



М.В. Твердова
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
аспирант
ЗАО КТК-Р¹
специалист по контрактам
tverdova.m@mail.ru

Правовой анализ при аудите горнодобывающего предприятия

¹ЗАО «Каспийский трубопроводный консорциум». Россия, 119017, Москва, Б. Ордынка, 40, стр. 4, Деловой центр «Легион-1», 4 этаж.

Автор рассматривает особенности горного производства как объекта правового аудита. На основании проведенного анализа рисков, с которыми сталкивается недропользователь, определены цели правового аудита объектов недропользования, предложено выделение этапов правового аудита

Ключевые слова: недра; недропользование; горнодобывающее предприятие; правовой аудит; объект недропользования; изъятие земель

Несмотря на то, что прямой вклад от недропользования в ВВП страны оценивается в чуть более чем в 10%, в реальности вклад в ВВП от бизнес-процессов, связанных с добычей полезных ископаемых, существенно выше. С учетом смежных отраслей, обеспечи-

вающих процессы недропользования (транспортировка полезных ископаемых, энергообеспечение, производство материальных ресурсов и т.д.), которые в отрыве от объектов недропользования теряют существенный рынок потребления, добыча полезных ископаемых может составлять 50–60% ВВП страны.

При этом горный бизнес характеризуется очень высокой ликвидностью и капитализацией. Ежегодно объем сделок, совершаемых в горной отрасли, исчисляется миллиардами долларов. Любую сделку сопровождает проверка объекта инвестирования. Одной из наиболее ответственных составляющих проверки объектов недропользования является правовой аудит.

Правовой аудит минерально-сырьевых компаний может быть осуществлен как в виде самостоятельной работы, так и в составе комплексных аудиторских проверок.

Фактически необходимость правового аудита возникает на всех стадиях освоения участка недр [4] – от получения лицензии на геологическое изучение недр до эксплуатации и ликвидации объекта недропользования (рудника, шахты, карьера, разреза). В современных правовых и экономических реалиях потребность в правовом аудите недропользования возникает в следующих основных случаях:

- подготовка к лицензированию и получение лицензии на недропользование;
- сделка купли-продажи и другие случаи передачи права собственности;
- сделки по слиянию и поглощению горнодобывающего предприятия;
- реструктуризация минерально-сырьевой компании;
- привлечение минерально-сырьевой компанией внешнего инвестора;
- подготовка минерально-сырьевой компании к IPO и дополнительной эмиссии акций;
- оценка ресурсов и запасов по международным стандартам (JORC, SAMREC, NI-43101, кодекс НАЭН и др.);
- экспертиза материалов, подаваемых на защиту в ГКЗ;
- подготовка минерально-сырьевой компанией финансовой отчетности по международным стандартам (МСФО, GAAP и др.);
- страхование объектов минерально-сырьевой компании;
- оценка стоимости минерально-сырьевой компании (бизнеса);
- обоснование параметров залогового обеспечения обязательств по кредитному договору минерально-сырьевой компании, в том числе залог и выкуп акций;
- обоснование уровня налоговых отчислений, осуществляемых минерально-сырьевой компанией (налог на прибыль, НДС и т.д.);
- подготовка независимых заключений по соблюдению минерально-сырьевой компанией законодательства, для решения спорных

вопросов с налоговыми органами, Ростехнадзором, Роснедра и т.д.

- необходимость повышения эффективности управления предприятием;
- залог имущества и банкротство минерально-сырьевой компании.

Следует отметить, что правовой аудит недропользования является неотъемлемой составляющей процесса подготовки различных документов по международным стандартам [6], он входит в состав проектной документации (*Scoping study, Pre-feasibility, Feasibility, Bankable TEO*), аудиторских заключений при подготовке компании к листингу на бирже (*Competent person Report, CPR* или *Mineral Expert Report, MER*), в состав *Due Diligence* горного предприятия. Правовой анализ необходим также при подготовке отчетности по ресурсам и запасам в соответствии с международными стандартами. По своей сути отчетность о ресурсах и запасах подтверждает объем сырьевой базы, закрепленной за недропользователем (**ресурсы** по международной классификации), а также ту ее часть, которая имеет высокую степень подтверждения возможности рентабельной отработки (**запасы** по международной классификации). Анализ правовых факторов напрямую указан как составляющая аудита и один из возможных модифицирующих факторов при конвертации ресурсов в запасы по кодексу JORC [7]. При определенных правовых рисках, сопровождающих недропользование (отсутствие главгосэкспертизы на проект строительства, отсутствие горного и земельного отводов и др.), компетентное лицо вправе понизить категоризацию запасов по международным стандартам или отказать в конвертации ресурсов в запасы – в зависимости от уровня правовых рисков.

