УДК 553.048

© С. В. Шаклеин, Т. Б. Рогова, В. О. Ярков, 2008

НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

С. В. Шаклеин,
председатель КузбассЦКР Роснедра, заместитель директора Кемеровского представительства ВНИМИ, д-р техн. наук

Т. Б. Рогова,
член КузбассЦКР Роснедра, доцент КузГТУ, канд. техн. наук

В. О. Ярков,
член КузбассЦКР Роснедра, директор Кемеровского филиала ФГУ ГКЗ, канд. геол.-минерал. наук

В советский период государство одновременно выступало в двух ипостасях: собственника недр и недропользователя. Поэтому отечественные нормативы решали не только вопросы, возникающие при организации управления государственным фондом недр, но и вопросы внутрихозяйственной деятельности горнодобывающих предприятий. В настоящее время, при модернизации инструкций и рекомендаций советского периода, именно этот подход часто «перекочевывает» в новые нормативные документы, что приводит к фактическому вмешательству государства в хозяйственную деятельность предприятий, необоснованному «забюрокрачиванию» экономики.

В настоящее время активно продолжается работа по приведению в соответствие с существующими реалиями нормативного обеспечения недропользования. При этом в качестве основы подавляющего большинства подготавливаемых нормативных документов используются документы советского периода, что является вполне логичным, так как тогда в стране были разработаны нормативные подходы, во многом опередившие предлагаемые в зарубежных аналогах. Достаточно, например, сравнить весьма популярный сейчас при оценке месторождений твердых полезных ископаемых австралазийский Кодекс JORC (первая версия этого кодекса появилась в 1989 г.) с «Инструкцией о порядке внесения на рассмотрение и утверждение ЦКЗ запасов полезных ископаемых и о прохождении вопросов в ЦКЗ», введенной в действие приказом Народного комиссариата тяжелой промышленности СССР № 409 от 03.04.1935 г., чтобы обнаружить их разительные совпадения по ключевым вопросам. Или иной пример: в том же Кодексе JORC одним из критериев отнесения запасов к тем или иным категориям является установление достоверности доказательства геологической «непрерывности» тела полезного ископаемого. По сути, этот же критерий использовался еще в первой советской классификации запасов 1927 г., которой предусматривалось, что к наиболее разведанным запасам категории А должны относиться запасы «в пределах объемного контура, определяемого выработками, скважинами и естественными выходами (иногда уточняемого геофизическими исследованиями), расположенными на таких расстояниях, что по характеру месторождения допускается интерполяция соседних данных».

Отметим, что и сейчас по многим позициям российские подходы больше соответствуют современным требованиям. Так, если упомянутый выше Кодекс предполагает, что категория запасов определяется исключительно так называемым компетентным лицом, то отечественная классификация 2006 г. предусматривает, что «при квалификации запасов полезных ископаемых по категориям в качестве дополнительного классификационного показателя должны использоваться количественные и вероятностные оценки точности и достоверности определения основных подсчетных параметров». Это несомненный и значительный шаг вперед, так как российское «компетентное лицо», в

отличие от зарубежного, обязано на значительно более высоком уровне обосновывать свое мнение.

В то же время следует отметить, что в советский период государство одновременно выступало в двух ипостасях: собственника недр и недропользователя. Поэтому отечественные нормативы решали не только вопросы, возникающие при организации управления государственным фондом недр, но и вопросы внутрихозяйственной деятельности горнодобывающих предприятий. В настоящее время, при модернизации инструкций и рекомендаций советского периода, именно этот подход часто «перекочевывает» в новые нормативные документы, что приводит к фактическому вмешательству государства в хозяйственную деятельность предприятий, необоснованному «забюрокрачиванию» экономики. Можно, разумеется, возразить, что такой подход позволяет горному бизнесу решать в ходе государственной экспертизы и задачи собственной корпоративной оценки своей ресурсной базы. Однако опыт работы, по крайней мере в угольной отрасли, позволяет уверенно утверждать, что при решении корпоративных задач, связанных с оценкой ресурсной базы шахт и разрезов, результаты государственной экспертизы никогда не рассматриваются в качестве сколько-нибудь значимого аргумента. Для оценки ее состояния угольными компаниями привлекаются исключительно зарубежные оценочные фирмы или отдельные отечественные «компетентные лица». Фактически государственная экспертиза недр воспринимается собственниками только как некий элемент установленных «правил игры», которую им необходимо осуществить лишь для того, чтобы в конечном итоге получить право на добычу полезного ископаемого. К сожалению, таково реальное восприятие государственной экспертизы запасов собственниками предприятий, несмотря на то, что ее профессиональный уровень в России исключительно высок и нисколько не уступает уровню, достигнутому за рубежом.

