

САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВОЙ СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ



Ю. А. Подтуркин,
генеральный директор ФГУ ГКЗ,
канд. экон. наук

Введение

История саморегулирования и самоуправления насчитывает в России много веков. С самого начала своего возникновения самоуправление было положено в основу такого правового института, как адвокатура и коллегии адвокатов. Прообразом саморегулируемой организации как союза предпринимателей являлась созданная в 1870 г. Московская биржа, в соответствии с уставом которой на ее представительный орган – Биржевой комитет – возлагалась защита интересов биржевого общества перед государственными и общественными организациями.

Аналогичная идея самоуправления положена в основу деятельности нотариата и нотариальных палат. В 1990-е годы принцип саморегулирования использовался в деятельности не только профессиональных участников рынка ценных бумаг, но и профессиональных оценщиков.

Таким образом, принципы саморегулирования в современной России распространяются на все новые и новые сферы общественной жизни. По своей сути саморегулируемая организация (СРО) не что иное, как цех, объединяющий работников одной профессии (профессиональный союз). Особенности функционирования каждого цеха требуют от его членов определенных профессиональных знаний и умений, соблюдения профессиональных норм. Цех осуществляет выработку требований к профессиональной деятельности (регулирование) и надзор за выполнением этих требований. Цех же защищает права своих членов перед другими субъектами. Эти же функции выполняют и СРО. Сосредоточенность профессионалов в организации позволяет им самим регулировать свою деятельность на основе тех положений, которые определены законодательством. Учитывая инерционность государственного аппарата, а также объек-

тивную оторванность государственных служащих от предмета регулирования, именно СРО обладают большими возможностями квалифицированно и оперативно регулировать отношения как между самими профессиональными участниками, так и между профессиональными участниками и их клиентами, а также контролировать соблюдение действующих норм.

Правовое обеспечение СРО на современном этапе

Дерегулирование, де бюрократизация, снятие административных барьеров – все эти меры-синонимы заложены в качестве ключевых в стратегических планах развития Российской Федерации. Предполагается, что государство, сосредоточившись на эффективном выполнении своих базовых функций – обеспечение безопасности, защита прав и свобод граждан и бизнеса, гарантия соблюдения правил игры и власти единого для всех закона – постепенно избавит экономику от избыточных рычагов государственного регулирования и одновременно сможет оптимизировать функции министерств и ведомств. Очевидно, что последовательное проведение линии на дерегулирование должно сопровождаться введением экономических механизмов регулирования, а также более широким привлечением различных общественных объединений к регулированию соответствующих рынков. Такая государственная политика способствует созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности. Практика реализации этой политики в 1990–2000-х годах показала недостаточную эффективность Закона «О некоммерческих организациях» (№ 7-ФЗ от 12.01.1996 г.), что и привело к введению в 2007 г. Закона «О саморегулируемых организациях» (№ 315-ФЗ от 01.12.2007 г.).

Закон был разработан с пониманием того, что саморегулируемые организации должны отличаться от любых прочих некоммерческих организаций предпринимателей не только функционально, но и своей организационной структурой, способствуя проведению единой государственной политики по защите интересов субъектов предпринимательской деятельности и снижению степени давления государства на свободные рыночные предпринимательские и профессиональные отношения.

Ни для кого не секрет, что нынешнее состояние «взаимодействия между государством и бизнесом» характеризуется умением предпринимательского сообщества в большей или меньшей степени «уходить» от жестких и

часто не стимулирующих развитие бизнеса требований, предъявляемых государством. Такой характер отношений не содействует установлению атмосферы открытости и доверия между ними и сегодня не устраивает ни одну из сторон. Профессиональное сообщество в целом положительно воспринимает тот факт, что в Законе «О саморегулируемых организациях» впервые сформулированы общие правовые основы для создания в России системы саморегулируемых организаций, построенной на основе не конфликта интересов, а баланса интересов предпринимателей и государства.