Особенности горного производства, как объекта правового аудита

Полноценному правовому аудиту подлежат все юридические лица, так или иначе задействованные в процессе недропользования. В сферу правового анализа включаются и договорные обязательства, что существенно образом усложняет правовой аудит горного предприятия.

Необходимо отметить следующие основные особенности объектов недропользования, напрямую влияющие на вопросы, подлежащие правовому аудиту.

- В России контроль недропользователей осуществляется органами различной властной принадлежности [3]: Росприроднадзором

(контроль соблюдения природоохранного законодательства), Ростехнадзором (контроль соблюдения требований промышленной безопасности и охраны труда, а также рациональности недропользования), Пожарной инспекцией, ФСБ (контроль соблюдения гос тайны), Государственной комиссией по запасам (контроль рациональности недропользования), ЦКР Роснедра, МЧС, ФНС и др.

- Горнодобывающее предприятие – крайне сложный инженерный объект повышенной опасности, деятельность которого регулируется самыми разными законами, СНИПами, ГОСТами, постановлениями и нормативными актами в области охраны труда, промышленной безопасности, промышленной санитарии, рационального недропользования, а также стандартами проектирования. Пакет документов, сопровождающий недропользование, очень обширен, зачастую для их правовой оценки требуется привлечение узких специалистов в области горного дела, обогащения полезных ископаемых, геологов, геофизиков, гидрогеологов и представителей других геологических дисциплин. Таким образом, правовой аудит горного предприятия является составяющей аудита недропользования и горного аудита и реализуется в тесном взаимодействии со специалистами различных направлений.

- Полезным ископаемым является часть недр, которая при достигнутом развитии технологии и техники может быть рентабельно извлечена. Стоимость объекта недропользования и платежи за недра напрямую зависят от качества и объема полезного ископаемого. При этом динамика рынка прямым образом отражается на перспективах освоения месторождения. Вероятностный характер знаний об условиях залегания полезных ископаемых в недрах не позволяет получить гарантированные данные о качестве и объеме полезных ископаемых на рассматриваемых участках недр [5]. Наличие соответствующих профессиональных квалификационных заключений об объекте недропользования (технико-экономические оценки, геологические оценки) и их актуальность – неотъемлемая часть анализируемых документов при правовом аудите.

- Недропользователь несет обязательства за обеспечение безопасного недропользования. Нарушение правил безопасности может привести к финансовым потерям предприятия, административной и уголовной ответственности работников компании, а также приостановке горных работ, что самым нега-

тивным образом сказывается на финансовой устойчивости компании. Опасные горно-геологические факторы, сопровождающие процесс недропользования, носят вероятностный характер. Зачастую аварии и инциденты являются следствием форс-мажорных обстоятельств, которые невозможно учесть на этапе проектирования и эксплуатации объекта недропользования. Следует разграничивать последствия, обусловленные халатностью и нарушением правил безопасности со стороны недропользователя, и последствия стихийных явлений.

- Недропользователь несет обязательства за обеспечение рационального недропользования, включая исключение выборочной отработки и соблюдение норматива потерь на добычу полезных ископаемых [1]. Превышение норматива эксплуатационных потерь обуславливает штрафы. При выборочной отработке недр возможен отзыв лицензии.

- Недропользователь несет обязательства за соблюдение экологических норм и требований, включая ограничение добычных работ на особо охраняемых природных территориях, обеспечение требований по выбросам и сбросам [2]. В ряде случаев это приводит к существенным финансовым обременениям, связанным с природоохранными мероприятиями, рекультивацией нарушенных земель, расселением населенных пунктов, попадающих в санитарно-защитную зону предприятия. Иногда возникает необходимость корректировки границ горных работ либо корректировки объемов добычи, методов и систем отработки.

