

Государственной экспертизе запасов 90 лет



И.В. Шпуров

Генеральный директор

ФБУ «ГКЗ», Москва, Россия

Зачем создали ГКЗ

Состоявшийся в декабре 1925 г. XIV съезд ВКП(б), принявший курс на индустриализацию страны (за этим съездом даже укрепилось название «съезд индустриализации»), еще раз подтвердил первоочередность развития топливно-энергетической промышленности и черной металлургии. В 1926–1927 гг. были выполнены работы по оценке перспектив Кузнецкого угального бассейна и железорудной базы Урала, которые легли в основу проектирования и строительства в этих регионах крупнейших промышленных предприятий. Восстанавливались разрушенные рудники, угольные шахты, прииски, открывались новые виды минерального сырья и строились предприятия по их добыче и переработке. Интенсивные геологические исследования в период 1923–1927 гг. привели к открытию крупного Алданского золотоносного района в Якутии, богатейшего месторождения калийных солей в Пермской области, Хибинского апатитового района, Тюленевского, Крестовского и Черемшанского месторождений силикатных никелевых руд, Хапчерангинского и Шерловогорского месторождений оловянных руд в Забайкалье и др. Была заложена база отечественной алюминиевой промышленности. При составлении плана производительных сил учитывались все полезные ископаемые по каждому экономическому району России. К 1927 г. уровень промышленного производства превысил на 11% довоенный. Однако, несмотря на крупные успехи, достигнутые геологической службой в восстановительный период, вопрос о создании единой системы учета разведанных запасов, по-прежнему, оставался открытым. Наиболее остро эта проблема проявилась в период индустриализации, когда возникла необходимость обеспечения на государственном уровне объективной оценки запасов минерального сырья для действующих, реконструируемых и строящихся промышленных предприятий. Перед геологической службой Советской Республики ставилась задача не только подготовить производство жизненно важных видов минерального сырья, но, самое главное, обеспечить на государственном

Вот уже 90 лет в нашей стране существует уникальный институт государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, который отвечает за информацию о количестве и качестве разведанных запасов минерального сырья в стране. В ряде стран бывшего социалистического лагеря сохранились аналогичные структуры, которые были созданы на методологической базе ГКЗ СССР и с помощью советских специалистов. Не так много государственных институтов советского периода сохранилось и успешно функционирует в Российской Федерации по сей день. Поэтому на юбилейном рубеже этой организации будет полезно для дела развития сферы недропользования оценить пройденный исторический путь и перспективы развития государственной экспертизы.

уровне квалифицированную и ответственную экспертизу запасов месторождений полезных ископаемых для проектируемых объектов. Геолком в инициативном порядке принимает решение о создании органа, способного взять на себя решение этой задачи.

Создание и становление

31 мая 1927 г. и. о. директора Геологического комитета Александром Карловичем Мейстером был издан приказ о создании **Особой комиссии по подсчету запасов полезных ископаемых СССР**. На комиссию возлагалась задача по рассмотрению, проверке и утверждению цифр запасов, распределения их по категориям, а также методов подсчета запасов. Обоснованность решения о необходимости создания единой системы учета разведанных запасов была подтверждена на государственном уровне в приказе ВСНХ СССР № 881 от 24 июня: «Признавая, что организация горных и горнозаводских предприятий на новых месторождениях может иметь место только при условии заранее установленной достаточной обеспеченности месторождения запасами полезного ископаемого, Президиум ВСНХ СССР считает необходимым, чтобы впредь, при организации новых трестов, производство которых должно быть связано

с добычей полезных ископаемых, а также при организации существующими трестами новых хозяйственных единиц (рудников, шахт, заводов и т. д.), деятельность которых должна быть обеспечена достаточными запасами полезных ископаемых, вышеупомянутая обеспеченность запасами была бы подтверждена соответствующими заключениями Геолкома». Впервые в истории недропользования в России была создана организация, осуществляющая государственную приемку разведанных в недрах запасов полезных ископаемых с целью последующей передачи их в освоение предприятиями добывающей промышленности.

Историю Комиссии по запасам полезных ископаемых с момента ее образования и до нынешних дней можно условно разделить по выполняемым функциям и уровню решаемых задач на четыре временных этапа: становление — с 1927 по 1954 г.; развитие в качестве экспертной организации, приравненной по статусу к министерству — с 1955 по 1992 г.; переходный от социалистической формы хозяйствования к рыночной — с 1993 по 2004 г.; современный — с 2004 г. по настоящее время. Каждый этап деятельности Комиссии связан с определенными периодами истории нашей страны, поэтому



Визит В.В. Путина в ГКЗ, 2009 г.

рассматривать работу Комиссии и оценивать ее значение для государства необходимо с учетом всех особенностей экономики, внутренней и внешней политики, присущих тому или иному периоду.

