



Ш.Г. Гиравов
ФБУ ГКЗ
первый заместитель генерального директора
НП НАЭН
директор
giravov@gkz-rf.ru



Д.Б. Бурдин
канд. экон. наук
Общество экспертов России по недропользованию
эксперт
d.b.burdin@gmail.com

Предпосылки и варианты реформы системы государственного регулирования недропользования

На основе анализа деятельности системы государственного регулирования недропользования, существующих нормативно-правовых актов и опыта работы горнодобывающих предприятий авторы разработали предложения по совершенствованию существующей системы. На первом этапе предлагается начать концентрацию государственных функций по недропользованию в едином государственном органе – ФБУ ГКЗ при поддержке НП НАЭН, как общественной площадки для обсуждения и разработки предложений по совершенствованию системы недропользования, координированию и унификации подходов государственных структур

Analysing the activity of the system of state regulation of subsoil use, the existing legal acts and experience of mining enterprises, the authors have developed proposals to improve the existing system. At the first stage it is proposed to start the concentration of state functions related to subsurface use in the unified state authority – State Commission on Mineral Resources with the support of NP NAEN as a public forum for discussion and elaboration of proposals on improvement of the system of subsoil management, coordination and harmonization of approaches of the state structures

Ключевые слова: государственное регулирование недропользования, концентрация государственных функций, Государственная комиссия по запасам, Национальная ассоциация по экспертизе недр

Keywords: state regulation of subsoil use, the concentration of government functions, State Commission on Mineral Resources, National Association for Subsoil Examination

Вопрос выполнения Правительством РФ поручений Президента РФ и программных указов 2012 г. в последнее время, как известно из средств массовой инфор-

мации, вызывает его постоянное беспокойство. Вместе с тем, часто приходится слышать о необходимости уменьшения «излишних» функций государственной власти. В отноше-

нии системы государственного регулирования недропользования можно утверждать однозначно – во многом она требует и реформирования, и простого приведения в соответствие с законодательством. Неоднократно во многих публикациях и выступлениях говорилось о несоответствии законодательства и исполнительной практики, отсутствии эволюции в вопросе регулирования недропользования.

Выделим основные положения, являющиеся основаниями для реформирования государственной системы регулирования недропользования:

- существующая система противоречива и избыточна из-за излишних и продублированных функций;
- существующая система не удовлетворяет государственных потребностей, представляет собой нагрузку для недропользователей, а также крайне непривлекательна для инвесторов;
- отсутствие желания бизнес-сообщества взаимодействовать с системой продиктовано ее недостаточной полезностью для недропользователей и инвесторов, а также длительностью решения задач;
- результаты деятельности государственных органов, а также российского законодательства слабо коррелируют со стандартами мирового сообщества, что не может придать высокий международный статус документам, генерируемым государственными органами;

Рис. 1.

Схема представления документации для экспертизы, согласования и утверждения в различные государственные структуры на различных этапах проектирования и жизненного цикла объекта (в настоящее время функции, предусмотренные постановлением Правительства РФ по утверждению уточненных нормативов потерь, в ПРГР не исполняются)*



• существующая система не способна быстро реагировать на изменения во внешней и внутренней среде.

На **рис. 1** представлена схема прохождения экспертиз, согласований и утверждений документации, связанной с использованием недр. Очевидно, что данная система избыточна большим количеством необходимых согласований, экспертиз и утверждений. В частности, нельзя не отметить наличие различных требований государственных органов к одному и тому же типу проектной документации.

Так, например, требования к проектной документации устанавливаются:

- при проведении государственной экспертизы ФАУ Главгосэкспертиза – постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87;
- при проведении согласования и экспертизы промышленной безопасности Ростехнадзором – внутренними регламентами;
- при согласовании проектной документации ЦКР Роснедра – постановлением Правительства РФ от 03.03.2010 № 118.

Исходя из этих, не вполне коррелирующих друг с другом требований, недропользователь обязан руководствоваться тремя различными документами. По какому из них он будет осуществлять свою деятельность – не ясно.

