМК) теснейшим образом связаны с возможностью получения бесценного палеонтологического и коллекционного материала – фаунистических остатков. Костные остатки древних животных, бивень мамонта (являющийся частью скелета и ставший в настоящее время ценным коммерческим сырьем) несут большой объем научной информации и могут быть использованы в геологической службе.

Требуют принятия решения на государственном уровне вопросы организации мониторинга – систематических наблюдений за наиболее перспективными костеносными полями и участками региона; попутного поиска и сбора коллекционного палеонтологического материала. Необходимость проведения этих работ очевидна: наука теряет уникальный невозполнимый материал.

Значение ИМК в материальной культуре существенно изменилось, практическая область применения сократилась, однако спрос на этот вид сырья не падает. Этот ценный природный материал биогенного происхождения используется на протяжении всей истории человечества: в ранние эпохи как материал для оружия и инструментов, позднее – предметов обихода, на современном этапе развития мамонтовая кость применяется в производстве художественных и ювелирных изделий.

Тающая вечная мерзлота на необъятных просторах тундры обнажает сегодня тысячи остатков этих гигантских вымерших животных высотой до 5 метров. Основной потенциал ископаемых остатков мамонтовой фауны, доступный для сбора (добычи) в процессе их ежегодного выхода на поверхность, сосредоточен в районах проживания коренных малочисленных народов Севера, в том числе до 80% потенциальных ресурсов мамонтовых бивней страны находятся на территории Якутии.

Республика Саха (Якутия) является единственным в мире регионом устойчивого, систематического промысла ископаемой мамонтовой кости,

существующего на протяжении нескольких столетий, и охватывает побережье Ледовитого океана от Хатангского залива до Колымского, низовья крупных рек: Лены, Яны, Индигирки, Алазеи, Колымы, а также Новосибирские острова. Значительная часть всех уникальных находок, получивших мировую известность, также приходится на долю Якутии.

Особые свойства полезного ископаемого и распространенность мамонтовой кости позволяют их отнести к особому виду полезного ископаемого, требующего государственного регулирования его рационального использования на основе специального законодательства с учетом принципов законодательства о недрах, а также закрепления видов пользования, максимально учитывающих их специфику распространения и сохранности на современном эрозионном срезе.

II. Основная цель и задачи Концепции

В настоящее время проблемы, связанные с мамонтом и мамонтовой фауной, приобретают весьма разносторонний характер: это и поиски, раскопки и исследования исполинов ледникового периода, и музейная деятельность, и организация международной выставочной деятельности, и развитие научного туризма «По следам мамонтов». Но основной и самой большой проблемой является упорядочение добычи (сбора), хранения, использования в художественных промыслах и реализации мамонтовой кости в виде коммерческого сырья.

Добыча, реализация и переработка остатков мамонтовой фауны, включая бивни (ИМК), которые являются специфическим ископаемым видом природных ресурсов, не урегулированы действующим Федеральным законом «О недрах» и федеральными нормативно-правовыми актами. С другой стороны, эти ресурсы почти 300 лет являются объектом традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Якутии, которые в процессе исторической традиционной хозяйственной деятельности (оленоводство, коневодство, охотничий и рыбный промысел) собирали бивни мамонта для поставки их купцам и промышленникам.

Основной целью Концепции развития добычи, реализации и переработки мамонтовой кости является сохранение и регламентация рационального эффективного использования мамонтовой кости для получения научного и социально-экономического эффекта в Республике Саха (Якутия), где преимущественно расположены места захоронения мамонтов.

Для достижения основной цели Концепции требуется решение вопросов закрепления статуса мамонтовой кости как особого вида полезного ископаемого с учетом всех его особенностей, представляющего научную ценность для новых научных открытий в области палеонтологии;

традиционного использования коренными малочисленными народами Крайнего Севера; касающихся налогообложения и рыночных отношений.

Для этого необходимо добиться принятия на федеральном уровне следующих решений:

установление государственного контроля за добычей (сбором) и оборотом мамонтовой кости и бивня мамонта;

создание эффективной системы регулирования добычи (сбора), реализации и переработки мамонтовой кости;

развитие деятельности по добыче (сбору) и переработке мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия) и других регионов России;

искоренение «теневого бизнеса» по торговле ископаемой мамонтовой кости (ИМК) и бивня мамонта;

достижение экономического эффекта в виде повышения доходов населения Крайнего Севера за счет увеличения налогов, сборов и экспорта мамонтовой кости.

