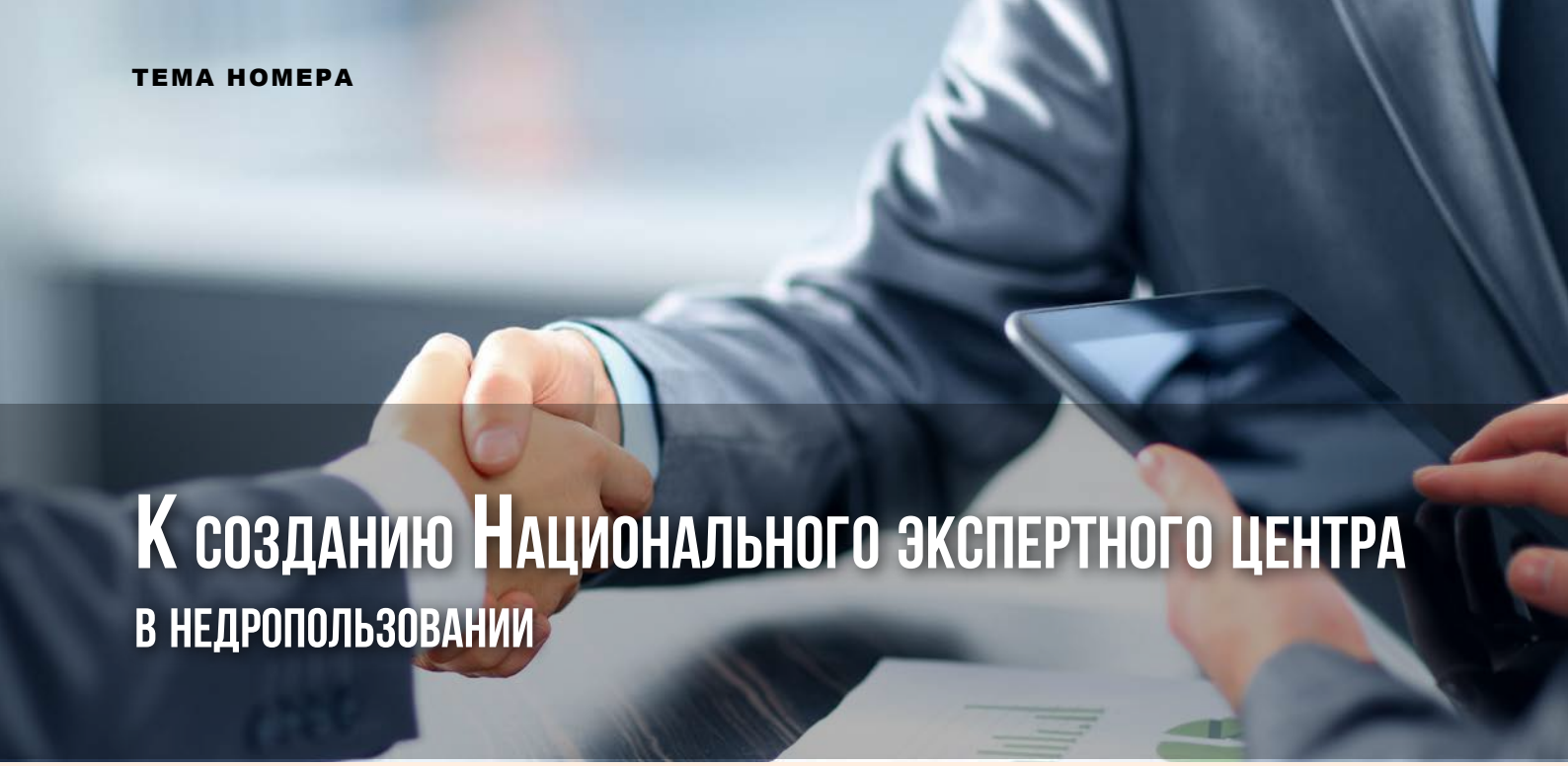

К созданию Национального экспертного центра в недропользовании

В июне 2014 г. в Роснедра и ФБУ ГКЗ состоялась научно-практическая конференция «К созданию на базе ГКЗ единого центра государственной экспертизы рационального использования недр». Организаторами конференции выступили НП НАЭН и Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых при участии Общества экспертов России по недропользованию.