Анализ этой схемы позволяет выделить основные серьезные недостатки существующей системы:

- длительность проведения необходимых экспертиз и согласований;
- наличие предпосылок для коррупции;
- высокие затраты (со стороны недропользователя) на проведение работ;
- отсутствие межведомственной связи, различные требования к составу и оформлению материалов на разных этапах;

- низкая системная управляемость государственным механизмом;
- недовольство сообщества недропользователей разрозненностью действий государственных служб;
- низкая достоверность геологической и горной информации, связанная с различиями требований государственных органов;
- отсутствие достаточной инновационной привлекательности отрасли;
- низкая инвестиционная привлекательность отрасли в связи с недостаточной эффективностью системы государственного управления недропользованием;
- отсутствие координированных действий государственных служб, вследствие чего недропользователю затруднительно выполнять требования лицензионных соглашений;
- отсутствие единой системы рыночных критериев эффективности деятельности горнодобывающего предприятия;

В отношении системы государственного регулирования недропользования можно утверждать однозначно – во многом она требует и реформирования, и простого приведения в соответствие с законодательством

- отсутствие единой системы нормативно-правового обеспечения (для решения этой проблемы планируется использование НП НАЭН в качестве площадки для общественного обсуждения и унификации нормативно-правового и методического обеспечения);
- невыполнение Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» – создание службы одного окна;
- слабая реализация контрольно-надзорных функций государственных органов.

В качестве примера приведем описание двух административных неувязок в процессе прохождения экспертизы и согласования проектной документации на разработку месторождений ТПИ.

1. Проект разработки месторождения проходит государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий – в него вносятся поправки по результатам замечаний – проект получает положительное заключение государственной экс-

пертизы – проект направляется на «предварительное рассмотрение и согласование» в ЦКР Роснедра – при рассмотрении ЦКР устанавливает нарушения вопросов рационального и комплексного недропользования – проект перерабатывается – переработанный проект является новым «объектом», на который не получено положительное заключение Главгосэкспертизы – проект направляется на проведение государственной экспертизы.

2. Недропользователю выдается лицензия на право пользования недрами, в которой устанавливаются лицензионные границы и план предварительного горного отвода – недропользователь делает проект, в котором, в соответствии с российским законодательством (обеспечение полноты и комплексности) включает запасы за границами предварительного горного отвода (после согласования проекта он может подать документы на уточнение границ горного отвода) – проектная документация подается в ЦКР Роснедра на согласование – проектная документация не согласована по причине невыполнения условий лицензионного соглашения (проект выходит за лицензионные границы).

Эти два, не единственных, примера иллюстрируют существующие нестыковки в работе системы государственного регулирования недропользования. Первый связан с отсутствием реализации Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» – не реализован принцип «одного окна», второй – с отсутствием согласованности и противоречиями в требованиях различных государственных органов (Роснедра, Ростехнадзор, ФАУ Главгосэкспертиза).

В целях исполнения названного выше Указа Президента РФ, на основе проведенного анализа деятельности системы государственного регулирования недропользования, существующих нормативно-правовых актов и опыта работы горнодобывающих предприятий, авторами разработаны предложения по совершенствованию существующей системы.

Необходимо отметить один важный момент – оптимизация системы должна иметь срок реализации не более 5 лет. Во-первых, это связано с тем, что сейчас мы переживаем ответственный период – заканчивает срок действия (20–25 лет) очень большого числа лицензий, выданных на довольно крупные месторождения. Во-вторых, по нашему мнению, в случае, если срок реализации проекта по созданию системы государственного регулирования недропользования превысит 5 лет –



Рис. 2.
Первый этап реформирования системы государственного регулирования недропользования

эффективность будет минимальна. Система просто не выйдет на необходимый уровень эффективности.

На первом этапе предлагается начать концентрацию государственных функций по недропользованию в едином государственном органе (рис. 2). В качестве такого органа предлагается выделить ФБУ ГКЗ при поддержке НП НАЭН, как общественной площадки для обсуждения и разработки предложений по совершенствованию системы недропользования, координированию и унификации подходов государственных структур.

