



**Е.А. Киселев**  
заместитель министра природных ресурсов  
и экологии – руководитель Федерального  
агентства по недропользованию

# Актуальные вопросы нормативно-правового обеспечения освоения месторождений ТПИ

*На основании опросов экспертов редакция сформулировала наиболее злободневные вопросы сегодняшнего дня в области нормативно-правового обеспечения освоения месторождений ТПИ. Свое видение их решения высказал в интервью нашему журналу заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководитель Федерального агентства по недропользованию Е.А. Киселев*

**Е**вгений Аркадьевич, как, по Вашему мнению, можно решить проблемные вопросы нормативно-правового обеспечения освоения техногенных месторождений?

В настоящее время в целом сложилась практика лицензирования техногенных месторождений в общем порядке, определенном законодательством о недрах для природных образований, – путем проведения конкурсов

и аукционов на право пользования недрами. Вместе с тем, техногенные образования, из-за различия механизмов их формирования, крайне неоднородны по составу и строению, и к каждому подобному объекту необходим индивидуальный подход, учитывающий не только необходимость рациональной и рентабельной отработки, но и предотвращение негативного воздействия на окружающую среду.

Одна из основных проблем здесь – несогласованность законодательства об отходах производства и потребления и законодательства о недрах. Законодательство о недрах определяет, что недра находятся в исключительной государственной собственности, в то же время в рамках отраслевого законодательства отходы производства и потребления могут находиться в частной собственности. В результате на аукционах на техногенные месторождения в отдельных случаях появляются «собственники» отходов, срывающие или осложняющие проведение лицензионных процедур.

Случается, что после приобретения прав на брошенные объекты размещения отходов, например хвостохранилища, муниципальные образования их приватизируют.

Законодательство о недрах допускает использование без получения самостоятельной лицензии только отходов, образовавшихся в результате деятельности пользователя недр. Однако в ряде случаев пользователи недр, в границах лицензионных участков на которые расположены отвалы и «хвосты», содержащие отходы, накопленные до выдачи лицензий (в том числе в советское время), не могут подтвердить свои права на подобные объекты, чтобы вести работы по добыче полезных ископаемых.

В настоящее время Минприроды России совместно с Роснедра ведет работу по урегулированию этих проблем путем совершенствования правовых механизмов освоения техногенных месторождений – подготовлен соответствующий документ, который сейчас проходит процедуру согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и представителями бизнес-сообщества.

***Какие задачи государства и недропользователей может решить внедрение новой Классификации ТПИ?***

Классификация запасов определяет принципы и условия их учета. Интересы государства и недропользователя в этом вопросе несколько различаются. Государство заинтересовано в максимально полном использовании недр. Недропользователь ориентирован на получение достаточно высокой прибыли, исключительно чувствительной к изменению цен на товарную продукцию. Снятие этих противоречий в рамках российского недропользования требует определенного времени при условии совершенствования законодательной базы.

Вместе с тем, проект новой Классификации ТПИ направлен на сближение подходов к оценке запасов по правилам РФ (ГКЗ) и зарубежным стандартам. Принципиальное отличие новой Классификации – она вводит понятие «извлекаемых запасов», определяющих стоимостную оценку объектов по результатам расчетов в техническом проекте на разработку месторождения. Учет извлекаемых запасов определит реальную сырьевую базу ТПИ, на основании которой можно выстраивать государственную политику – как воспроизводства минерально-сырьевой базы, так и стимулирования разработки минерального сырья.

Новая Классификация обеспечит недропользователю возможность определить реальные запасы в недрах, подготовленные к отработке извлекаемые запасы и получить биржевую оценку запасов как товара – чтобы выпустить акции, получить кредиты, привлечь инвестиции для разработки месторождения.

***Оцените предложение экспертного сообщества сделать процедуру согласования временных кондиций необязательной.***

Утверждение временных кондиций соответствует существующей стадийности геологоразведочных работ, во многом унаследованной из времен плановой экономики. Тогда эта процедура позволяла государству разбраковывать объекты по их экономической привлекательности на ранних стадиях работ и экономить средства за счет выборочного проведения детальной разведки.

