

# МАРКШЕЙДЕРЫ РОССИИ: ХОТЕТЬ СТРАТЕГИИ, НЕ СЧИТАЯСЬ С ПРАКТИКОЙ?



По материалам Всероссийских научно-практических конференций «Рациональное и безопасное недропользование» (Анапа, 22.09.2009) и «Новые технологии в геологическом и маркшейдерско-геодезическом обеспечении горных работ» (Москва, 13.10.2009)

О том, что в геологической политике страны масса нерешаемых проблем, говорят не только сенаторы, экс-министры, авторитетные ученые, представители региональных властей (см. «Геологи хотят перемен», стр. 46), но и профессиональные специалисты. Почти подряд Союз маркшейдеров России провел две практические конференции, итоги которых свидетельствуют об обеспокоенности горной общественности попытками разрушения апробированных многолетней практикой механизмов рационального недропользования, которые ведут к увеличению административных барьеров в частности и снижению эффективности горного производства в целом. Чтобы противостоять разрушительным тенденциям в минерально-сырьевом комплексе, необходимо создание координационного центра, на базе которого можно было бы проводить полезную работу по совершенствованию нормативно-правовых основ недропользования, отбивать попытки решения чьих-то частных интересов в ущерб государственным. Положительный опыт противостояния имеется. Благодаря совместным усилиям горной общественности в свое время удалось провалить уродливые поправки в ФЗ «О недрах», реализация

которых нанесла бы огромный вред и горной промышленности, и России.

Союз маркшейдеров России приступил к организации некоммерческого партнерства «Горное дело» и одноименной саморегулируемой организации, что позволит создать нормальный штаб горной общественности по решению актуальных проблем...

В свою очередь, «Вертикаль» задается вопросом: сколько еще частных усилий самых выдающихся геологов-практиков, ученых и организаторов России понадобится, чтобы решить вопрос государственной важности — сделать недропользование гибким, прозрачным и эффективным?

**О**рганизаторы и участники конференций обсуждали ту угрозу, в частности, которую создало для нормальной деятельности нефтегазодобывающих предприятий МПР России внесением изменений в Правила охраны недр в части регулирования уровней добычи углеводородного сырья.

Будем надеяться, что эти противоречивые действующему законодательству и целям повышения эффективности использования топливно-энергетических ресурсов изменения будут отменены. И вот почему...

### Уровень отбора

Дискуссия по поводу требований Правил охраны недр по уровням отбора нефти и газа закончилась, надеемся, временной победой министерства (см. «Пункт 111»).

Многие трактуют данный пункт как запрет на превышение фактической годовой добычи нефти и газа более чем на 10% по сравнению с проектной. На практике годовые уровни добычи, особенно на месторождениях в начальной стадии освоения, очень часто могут превышать проектные не на 10%, а в разы.

После вмешательства прокуратуры возникла паника. В результате появилась внешне благая идея — отменить пункт Правил, а вместо этого дать табличку допустимых отклонений фактической годовой добычи от проектной в зависимости от объемов проектной годовой добычи в диапазоне от 7,5% до 50%.

Вроде бы, добрые дяди аж в пять раз поднимают планку запрета. В действительности ситуация противоположная. Правила содержат механизм учета конкретной горнопромысловой обстановки. Единственное их жесткое требование — это выполнение проектных решений.

При этом действует ограничение. Если прирост в течение года устойчиво превышает 10%, то нужно приступать к корректировке проектной документации. Имеется еще одно ограничение. Если весь прирост достигается за счет внепроектных решений, а про-

ектные решения не выполняются, то такой внепроектный прирост ограничивается 10%.

Прогнозные уровни добычи, установленные проектным документом, могут превышать хоть в десять раз, но при условии, что рост достигается за счет реализации проектных решений. При реализации проектных решений рост объемов добычи, достигаемых за счет внепроектных мероприятий по повышению нефтеотдачи, также не ограничивается.

Но если достигается устойчивый положительный эффект, то такие доказавшие свою пригодность мероприятия по повышению нефтеотдачи должны быть в разумные сроки включены в проект для их увязки с иными проектными решениями. При этом все перечисленные технические решения должны быть согласованы в составе планов развития горных работ.

Правила допускают многократное превышение проектных уровней, но при определенных условиях. Возьмем простой пример. Проектом предусматривался один темп разбуривания месторождения — на практике он получился выше. Запустили три скважины вместо одной, дебит скважин оказался в два раза выше прогнозного. В результате получаем шестикратное увеличение уровня добычи при выполнении проектных решений. Что будем делать — глушить скважины или переделывать проект?