В конференции приняли участие 67 представителей недропользователей, проектных и научных организаций. Участников конференции приветствовали заместители руководителя Федерального агентства по недропользованию Е.А. Киселев, О.С. Каспаров, генеральный директор ФБУ ГКЗ И.В. Шпуров, первый заместитель генерального директора ФБУ ГКЗ, директор НП НАЭН Ш.Г. Гиравов.

На конференции обсуждались вопросы перевода ЦКР в ГКЗ и создания на этой основе единого экспертного центра по недропользованию, внедрения в практику ГКЗ Российского Кодекса публичной отчетности о результатах геологоразведочных работ, ресурсах, запасах твердых полезных ископаемых (Кодекс НАЭН).

Проведено обсуждение проблем, связанных с развитием геологоразведочного процесса в России, реформированием системы экспертизы запасов, внедрением международных стандартов отчетности по ресурсам и запасам, создания независимой системы саморегулирования в геологической отрасли. Состоялся обмен мнениями по вопросам совершенствования системы управления и правового регулирования недропользования, сотрудничества экспертного сообщества с Московской биржей.

На основе on-line опроса участников конференции, проведенного ученым секретарем Межрегионального общественного объединения «Общества экспертов по недропользованию» (МОО «ОЭН») А.М. Кочергиным, подготовлена резолюция конференции, которая будет направлена в органы государственной власти для принятия соответствующих решений.

Резолюция конференции НП НАЭН «К созданию на базе ГКЗ единого центра государственной экспертизы рационального использования недр»* 5-6 июня 2014 г.

1. О Национальном экспертном центре в недропользовании

Научно-практическая конференция «К созданию на базе ГКЗ единого центра госэкспертизы рационального использования недр» обсудила вопросы, связанные с возложением полномочий по организации деятельности ЦКР Роснедра на ФБУ ГКЗ, как старейшей и крупнейшей экспертной организации в области недропользования, а также унификацией требований, переходом на международные стандарты учета запасов, саморегулированием отрасли и др.

Конференция считает необходимым подчеркнуть, что перевод ЦКР Роснедра в ФБУ ГКЗ не должен вылиться в простое механическое соединение двух экспертных государственных структур, а станет основой создания современного единого Национального экспертного центра в недропользовании.

Деятельность вновь созданной структуры должна базироваться на передовых принципах и решениях, отвечать государственным задачам развития экономики, способствовать внедрению инноваций в недропользовании. Она долж-

* Принята по итогам обсуждения в ходе пленарного заседания и на основании *on-line* опроса участников конференции

на стать важнейшим элементом реформированной системы государственного регулирования горно-геологической отрасли.

В соответствии с требованиями и терминологией, принятыми в документах Правительства РФ по административной реформе, данная структура будет являться многофункциональным центром оказания государственных услуг в сфере недропользования, в «одном окне» которого будут решаться все требуемые вопросы для осуществления государственного управления фондом недр.

Объединение функций по государственной экспертизе запасов и согласованию технических проектов на разработку месторождений полезных ископаемых в едином экспертном органе создаст условия для практической реализации основного положения действующей административной реформы – переходу к проектному управлению в недропользовании, а также реализации «Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования», «Стратегии развития геологической отрасли до 2030 года».

2. О стоимостной оценке рационального использования недр

Конференция отмечает, что эффективное государственное регулирование в сфере недропользования невозможно без обеспечения баланса интересов между государством и недропользователем. Существует объективная проблема, связанная с наличием разных критериев оценки у этих субъектов. Если для недропользователей целевой функцией является достижение коммерческой эффективности (*max NPV*), то государство стоит на принципах рационального использования недр – наиболее полного извлечения полезного ископаемого из недр (п. 5 ст. 23 Закона РФ «О недрах»).

Конференция считает, что разрешить это противоречие можно, если наполнить экономическим содержанием понятие рационального использования недр.

При таком подходе рациональное использование недр понимается как наиболее полное извлечение стоимости основных и попутных полезных ископаемых, а также полезных компонентов, сопоставимое с другими аналогичными или иными предложениями и ценами на рынке. Для расчета конкретных значений рационального уровня извлечения должны использоваться методы стоимостной оценки, предусмотренной ст. 23.1 Закона РФ «О недрах».

Конференция отмечает необходимость скорейшей разработки методики стоимостной оценки рационального использования недр, что позволит сблизить подходы государственных и коммерческих структур при оценке горнопромышленных проектов и стать основой для обеспечения баланса интересов между ними. Государственные органы исполнительной власти и недропользователи получат инструмент, с помощью которого можно будет легко определять убытки государства и недропользователей от неправомерного списания запасов.