III. Проблемы развития добычи, реализации и переработки мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия)

Мамонтовая кость имеет почти 300-летнюю историю традиционного природопользования коренных малочисленных народов Крайнего Севера в Республике Саха (Якутия).

В начале 1990-х годов в Якутии функционировал «Национальный Мамонтовый фонд» - монопольное предприятие, контролирующее и осуществляющее сбор и переработку мамонтовой кости. Прекращение бюджетного финансирования и запрет экспорта для пополнения оборотных средств фонда по закупке у населения бивней мамонта и их промышленного сбора привели к финансовой несостоятельности и ликвидации предприятия.

В связи с тем, что принятый в феврале 1992 года Закон Российской Федерации «О недрах» не регулировал промышленную добычу (сбор) ископаемой мамонтовой кости, Республика Саха (Якутия) как единственная заинтересованная сторона предпринимала все возможные меры государственного регулирования, начиная от стадии научного и геологического изучения, организации промышленного сбора, оборота и переработки мамонтовой кости до проведения ежегодных международных аукционов по продаже мамонтовой кости и организации Всероссийских фестивалей косторезного искусства с участием всех ведущих косторезных центров России, образования особо охраняемых геологических объектов в районах уникального скопления остатков мамонтовой фауны («мамонтовых кладбищ»).

Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 17 июля 1992 года № 199 «О неотложных мерах по охране, сбору, закупке и использованию

бивней мамонта и других остатков мамонтовой фауны на территории Республики Саха (Якутия)» юридически был определен промышленный сбор бивня мамонта на территории арктических улусов Республики Саха (Якутия).

Более 10 лет за пределы Якутии вывозилось 15-20 тонн сырья ежегодно, но при этом не производилась оценка вывозимого материала на предмет музейной и научной ценности, отсутствовал контроль за сбором и вывозом бивней мамонта за пределы Якутии; в бюджет не поступали платежи за пользование природными ресурсами.

С 2003 года Государственный комитет Республики Саха (Якутия) по геологии и недропользованию по решению Межведомственной комиссии по недропользованию при Правительстве Республики Саха (Якутия) начал выдавать лицензии на добычу ИМК путем сбора с поверхности бивня мамонта и других остатков мамонтовой фауны индивидуальным предпринимателям, родовым общинам, юридическим лицам сроком на один год. Всего было выдано 23 лицензии 14-ти недропользователям. Общий объем добычи мамонтовой кости составил 14,7 тонн, налог на добычу полезного ископаемого – 247 тыс. рублей.

Для повышения эффективности работы в области правового регулирования вопросов пользования недрами в целях добычи (сбора) бивня мамонта и других остатков мамонтовой фауны в Республике Саха (Якутия) был принят ряд нормативно-правовых документов:

постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 25.12.2003 ГС № 425-III «О Положении о порядке выдачи лицензий (разрешений) на право пользования недрами на территории Республики Саха (Якутия) при изучении, сборе, добыче бивней мамонта и других остатков мамонтовой фауны в коммерческих целях, раскопке трупных и скелетных остатков мамонтовой фауны в научных целях», «Положение о вознаграждении за находку остатков мамонтовой фауны, имеющих научную и музейную ценность»;

Закон Республики Саха (Якутия) от 16.06.2005 250-3 № 507-III «О регулировании пользования и распоряжения особым природным ресурсом – ископаемыми остатками мамонтовой фауны»;

«Временные рекомендации по методике проведения ГРР, классификации, порядку учета и списания сырьевых ресурсов бивней мамонта и других остатков мамонтовой фауны, добываемых в коммерческих целях на территории Республики Саха (Якутия)», утвержденные Государственным комитетом Республики Саха (Якутия) по геологии и недропользованию 6 апреля 2004 года.

С созданием в Республике Саха (Якутия) нормативно-правовой базы для регулирования сбора и добычи остатков мамонтовой фауны и его рационального использования достигнуты следующие результаты:

сложилась система предоставления права пользования недрами по лицензиям, увеличился срок действия лицензии до 3 лет;

определились основные предприятия и физические лица, занимающиеся добычей бивней мамонта;

усилился контроль за соблюдением выполнения условий лицензионных соглашений, появилась ежегодная подробная отчетность недропользователей по объемам добычи, закупа, реализации сырья;

увеличился доход населения и недропользователей, в бюджет республики начали поступать доходы от добычи полезного ископаемого;

в рамках участия недропользователей в социально-экономическом развитии территорий добычи бивня мамонта в арктических поселках Тикси и Депутатский были созданы небольшие цеха (мастерские) по переработке добытого сырья, появились дополнительные рабочие места для населения;

введена обязательная санитарно-ветеринарная экспертиза вывозимого за пределы Якутии бивня мамонта и других остатков мамонтовой фауны и экспертиза на предмет ее научной и музейной ценности в ФГНУ «Институт прикладной экологии Севера»;

увеличилось количество палеонтологических открытий, связанных с обнаружением скелетных и трупных остатков мамонтовой фауны, имеющих уникальную научную ценность.