Работа ФБУ ГКЗ за многие годы зарекомендовала себя как высокоэффективная, в частности, с 2006 по 2010 гг., когда на ГКЗ возлагалась функция по обеспечению деятельности ЦКР Роснедра. Это обусловлено, в первую очередь, логичностью и однонаправленностью работы данных служб.

Государственная комиссия по запасам проводит утверждение кондиций и ставит запасы на государственный баланс исходя из предполагаемых проектных решений и ожидаемой экономической эффективности деятельности горнодобывающего предприятия, ЦКР, в свою очередь, проводит согласование проектов на разработку месторождений и утверждение нормативов потерь при добыче (в том числе уточненных нормативов потерь при добыче в планах развития горных работ).

На начальном этапе реформирования системы предлагается вернуть ФБУ ГКЗ функции по обеспечению деятельности ЦКР, а в лучшем случае и наделить ее данной функцией (рис. 2). В таком случае ФБУ ГКЗ было

бы логичнее назвать «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых и разработке месторождений» – ГКЗ РМ.

Несомненно, такая структура не будет лишена недостатков, присущих существующей системе, однако, по оценкам экспертов и аналитиков, уже данные преобразования приведут к:

- снижению коррупциогенного фактора;
- снижению затрат на проведение работ;
- повышению межведомственной связи;
- повышению достоверности геологической и горной информации;
- повышению инвестиционной привлекательности отрасли в связи повышением эффективности системы государственного управления недропользованием;
- выполнению государственных функций в полном объеме. Реализация функций, определенных российским законодательством и в настоящее время не выполняемых (постановление Правительства РФ от 29.12.2001 № 921) в связи с различиями в функциях и правовых возможностях при подготовке и регистрации в Минюсте РФ приказов Роснедра;
- появлению возможности формирования единой системы нормативно-правового обеспечения.

Для определения дальнейшего пути оптимизации системы необходимо вернуться к анализу причин слабой реализации программ и постановлений правительства. Как показала практика, на чиновников, получивших указания, возлагается огромный объем работ, связанный с проработкой, по сути, государственного инвестиционного проекта. Иными словами, в заданные сроки административный аппарат должен:

- разработать идею (концепцию);
- выработать варианты решения;

- определить оптимальный вариант;
- разработать «бизнес план» реализации оптимального/выбранного варианта;
- определить необходимые денежные ресурсы в пределах утвержденного государственного бюджета;
- оценить эффективность этого государственного проекта.

Реализовать это на должном уровне в условиях существующей загруженности текущей административной работой, без привязки к производственным отношениям, практически невозможно.

Государственные органы для обеспечения жизнеспособности предлагаемых решений просто обязаны руководствоваться реальным положением дел на производстве. Зачастую такая связь отсутствует, что приводит к появлению распоряжений, приказов и постановлений, реализация которых на практике затруднительна.

На наш взгляд, система государственного регулирования недропользованием должна иметь следующий характер.

Государство ставит *задачу*, оформляет ее в виде *заказа* и передает на проработку в некий экспертный орган, включающий чиновников, производителей, экспертов, научных деятелей. Экспертный орган (в качестве такого экспертного органа предлагается НП НАЭН) проверяет на соответствие законам и иным нормативным актам, оценивает существующую систему, проводит анализ возможности практического исполнения и представляет варианты решения с оценкой их эффективности либо обоснованный отказ. Органы государственной власти принимают решение о реализации, НП НАЭН – реализует. Государство создает условия и получает результат.

Объединенная «экспертная система» в сфере недропользования, по сути, может охватывать все основные направления государственного управления и эффективно решать актуальные задачи

В результате, органы государственной власти снижают долю своего участия до контроля, учета, постановки задачи, принятия решения и нормативно-правового обеспечения.