Разработке методики стоимостной оценки должны предшествовать разработка и утверждение на официальном уровне понятийного аппарата в области недропользования, с целью унификации и перехода горной общественности и органов государственной власти на единый язык общения.

3. О саморегулировании и государственном регулировании в сфере недропользования

Конференция поддерживает шаги НП НАЭН по исключению избыточных административных барьеров в отрасли, внедрению саморегулирования, независимого регулирования. По инициативе НП НАЭН созданы два независимых регулятора – НП «Недра Сервис» и Межрегиональная общественная организация «Общество экспертов по недропользованию».

Данные направления деятельности НП НАЭН соответствуют передовому международному опыту и новой экономической программе, озвученной Президентом РФ и реализуемой Министерством экономического развития РФ. Повышение роли саморегулирования в рыночной экономике – неизбежное следствие ее усложнения и ускорения протекающих в ней процессов.

Конференция отмечает, что создаваемые в РФ саморегулируемые организации, включающие в себя компании, занимающиеся геологоразведочным и другим сервисом в области недропользования, могут, с одной стороны, осуществить защиту недропользователей от увеличивающегося числа недобросовестных сервисных компаний, с другой стороны – обеспечить мотивацию и кооперацию добросовестных сервисных компаний с целью защиты их законных прав и интересов в данном сегменте рынка.

При этом саморегулируемая организация должна иметь коллегиальный орган, принимающий решения по отчислению из членов такой организации (СРО) за недобросовестность при ведении бизнеса.

Роль государства в формировании этих отношений может быть реализована посредством внесения в законодательную базу, регулирующую эту деятельность, норм, обеспечивающих преференции для организаций, объединенных по профессиональному признаку, имеющих унифицированные стандарты профессиональной деятельности, несущих коллегиальную ответственность за каждую компанию – члена такой организации.

Конференция отмечает перспективность применения проектного государственного управления в сфере недропользования. В настоящее время проектное управление (управление по результатам) входит в число основных приоритетов действующей административной реформы в РФ. В Минэкономразвитии в 2013 г. создан специальный Комитет по проектному управлению.

4. О реформировании и модернизации существующей системы государственной экспертизы запасов

Конференция подчеркивает важность реформирования и модернизации существующей системы государственной экспертизы запасов.

За последнее десятилетие геологическая отрасль России претерпела сильные изменения. Наиболее значительная модернизация произошла в геологоразведочном секторе, финансирование которого осуществляется в основном за счет средств недропользователей. В целях повышения эффективности и результативности геологоразведочных работ широко применяются высокопроизводительная буровая техника, современная аналитическая аппаратура, программные системы (САПР) для *3D*-моделирования и оценки запасов методами блочного моделирования, и пр.

Однако в сравнении с зарубежными странами мы все еще остаемся на достаточно низком уровне технического перевооружения геологической отрасли. Одна из причин – существующая практика оценки запасов месторождений ТПИ. Конференция подчеркивает, что неизменность требований государственной экспертизы запасов фактически возвращает недропользователя к необходимости адаптации геологической информации, полученной с помощью современных технологий, к устаревшей практике оценки запасов. Это, в свою очередь, приводит не только к дополнительным издержкам, но и препятствует переходу отрасли на новые стандарты сбора и обработки геологических данных, а также привлечению инвестиций в отрасль.

Публичным горнодобывающим компаниям приходится делать оценку запасов как в соответствии с российским законодательством, так и по международным стандартам. Связано это с тем, что отечественные стандарты оценки не признаются международным геологическим сообществом и инвестиционными институтами (банками, биржами).

Конференция отмечает, что наследие советской системы государственного регулирования, в частности, постоянные кондиции, являются административным барьером в использовании георесурсного потенциала месторождений в эпоху рыночной экономики.

5. О переходе на международные стандарты учета запасов

Конференция считает важным заявить, что развитие инвестиционного процесса в недропользовании невозможно без перехода на международные стандарты отчетности о ресурсах и запасах ТПИ. При этом используется следующая классификация: ***Минеральные ресурсы***: Предполагаемые (*Inferred*), Выявленные (*Indicated*), Измеренные (*Measured*); ***Минеральные запасы***: Вероятные (*Probable*), Доказанные (*Proved*).