- Лицензия выдается на пользование недрами и не распространяется на право пользования землями в районе строительства горного предприятия. Зачастую процесс выкупа (аренды) и перевода земель в промышленную категорию сопряжен с большими финансовыми издержками и длительными сроками.

- Рыночная стоимость горнодобывающей компании определяется стоимостью основных средств, принадлежащих компании (капитальных горных выработок, оборудования, объектов административно-бытового обслуживания и т.д.), а также «потенциальной» доходностью в результате добычи полезных ископаемых [5]. При этом основная капитализация горной компании определяется именно перспективными возможностями генерации прибыли от добычи полезного ископаемого, в то время как основные средства могут не представлять ценности в отрыве от месторождения, и даже напротив, быть обремене-

нием, как в случае с практически полностью отработанным месторождением, требующим ликвидации и рекультивации нарушенных земель, при малой ликвидности движимого оборудования в силу его износа.

- Недропользователь получает права на пользования недрами, но не является их собственником. Согласно Конституции РФ и российскому законодательству, недра принадлежат государству [1]. Недропользователем является юридическое лицо, на которое оформлена лицензия на право пользования недрами. Продажа лицензии невозможна, может быть продано только юридическое лицо, на которое оформлена лицензия. Право собственности на полезное ископаемое переходит к недропользователю в момент отделения его от породного массива недр.

Некоторыми специалистами ввиду специфики горного производства выделяется специальная отрасль права – «горное право» [3], причем ряд юристов оспаривают такое выделение. Тем не менее, очевидно, что процессы недропользования находятся в сфере пересечения различных отраслей права (*рис. 1*).

Количество отраслей права, которые являются важными для регулирования процессов недропользования, существенно зависит от объекта. В некоторых случаях даже мор-

ское право является одной из основ регулирования процессов недропользования (при добыче газа и нефти на шельфе, транспортировке сырья, морской добыче твердых полезных ископаемых).

Цели правового аудита объектов недропользования

Основные и главные цели правового аудита объектов недропользования можно сформулировать следующим образом:

- подтверждение правовых оснований для обеспечения всей совокупности процессов недропользования, осуществляемого минерально-сырьевой компанией;
- подтверждение правовых оснований для обеспечения плановых показателей эффективности недропользования.

При этом вторая цель тесно связана с первой, имеет высокую степень важности, и, пожалуй, более значима для аудита минерально-сырьевой компании.

В организационном плане горное предприятие – очень сложный объект. Преобразование полезного ископаемого в товарную продукцию включает самые различные технологические процессы и бизнес-процессы, в том числе добычу полезного ископаемого, его переработку, транспортировку товарной продукции до потребителя, поддержание производства, обеспечение производства материальными и энергоресурсами.

В состав горного предприятия входит целый ряд обеспечивающих различные процессы структурных единиц, задействованных в преобразовании полезного ископаемого, залегающего в недрах, в товарную продукцию, отгружаемую потребителю. Достаточно часто отдельные процессы недропользования (переработка полезных ископаемых, ремонтные процессы, транспортировка, экскавация и т.д.) производятся различными юридическими лицами, аффилированными или не аффилированными с держателем лицензии на недропользование. При этом исключение из цепочки отдельного юридического лица подрывает финансовую устойчивость компании и возможность реализовать главную задачу – сбыт товарной продукции и обеспечение планируемого уровня рентабельности производства.

Нередко, приобретая горнодобывающую компанию, инвестор сталкивается с ситуацией неподтверждения плановой эффективности ведения горных работ, происходит это не в последнюю очередь из-за недостаточно качественного правового анализа объекта

Рис. 1.
Взаимодействие недропользования с различными отраслями права



недропользования, проведенного на стадии подготовки к сделке. Следует учитывать, что экономическая эффективность не всегда учитывает устойчивость хозяйственных связей отдельных субъектов процесса недропользования. Так, резкий рост себестоимости может произойти по причине изменения тарифных ставок на отдельные аутсорсинговые процессы, выполняемые другими юридическими лицами, оставшимися под контролем прежнего собственника.