Знаковым историческим событием для Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых стал рабочий визит В.В. Путина 16 июня 2009 г: во-первых, за более чем 80-летнюю историю существования этой организации ее впервые посетил глава Правительства, и не просто посетил, а сформулировал концептуальные задачи совершенствования государственной системы управления минеральными ресурсами; во-вторых, именно Комиссия с момента организации в 1927 г. и до 1990 г. играла важную роль в советской системе управления минеральными ресурсами.

Проборазом такой системы была система управления геологической службой в СССР. В ее структуре ГКЗ с 1954 г. имело статус министерства и подчинялось непосредственно Совмину СССР. Занимаемое ГКЗ СССР высокое вневедомственное положение соответствовало основной цели ее создания — «...усиление государственного контроля за качеством работ министерств и ведомств по подсчету запасов полезных ископаемых и повышение ответственности за достоверность утверждаемых запасов», и ее миссии — «...контроль за правильностью установления кондиций на минеральное сырье для подсчета запасов в недрах с целью максимального вовлечения в эксплуатацию новых месторождений полезных ископаемых и новых видов промышленного сырья, а также комплексного извлечения полезных ископаемых» (из Постановления Совета Министров СССР от 1 июля 1954 г. № 1317). В тот период руководство Комиссией осуществляли глубоко преданные своему делу люди, талантливые организаторы, ученые и высококвалифицированные специалисты, такие как И.И. Малышев и А.М. Быбочкин — истинные «государственники», стоявшие на страже интересов страны. Этот факт истории свидетельствует о важности роли государства в управлении недропользованием. Именно государство, являясь собственником недр, что зафиксировано в Законе РФ «О недрах» (разд. I, ст. 1.2), в первую очередь должно быть заинтересовано в их рачительном использовании и строго контроле за соблюдением этого требования всеми участниками недропользования.

В начале 1990-х гг., в силу известных обстоятельств, недра практически выпали из поля зрения государства. В течение почти 15 лет отечественная геология и горная промышленность переживали не лучшие времена. Невостребованной оказалась и главная функция ГКЗ — госприемка запасов. Главной целью тогдашних руководителей Комиссии было сохранение уникальной государственной структуры и института экспертизы, документальной и информационной базы природных ресурсов России. Благодаря их усилиям ГКЗ сумела не только выстоять, но и упрочить свое положение в новых экономических условиях. С 2004 г. начался новый этап развития ГКЗ.

Возрождение Государственного института экспертизы запасов полезных ископаемых началось с 2004 г.

С этого времени Государственная



Выступление И.В. Шпурова на форуме Майнекс, 2016 г.

экспертиза вновь является одним из важнейших элементов эффективного управления минерально-сырьевым комплексом России и дает значительный государственный эффект в части повышения извлечения полезных ископаемых из недр, рационального и комплексного их использования, проведения ГРП, применения новых современных, более эффективных технологий добычи и переработки полезных ископаемых.

За период с 2005 г. по настоящее время, выполнялись работы по совершенствованию методологии государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр в части рационального и комплексного использования минерально-сырьевого потенциала недр.

С 2005 г., по инициативе ГКЗ, осуществлялась деятельность в области взаимодействия с международным сообществом (Европейской федерацией геологов, Обществом инженеров нефтяников, Комитетом по международным стандартам отчетности о запасах) по вопросам классификаций и учета запасов и ресурсов полезных ископаемых, а также по совершенствованию нормативных документов в этой области. Сотрудники ГКЗ участвовали в работе Группы экспертов по вопросам классификации запасов и ресурсов полезных ископаемых при Европейской экономической комиссии (ЕЭК) ООН.

Участие в работе ЕЭК ООН в рамках Группы экспертов по классификациям позволяет укреплять позиции российской стороны по одному из важнейших направлений современной геолого-экономической науки и практики, способствовать гармонизации систем классификации и отчетности РФ по запасам/ресурсам полезных ископаемых с международными стандартами с учетом интересов России в сфере мирового горнопромышленного бизнеса в рамках действующих законодательных и нормативно-методических документов.

При участии ГКЗ и Комитета по международным стандартам отчетности о запасах (CRIRSCO) был разработан российский Кодекс публичной отчетности, который был

утвержден и публично подписан 31 октября 2011 г. в рамках ежегодной встречи членов CRIRSCO. Таким образом, Россия присоединилась к CRIRSCO и стала его полноправным членом.