Ситуация проста, как палка. Учили в плане развития горных работ фактическое состояние дел, полностью соответствующее проектным решениям, и сняли вопрос. Наши же умники предлагают в таких случаях все равно разрабатывать проектную документацию и направлять ее на ЦКР, париться там несколько месяцев, для того чтобы разобрать эту очевидную для каждого горного инженера ситуацию. О каком проектировании в данном случае может вообще идти речь?

Проектировщики со своими прогнозами уровней добычи недалеко ушли от наших синоптиков с их прогнозами погоды. Вообще давно назрела необходимость обосновывать в проектной

### Пункт 111

Норма отбора из эксплуатационного объекта разработки состоит из объема добычи нефти и газа, достигаемого при выполнении проектных решений, и устанавливается в составе годовой программы работ.

При устойчивом отклонении в течение года месячных уровней отборов нефти и газа от предусмотренных нормами отборов более чем на 10% составляется дополнение к проектному документу на разработку месторождения или новый проектный документ. Превышение утвержденных норм отборов более чем на 10% при невыполнении проектных геолого-технических мероприятий не допускается.

документации не твердую цифру уровней добычи по годам, а допустимый диапазон добывных воз-

### Возникла угроза, которую создало для нормальной деятельности нефтегазодобывающих предприятий МПР России внесением изменений в Правила охраны недр в части регулирования уровней добычи углеводородного сырья

можностей месторождения при разных сценариях его освоения. В твердую цифру попасть невозможно. Добудешь на тонну боль-

### Если прирост в течение года устойчиво превышает 10%, то нужно приступать к корректировке проектной документации. Если весь прирост достигается за счет внепроектных решений, а проектные не выполняются, то прирост ограничивается 10%

ше или на тонну меньше — и всегда будешь виноват.

### Запустили три скважины вместо одной, дебит оказался в два раза выше прогнозного. В результате — шестикратное увеличение добычи при выполнении проектных решений. Что будем делать — глушить скважины или переделывать проект?

Вот и получается, что привязка колебаний уровней фактической добычи к весьма мутной прогноз-

Технические проекты и вносимые в них изменения до утверждения подлежат согласованию с комиссией, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются представители органов государственного горного надзора и органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

ной проектной цифре это еще одна удавка на шее нефтяника. Если предлагаемую табличку включить в Правила, то забудем, как

**МПР предлагает в таких случаях все равно разрабатывать проектную документацию и направлять ее на ЦКР, париться там несколько месяцев, для того чтобы разобрать эту очевидную для каждого горного инженера ситуацию**

добывать нефть, — все будут сидеть в очередях в коридорах ЦКР. Гибкий, учитывающий технические реалии конкретного место-

**Назрела необходимость обосновывать не твердую цифру уровней добычи по годам, а допустимый диапазон при разных сценариях освоения. В твердую цифру попасть невозможно. Добудешь на тонну больше или меньше — всегда будешь виноват**

рождения механизм Правил сейчас необоснованно ужесточен, заменен на оторванную от жизни формальную табличку, опирающуюся на прогнозные оценки, имеющие процент недостоверно-

**Корректировка фонда скважин требует принятия в год десятков и сотен решений, которых в проектной документации предусмотреть невозможно, а включить в дополнения к проектам ввиду быстроизменяющейся обстановки абсурдно**

сти порою гораздо больший, нежели предлагаемые «ослабления». Если нефтяники готовы на многократное увеличение объе-

мов ненужных проектных работ, флаг в руки. Но есть другая проблема, которую им при всем желании через ЦКР не решить. Корректировка фонда скважин, особенно на старых месторождениях, требует принятия в год десятков, а порой и сотен технических решений, которые в проектной документации предусмотреть невозможно, а включать в дополнения к проектам ввиду быстроизменяющейся обстановки абсурдно.

Практика разработки месторождений требует быстро принимать технические решения, уточняющие проектные положения с учетом конкретной обстановки. Горное законодательство признает эту реальность и закрепляет ее в виде такого оперативного механизма решения технических вопросов, как планы работ.

Исторически так сложилось, что признание уточняющих проектную документацию узких технических решений шло посредством их согласования помимо процедуры согласования планов развития горных работ. В соответствии с нормативными требованиями разных документов согласование проводилось в разных формах, как правило, по каждому технологическому решению отдельно.