Примером рисков снижения эффективности реализации всей цепочки получения товарной продукции может служить принадлежность части основных средств (оборудования, транспортных коммуникаций и т.д.) другим юридическим лицам. Очень многие горные проекты тормозились по причине невозможности осуществлять отгрузку товарной продукции на приемлемых условиях.

В редких случаях горные выработки как капитализируемый объект и лицензия на недропользование принадлежат разным юридическим лицам. Это формирует риски полного срыва добычных процессов в случае невозможности достичь компромисса по их эксплуатации (по стоимости и условиям) между собственником выработок и владельцем лицензии на недропользование.

Соответственно, правовому анализу подлежит не только объект недропользования, но и все обязательства компании, связанные с преобразованием полезного ископаемого в товарную продукцию.

Таким образом, правовой аудит объекта недропользования должен подтвердить отсутствие правовых рисков реализации планов по освоению месторождения на всей цепочке становления товарной продукции, либо четко их идентифицировать и дать оценку значимости данных рисков, предложив меры по их компенсации.

Основные этапы и вопросы правового аудита объектов недропользования

Одним из этапов правового аудита объекта недропользования является анализ правоустанавливающих документов, содержания лицензии на недропользование и всех смежных процессов, связанных с реализацией товарной продукции горного предприятия.

Часто юристы анализируют только факт наличия тех или иных документов без глубокой критической оценки влияния содержательной части документов на устойчивость бизнес-процессов. По сути, наличие документов – важное, но не главное условие обес-

печения эффективного недропользования. Для полноценной оценки компании важно наладить тесное взаимодействие юристов с техническими специалистами, анализирующими горные работы, геологию, обогащение, инфраструктуру и экономику. При этом для полноценной коммуникации с техническими специалистами аудиторской группы и вычленения главных направлений для правовой оценки юристу важно иметь хотя бы базовые представления об объекте исследования и его функционировании.

В целом этапы правового аудита включают сбор документов; анализ документов и обсуждение со специалистами значимости отдельных позиций для обеспечения устойчивости горного проекта; постановку техническим специалистам задач для проверки в ходе горно-геологического и горнотехнического аудита, итоговый риск-анализ проекта освоения участка недр.

Анализ наличия лицензии на недропользование и ее содержания является одной из основных задач правового аудита, сохраняющей актуальность при проработке всех стадий освоения объекта недропользования.

Согласно Закону РФ «О недрах», недрами является «часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения» [1]. За исключением недропользования, направленного на рекреационные цели, сбор геологических коллекций и т.д., недра служат коммерческим целям, которые, в том числе сопровождают следующие бизнес-процессы:

- геологическое изучение недр и поисково-оценочные работы;
- разведку и добычу полезных ископаемых;
- строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Коммерческое недропользование осуществляется на основании соответствующих лицензий, выдаваемых федеральным агентством по недропользованию в результате конкурса или аукциона.

Особый акцент при анализе лицензии на недропользование следует сделать на лицензионном соглашении, которое регламентирует сроки и этапы освоения месторождения, проектную мощность предприятия, объем необходимых работ по геологическому изучению месторождения и другие значимые для оцен-



Рис. 2.
Этапы правового аудита объекта недропользования

ки предприятия показателями. Естественно, что данный вид работ проводится в тесном взаимодействии с техническими специалистами, которые должны подтвердить реалистичность выполнения лицензионных обязательств.

Немаловажно также оценить закрепленные лицензией социальные обязательства, напрямую не предусмотренные законодательством. Достаточно часто лицензионные обязательства включают дополнительные отчисления в местные и федеральные бюджеты, обязательства по развитию социальной инфраструктуры и т.д.