Мировой и отечественный опыт убеждают, что институт саморегулирования является самоподдерживающимся, самовоспроизводящимся и саморегулируемым, организациям не выгодно нарушать установленные ими правила поведения, поскольку непосредственно экономические стимулы заставляют агентов делового оборота выполнять установленные правила. При этом именно саморегулируемые организации могут воплотить идею отказа государства от реализации функции ведомственного (отраслевого) нормотворчества и одновременно позволят избежать установления режима бесконтрольности в отношении членов предпринимательских сообществ [1].

СРО в минерально-сырьевой сфере экономики зарубежных стран

В качестве примера успешного функционирования саморегулируемых организаций в ведущих зарубежных горнодобывающих странах с традиционным рыночным укладом экономики (Австралия, США, Канада, ЮАР, Великобритания) можно привести деятельность оценщиков участков недр. Стоимостная оценка «минерального имущества» в этих странах играет важную роль как необходимый элемент эффективных форм управления собст-

венностью, в первую очередь – государственным фондом недр.

Стоимостная оценка участков недр при решении большинства частных задач рассматривается как одно из специфических направлений оценочной деятельности. Функции регулирования деятельности по оценке участков недр в большинстве стран полностью возложены на саморегулируемые профессиональные организации оценщиков, имеющие в своем составе отделения по оценке минерального сырья (Королевский институт присяжных землемеров-оценщиков Великобритании – RICS, Американское общество оценщиков – ASA, Канадский институт сертифицированных оценщиков бизнеса – SICBV и др.), либо непосредственно на специализированные в области оценки недр структуры (Канадский институт оценщиков минерального сырья – CIMV, Канадский институт горного дела и металлургии – CIM, Австралийский институт горного дела и металлургии – AusIMM, Южноафриканский институт горного дела и металлургии – SaIMM, Американский институт оценщиков минерального сырья – AIMA, Общество нефтяных инженеров-оценщиков – SPEE и др.). Деятельность по унификации национальных и разработке международного стандарта в области оценки недр осуществляет Рабочая группа по добывающей промышленности Международного комитета по стандартам оценки (IVSC).

Саморегулируемые организации оценщиков отвечают за разработку стандартов и контроль за их соблюдением в области квалификационных требований, профессиональной этики, практики проведения работ по оценке участков недр, качества отчетов по оценке, а также методического обеспечения оценочной деятельности и регламентации применяемых подходов и методов оценки. Большинство упомянутых организаций имеют собственные стандарты оценки [2–6], требованиям которых



Годовое собрание учредителей
Некоммерческого партнерства
«Национальная ассоциация
по экспертизе недр»



должны следовать члены этих организаций в практической деятельности. Исключением являются только США, где действует система государственного лицензирования оценочной деятельности и введены единые, обязательные к применению в большинстве случаев, стандарты – Единые стандарты профессиональной оценочной деятельности (USPAP) [7]. За соблюдением стандартов, равно как и за соблюдением кодексов профессиональной этики оценщика, – члена саморегулируемой организации, осуществляется строгий контроль. Исключение оценщика из саморегулируемой организации может бесславно завершить его профессиональную карьеру.

Отечественный опыт

В сфере недропользования в России идет процесс формирования саморегулируемых организаций в различных видах деятельности: геоинформатике, геодезии, картографии, экспертизе и др. Успешную практику реализации принципов саморегулирования полезно рассмотреть на примере деятельности Национальной ассоциации по экспертизе недр (НП НАЭН). Известно, что экспертная деятельность является наиболее сложным интеллектуальным видом деятельности, способным эффективно функционировать лишь при наличии высококвалифицированных специалистов, четкого правового и методического обеспечения.