В 2005-2007 годах на основе созданной региональной правовой системы недропользования при добыче (сборе) мамонтовой кости в арктических районах (Североякутской костеносной провинции) Якутии ежегодно добывалось 25-35 тонн мамонтовой кости.

За период действия республиканских законов с 2004 по 2007 год количество пользователей недр для добычи ископаемой мамонтовой кости увеличилось от 28 до 36, лицензии были оформлены на 46 участках недр Абыйского, Аллаиховского, Анабарского, Булунского, Усть-Янского, Оленекского, Нижнеколымского, Верхоянского и Среднеколымского улусов (районов).

С принятием Закона Республики Саха (Якутия) 811-3 №515-IV от 14 апреля 2010 года «О внесении изменений в Закон Республики Саха (Якутия) «О регулировании пользования и распоряжения особым природным ресурсом – ископаемыми остатками мамонтовой фауны», отменяющим передачу права пользования участками недр в связи с превышением полномочий Республики Саха (Якутия), возникла проблема получения полной и достоверной информации о мамонтовом бизнесе, поскольку пользователи стали отчитываться в добровольном порядке.

Принятые меры по частичной отмене республиканского закона привели к разрушению не только налаженной системы рационального пользования, но и к полной потере контроля за деятельностью предприятий, занятых добычей

(сбором), реализацией мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия).

С августа 2008 года было выдано 25 лицензий на 90 участков на общий объем сбора ИМК до 45 тонн. По итогам 2008 года отчитались трое обладателей лицензий на 9 тонн мамонтовой кости. При этом по оценке специалистов, фактическая добыча превысила 20 тонн. По информации Северо-Восточного управления внутренних дел на транспорте в том же году за пределы Якутии было вывезено более 31,5 тонн мамонтовой кости, в том числе из Булунского улуса (района) – 9,3 тонн.

В настоящее время статус ископаемой мамонтовой кости как особого полезного ископаемого не определен, отсутствует государственная политика по отношению к этому сырью.

IV. Обоснование необходимости введения государственного регулирования и контроля добычи, реализации и переработки мамонтовой кости

Отсутствие государственной монополии на промышленную добычу и торговлю мамонтовой кости и устойчивой продуманной ценовой политики породило множество проблем, тормозящих рациональное использование ресурсов мамонтовой кости.

Из-за глобального потепления этот природный ресурс может быть утерян навсегда. Ежегодно на территории северных улусов (районов) Якутии – Абыйском, Аллаиховском, Анабарском, Булунском и Усть-Янском – в результате естественного таяния мерзлых отложений на поверхность выносятся значительное количество остатков мамонтовой фауны.

Высокая численность и видовое разнообразие антропогенных млекопитающих, а также большое число местонахождений их остатков определяют большую перспективность палеонтологических исследований на территории Якутии, где в многолетней мерзлоте до наших дней сохранились уникальные захоронения скелетов и трупов вымерших животных. Наиболее значимыми открытиями в данной области являются Юкагирский мамонт, Оймяконский мамонтенок, Колымский носорог, найденные гражданами в процессе традиционной хозяйственной деятельности, которые стали достоянием Республики Саха (Якутия), Российской Федерации и мирового научного сообщества благодаря правовому регулированию рационального пользования ископаемой мамонтовой фауной на региональном уровне.

В данном направлении требуется принятие решений на государственном уровне по вопросам организации мониторинга – систематических наблюдений за наиболее перспективными костеносными полями и участками региона; попутного поиска и сбора коллекционного палеонтологического материала;

создания системы поощрения за находку уникальных образцов мамонтовой фауны, имеющих научную и музейную ценность.

На сегодняшний день большинство предприятий практически прекратили производство сувениров из кости в связи с назревшими проблемами в «мамонтовом» бизнесе, связанными с отсутствием сырья и четкого правового регулирования. В Республике Саха (Якутия) небольшое количество сувениров из мамонтовой кости производят мастера-надомники, индивидуальные предприниматели и учебные заведения, обучающие по специальности «Резьба по кости», которые также сталкиваются с проблемами по обеспечению сырьем, специальным оборудованием и инструментами.