По нашему мнению, НП НАЭН, как единая площадка для обсуждения и разработки

предложений по совершенствованию государственной системы регулирования недропользования, должно существовать в форме экспертно-управленческого элемента. Эксперты (разработчики) должны разрабатывать, а управленцы (государственные менеджеры) принимать окончательные решения и обеспечивать их реализацию (в первую очередь – нормативно-правовую).

Утверждение НП НАЭН в качестве площадки для решения данных вопросов позволит минимизировать негативное влияние ошибок отдельных исполнителей.

Созданная таким образом «служба одного окна» реализует множественные функции и в первую очередь направлена на постоянное совершенствование системы. Для реализации функции «одного окна» необходимо выделить еще один существенный фактор, являющийся особенностью горной промышленности и отделяющий ее в особую группу.

Проекты на разработку месторождений полезных ископаемых и вообще проекты, связанные с использованием участками недр, являют собой совершенно *отдельную категорию* проектов, для которых должны разрабатываться отдельные единые требования. При этом необходимо на официальном уровне выделить горнопромышленные проекты в отдельную группу и отвести функции по ее рассмотрению, согласованию, утверждению и т.п. в единый орган (*рис. 3*). Государственная экспертиза, проводимая ФАУ Главгосэкспертиза, не может в полной мере и на достаточном уровне осветить все аспекты, связанные с геологией, горным делом, технологией переработки минерального сырья, однако замечания и утверждения, выполненные ею с позиции строительства объекта, могут привести к снижению эффективности разработки месторождения с позиции полноты и комплексности отработки. То же справедливо и в отношении других служб.

При этом к основным факторам, обосновывающим необходимость реализации предлагаемой схемы, можно отнести следующие:

- реализация Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» – создание службы одного окна;
- создание единого органа, ведущего мониторинг, нормативно-правовое и методическое обеспечение недропользования;
- снижение уровня коррупционности;
- создание института Компетентных Лиц, повышение ответственности при проведении работ;



Рис. 3.
Предлагаемая структура построения отношений по принципу «одного окна»

- повышение инвестиционной привлекательности отрасли за счет повышения достоверности геологической и горной информации при проведении экспертиз запасов и проектной документации;
- стимулирование инновационной деятельности в отрасли;
- создание единой системы нормативно-правового обеспечения;
- полноценная реализация контрольно-надзорных функций;
- привлечение высококвалифицированных экспертов;
- повышение социальной эффективности (т.к. подавляющее большинство горнодобывающих предприятий являются градообразующими) за счет снижения числа необоснованно закрываемых горнодобывающих предприятий;
- выполнение государственных функций в полном объеме. Реализация функций, определенных российским законодательством и в настоящее время не выполняемых (постановление Правительства РФ от 29.12.2001 № 921).

В настоящее время в государственной системе регулирования недропользования выделяются следующие основные направления государственного регулирования:

- воспроизводство минерально-сырьевой базы (экспертные центры: профильные НИИ –

работа с прогнозными ресурсами; Росгеолоэкспертиза – экспертиза геологических проектов; ГКЗ – государственная экспертиза запасов и постановка их на государственный баланс);

- лицензирование (экспертные центры: профильные НИИ – ВИМС, ЦНИГРИ, ВНИГНИ и др.);
- недропользование (ГКЗ, экспертные центры).

Объединенная «экспертная система» в сфере недропользования, по сути, может охватывать все основные направления государственного управления (эффективное недропользование, промышленную безопасность, экологический контроль, развитие инновационных технологий, повышение инвестиционной привлекательности и пр.) и может эффективно решать актуальные задачи, в том числе, связанные с поручениями Президента России. Реализация предлагаемой системы может привести к решению задач, наиболее актуальных как для государства, так и для недропользователей.

В настоящее время при поддержке Министерства природных ресурсов и экологии РФ, руководства Федерального агентства по недропользованию в лице ее руководителя В.А. Пака на базе НП НАЭН проводится широкое общественное обсуждение данного вопроса с целью выработки конкретных решений, исполнять которые планируется в ближайшее время. ¹⁰