Следует учитывать, что лицензия на недропользование не дает права на пользования землями в районе участка недр. В настоящее время рассматривается возможность выдачи «сквозных» лицензий на недропользование с отчуждением земельных участков, однако этот вопрос пока не решен. Недропользователям приходится порой тратить значительные средства и время на выкуп/аренду земель. Поэтому земельные вопросы достаточно критичны для успешного освоения объекта недропользования. К главным вопросам землепользования относятся следующие:

- принадлежность земель (государственная, частная и др.);
- категория земель;
- наличие согласований на перевод земель в промышленную категорию;
- кадастровая и рыночная стоимость земельных участков;
- наличие на участке строительства ООПТ, водотоков местности и т.д.;
- наличие на участке строительства археологических и палеонтологических памятников – результаты проведенных на эту тему изысканий;
- наличие на участке строительства в границах, опасных по БВР, в зоне, подверженной геомеханическому воздействию горных работ, инфраструктурных ограничений (промышленных объектов, транспортной инфраструктуры и т.д.);
- наличие на участке строительства в границах, опасных по БВР, в зоне, подверженной геомеханическому воздействию горных работ, и в пределах санитарно-защитных зон жилой застройки и селитебных территорий.

В случае наличия в границах земельного участка промышленных объектов и застройки важно установить, было ли согласовано их строительство, в какой период. Согласно законодательству, застройка района расположения месторождений допустима в исключительных случаях. Если застройка была осознанно осуществлена без согласования, возможно в судебном порядке требовать сноса самовольных построек, мешающих эксплуатации месторождения.

Важная задача правового анализа – оценка контрактов на поставку оборудования, выполнение строительных и монтажных работ, что, в конечном счете, определяет надежность данных по капитальным вложениям и срокам освоения объекта.

Наличие корректных контрактов, а также независимых квалифицированных маркетинговых исследований является частью правового аудита. Контракты на сбыт товарной продукции подлежат совместной проработке с маркетологами. С целью «раскрутить» капитализацию компании, в некоторых случаях недропользователь заключает фиктивные контракты с завышенной ценой на товарную продукцию, что должно учитываться при проведении анализа.

На этапе правового аудита должно быть также подтверждено и проанализировано:

- наличие всех необходимых инженерных изысканий для строительства объекта недропользования, выполненных специализированными организациями, допущенными к специфическому виду деятельности (геодезическими, маркшейдерскими, геологическими и др.);
- наличие проекта на геологоразведочные работы;
- наличие документов по утверждению кондиций в ГКЗ, постановки запасов на баланс ГКЗ;
- наличие технико-экономических оценок, раскрывающих эффективность освоения месторождения, выполненных специализированными организациями;
- наличие проекта строительства горного предприятия (проекта обустройства месторождения) со всеми необходимыми экспертизами (Главгосэкспертиза, МЧС, экспертиза промышленной безопасности и т.д.);
- наличие всех необходимых техусловий (техусловий на подключение к сетям электропитания, согласованных РЖД техусловий на транспортировку товарной продукции) и согласований на строительство объекта;
- наличие согласований на размещение отвалов на площадях залегания полезного ископаемого (если это предусмотрено планами компании);
- документы по земельным вопросам (категория земель, принадлежность земель, кадастровая и рыночная оценки);
- лицензии и разрешения на осуществление специальной деятельности (маркшейдерская лицензия, лицензия на хранение и перевозку взрывчатых веществ, лицензия на ведение взрывных работ и др.);

– наличие горного и земельных отводов. Границы участка недр (могут корректироваться при прохождении экспертизы запасов в ГКЗ);

- соответствие границ отводов проекту строительства;
- штрафные санкции и предписания от контролирующих органов;
- наличие документов по аттестации персонала на знание ПБ и ОТ и допуск к работе;
- наличие документов по аттестации рабочих мест;
- ведение официальных форм статотчетности, предусмотренных лицензионными соглашениями и законодательством (формы 5-гр., 70-гп, 11-шрп и др.);

Правовой аудит является важной составляющей деятельности горных предприятий, его целесообразность возникает на всех этапах недропользования и охватывает различные отрасли права

- соответствие организационной структуры законодательству об охране труда и промышленной безопасности;
- контракты на аутсорсинговые услуги, объем услуг, принадлежность аутсорсинговых компаний;
- контракты на выполнение строительно-монтажных работ с согласованной сметной стоимостью;
- контракты на поставку оборудования;
- контракты на реализацию товарной продукции.

Отдельным вопросом являются обременения компании-недропользователя, в т.ч. долговые.