Совсем недавно одна из работающих в Кузбассе компаний начала процедуру подготовки своих предприятий к продаже. Несмотря на наличие результатов государственной экспертизы запасов, для оценки сырьевого обеспечения предприятий была приглашена иностранная оценочная компания. Именно с оценкой этой компании согласились и покупатель, и продавец бизнеса, хотя предложенные ею оценки запасов существенно отличаются от утвержденных в результате государственной экспертизы (по отдельным участкам в два раза в сторону уменьшения). Разумеется, такое безразличное отношение к государственной экспертизе запасов формируется не только собственниками горного бизнеса, но и кредитными, инвестиционными институтами, фондовыми рынками и т. д.

Пересечение государственных и корпоративных интересов в нормативных документах ведет к появлению у недропользователей вопросов, на которые нелегко найти вразумительные ответы. Так, например, постоянно возникает вопрос, связанный с необходимостью разработки технико-экономического обоснования (ТЭО) кондиций в условиях угольных месторождений, когда горно-геологические условия и мощности пластов таковы, что все запасы участка намечаются пользователем недр к разработке, т. е. признаются балансовыми. «Зачем нужны кондиции?» – спрашивает недропользователь. И сам же отвечает: «Я понимаю, они служат тому, чтобы обеспечить максимальный уровень вовлечения принадлежащих государству запасов участка в отработку. Понимаю, что это вопрос управления госсобственностью. Но я же предлагаю вовлечь в отработку все 100 % запасов участка и готов нести ответственность за свое решение. Зачем же я должен тратить 8–12 млн руб. на разработку этого ТЭО и на 12–15 мес отодвинуть сроки добычи угля на участке? В чем здесь государственный интерес? Вы что, хотите перевести часть предоставленных мне запасов в забалансовые, некондиционные, сократить мне налоговые платежи?» На такую постановку вопроса нельзя ничего ответить, кроме «Так положено!» Подобные подходы дискредитируют государственную экспертизу запасов, так как и маленькая ложь и маленький формализм всегда вызывают большое недоверие.

В процессе реализации отдельных нормативных положений недропользователю часто напрямую навязываются совершенно непонятные для него решения и обременения. Например, при рассмотрении ТЭО кондиций по новым участкам, предоставленным в пользование по результатам конкурсов и аукционов, собственникам часто предлагается абстрагироваться от их лицензионных границ и обосновать за собственный счет новые границы, руководствуясь директивно указанным уровнем рентабельности его бизнеса. Без сомнения, проблема рационального «раскроя» полей шахт и разрезов дейст-

вительно имеет место. Но решаться она должна не после, а до лицензирования. Попытка ее насильственного разрешения уже после проведения конкурса и аукциона представляется попыткой исправить за счет недропользователя допущенные государственными органами ошибки. Но ведь недропользователь участвовал и честно победил в конкурсе или аукционе на право пользования недрами вполне конкретного участка недр, предварительно оценив его привлекательность и свои возможности. И вдруг, после получения лицензии, ему говорят: «Нет, о лицензионных границах забудь, добыча в их пределах – выборочная отработка, расширяй участок и добывай, например, уголь не с коэффициентом вскрыши 10 м^3/т, как ты собирался, а с коэффициентом 14 м^3/т». Вряд ли такой подход можно считать правомерным. Совершенно непонятно также, каким образом при этом могут быть официально реализованы рекомендации по насильственной передаче конкретному недропользователю «прирезаемого» к лицензии участка, ведь, с одной стороны, действующий закон «О недрах» предусматривает, что «Запрещаются или в установленном порядке признаются неправомочными действия органов государственной власти, а также любых хозяйствующих субъектов (пользователей недр), направленные на: ...замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами», а, с другой – все изменения в условия лицензий могут быть внесены только при наличии согласия со стороны недропользователя. Кроме того, крайне наивно думать, что если пользователь недр будет все-таки принужден отрабатывать месторождение в экономически невыгодном ему режиме, то он будет это делать. Действующее горное законодательство разрешает ему прекратить процесс пользования недрами на любой его стадии.