Предпосылки развития саморегулирования

Система государственного контроля и экспертизы в сфере недропользования в 1990-е годы была, по сути, утрачена. Нормативно-правовая база по проектированию и разработке месторождений с советских времен, зачастую, не модернизировалась в соответствии с реалиями рыночной экономики. Такая ситуация стала следствием ликвидации отраслевых министерств, а также снижения статуса Государственной комиссии по запасам (ГКЗ) и Центральной комиссии по разработке (ЦКР). В результате многие недропользователи перешли к выборочной (хищнической) отработке месторождений, что сулит государству как собственнику недр рост невозвратных потерь полезных ископаемых. Данную ситуацию хорошо иллюстрирует выдержка из отчета Ростехнадзора за 9 мес 2007 г., когда была обследована 6521 организация недропользователей, в результате чего выявлено 35326 нарушений (в среднем 5,4 нарушения на организацию), в том числе 2441 нарушение условий лицензий. Установлены следующие типичные нарушения пользования недрами: пользование недрами без лицензий, в основном при разработке месторождений подземных вод и строительных материалов; нарушение срока ввода месторождения в эксплуатацию; добыча полезных ископаемых после окончания действия лицензии; добыча полезных ископаемых за границами горного отвода; отсутствие проекта разработки и плана развития горных работ.

В начале 2000-х годов МПР России и Роснедра попытались восстановить функции государственного контро-

ля. В министерстве была создана комиссия по нормированию потерь полезных ископаемых, а в Роснедра была передана ЦКР, в которой открылись новые секции: газа; твердых полезных ископаемых (ТПИ); подземных вод (ПВ). Однако, по расчетам специалистов Роснедра, для полноценного восстановления функций госконтроля требовалось сформировать (в центре и регионах) аппарат из примерно 700 сотрудников с соответствующим бюджетным финансированием. Тогда и родилась смелая идея по передаче избыточных государственных функций саморегулируемой организации – Некоммерческому партнерству «Национальная ассоциация по экспертизе недр».

Деятельность НП НАЭН

25 ноября 2004 г. по инициативе недропользователей, проектных институтов, ученых и специалистов, при активном участии ФГУ ГКЗ было создано Некоммерческое партнерство «Национальная ассоциация по экспертизе недр». В состав учредителей НП НАЭН вошли известные российские компании, научно-исследовательские и отраслевые институты, учреждения и организации, осуществляющие свою деятельность в сфере недропользования. Руководство деятельностью НП НАЭН осуществляет коллегиальный орган – Наблюдательный совет, полномочия которого определены Уставом и Положением о Наблюдательном совете Партнерства.

Свою миссию НП НАЭН видит в формировании общества профессиональных участников экспертной деятельности для обобщения передового опыта и распространения знаний и инноваций в области геологического изучения и экспертизы недропользования и позиционирует себя в качестве методологического партнера государства и недропользователей, участвующего в выработке сбалансированных решений, а также как центр накопления и распространения знаний.

НП НАЭН осуществляет функции по организации работ, связанных с экспертизой уточненных нормативов потерь в годовых планах развития горных работ ТПИ, экспертизой проектов ТПИ, экспертизой некондиционных полезных ископаемых. Это совершенно новые виды работ, для выполнения которых ФГУ ГКЗ просто не имело кадровых ресурсов. Для реализации данных функций в сжатые сроки была разработана модель построения системы уполномоченных экспертных центров, разработаны основные стандарты для их деятельности, где НП НАЭН отводилась роль регулятора этой деятельности. Следует отметить, что НП НАЭН с этой задачей справилось: к действующим в регионах пяти территориальным отделениям (ТО) ЦКР Роснедра по УВС были созданы 14 ТО ЦКР Роснедра по ТПИ и ПВ. Проведена добровольная аккредитация экспертных центров на соответствие выполняемым работам. Аккредитовано 28 региональных экспертных центров от Владивостока до Петрозаводска, и эта работа продолжается (см. рисунок). Налажены системные обучение и аттестация специалистов экспертных центров на право заниматься экспертной деятельностью.