Сегодня этот подход становится менее востребованным, поскольку выбор объектов у конкретного недропользователя в целом невелик. Более того, зачастую недропользователь крайне заинтересован в форсированном проведении геологоразведочных работ на объекте, совмещая стадии его изучения и принимая возникающие при этом риски на свой счет. С этих позиций предложение экспертного сообщества нашло отражение в проекте новой Классификации запасов и прогнозных ресурсов ТПИ, где право выбора кондиций (временных, постоянных или эксплуатационных) оставлено за недропользователем.

***В чем Вы видите необходимость интеграции ЦКР по ТПИ в структуру ФБУ ГКЗ и когда она может состояться?***

Новая Классификация запасов и прогнозных ресурсов в рамках гармонизации с международной системой CRIRSCO предполагает подсчет и учет извлекаемых запасов, которые

определяются техническим проектом разработки месторождения и должны утверждаться по результатам государственной экспертизы запасов. Кроме того, выбор оптимального проектного решения должен определяться по результатам технико-экономического обоснования в составе технического проекта разработки. Выполнение таких работ возможно только при совместной работе ГКЗ Роснедра и ЦКР-ТПИ Роснедра. В связи с этим интеграция ЦКР-ТПИ и ФБУ «ГКЗ» рассматривается как важный организационный вопрос, решение которого не только позволит упростить процедуры представления материалов по объектам на государственную экспертизу и в комиссию по разработке, но и обеспечит их взаимодействие.

Процесс интеграции ФБУ «ГКЗ» и ЦКР-ТПИ находится в начальной стадии, предстоит большая работа по проработке вопросов их взаимодействия и внесения изменений в широкий перечень нормативных документов. После ее завершения обеспечение деятельности ЦКР-ТПИ Роснедра и ФБУ «ГКЗ» Роснедра станет возможным в рамках «одного окна».

*За рубежом оценка стоимости месторождений производится согласно кодексам VALMIN, CIMVAL, SAMVAL. Нужен ли аналогичный российский кодекс стоимостной оценки?*

Стоимостная оценка месторождений предусмотрена статьей 23.1 Закона РФ «О недрах». Дискуссия по методам такой оценки идет уже не один десяток лет. Сложность в том, что месторождения, рассматриваемые с позиций «недвижимого имущества», требуют количественной и стоимостной оценки, а их природное происхождение, уникальность и индивидуальность не позволяют использовать для этого ни затратный, ни сравнительный подходы, включенные в принятые стандарты оценки наряду с доходным подходом.

Количественная оценка месторождений выполняется при вариантном подсчете запасов. К руководству принимается вариант, обеспечивающий наибольший объем извлекаемых запасов при положительном интегральном экономическом эффекте и являющийся «наиболее правдоподобным» на дату оценки.

В Международные стандарты оценки седьмого и восьмого изданий (МСО 2005 и МСО 2007) было включено Международное руководство (MP-14) «Оценка стоимости объектов имущества в добывающих отрас-

лях», отражающее общие принципы и наилучшую мировую практику. Оно разрабатывалось на основе руководств VALMIN и CIMVAL и опирается на методологию, закрепленную в документах Комитета по международным стандартам отчетности о запасах твердых полезных ископаемых (CRIRSCO).

Однако его содержание вызвало ряд возражений, и в последнем издании Стандартов (МСО 2011) такого руководства пока нет. Если к оценке месторождений привлекать независимых или государственных оценщиков, они будут вынуждены повторять работу проектировщиков, да еще и в условиях дефицита времени и ограниченности информации. Именно это ожидает нас, если будут приняты предложения о проведении стоимостной оценки месторождений силами горных аудиторов.

В современных российских условиях гораздо проще осуществлять стоимостную оценку месторождений, опираясь на проектную документацию, представляемую недропользователями в государственные органы.

## **Новая Классификация обеспечит недропользователю возможность определить реальные запасы в недрах, подготовленные к отработке извлекаемые запасы и получить биржевую оценку запасов как товара**

Есть еще один аспект проблемы. Речь идет о кадастровой оценке месторождений.

В России существует развитая система кадастров основных видов природных ресурсов – лесных, водных, земельных, минеральных. В то же время в системе Минприроды России ведется кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых, но без раздела, содержащего показатели стоимости месторождения, в том числе кадастровой.