В настоящее время Ростехнадзор проводит целенаправленную работу по упорядочиванию и упрощению этих согласований путем включения таких технических решений в состав планов развития горных работ и комплексного их рассмотрения, так как по своей сути они не что иное, как мероприятия по промышленной безопасности, которые являются неотъемлемой частью планов.

Не надо разным службам нефтедобывающих предприятий по очереди загружать инспекторский состав своими специфическими техническими проблемами. Если бы на шахтах все инженерные службы по очереди бежали бы к горнотехническому инспектору с вопросами вентиляции, электрохозяйства, проходки выработок и по другим техническим видам работ, то ничего хорошего бы не получилось. В

условиях непрерывного сокращения численности инспекторского состава такое упрощение и упорядочивание взаимоотношений контролеров и горняков посредством совершенствования планирования работ весьма актуально.

А вот если мы отменим механизм планирования горных работ, то останется только законодательное требование производства всех работ на основе проектной документации и малейшее отступление от проекта либо появление необходимости в техническом решении, не прописанном в проекте, потребует разработки либо дополнения в проект, либо локального проекта. Дело даже не в объемах проектных работ. Реагировать на изменения условий разработки месторождения зачастую нужно сегодня, а проект появится в лучшем случае через год.

Недропользователи окажутся заложниками ситуации и будут permanently нарушителями законодательства, работая по неузаконенным техническим решениям. Ладно бы нефтяники, они посредством своего лучшего мозгового центра в лице ОАО «ЛУКОЙЛ» сами этого добиваются. Но под общую раздачу попадут ни в чем не повинные угольщики и горнорудники.

Повторим, что решение по этому вопросу принято, цель предстоящей координации противостояния — их отмена.

Но на подходе иные инициативы по уничтожению оставшихся апробированных многолетней практикой механизмов технического регулирования горных работ.

Ранее попытки МПР России проводить незаконные или не соответствующие нуждам развития горной промышленности деяния встречали мощное противодействие Госгортехнадзора-Ростехнадзора. После того как Ростехнадзор стал подведомственной структурой МПР России, защищавший горняков горный надзор был развален и как из рога избылиа посыпались разные придумки.

Их много, и число их будет нарастать. Но остановимся только на двух.

## Двоевластие

МПР России подготовлен проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождения полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами». Указанное Положение разработано в целях реализации требований части 3 статьи 23.2 ФЗ «О недрах» и посвящено вопросам нормативного регулирования подготовки, утверждения и государственной апробации проектной документации в сфере недропользования.

Таким образом, в соответствии с законом комиссия должна быть образована Роснедрами, но в свой состав на федеральном уровне может включать только представителей органов государственного горного надзора Ростехнадзора, представителей природоохранных служб того же Ростехнадзора и Росприроднадзора, являющихся на сегодняшний день единственными федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Ситуация сложилась так, что единый ранее государственный надзор за разработкой месторождений полезных ископаемых ныне расчленен на две части. Вопросы обеспечения безопасности при пользовании недрами и маркшейдерский контроль находятся в компетенции Ростехнадзора, контроль за соблюдением условий лицензий на пользование недрами и за охраной недр — Росприроднадзора. Разделение это носит временный и искусственный характер, вызвано ведомственными амбициями, противоречащими государственным интересам. Но такова реальность.

На практике вопросы охраны недр и безопасности горных работ неразрывно связаны, и их разделение может казаться разумным только дилетантам, смутно представляющим реалии горного производства. Такое разде-

ление не приносит ничего кроме излишней головной боли недропользователям, которые оказываются заложниками противоречивых и вследствие этого невыполнимых требований разных контролеров, снижения эффективности государственного регулирования горных отношений и в конечном итоге ведет к снижению экономической эффективности использования минерально-сырьевых ресурсов.

Реализация законодательных требований по комплексному рассмотрению проектной документации двумя основными контролерами в сфере недропользования способна снять часть указанных противоречий хотя бы на уровне подготовки проектной документации. Такая совместная деятельность стала бы первым шагом на пути давно назревшего слияния этих контрольных организаций, деятельность которых частично дублируется, частично дополняется.

Законодательное решение по передаче полномочий по согласованию проектной документации государственным контрольным органам направлено на исправление допущенных отклонений от принципов формирования структуры федеральных органов исполнительной власти. Так в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 №314 (с изменениями) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что федеральные агентства не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Согласование проектной документации — классический пример осуществления контрольной деятельности. Иных действий, кроме проверки проектной документации на соответствие установленным требованиям, при согласовании не осуществляется. Да, в соответствии с Указом возможно возложение на агентство той или иной контрольной функции. И это оправдано, когда в силу специфичности функции ее возложить больше не на кого. Но в сфере недропользования, где действуют

целых два специализированных контрольных органа, идти на искажение основных принципов по-

## Единый ранее государственный надзор за разработкой месторождений полезных ископаемых ныне расчленен на две части. Разделение носит искусственный характер и противоречит государственным интересам

строения структуры государственной власти неразумно.