28 аккредитованных экспертных центров:

1 – ООО «ЦЭ по Северному Кавказу» (г. Ессентуки); 2 – ООО «ЮжЦЭН» (г. Ростов-на-Дону); 3, 4 – ЗАО «Геоцентр «Минеральные ресурсы», ЗАО «МЦЭН» (г. Москва); 5 – ООО «НТЦ «Недра» (г. Волгоград); 6, 7 – ООО «Самарский геолог», ООО «СРЦЭН» (г. Самара); 8 – ЗАО «Казанский РеЦЭН» (г. Казань); 9 – ООО «УдЦЭН» (г. Ижевск); 10 – ООО «ЦЭ «Недра Урала» (г. Пермь); 11 – ООО «Центр экспертизы проектов» (г. Сыктывкар); 12 – ООО «Карельский центр экспертизы недр» (г. Петрозаводск); 13 – ООО «УрЦЭН» (г. Екатеринбург); 14, 15 – ЗАО «СибРЦЭН», «Югорский центр экспертизы недр» (г. Тюмень); 16, 17 – ЗАО «Красноярский центр экспертизы недр», ООО «НПЦ «ЭМОС» (г. Красноярск); 18 – ООО «Центр экспертизы» (г. Иркутск); 19 – ООО «БурЦЭН» (г. Улан-Удэ); 20, 21 – ООО Аудиторская фирма «Экология», ООО «Центр экспертизы «Забайкалнедра» (г. Чита); 22 – ЗАО «ЦЭ «Недра-Якутск» (г. Якутск); 23, 24 – ООО «Плейстоцен-Гео», ООО «Магаданский» (г. Магадан); 25 – ООО «Центр экспертизы «Недра ДВ» (г. Хабаровск); 26 – ООО «Экогеопроект» НППКО (г. Владивосток); 27 – ООО ЦЭ «Амурнедра» (г. Благовещенск); 28 – ООО «КузбасЭкспертНедра» (г. Кемерово)

Об эффективности решения по передаче части государственных функций саморегулируемой организации говорит тот факт, что к 2008 г. экспертными центрами были закрыты объемы работ по экспертизе уточненных нормативов потерь более чем по 1000 объектам, не находившим решения в течение 2006–2007 гг.

Залог успеха, очевидно, в том, что экспертные центры становятся полноправными членами НП НАЭН и добровольно принимают на себя жесткие обязательства:

- ♦ строго соблюдать профессиональные стандарты, процедуры, методики, правила и регламенты ведения экспертной деятельности;
- ♦ иметь в штате организации не менее четырех аттестованных НП НАЭН специалистов в области горного дела, геологии, обогащения и экономики;
- ♦ проводить периодическое обучение персонала и повышать квалификацию своих сотрудников;
- ♦ предоставлять по требованию НП НАЭН необходимые материалы для проверки и контроля экспертной деятельности организации.

Для обеспечения экспертной деятельности НП НАЭН разработало ряд нормативно-методических материалов: структуры экспертных заключений и протоко-

лов ТО ЦКР Роснедра, пошаговую инструкцию и временный регламент на предварительное рассмотрение поступивших на экспертизу материалов. Также были подготовлены рекомендации по организации и проведению заседаний ТО ЦКР Роснедра и прочие материалы, необходимые для экспертной деятельности. Кроме того, организованы и проведены совещания и семинары с представителями филиалов ФГУ ГКЗ, председателями и учеными секретарями ТО ЦКР Роснедра, директорами аккредитованных организаций.

Таким образом, в своей деятельности НП НАЭН выходит за рамки «узкоцеховых» интересов и выступает в качестве организатора создания интегрированной системы экспертизы недропользования [8]. По инициативе НП НАЭН и при содействии ФГУ ГКЗ в 2007 г. было создано Общество экспертов России по недропользованию (ОЭРН), включающее три секции: нефти и газа, ТПИ и ПВ. Общество является эксклюзивным сообществом экспертов в области недропользования, объединяющим специалистов с высокой профессиональной и личной репутацией. С созданием ОЭРН в целом обозначилась структура интегрированной системы экспертизы недропользования, где на принципах взаимодополняе-

мости сбалансированно присутствуют государственные, коммерческие и общественные организации.