В то же время всегда следует обращать внимание недропользователя на неоптимальность границ лицензионного участка и поддерживать его инициативы в части их оптимизации, давая рекомендации по изменению предварительных границ горного отвода или по инициализации лицензирования крупных участков недр – «прирезок». Но именно поддерживать, а не принуждать. К сожалению, значимым препятствием к оптимизации границ являются и формулировки действующего закона «О недрах», который допускает, но не регламентирует масштабы возможного изменения границ предварительного горного отвода. В этих условиях большинство работников подразделений Роснедра интерпретируют закон лишь в части возможности сокращения размеров участков, что в значительной степени обосновано, так как иная интерпретация объективно ведет к фактически бесплатному и бесконкурсному предоставлению в пользование участков недр. Таким образом, следует признать, что существующее «переплетение» государственных и корпоративных требований к организации недропользования окончательно не распутано ни на законодательном, ни на нормативном уровнях.

Подобная ситуация уже два раза повторялась в истории нашей страны. Первый раз – при введении рыночных отношений в период нэпа, когда реализация готовой продукции, закупка сырья, материалов, оборудования осуществлялись на полноценном рынке, по каналам оптовой торговли. В этот период и «родилась» первая советская классификация запасов. Второй раз подобная ситуация повторилась сразу после завершения нэпа, когда экономические отношения в стране коренным образом изменились. Это потребовало перехода на новые принципы организации недропользования, характерные для СССР. В обоих случаях принятию классификаций предшествовали широкие дискуссии специалистов на страницах периодической печати (в 1926–1927 гг. преимущественно в «Горном журнале» и журнале «Поверхность и недра», в 1933–1934 гг. менее активная дискуссия в «Горном журнале» и журнале «Разведка недр»). Представляется, что и в современных условиях следовало бы использовать этот практический опыт и предложить научно-техническому сообществу провести дискуссию по рассмотренному вопросу на страницах, например, журнала «Недропользование-XXI век».

Нельзя, разумеется, утверждать, что новые нормативные подходы утверждаются без какого-либо рассмотрения. Однако все принципиальные вопросы обсуждаются, как правило, на высоком уровне с привлечением собственников и руководителей высшего звена. Это, безусловно, правильно, но это – уровень стратегических решений. Есть и иной, совершенно необходимый уровень обсуждения – тактический, уровень специалистов, практически занимающихся вопросами недропользования. Только эти специалисты могут реально оценить последствия и «подводные камни» принимаемых решений, о которых высшее звено бизнеса нередко даже не подозревает.

По мнению авторов статьи, государственные требования к содержанию и экспертизе геологических материалов должны формироваться исходя из необходимости решения трех основных задач:

- информационного обеспечения мониторинга минерально-сырьевой базы страны (т. е. сбора данных,

их анализа и прогноза развития);

✦ обеспечения рационального использования недр;

✦ обеспечения полноты и достоверности геологической информации, гарантирующих достижение требуемого уровня промышленной безопасности ведения горных работ.

Корпоративные требования к содержанию геологических материалов должны вытекать из необходимости обеспечения экономической эффективности горного бизнеса, а уровень их достоверности – обеспечивать экономическую безопасность хозяйствования при установленном собственниками уровне геологического риска.