Рассматривая вопрос оценки стоимости месторождений в целом, мы говорим, что он нужен. Но кодексы по оценке стоимости месторождений востребованы, главным образом для биржи; они разрабатывались в свое время без вмешательства со стороны государства. Скорее всего, по мере развития биржевых площадок подобный кодекс будет принят и в нашей стране.

**Возможно ли ввести в практику государственной экспертизы отчет по Кодексу НАЭН?**

Кодекс НАЭН – это алгоритм перевода российской информации о запасах/ресурсах в формат классификационной системы шаблона *CRIRSCO*, обеспечивающий возможность листинга и *IPO* акций российских горнопромышленных и геологоразведочных компаний на зарубежных фондовых рынках.

В современных условиях для реализации проектов по освоению крупных месторождений необходимо международное партнерство, поэтому важно, чтобы страны имели национальные кодексы отчетности, которые согласуются между собой. Кодекс НАЭН в этом смысле – положительный момент для российских компаний, которые сотрудничают или стремятся сотрудничать с иностранными компаниями.

Кодекс НАЭН по содержанию практически полностью соответствует кодексам шаблона *CRIRSCO*, в том числе кодексу *JORC*. Он ориентирован на представление информации об объекте с позиций оценки эффективности его освоения и возможности получения инвестиций для развития производства. Структура и содержание предлагаемой в нем информации также соответствуют информации, приводимой в ТЭО и в отчетах с подсчетом запасов. Основное различие этих документов заключается в подходах к оценке запасов. У нас они определяются на основе утвержденных кондиций, а в шаблоне *CRIRSCO* – на основе оконтуривания оруденения по критериям, предложенным Компетентной Персоной. Можно также отметить, что условия оконтуривания руды могут быть в любой момент пересмотрены.

В настоящее время переход на отчетность по Кодексу НАЭН в практику государственной экспертизы невозможен, так как это не соответствует правилам недропользования в нашей стране.

**Возможно ли ввести в практику принцип плавающих кондиций?**

Только не «плавающих», – а «динамических», и не только возможно, – но и необходимо, увязав их (динамические кондиции): а) со стратегией отработки балансовых, забалансовых и некондиционных запасов, а также недоразведанных участков месторождений и техногенных минеральных образований (отходов горнодобывающего производства), что

обеспечит повышение использования ресурсного потенциала месторождений; б) с текущей добычей для управления качественными характеристиками добываемого полезного ископаемого, что сократит потери полезных ископаемых при добыче и сохранит конкурентоспособность предприятия.

Параметры рыночной экономики непрерывно меняются, в таких условиях для корректировки технико-экономических показателей освоения месторождения должны адекватно меняться и характеристики, оперативно реагирующие на возмущающие отклонения. Такой характеристикой, объединяющей ресурсы месторождения и экономические результаты работы горно-перерабатывающего комплекса, являются кондиции добываемого полезного ископаемого, изменением которых достигается управление эффективностью освоения месторождения.

Так, для оценки запасов, намеченных к отработке, используются фактические показатели на момент оценки, а для оценки запасов, намечаемых к отработке в последующие периоды, – плановые или прогнозные технико-экономические показатели, устанавливаемые для конкретного оцениваемого объекта (рудного тела или его блока, участка, горизонта и т.п.) в увязке со сроками его отработки. Это позволяет максимально приблизить проектные и плановые показатели эффективности отработки запасов месторождений к фактическим значениям.

Таким образом, кондиции должны подразделяться на долгосрочные, среднесрочные, текущие и оперативные. Под долгосрочными кондициями мы понимаем требования к качеству полезного ископаемого в проектной контуре отработки на предстоящий период (например, более 5 лет) эксплуатации месторождения. Под среднесрочными – требования к качеству полезного ископаемого на пятилетний и годовой периоды.

Отклонения от проектных показателей наблюдаются на всех эксплуатируемых месторождениях. Следовательно, кондиции на практике всегда будут отличаться от проектных значений, как и качественная характеристика руд на предстоящий период отработки.

К применению динамических кондиций следует готовиться, разрабатывая приемы эффективной оценки таких кондиций и создавая необходимые нормативные документы, позволяющие оперативно корректировать проектные решения. ■