Искажение вызвано всем известными причинами. Статус ЦКР вот уже много лет вызывает боль-

## В сфере недропользования, где действуют целых два специализированных контрольных органа, идти на искажение основных принципов построения структуры государственной власти неразумно

шие сомнения. Но ЦКР посредством расплывшихся при ней контор создан мощный финансовый поток, для сохранения кото-

## ЦКР посредством расплывшихся при ней контор создан мощный финансовый поток, для сохранения которого отдельные должностные лица прилагают колоссальные усилия

рого отдельные должностные лица, будем надеяться лично незаинтересованные, прилагают колоссальные усилия. В этом кроется причина нарушения законода-

## Законодатель лишил Роснедра права согласовывать проектную документацию, передав его в компетенцию комиссии из представителей Ростехнадзора и Росприроднадзора. Но Роснедра не спешат расстаться с полученными ранее полномочиями

тельных требований в подготавливаемых системой МПР России документах.

Законодатель исправил допущенное упущение и лишил Роснедра права согласовывать про-

### **Больше того, произведено противоречащее законодательству прямое отождествление комиссии и Роснедр**

ектную документацию, передав его в компетенцию комиссии из представителей Ростехнадзора и Росприроднадзора. За Роснедрами остались вопросы организа-

### **Такой массовый вид проектной документации, как технологическая схема разработки месторождения углеводородного сырья, в компетенцию Главгосэкспертизы не попадает. Иной государственной экспертизы нет**

ционного обеспечения деятельности комиссии, включая ее создание.

Решение это вполне разумно. Деятельность комиссии требует обеспечения, а именно Роснедра, в отличие от Ростехнадзора и Росприроднадзора, обладают крупными бюджетными средствами, позволяющими обеспечить эффективное организационное сопровождение.

Но Роснедра не спешат расстаться с полученными ранее полномочиями. В проекте Положения отсутствуют напрямую вытекающие из закона пункты по корректировке положений всех трех ведомств. Из компетенции Роснедр функции по согласованию проектной документации должны быть изъяты, а компетенция Ростехнадзора и Росприроднадзора — дополнена.

В противном случае комиссии будет необходимо придавать статус еще одного специализированного федерального контрольного органа. Вместо этого произведено противоречащее законодательству прямое отождествление комиссии и Роснедр. Более того,

в нее предлагается включить не относящиеся к природоохранным контрольным органам МПР России, Минэнерго России, Министерство промышленности и торговли.

### **Государственная экспертиза**

Не урегулированы иные требования законодательства. Так частью 3 статьи 7 Закона Российской Федерации «О недрах» предусмотрено получение на технические проекты положительно заключенная государственной экспертизы.

Государственная экспертиза в настоящее время проводится Главгосэкспертизой, но только в отношении объектов капитального строительства. Такой массовый вид проектной документации, как технологическая схема разработки месторождения углеводородного сырья, в компетенцию Главгосэкспертизы не попадает. Иной государственной экспертизы нет.

**17-19 МАРТА**

**СИБИРСКИЙ ПРОМЫШЛЕННО-ИННОВАЦИОННЫЙ ФОРУМ**

**ПРОМТЕХЭКСПО**

ПРИ ПОДДЕРЖКЕ:  
Министерства промышленности и торговли РФ  
Сибирского Федерального округа  
Правительства Омской области

**ОМСК 2010**

**В ОБЪЕДИНЕННОЙ ЭКСПОЗИЦИИ ВЫСТАВКИ:**

- **СИБМАШТЭК**
- **СИБЗАВОД**
- **ЭНЕРГОСИБ**
- **АГРЕГАТЭКСПОСИБ**

Организатор: МВЦ «ИнтерСиб»,  
тел./факс : (3812) 25-84-87; 25-14-79; 25-72-02  
e-mail: promexpo@intersib.ru, www.intersib.ru

Ранее эти функции выполняла государственная экологическая экспертиза, ныне уничтоженная. Так что в отношении технологических схем законодательные требования не реализованы. Но в проекте Положения данная проблема замолчана.

