

## Экспертиза рационального недропользования – под вопросом? Открытое письмо эксперта

6 июня 2009 г. на совещании в ФГУ ГКЗ Председатель Правительства РФ В. В. Путин поставил задачу создать вертикально интегрированную систему управления минеральными ресурсами. Прототип такой структуры создан и успешно функционирует под руководством Федерального агентства по недропользованию. Система построена на принципах частно-государственного партнерства, когда подготовку решений осуществляют коммерческие экспертные центры, публичное обсуждение проходит в коллегиальном экспертном органе (ЦКР Роснедра), а окончательное решение принимают государственные органы исполнительной власти. Бюджетные расходы на содержание самой системы близки к нулю, что немаловажно, особенно на фоне финансово-экономического кризиса.

Минерально-сырьевой комплекс (МСК) России обеспечивает основное наполнение госбюджета (более 60 % собираемых налогов), социальную стабильность в стране. Поэтому государство, являясь законным собственником недр, заинтересовано в устойчивом функционировании системы недропользования. Без государственного регулирования отношений в МСК невозможно эффективное развитие отрасли. К основным направлениям, которые в первую очередь должно контролировать государство, относятся рациональная разработка месторождений и комплексное использование полезных ископаемых, промышленная и экологическая безопасность.

Созданная Роснедра интегрированная экспертная система позволяет решить задачу оценки рациональности использования недр, в том числе через процедуру рассмотрения и согласования проектной документации. Данная система доказала свою жизнеспособность. В ее основу положен опыт 46-летней плодотворной деятельности Центральной комиссии по разработке нефтяных и газовых месторождений (ЦКР) – прототипа нынешних секций нефти и газа современной ЦКР Роснедра. С 2007 г. организованы и успешно работают еще две секции – твердых полезных ископаемых (ТПИ) и подземных вод. В составе ЦКР Роснедра действуют 27 экспертных центров в основных сырьевых регионах РФ.

Секцией ТПИ выполнено свыше 2000 экспертиз проектной документации. На заседаниях секции рассмотрено более 1000 объектов недропользования. Удалось собрать воедино разобщенные научные силы, привлечь к проведению экспертизы высокопрофессиональных специалистов – элиту отечественного недропользования. Они также занимаются подготовкой молодых специалистов-экспертов. Развиваются и внедряются свежие идеи, решаются актуальные проблемы недропользования. Однако система нуждается в поддержке на самом высоком уровне. Устаревшая нормативная база вступает в противоречие с реалиями дня. Необходимы поправки в Федеральный закон «О недрах» в части обязательности проведения экспертизы и обоснования ее проведения на платной основе.

10 августа 2009 г. Генеральная прокуратура РФ официально опубликовала отчет по итогам плановой проверки Федерального агентства по недропользованию (Роснедра), в котором имеется и негативная информация о деятельности экспертных центров. В целом не подвергая сомнению результаты проверки, считаю необходимым высказать свою точку зрения.

Самое главное – проверка прокуратуры не выявила ни одного случая прямых финансовых нарушений, говорится лишь о возможности возникновения конфликта интересов.

В отчете указывается на нелегитимность созданной системы рассмотрения и согласования проектной документации. Но нельзя сбрасывать со счетов важность этой работы, в пользу которой говорят сохраненные и извлеченные из недр миллионы тонн нефти, угля и других полезных ископаемых. Причем такие серьезные для государства вопросы решаются минимальными силами. Так, экспертный отдел ЗАО «Геоцентр «Минеральные ресурсы», состоящий всего из пяти сотрудников, во исполнение Налогового кодекса РФ проводит в год более 200 экспертиз по нормативам потерь. Для сравнения, в 2007 г. только для приемки документов от недропользователей госструктуры запросили штатную численность более 250 человек.

Что же касается «значительных расходов» на проведение предварительного рассмотрения проектной документации, то приведу один лишь пример. Всего одна экспертиза проекта разработки угольного месторождения позволила включить в отработку дополнительно 23,6 млн т угля, которые были бы безвозвратно потеряны. В денежном выражении – это сумма возвращенного государственного имущества в размере порядка 18 млрд руб. Не говорю о нормативах потерь, которые до внедрения системы экспертных центров утверждались по некоторым объектам недропользования на уровне 100 %, а в настоящее время сведены к минимуму. Это тоже миллиарды рублей в госбюджет. Система с самого начала была правильно сориентирована на бескомпромиссную борьбу за государственные интересы. Естественно, кому-то из недропользователей это не нравится, так как не позволяет им, как раньше, бесконтрольно осуществлять свою деятельность.

В Представлении Генпрокуратуры РФ организация экспертных центров, в том числе на местах, квалифицируется как нарушение. На самом деле организация этих центров является несомненным достижением. Для понимания этого факта необходимо вернуться на два года назад, когда Постановлением Правительства РФ от 05.02.2007 г. № 76 Федеральному агентству по недропользованию были переданы полномочия по утверждению нормативов потерь. До мая 2007 г. этот вопрос все еще оставался нерешенным, так как Минфин отказался финансировать создание нового департамента в Роснедра, где уже скопилось 1018 документов от недропользователей. Создалась критическая ситуация. Недропользователи не могли нормально осуществлять свою производственную деятельность. Положение спасло правильное решение Роснедра о передаче дел в ФГУ ГКЗ и создании интегрированной экспертной системы. Это позволило снять напряжение в отрасли и в конце года доложить Правительству РФ о решении поставленной задачи.

Возвращаясь к вопросу финансовых затрат, которые накладывает на недропользователей процедура прохождения предварительного рассмотрения проектной документации в экспертных центрах, то он может быть легко отрегулирован. Но при этом нужно помнить, что при замене коммерческой экспертизы на государственную расходы недропользователей могут только возрасти, так как придется платить госпошлину, размер которой зачастую превышает расценки коммерческих центров (см., например, Постановление Правительства РФ от 11.02.2005 г. № 69 о расценках на госэкспертизу запасов), а сроки прохождения документов существенно увеличатся.

Резюмируя вышесказанное, хотелось бы призвать органы, принимающие решения, очень вдумчиво и взвешенно подойти к вопросу об экспертизе. Ее необходимо развивать, а не свертывать. В противном случае придется забыть не только об инновационном развитии, но даже о серьезной модернизации минерально-сырьевого сектора экономики России.

*А. М. Кочергин, канд. техн. наук,  
начальник отдела экспертизы проектов и уточненных нормативов потерь  
ЗАО «Геоцентр «Минеральные ресурсы»*