Конференция отмечает, что в настоящий момент силами ФБУ ГКЗ и НП НАЭН созданы все необходимые условия для перехода на международные стандарты учета запасов:

– существует Национальная организация по отчетности о ресурсах и запасах ТПИ (*NRO*) – НАЭН, членство в *CRIRSCO*;

– есть признанная международным сообществом профессиональная организация (*RPO*) – ОЭН;

– разработан Национальный кодекс отчетности по ресурсам и запасам ТПИ, соответствующий Шаблону *CRIRSCO* – «Кодекс НАЭН»;

– разработано Руководство по гармонизации стандартов отчетности России и *CRIRSCO*;

– присутствует международное признание «Кодекса НАЭН» в качестве стандарта отчетности со стороны финансовых регуляторов (Европейского управления по надзору за рынками ценных бумаг *ESMA*, комиссии по регулированию ценных бумаг округов Онтарио и Британская Колумбия – Канада);

– имеются перспективы использования «Кодекса НАЭН» странами СНГ.

Конференция указывает, что главной проблемой, сдерживающей внедрение международных стандартов в практику работы ФБУ ГКЗ, является то, что они направлены на решение исключительно коммерческих задач, и оценка минеральных активов по этим стандартам, как правило, ниже, чем оценка государственной экспертизы запасов.

Однако приблизить коммерческую оценку к государственной можно, если будут приняты законодательные акты о ликвидационных фондах и преференциях государства (обнуление НДПИ) в конечной стадии горного проекта.

6. О внедрении Кодекса НАЭН и формировании института Компетентных лиц

Конференция считает, что внедрение в практику российских геологоразведочных и горнопромышленных проектов международных стандартов оценки ресурсов и запасов семейства *CRIRSCO* и, в первую очередь, российского национального «Кодекса НАЭН», позволит обеспечить независи-

мость, полноту и компетентность оценки их перспективности, инвестиционной привлекательности и экономической эффективности.

Конференция отмечает, что процесс признания Российских Компетентных лиц запущен. В 2013 г. НП НАЭН был подготовлен список из 13 высококвалифицированных специалистов, которые планировались к утверждению в качестве Компетентных лиц. При этом двое из этого списка вошли в состав *CRIRSCO*.

Параллельно с этим соответствующие процессы идут в частных горнодобывающих компаниях. Лидером в этом направлении является «Полиметалл групп». В настоящее время количество Компетентных персон (членство в лондонском *IOM3*) составляет 14 человек. В сентябре планируется квалификация еще 14 Компетентных лиц.

Конференция считает крайне важным продолжить дальнейшее развитие процесса формирования и легализации Российских Компетентных персон. Координатором и организатором этого процесса может стать Некоммерческое партнерство «Национальная ассоциация по экспертизе недр» (НП НАЭН).

7. О новой классификации запасов, соответствующей международным стандартам *CRIRSCO*

Конференция отмечает, что переход на международные стандарты учета напрямую связан с созданием новой классификации запасов. На заседании Комиссии по вопросам стратегии развития ТЭК и экологической безопасности 13 февраля 2013 г. президент России В.В. Путин дал прямое поручение по этому вопросу: «Следует разработать и утвердить новую классификацию запасов, максимально приближенную к международным стандартам».

Конференция считает, что простая корректировка старой Российской классификации 2006 г. вряд ли будет эффективной, т.к. не решит поставленной Президентом задачи и не удовлетворит интересов потенциальных инвесторов. При этом усилятся административные барьеры, т.к. учет запасов придется вести по двум стандартам.

Было бы целесообразно оставить старую классификацию запасов без изменения, а параллельно ввести новую классификацию на основе «Кодекса НАЭН», которую можно дополнить более четкими критериями отнесения к той или иной категории, исходя из отечественного опыта оценки запасов.

На начальном этапе можно ограничить область применения новой классификации на основе «Кодекса НАЭН»:

– обязательно – для публичных компаний, с исключением для них действия старой классификации;

– по желанию – для остальных.

Конференция обращает внимание на то, что параллельно с созданием новой классификации запасов и ресурсов необходимо разрабатывать экспресс (скрининг) методы их оценки, позволяющие осуществлять оперативный пересчет государственного баланса. В противном случае процесс перевода запасов из одной классификации в другую может затянуться на десятилетия.

8. О внедрении инноваций в технические проекты разработки месторождений

Конференция отмечает, что внедрение инноваций в практику недропользования зависит, в первую очередь, от того, включены ли они в технический проект освоения месторождения или нет. Здесь как раз и заложена возможность регулирующих органов оказать соответствующее воздействие. Например, при согласовании технических проектов освоения месторождений в Китае проект не будет согласован, если в нем не заложены наиболее передовые технические и технологические решения, характеризующиеся наивысшей производительностью труда.