Порядок согласования и утверждения проектной документации должен определить взаимоотношения двух существующих механизмов государственной апробации проектной документации — согласования в соответствии со статьей 23.2 ФЗ «О недрах» и государственной экспертизы, основанной на требованиях Градостроительного кодекса РФ, и действия недропользователя при этом.

Сегодня недропользователь является перманентным нарушителем. Проектную документацию на обустройство месторождений, которая проходит через Главгосэкспертизу, Роснедра на согласование не принимают, а Главгосэкспертиза не принимает на государственную экспертизу проектную документацию на разработку месторождений углеводородного сырья.

Две конторы молчком и полюбовно поделили клиента, каждый обрабатывает своего. А клиент, несмотря на то, что остается с вывернутыми карманами, все равно не выполняет закон и завтра подвергнется обоснованным преследованиям со стороны правоохранительных органов.

Распределения ответственности между государственной экспертизой и согласованием проектной документации в проекте Положения нет. На практике это приведет к правовой неразберихе, сделает недропользователей и участников комиссии заложниками ситуации.

Главгосэкспертиза использует многочисленный штат экспертов и взимает с недропользователей немалые деньги. Но в проектной документации горных предприятий существует целая гамма вопросов обеспечения безопасности и охраны недр, не относящаяся к проблемам капитального строительства и не рассматриваемая Главгосэкспертизой.

Проектную документацию столь сложных технических ком-

плексов, какими являются горные предприятия, особенно с подземной добычей твердых полезных ископаемых, оценить на предмет ее соответствия установленным требованиям по безопасности федеральных контрольных органов практически невозможно.

Существующий механизм решения этой проблемы посредством экспертизы промышленной безопасности разрушен. Бюджетное финансирование привлекаемых экспертов либо взимание платы за рассмотрение проектной документации проектом Положения не предусмотрено. Авторы по умолчанию предполагают сохранить серую схему изъятия денег у предприятий посредством неуставных экспертиз.

Но ЦКР опирается на административный ресурс Роснедр, основанный на лицензировании недропользования. Боясь поспорить с должностными лицами, раздающими лицензии, предприятия готовы мириться с любыми незаконными действиями ЦКР. Но в случае реализации законодательных требований и передачи согласований контрольным органам ситуация будет иная.

В согласовании проектной документации заинтересовано, прежде всего, государство, для того чтобы как можно эффективнее использовать свой главный экономический ресурс — стратегические виды минерального сырья.

От добычи нефти, газа, золота, алмазов, руды, угля в бюджет поступают колоссальные средства. Деятельность квалифицированных экспертов, помогающих государственным контролерам обеспечивать соблюдение законодательных требований при проектировании, должна финансироваться из бюджета. Но механизмы финансового обеспечения реального процесса рассмотрения проектной документации в проекте Положения не прописаны.

Предусмотренное пунктом 17 проекта Положения возложение на МПР России функций по установлению обязательных технических требований при составлении проектной документации проти-

воречит требованиям ФЗ «О техническом регулировании».

По сути, проект Положения ограничивается незаконной по-

**Ранее эти функции выполняла государственная экологическая экспертиза, ныне уничтоженная. Так что в отношении технологических схем законодательные требования не реализованы**

пыткой сохранить согласование проектной документации за Роснедрами. Реальных проблем государственной апробации про-

**Две конторы молчком и полюбовно поделили клиента, каждый обрабатывает своего. А клиент с вывернутыми карманами все равно не выполняет закон и завтра может подвергнуться обоснованным преследованиям**

ектной документации оно при этом не решает. Требование законодательства по установлению порядка подготовки, согласования и утверждения проектной документации фактически не вы-

**МПР по умолчанию предполагает сохранить серую схему изъятия денег у предприятий посредством неуставных экспертиз**

полнено, что на практике необоснованно осложнит деятельность пользователей недр, создаст условия для коррупции.

**Требование законодательства по установлению порядка подготовки, согласования и утверждения проектной документации фактически не выполнено, что создает коррупционную составляющую**

**Границы горных отводов**

Еще один пример. Подготовленный МПР России проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской

Федерации «О недрах»» включает новую редакцию статьи 7 и посвящен нормативному регулированию такой сложной технической проблемы, как уточнение границ горных отводов.