Беспрепятственный попутный сбор мамонтовой кости, бивней и других остатков мамонтовой фауны местными жителями в процессе традиционной хозяйственной деятельности (рыбный, охотничий промысел, оленеводство и др.), а также организация реализации собранного сырья государству по обоснованным ценам позволили бы населению данных улусов иметь дополнительные источники дохода, а муниципальным образованиям – пополнить доходную часть бюджета.

V. Реализация Концепции

Мамонтовая фауна – реликтовое уникальное природное хранилище в зоне вечной мерзлоты, является национальным достоянием Республики Саха (Якутия) и России. Феномен мамонта, благодаря уникальным находкам его остатков, стал неповторимым символом суровой природы Якутии, олицетворением богатств ее недр.

Концепция развития добычи, переработки и реализации мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия), в первую очередь, направлена на решение первоочередных вопросов проведения палеонтологических исследований.

В то же время, в силу неопределенности правового регулирования на федеральном уровне промышленной добычи ИМК, которая не включена в перечень полезных ископаемых, только на региональном уровне решить возникающие проблемы не удалось в связи с юридическими противоречиями.

Созданная с такими усилиями прозрачная система организации контроля добычи ИМК на региональном уровне практически разрушена, для восстановления которой предлагается достичь принятия на федеральном уровне следующих мер по созданию нормативно-правовой базы:

1. Определение юридически закреплённого термина применительно к мамонтовой кости, бивню и другим остаткам мамонтовой кости, разделение понятий остатков мамонтовой фауны как полезного ископаемого и как объекта, представляющего особую научную ценность.

2. Определение мамонтовой кости как особого полезного ископаемого путем закрепления его правового статуса в отдельном нормативно-правовом акте Российской Федерации.

3. Установление особого порядка пользования недрами при изучении, добыче (сборе) мамонтовой кости и других остатков мамонтовой фауны, установление особого статуса территорий, содержащих ископаемые остатки мамонтовой фауны.

4. Наделение коренных малочисленных народов Севера особыми правами по добыче (сбору) с поверхности без нарушения целостности недр бивней, костей мамонта и других остатков мамонтовой фауны на закрепленных за ними участках традиционного природопользования.

Этапы реализации Концепции:

1. Государственная поддержка и стимулирование отрасли по добыче, реализации и переработке мамонтовой кости путем программного развития отрасли, включающего комплекс законодательных, экономических и организационных мер воздействия на проблемы развития добычи, оборота, промысла и глубокой переработки мамонтовой кости и продукции из нее на уровнях федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2. Определение порядка экспорта мамонтовой кости и сопровождающих его процедур с учетом особенностей данного полезного ископаемого.

3. Определение видов налогов и сборов, связанных с добычей (сбором) и реализацией мамонтовой кости.

4. Закрепление в законодательстве мер ответственности за нарушение условий и правил добычи и реализации мамонтовой кости и других остатков мамонтовой фауны.

5. Разработка порядка вознаграждения за открытие и (или) разведку новых участков захоронения мамонтов в целях стимулирования открытия таких участков и территорий.

6. Организация международных аукционов по продаже мамонтовой кости в самих субъектах Российской Федерации, где преимущественно добывают этот вид особого полезного ископаемого, с участием федеральных структур.

Ожидаемые результаты реализации Концепции:

Концепцией развития добычи, реализации и переработки мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия) ставятся задачи, направленные на достижение следующих результатов:

1. Обеспечение принципов регулирования правоотношений в сфере добычи, реализации и переработки мамонтовой кости.

2. Лицензирование деятельности по добыче мамонтовой кости путем закрепления особых стандартов рациональной добычи мамонтовой кости: сбор с поверхности без существенного нарушения целостности недр с запретом проведения горных работ и горных отводов; попутный сбор в процессе традиционного природопользования; вольноприносительство.

3. Проведение обязательной экспертизы добытой (собранной) мамонтовой кости и других остатков мамонтовой фауны на предмет определения научной ценности.

4. Передача полномочий по регулированию использования недр органам государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых располагаются остатки мамонтовой фауны.

5. Государственное регулирование цен на мамонтовую кость.

Настоящая Концепция в дальнейшем послужит основой для разработки соответствующего программного документа по развитию добычи, переработки и реализации мамонтовой кости на территории Республики Саха (Якутия) с целью обеспечения принципов и мер системы планирования социально-экономического развития в Республике Саха (Якутия), направленной на повышение эффективности государственного управления и обеспечение устойчивого повышения благосостояния населения и динамичного развития экономики.