При правовом аудите не следует забывать, что горное предприятие – «живой» объект, это не только документация, но и процессы, динамика их изменения. К тому же необходимо учитывать многодисциплинарность процесса недропользования и разрозненность единиц хозяйственной деятельности.

Выводы

Правовой аудит является важной составляющей деятельности горных предприятий, его целесообразность возникает на всех этапах

недропользования и охватывает различные отрасли права. Каждая стадия освоения месторождения лишь увеличивает число анализируемых правовых аспектов, сохраняя актуальность всех ранее анализируемых. Специфика аудируемого объекта для корректности правовой оценки требует привлечения к процессу технических специалистов различных направлений горного производства. Главной целью правового аудита является подтверждение приемлемости правовых рисков реализации планов по освоению месторождения.

В настоящее время отсутствует общепризнанное структурирование этапов и составляющих правового аудита в зависимости от стадии освоения месторождения по аудируемым горным и бизнес-процессам и операциям, а также по отдельным узким аспектам недропользования.

Таким образом, очевидна актуальность задачи по разработке методических основ и совершенствованию алгоритма правового анализа горнодобывающих объектов и горных процессов. 

Литература

1. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». Доступно на: <http://base.garant.ru/10104313/> (обращение 01.06.2016).
2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Доступно на: <http://base.garant.ru/12125350/> (обращение 01.06.2016).
3. Певзнер М.Е. Горное право. М.: МГУ. 2001. 375 с.
4. Певзнер М.Е. Горный аудит. М.: МГУ. 2004. 215 с.
5. Ампилов Ю.П., Герт А.А. Экономическая геология. М.: Геоинформмарк. 2006. 329 с.
6. Требования фондовых бирж Лондона и Торонто к техническим отчетам по месторождениям твердых полезных ископаемых. Полный перевод. СПб.-М.: ТОМС инжиниринг, НП НАЭН. 2012. 304 с.
7. The JORC Code, 2012 Edition. Доступно на: <http://www.jorc.org/library.asp> (обращение 01.06.2016).

UDC 349.4:349.6:346.9

M.V. Tverdova, Post-graduate Student of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Contractual Specialist of CJSC Caspian Pipeline Consortium¹, tverdova.m@mail.ru.

¹Business center «Legion-1», 4th floor, 40, bldg. 4, Bolshaya Ordynka street, Moscow, 119017, Russia.

Legal analysis at the mining enterprise audit

Abstract. Annotation: Publication denote the need in legal audit of mining companies and consider peculiarities of mining production as a legal audit object. On the basis of risk analysis of mining production author determined legal audit goals and suggested dividing legal audit into several steps.

Keywords: subsurface; subsurface exploitation; mining enterprise; legal audit; object of subsurface exploitation; seizure of land

Reference

1. *Zakon RF ot 21.02.1992 № 2395-1 "O nedrakh"* [RF Law of 21.02.1992 № 2395-1 "On Subsurface"]. Available at: <http://base.garant.ru/10104313/> (accessed 01 June 2016).
2. *Federal'nyi zakon ot 10.01.2002 № 7-FZ "Ob okhrane okruzhaiushchei sredy"* Federal Law of 10.01.2002 number 7-FZ "On Environmental Protection". Available at: <http://base.garant.ru/12125350/> (accessed 01 June 2016).
3. Pevzner M.E. *Gornoe pravo* [Mining Law], Moscow, MGGU Publ., 2001, 375 p.
4. Pevzner M.E. *Gornyi audit* [Mountain Audit], Moscow, MGGU Publ., 2004, 215 p.
5. Ampilov Iu.P., Gert A.A. *Ekonomicheskaya geologiya* [Economic Geology], Moscow, Geoinformmark Publ., 2006. 329 s.
6. *Trebvaniia fondovykh birzh Londona i Toronto k tekhnicheskim otchetam po mestorozhdeniiam tverdykh poleznykh iskopaemykh. Polnyi perevod* [The requirements of stock exchanges in London and Toronto to the technical reports on the deposits of solid minerals. Full translation], St. Petersburg-Moscow, TOMS inzhiniring and NP NAEN Publ., 2012, 304 p.
7. The JORC Code, 2012 Edition. Available at: <http://www.jorc.org/library.asp> (accessed 01 June 2016).