### **МПР предлагает уничтожить апробированный механизм уточнения границ горных отводов. Взамен Ростехнадзора – Роснедра, не имеющие специалистов маркшейдерского профиля**

В настоящее время оформление горноотводных актов осуществляется в специализированных на таких вопросах органах государственного горного надзора Ростехнадзора и включает минимальный объем маркшейдерских обоснований, выполняемый самой маркшейдерской службой

### **Учитывая, что вся проектная документация по факту проходит не имеющую законных оснований экспертизу в ЦКР Роснедр, осуществляемую за счет недропользователей, данный законопроект имеет явную коррупционную составляющую**

предприятия. Оформление горноотводной документации осуществляется в срок до 30 дней. Вся процедура оформления детально изложена в нормативных правовых актах, зарегистрированных в Минюсте России, применение которых, как показывает многолетняя практика, не вызывает каких-либо конфликтов и споров.

### **Ограничение в 50% от текущих запасов полезных ископаемых разрабатываемого месторождения противоречит необходимости заблаговременной подготовки горных предприятий к освоению глубоких горизонтов**

При этом следует отметить, что обоснование границ является составной частью маркшейдерских работ, лицензирование которых осуществляет Ростехнадзор, имеющий в центре и на местах

высококвалифицированных специалистов маркшейдерского профиля.

Законопроектом предлагается уничтожить этот оперативный и апробированный механизм уточнения границ горных отводов. Взамен предлагается решать эти проблемы на базе Роснедр, не имеющих специалистов маркшейдерского профиля, посредством таких тяжеловесных механизмов, как внесение дополнений и изменение лицензии на пользование недрами и в проектную документацию на разработку месторождений. Все это представляет собой создание необоснованных административных барьеров в деятельности недропользователей при снижении профессионализма и качества государственного регулирования.

Учитывая, что вся проектная документация по факту проходит не имеющую законных оснований экспертизу в экспертных организациях системы ЦКР Роснедр, осуществляемую за счет недропользователей, данный законопроект имеет явную коррупционную составляющую. Способствовать росту коррупции будут и нечеткость формулировок, неопределенность процедуры уточнения границ, отсутствие установленных сроков для принятия решений, и иные недостатки законопроекта.

Законопроект только частично позволяет разрешить назревшую проблему прирезки к действующим горным отводам нижележащих горизонтов, содержащих полезные ископаемые. Предоставление нижележащих горизонтов под действующим горным предприятием по добыче полезных ископаемых иному недропользователю во многих случаях технически невозможно и практически во всех случаях ведет к осложнению производства горных работ, увеличению рисков возникновения техногенных аварий.

Учитывая объективно обусловленный выработкой запасов уход горных работ на более глубокие горизонты целесообразно законодательно закрепить возможность приращивания недропользователем запасов на площади предоставленного горного отвода

по глубине независимо от их величины. Ограничение в 50% от текущих запасов полезных ископаемых разрабатываемого месторождения противоречит необходимости заблаговременной подготовки горных предприятий к освоению глубоких горизонтов.

Но зато нечеткость формулировок позволяет осуществлять прирезку запасов не по глубине, а в плане на те же 50% от текущих запасов. При этом отсутствуют какие-либо критерии для определения целесообразности таких прирезок.

В действующей «Инструкции по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых» предписывается включать в уточненные границы горных отводов запасы, выходящие за пределы предварительных границ лицензионного участка, только в тех случаях, когда их разработка иным недропользователем по технико-экономическим причинам нецелесообразна. Это совершенно разумный подход.

Если мы не включим мелкие «языки», выходящие за предварительные границы лицензионных участков, то мы их потеряем.

Для крупных и крупнейших месторождений прирезка в плане территории, включающей запасы в объеме до 50% от текущих запасов, означает присоединение фактически нескольких новых лицензионных участков без проведения каких-либо конкурсов или аукционов. При отсутствии критериев таких прирезок все будет отдано на откуп отдельным должностным лицам, а государство лишится крупных средств. Учитывая суммы, которые фигурируют на аукционах по предоставлению лицензионных участков с ценными видами минерального сырья, предлагаемый механизм прирезок будет иметь особую коррупционную емкость.

Следует отметить, что законопроект противоречит как практике технического регулирования установления границ горных отводов, так и действующим законодательным актам. Так, предусмотрена возможность только одновременного изменения границ горного отвода, тогда как при разработке

# ЛУКОЙЛ: НУЖДЫ В ГЛАВНОМ МАРКШЕЙДЕРЕ НЕТ

**З**арегламентированные бюрократические процедуры, создающие благоприятную почву для возникновения коррупционных схем принятия управленческих решений, зачастую становятся главным препятствием на пути компаний-недропользователей. Наглядной иллюстрацией этому служит документооборот российских нефтегазовых компаний: свыше 30 тыс. одних только многостраничных согласований и пояснений по самым различным и зачастую абсурдным поводам, оформляемым в течение одного года. Например, когда недропользователь приходит на новое месторождение, то согласование всех технических вопросов реально задерживает пуск месторождения в эксплуатацию на несколько лет.