Специфика российского саморегулирования в недропользовании

Из-за неразвитости государственных институтов по регулированию рынков отечественным СРО зачастую приходится формировать цивилизованный рынок (в своей сфере деятельности) практически с нуля. Именно в такой ситуации оказалось НП НАЭН, формируя рынок экспертных услуг в сфере недропользования. Экономический опыт новой России показывает, что наиболее развитыми оказываются те рынки, где сформировались дееспособные СРО. Это рынки ценных бумаг, финансовая и риэлтерская деятельность и т. д. Однако успешно реализоваться смогли лишь те СРО, которые организовались для решения не просто «узкоцеховых» вопросов развития, а проблем общегосударственного значения. В этом случае СРО получают поддержку в своем становлении от заинтересованных в решении данных проблем государственных структур. На примере НП НАЭН можно сказать, что в становление и успешное развитие большой вклад внесли Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) и ФГУ ГКЗ.

В российском недропользовании есть проблемные сферы деятельности, где организация СРО была бы весьма полезна. Одной из таких проблемных сфер является проектирование разработки месторождений полезных ископаемых. О низком качестве проектных документов, которые представляют на экспертизу недропользователи, уже давно говорят ФГУ ГКЗ и ЦКР Роснедра [9], однако воз и ныне там. Очевидно, что создание СРО на базе проектных организаций при участии заинтересованных государственных структур, научных и экспертных организаций будет способствовать решению этой застарелой проблемы. При этом опыт НП НАЭН мог бы стать большим подспорьем в организации этого дела. ■■■

Self-regulatory organizations in the mineral supply sectors of the economy

Yu. A. Podturkin

In the contemporary Russia self-regulation principles are extending to further new areas of the social life. The case study of the Non-Profit Partnership Self-Regulatory Organization The National Association for Subsoil Use Auditing proves the efficiency of operation of a self-regulatory organizations in the mineral mining and supply sector of the economy, functioning as a government agency, performing control and expert activities in the area of underground resources management.



Список литературы

1. Вестник Всероссийской ассоциации приватизируемых и частных предприятий (работодателей) // Информационный бюллетень № 1–6 (65–70), январь–июнь 2008 г.
2. *Australasian Code for Reporting of Mineral Resources and Ore Reserves (JORC Code)*, 1999 edition. – The AusIMM, Carlton, Vic., Australia, 1999.
3. *Code and Guidelines for Technical Assessment and/or Valuation of Mineral and Petroleum Assets and Mineral and Petroleum Securities for Independent Expert Reports (VALMIN Code)*, 1998 edition. – The AusIMM, Carlton, Vic., Australia, 1998.
4. *Draft Standards and Guidelines for Valuation of Mineral Properties*. Special Committee of The Canadian Institute of Mining, Metallurgy and Petroleum Special on Valuation of Mineral Properties. – Toronto, Canada, 2002.
5. *SPEE Recommended Evaluation Practices*. – The Society of Petroleum Evaluation Engineers. – Houston, TX, USA, 2002.
6. *Valuation of Mineral Bearing Land and Other Wasting Assets*, PS 22. – RICS Appraisal and Valuation Manual (The Red Book), 1997 edition. RICS Valuation Standards Committee. – London, UC, 1997.
7. *The Uniform Standards of Professional Appraisal Practice*, 2002 edition. Appraisal Standard Board of the Appraisal Foundation. – Washington, DC.
8. Подтуркин Ю. А. Формирование интегрированной системы государственной геолого-экономической экспертизы в условиях рынка: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М.: ВИЭМС, 2007.
9. Лисовский Н. Н., Пономарев Н. С. Роль экспертизы проектов в обеспечении эффективного недропользования при добыче углеводородного сырья // Недропользование-XXI век. – 2008. – № 2. – С. 3–7.