В качестве примера реализации подхода, близкого к изложенному, можно привести реализованный в «Методических рекомендациях по применению Классификации запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых (по видам)» (утверждены распоряжением Минприроды РФ № 37-р от 05.06.2007 г.) подход к определению степени подготовленности месторождения к добыче. Они (в частности, п. 83 Рекомендаций для угольных месторождений – приложение 34 к упомянутому приказу) содержат норму, в соответствии с которой «Рациональное соотношение запасов различных категорий определяется недропользователем с учетом допустимой степени предпринимательского риска и принятых обязательств по выполнению государственных требований в области освоения и охраны недр и обеспечения промышленной и экологической безопасности горных работ». Совершенно справедливо данная норма обременена и дополнительным условием, ориентированным на удовлетворение законных государственных интересов в части рационального использования недр: «В случае, если, по результатам статистического наблюдения за движением запасов будет установлен недопустимо высокий уровень списаний и неподтверждения запасов, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций, связанных с недостаточной детальностью (достоверностью) геологического изучения эксплуатируемого участка недр, по итогам специального рассмотрения материалов уполномоченным экспертным органом, заключение о подготовленности участка недр к промышленному освоению и решение недропользователя о рациональном соотношении категорий разведанности запасов может быть аннулировано, а последнее заменено соотношением запасов по категориям, предложенным уполномоченным экспертным органом». В связи с этим возникает вопрос: какой именно орган должен осуществлять анализ движения запасов и формулировать предложения по необходимости дополнительной разведки участков или их частей? По мнению авторов статьи, наиболее целесообразно использовать в этих целях структуру Центральной комиссии по разработке месторождений полезных ископаемых Федерального агентства по недропользованию (ЦКР Роснедра). Эта Комиссия уже наделена соответствующими полномочиями по рассмотрению годовых программ развития горных работ предприятий (в части установления нормативов потерь), в процессе которых и будут выявляться случаи повышенного уровня списания и неподтверждений запасов. Инициатором необходимости оценки достаточности достигнутого уровня разведанности могли бы выступать как собственно ЦКР Роснедра, так и органы Ростехнадзора России (в части выявления случаев, связанных с отрицательным его влиянием на имеющийся уровень промышленной безопасности ведения горных работ). В качестве экспертного органа, осуществляющего по указанию ЦКР Роснедра анализ необходимости переоценки степени подготовленности участка к промышленному освоению, могли бы использоваться экспертные организации, аккредитованные НП НАЭН.

Собственно экспертиза должна ответить на три вопроса:

✦ привела ли недостаточная степень разведанности участка к принятию на стадии проектирования и планирования горных работ технических решений, не соответствующих реальным геологическим условиям и приведшим к утрате промышленной значимости части запасов полезных ископаемых;

✦ существовала ли возможность установить недостаточный уровень разведанности списываемых и неподтвердившихся запасов по геологоразведочным данным (с дополнительным использованием возможностей количественных методов оценки);

✦ обеспечивают ли современные технологии ведения геологоразведочных работ реальную возможность дальнейшего повышения степени разведанности участка или его части.

Причем каждый последующий вопрос может задаваться только при положительном ответе на предыдущий. Окончательное решение об изменении оценки степени подготовленности участка или его части к промышленному освоению должно приниматься органами Роснедра. В целом процесс разделения государственных и корпоративных требований должен быть основан на всестороннем профессиональном обсуждении проблемы и закреплен законодательными и нормативными актами.

Current problems of the perfection of regulatory support for mineral wealth management

S. V. Shaklein, T. B. Rogova, V. O. Yarkov

Presently, work is under way on the harmonization of regulatory support for mineral wealth management to bring it into line with contemporary realities. For the elaboration of most regulatory documents the basic documents of the Soviet origin serve a basis that is quite reasonable, as regulatory approaches developed in the USSR in many aspects outriding the foreign analogs of that time. However, it must be noted that in the Soviet era the state acted as two persons: the owner of mineral resources and the developer of mineral deposits. Therefore, norms and standards of the USSR were helpful for addressing the problems of the state-owned mineral reserves management and the problems of intra-business activity of mines. In the course of updating of regulatory documents of the Soviet origin this approach "moves on" to new regulatory documents thus giving rise to the government interference into economic activity of mines, and unreasonable bureaucratization of the economy. The authors propose methods of addressing the current problems including those arising from the adoption of the new classification of reserves and prognostic resources of solid minerals.