Еще в 2008 году правительство РФ исключило из Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору функцию согласования проектной документации на разработку месторождений полезных ископаемых. Соответствующая поправка была внесена в Закон Российской Федерации «О недрах».

Создалась правовая коллизия: на основании «Инструкции по согласованию годовых планов развития горных работ» (утверждена постановлением Госгортехнадзора России от 24.11.1999 №85) нефтедобывающие организации были обязаны ежегодно согласовывать с органами Ростехнадзора годовые программы работ, при том что проектные документы на разработку месторождений согласовывались Федеральным агентством по недропользованию.

Согласно статье 232 Закона РФ «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых осуществляется в соответствии с утвержденными техническими проектами. В перечне проектных документов на разработку месторождений углеводородов, определенном Минприроды России в рамках своей компетенции, годовые планы развития горных работ (годовые программы работ) отсутствуют.

Наличие двух документов, имеющих проектный характер и согласовываемых разными федеральными органами исполнительной власти, вносит существенную неопределенность в действия недропользователя. В случае одинаковых решений в обоих документах происходит ненужное дублирование. Кроме того, принятие в годовых программах работ решений, отличных от решений утвержденного проекта, является нарушением законодательства.

Чтобы исключить неопределенности в толковании данного вопроса (особенно при проведении контролирующими органами проверок организаций ТЭК), компания обратилась за разъяснением ситуации в Министерство природных ресурсов и экологии, которое осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере недропользования.

Это нормальная реакция хозяйствующего субъекта в случае наличия противоречивых требований органов власти. В компании считают механизм ежегодного планирования горных работ лишней процедурой, отмена которой позволит упростить процесс получения разрешений на недропользование.

ЛУКОЙЛ сформировал перечень нормативных правовых актов и нормативно-технических документов в сфере

деятельности Ростехнадзора (более 100 позиций) с указанием конкретных функций и требований, которые с учетом правоприменительной практики нуждаются в корректировке с целью устранения излишних административных барьеров и коррупционных составляющих.

Перечень был направлен в Общественный совет Ростехнадзора (19.11.2008) и в Минприроды России (10.04.2009). По информации Общественного совета Ростехнадзора, материалы компании были доведены до соответствующих структурных подразделений Ростехнадзора, около 30% ими приняты и часть реализованы.

Маркшейдерское обеспечение производственной деятельности в нефтегазодобывающих организациях Группы «ЛУКОЙЛ» ведется в соответствии с действующими в отрасли нормативными документами. Маркшейдерные отделы есть во всех нефтегазодобывающих предприятиях компании — в Калининградской области, Пермском крае, Республике Коми, НАО, Волгоградской и Астраханской областях. В Западной Сибири таких служб у компании несколько.

К тому же у ЛУКОЙЛа есть месторождения, разрабатываемые шахтным способом, например, Ярегское нефтяное месторождение в Коми, на котором используется комбинированный метод добычи высоковязкой нефти.

Отделы главного маркшейдера осуществляют свою деятельность в соответствии с «Положением об отделе Главного маркшейдера», утвержденным в территориальных органах Ростехнадзора. В соответствии с требованиями нормативных документов отдел находится в прямом подчинении генерального директора.

Все работники отделов аттестованы по промышленной безопасности, охране недр и охране труда и в соответствии с требованиями нормативных документов 1 раз в 3 года проходят обучение по повышению квалификации. Все работы отделов главного маркшейдера ведутся в соответствии с согласованными территориальными органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Проектами производства маркшейдерских работ.

Там, где это необходимо, организованы геодинамические полигоны. Например, осуществляется постоянное наблюдение на территориях нефтяных месторождений в районе уникального Верхне-Камского месторождения калийных солей. Работы ведутся независимой подрядной организацией на основании разработанных и утвержденных в органах Ростехнадзора проектов геодинамических полигонов.

Ежегодно проводится мониторинг сдвижения земной поверхности и анализ результатов наблюдений. Результаты мониторинга за сдвижением земной поверхности передаются в органы Ростехнадзора в установленном порядке.

Таким образом, при существующей организации работ по маркшейдерскому обеспечению производственной деятельности, строгом соблюдении действующих нормативно-правовых актов и взаимодействии с органами Ростехнадзора необходимости введения в центральном аппарате ОАО «ЛУКОЙЛ» должности главного маркшейдера нет. 