Конференция считает, что «понуждение» к инновациям через процедуру согласования ЦКР Роснедра технических проектов на разработку месторождений полезных ископаемых может стать основой создания высокотехнологичных современных производств в горнодобывающей промышленности.

Конференция также обращает внимание на необходимость повышения эффективности труда экспертов при подготовке проекта Протокола к заседанию ЦКР-ТПИ Роснедра. С этой целью необходимо усилить Протокол ЦКР Роснедра проработкой отдельных вопросов, связанных с формированием рекомендаций по применению наиболее эффективных инновационных технологий.

9. О современных стандартах геологической информации

Конференция подчеркивает, что в условиях, когда качество первичной геологической информации играет ключевое значение при оценке месторождений, необходимо обеспечить возможность доступа к ней и ее последующей обазательной экспертизы. Это возможно только при изменении существующей архаичной рукописной практики получения геологической и геолого-технической документации, а также модернизации системы учета, хранения и доступа к первичной геологической информации в системе Роснедра.

Скорейший переход на современные стандарты геологической информации позволит не только повысить уровень геологической изученности недр, но и улучшит инвестиционную привлекательность минерально-сырьевой базы РФ.

10. О методическом центре НП НАЭН

Конференция отмечает, что нормативно-методическая база в сфере недропользования устарела. Новых методических документов либо нет вообще, либо они относятся к советскому периоду – например, базовый документ по нормированию потерь «Типовые методические указания по определению, нормированию, учету и экономической оценке потерь твердых полезных ископаемых при их добыче» (1972), инструкция Минцветмета (1975), «Методические указания по нормированию, определению и учету потерь и разубоживания золотосодержащей руды (песков) при добыче» (Иргиредмет, Иркутск, 1994), угольные инструкции (1991, 1996). Такая же ситуация с нормами технологического проектирования. За последние 20 лет не было создано и согласовано практически ни одного нормативно-методического документа. Даже относительно новые «Методические рекомендации по технико-экономическому обоснованию кондиций для подсчета запасов месторождений твердых полезных ископаемых», утвержденные распоряжением МПР России от 05.06.2007 г. № 37-р, не прошли регистрацию в Минюсте и не обязательны для исполнения всеми предприятиями и организациями различных видов собственности.

Во многом это объясняется отсутствием центра, координирующего решение данной проблемы, а также реально функционирующего механизма (подобных ФБУ ГКЗ и ЦКР Роснедра) согласования (утверждения) новых методических документов.

Конференция считает, что было бы целесообразно: в составе НП НАЭН организовать такой методический центр, получив соответствующий статус от МПР и Роснедра; ГКЗ Роснедра (ЦКР Роснедра) передать функцию согласования (утверждения) новых методических документов, которые в последующем, после подписания их в Минприроды РФ, должны проходить регистрацию в Минюсте.

11. О придании семинарам (конференциям) НП НАЭН статуса официальной публичной площадки МПР и Роснедра

Конференция отмечает, что общественное обсуждение новых законопроектов, общественные советы в министерствах и ведомствах, «открытое правительство» являются принятыми и необходимыми форматами взаимодействия власти, общества и бизнеса для ускорения модернизации и решения первоочередных задач повышения экономической эффективности развития, инвестиционной привлекательности страны и открытости власти в государственном управлении.

НП НАЭН, используя свой механизм проведения семинаров и конференций, могло бы взять на себя организацию официальной публичной площадки МПР и Роснедра, на которой можно будет обсуждать все злободневные вопросы отрасли и готовить предложения по законотворчеству и нормативно-методическому обеспечению. Отношения между властью и некоммерческим партнерством можно оформить соответствующим рамочным договором.

Рекомендации конференции:

1. По стоимостной оценке рационального использования недр:

1.1. Внести изменения в п. 5 ст. 23 Закона РФ «О недрах» (***табл.1***)

При этом стоимость запасов определять на основе разработанной методики стоимостной оценки месторождений.

1.2. Разработать и утвердить на официальном уровне понятийный аппарат в области недропользования.

1.3. Разработать и утвердить в установленном порядке нормативную методику стоимостной оценки рационального использования недр (выполнение ст. 23.1 Закона РФ «О недрах»).

1.4. Разработать методику учета запасов в Государственном балансе полезных ископаемых в натуральной и денежной форме.