Задачи ГКЗ на современном этапе

Сложные внешнеполитические условия, сформированные в настоящее время, определяют особую ответственность государства за эффективное планирование и определение целевых точек роста экономики России. В этих условиях многократно повышается роль ГКЗ как органа, определяющего



Исполнительный секретарь ЕЭК ООН Кристиан Фриис Бах и генеральный директор ФБУ «ГКЗ» Игорь Шпуров на 25 Сессии Комитета по Устойчивой Энергетике в Женеве, 2016 г.

достоверность запасов и прогноза добычи полезных ископаемых на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Вполне естественно, что прогноз развития отрасли, формирующей большую часть бюджета Российской Федерации, должен находиться в надежных и ответственных руках. В этом смысле назрела настоятельная необходимость на законодательном уровне закрепить статус эксперта в сфере недропользования, определив при этом не только правовой статус, но и меру ответственности за принимаемые решения.

Уверен, что с учётом вышесказанного можно говорить о наступлении нового этапа в развитии института экспертизы запасов в Российской Федерации — этапа когда взвешенные, продуманные, авторитетные, ответственные мнения экспертного сообщества, объединённого вокруг ГКЗ, становятся основой для системных и планомерных управленческих решений во всех сферах общества, касающиеся использования полезных ископаемых.

Многое на этом пути уже сделано.

С 1 января 2016 г. введена в действие новая классификация запасов УВС. Главной целью нововведения является обеспечение перехода от административного регулирования недропользования к механизму, основанному на геолого-экономической и технико-экономической оценке возможности разработки запасов полезных ископаемых. Классификация позволяет решить актуальные задачи: повышения достоверности запасов; упрощения схемы утверждения запасов; снижения административных барьеров; обеспечение комплексного подхода к администрированию льготизируемых параметров;

совершенствования механизма государственного регулирования для вовлечения в разработку неэффективных и трудноизвлекаемых запасов; гармонизации с международными системами. На завершающем этапе находится процесс внедрения новой классификации по ТПИ.

С 2015 г. происходят знаковые структурные изменения: интегрирован с ФБУ ГКЗ коллектив ЦКР по УВС, идёт аналогичный процесс с ЦКР по ТПИ. Такие преобразования позволяют формировать единую систему экспертизы освоения месторождения — от постановки на баланс до окончания разработки.

Ключевой шаг в международном сотрудничестве произошёл в 2016 г., когда Россия стала первой в мире страной, сумевшей гармонизировать свою национальную классификацию по углеводородному сырью с рамочной классификацией ООН, и как следствие, с принятыми в международной практике классификациями (prms). Предполагается, что аналогичный документ будет принят и по твёрдым полезным ископаемым, что станет важнейшим этапом в признании международным сообществом российской классификации после принятия кодекса НАЭН.

Такие шаги на пути сближения с мировыми классификациями способствуют выработке единых подходов к отчетности о запасах и ресурсах для российских и иностранных специалистов, а также развитию отечественной системы аудита и биржевой системы.

Предполагается, что Отчеты, подготовленные согласно требованиям Российской классификаций, будут необходимым и достаточным документом для листинга, IPO акций и последующей отчетности на большинстве

торговых площадок мира. В частности, речь идет о признании российских классификаций в качестве международного стандарта отчетности мировыми фондовыми биржами, такими, как лондонская, гонконгская и другие.

Проводимая работа будет обеспечивать прозрачное и эффективное восполнение минерально-сырьевой базы и освоению запасов месторождений полезных ископаемых, увеличению капитализации российских недр и созданию благоприятной инвестиционной среды. Более того, международное признание наших систем классификаций запасов создаст возможность создания альтернативных инвестиционных площадок, свободных от внешнего влияния и санкционного давления.

В заключение необходимо отметить, что в современных условиях государственная экспертиза является одним из важнейших элементов эффективного управления минерально-сырьевым комплексом России и дает значительный эффект в части: объективной оценки запасов; повышения извлечения полезных ископаемых из недр; рационального и комплексного их использования; проведения ГРП; применения новых, более эффективных технологий добычи и переработки полезных ископаемых. Обеспечение эффективного проведения экспертизы требует постоянного её совершенствования применительно к рыночным условиям с использованием международных критериев в части, как подсчёта и оценки запасов, так и составления проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых, эти задачи остаются актуальными, как в настоящее время, так и на обозримую перспективу развития.

межрегиональная специализированная выставка



При поддержке Правительства Республики САХА (Якутия)



САХАПРОМЭКСПО-2017 НЕДРА ЯКУТИИ

24-26 октября 2017 г. г.ЯКУТСК

Нефть и Газ. Горное дело. Уголь майнинг
Золотодобыча. Газификация. Экология. Спецтехника.

Организаторы:



Выставочная компания
Сибэкспосервис
г. Новосибирск



Выставочная компания
СахаЭкспоСервис
г. Якутск

Тел: (383) 3356350 E-mail: vkxes@yandex.ru www.ses.net.ru