месторождений углеводородного сырья, особенно в начальной стадии, из-за появления новых горно-геологических и горнотехниче-

**МПР предусмотрена возможность только одновременного изменения границ горного отвода, тогда как при разработке месторождений из-за появления новых данных уточнение границ приходится производить неоднократно**

ских данных уточнение границ приходится производить неоднократно.

Возложение функций по установлению обязательных техниче-

**Законопроект на практике в большинстве случаев не реализуем: он создает условия, когда недропользователь искусственно будет вынужден оказываться в роли самовольного пользователя недрами**

ских требований при уточнении границ горных отводов на Роснедра противоречат требованиям

**Существующий механизм уточнения границ горных отводов направлен на реализацию законодательных требований. Предложения по его отмене без альтернативной замены являются незаконными**

Федерального закона «О техническом регулировании».

Целесообразность возложения на Правительство РФ функций по выдаче решений об изменении

**Горная общественность на своих конференциях возмущается, пишет резолюции, а строительство на базе функций государственного регулирования горных отношений мощного насоса по выкачиванию денег из горных предприятий идет своим чередом**

границ горного отвода относительно участков недр федерального значения в случаях, когда изменения вызваны необходимостью включения в границы предусмот-

ренных проектными документами отдельных горных выработок, например, одной наблюдательной скважины, вызывает сомнения. Никто с такой мелочью беспокоить правительство не станет. Либо эту скважину пробурят самовольно, либо в ущерб технологической необходимости бурить не будут.

Изменение границ горных отводов осуществляется в целях обеспечения безопасности горных работ, населения и окружающей среды, рационального использования и охраны недр. В бесперебойном функционировании этого необходимого для цивилизованной разработки месторождений механизма заинтересовано, прежде всего, государство. Введение платежей за оформление уточнения границ, всегда бывших бесплатной государственной услугой, нанесет ущерб обеспечению безопасного и рационального недропользования.

В целом законопроект на практике в большинстве случаев не реализуем, имеет явную коррупционную направленность, создает условия, когда недропользователь искусственно из-за чрезмерно усложненной и забюрократченной процедуры будет вынужден оказываться в роли самовольного пользователя недрами, так как из-за одиночных скважин или иных горных выработок принятие правительственных решений или изменение лицензионных условий крайне сомнительно.

Кому-то жаль теряемых из-за бюрократических игр запасов, кому-то на них наплевать. Но есть более щекотливое для руководства нефтяных компаний обстоятельство. По ряду объективных и субъективных обстоятельств нередко приграничные скважины, а чаще их забои, оказываются за предварительными границами лицензионного участка. Самый простой случай — это когда граница проведена по контуру запасов, а по результатам проектирования наблюдательную скважину нужно вынести за контур. Юридически наличие таких скважин или их участков — самовольное пользование недрами со всеми вытекающими последствиями.

Теоретически на каждую скважину можно оформлять отдель-

ное дополнение в лицензию на пользование недрами, для чего потребуется создать в каждой компании по дополнительному лицензионному управлению. Но практически из-за бюрократической длительности процедуры лицензирования вряд ли кто решится на такой подвиг.

Положение усугубляется тем, что если руководствоваться законодательством, то Роснедра не имеют права на изменение предварительных границ горного отвода. На практике под мощным давлением объективных и субъективных факторов они идут на нарушение законодательства, но из-за какой-то скважины ложиться под прокурорское расследование вряд ли будут. Да и все произведенные в последние годы через дополнения к лицензиям прирезки в любой момент могут быть отменены, и потраченные на их оформление силы и средства придется списывать на убытки.

Существующий механизм уточнения границ горных отводов направлен на реализацию законодательных требований. Предложения по его отмене без альтернативной замены являются незаконными. Но эти абстрактные вопросы могут волновать только Правительство, Минюст и Прокуратуру, которым хватает проблем и без технических аспектов горного производства.

Но если спуститься на землю, то следует признать, что, разрушая горноотводные механизмы, мы поставим все горное сообщество перед неразрешимой проблемой узаконивания выходящих за предварительные границы горных выработок, не говоря уже обо всем остальном.

Горная общественность на своих конференциях возмущается, пишет резолюции, а строительство на базе функций государственного регулирования горных отношений мощного насоса по выкачиванию денег из горных предприятий идет своим чередом. Для олигархов, владеющих горными предприятиями, это копейки, и они с удовольствием откупятся. Но каждая эта копейка наносит многие рубли ущерба национальной экономике, особенно в долгосрочной перспективе. 