2. По внедрению международных стандартов учета запасов:

2.1. Внедрить «Кодекс НАЭН» в практику работы ФБУ ГКЗ (использовать публичный отчет по «Кодексу НАЭН» в качестве альтернативы заключению экспертной комиссии ГКЗ, на основе которого утверждаются и ставятся на государственный баланс запасы полезных ископаемых).

Предварительно внести необходимые коррективы в содержание Российского Кодекса отчетности для более полного соответствия международным стандартам.

2.2. Провести показательные аудиты запасов по «Кодексу НАЭН».

2.3. Разработать новую классификацию запасов и ресурсов по стандартам и в терминологии *CRIRSCO*.

2.4. Создать и обеспечить поддержку института российских Компетентных лиц, в том числе и на региональном уровне.

2.5. Обеспечить государственную поддержку (через совершенствование нормативной базы)

Изменения в п. 5 ст. 23 Закона РФ «О недрах»:

Таблица 1

Существующая редакция	С учетом изменений
П. 5 ст. 23 *«обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов»*	П. 5 ст. 23 *«обеспечение наиболее полного извлечения из недр* ***стоимости*** *запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов»*

использованию международных стандартов в практике подготовки объектов к лицензированию и разработке инвестиционных программ регионов.

2.6. Создать российскую специализированную фондовую площадку для юниорных и горнодобывающих компаний при поддержке НП НАЭН.

2.7. Создать систему финансовой поддержки малого и среднего бизнеса в сфере недропользования, основанной на применении международных стандартов оценки объектов недропользования.

2.8. Обеспечить признание российского Кодекса со стороны зарубежных фондовых и банковских институтов, финансовых регуляторов.

2.9. Организовать обучение экспертов современным приемам проведения аудита запасов по «Кодексу НАЭН», в том числе с использованием САПР.

2.10. Провести совещание с участием представителей банков, бирж по внедрению «Кодекса НАЭН».

3. По повышению эффективности труда экспертов ЦКР Роснедра:

3.1. Внести изменения в приказ Минприроды РФ от 25.06.2010 № 218 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья», включив в состав проектной документации, направляемой на согласование в ЦКР Роснедра, новый раздел или отдельный документ – Паспорт проекта, выполненный в соответствии с формой Протокола ЦКР, а также формой статистической отчетности 2-лс, содержащий всю необходимую информацию для составления описательной части Протокола.

4. По внедрению новых стандартов первичной геолого-технической документации:

4.1. Внести изменения в «Инструкцию по отбору, документации, обработке, хранению, сокращению и ликвидации керна скважин колонкового бурения» (утверждено Комитетом РФ по геологии и использованию недр 22 августа 1994 г.):

В п. 2.1.: *Допускается ведение геологической и геолого-технической документации в электронном виде.*

В п. 2.9.: *После окончания обработки керна по каждой скважине составляется геологическая колонка по прилагаемой форме (см. прил. 9) в бумажном или электронном виде.*

4.2. Внести изменения в «Требования к составу и правилам оформления предоставляемых на государственную экспертизу материалов по подсчету запасов твердых полезных ископаемых» (утверждено приказом Минприроды России от 23.05.2011, № 378):

В п. 22.: *К отчету прилагаются электронные копии геологической и геолого-технической документации.*

4.3. Включить в состав экспертных работ ГКЗ РФ обязательную экспертизу геологической и геолого-технической документации Экспертами и Компетентными Лицами.

4.4. Согласовать с ФГУНПП «Росгеолфонд» электронные форматы и программные системы для обеспечения передачи на хранение электронных копий геологической и геолого-технической документации.

5. По созданию новой нормативно-методической базы в сфере недропользования:

5.1. Создать условия для ускоренной разработки современной нормативно-методической базы в сфере недропользования. Для этого в составе НП НАЭН организовать методический центр, имеющий соответствующие полномочия (статус) от Минприроды РФ и Роснедра, и утвердить порядок согласования (утверждения) новых методических документов с использованием процедур ГКЗ Роснедра и /или ЦКР Роснедра.

6. По приданию семинарам (конференциям) НП НАЭН статуса официальной публичной площадки Минприроды РФ и Роснедра

6.1. НП НАЭН заключить договор с Минприроды РФ и Роснедра об организации официальной публичной площадки, на которой можно будет обсуждать актуальные вопросы отрасли и готовить предложения по законотворчеству и нормативно-методическому обеспечению.