

Состояние нормативно-правовой базы ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых (ГКМ)

На сегодняшний день существуют следующие нормативно-правовые и методические документы.

1. **Инструкция по ведению ГКМ** (Приказ МинГео СССР от 25.07.1980г. № 212) дает полное и четкое определение ГКМ (п.1.1). Цитируем: «Это свод кратких унифицированных описаний (*паспортов*) месторождений и проявлений полезных ископаемых...».

На момент издания Инструкция подробно описывала порядок действия при ведении ГКМ и была обязательна для всех организаций, ведущих ГРП и добычные работы. Методическое руководство по составлению паспортов и методические рекомендации по составлению и проверке паспортов ГКМ, подготовленные одновременно с ней (1980 г.) и в 1982 г., – были и остаются востребованными. Однако, пока нет ни одного документа Минприроды или Роснедра, подтверждающего действующий статус Инструкции. Считать ее действующей нельзя, поскольку в ней в качестве поставщиков паспортов ГКМ указаны организации, не существующие в настоящее время, а распространить ее действие на частные компании (на недропользователей) – юридически не правомерно.

2. **Закон «О недрах»** (1995г. с последующими редакциями) вышел значительно позже Инструкции. К сожалению, в законе нет определения, что представляет собой ГКМ. В нем (ст.30) лишь говорится, какие сведения ГКМ должен содержать.

3. **Административный регламент по ведению ГКМ и ГБЗ** (Приказ Минприроды от 14.07.2009г. № 207), на наш взгляд, наихудший образец ведомственного нормативного документа.

3.1. В нем нет определения, что такое ГКМ (п.16).

3.2. Нет ссылок и указаний, в каком виде представляются сведения по объекту ГКМ: что это - паспорт, свободный текст, какая-то иная табличная форма (п.17).

3.3. В п.18 Регламента указано, что учет в ГКМ ведется по массивам (А-Ж). Откуда взялись массивы, если в Регламенте нет понятия «паспорт ГКМ»?

3.4. В п.22 определено, что должностное лицо ТФГИ подготавливает и представляет в Роснедра информацию для внесения в ГКМ. Однако, не указано в каком виде и объеме?

3.5. Согласно Регламенту (п.19), изменения в ГКМ вносятся, в т.ч. и на основании государственной отчетности, предоставляемой недропользователями, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых. На практике это означает, что ГКМ должен учитывать изменение запасов в результате добычи. Понято, что эти сведения вносятся в журнал учета изменений в ГКМ (приложение № 5). А как быть с паспортом ГКМ? Инструкция по ведению ГКМ, если ею руководствоваться, этого не предусматривает.

В этом же пункте Регламента указано, что должностное лицо Роснедр вносит сведения в ГКМ. Если нет определения ГКМ и формы его ведения, то, как и куда вносятся сведения?

На сайте Роснедра есть проекты новых регламентов, в том числе и по ведению ГКМ. Новый вариант регламента вообще уходит от таких пояснений и определений.

4. **Временный регламент взаимодействия территориальных органов Роснедра и ТФГИ** (Приказ Роснедра от 13.11.2010г. № 1336) предусматривает предоставление из ТФГИ информации о месторождениях и проявлениях для ведения ГКМ (Приложение № 1), без упоминания о паспорте ГКМ. Неясно, в каком виде должна передаваться информация и, что должно происходить дальше? Регламентом взаимодействия не предусмотрен и возврат информации

(паспортов ГКМ?) из Роснедр в ТФГИ. Каким образом ТФГИ будут информированы, что объект внесен в ГКМ или, что по нему произошли изменения? Вопросы без ответа.

5. **Временный регламент информационного взаимодействия Росгеолфонда и ТФГИ** (Приказ Роснедра от 01.04.2011г. №348). Здесь в приложении №1 (п.3.1) читаем: «Паспорта объектов государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, предоставленных недропользователями.» Не удивительно, что только в этом регламенте появилось упоминание о паспортах ГКМ, хотя этого нет ни в одном другом из указанных выше документов, включая Уставы ТФГИ. В этом заинтересован Росгеолфонд. А вот на основании какого документа недропользователи должны предоставлять паспорта, ответа нет.

6. Обратимся теперь к **Методическим рекомендациям**, подготовленным в 2012 г. Росгеолфондом, по итогам совещаний ТФГИ в 2011г.

В п.5.3.3 говорится, что «Административным регламентом по ведению ГКМ...» прописываются только административные процедуры исполнения Государственной функции по ведению ГКМ.

Все было хорошо, если бы в Регламенте было четко прописано, что при выполнении государственной функции работнику ТФГИ нужно следовать Инструкции по ведению ГКМ в части, не противоречащей Регламенту. К сожалению, этого нет. В регламенте, а это ведомственный документ, нет даже ссылки на инструкцию по ведению ГКМ. Возможно, это лишний раз подтверждает ее нелегитимность.

По сути дела, ссылаясь на Закон «О недрах» и Регламент, можно не составлять паспорта ГКМ, а предоставлять информацию в произвольной форме. Это, на первый взгляд, абсурдное высказывание подтверждает и ответ Росгеолфонда на вопрос: «Предполагается ли подкрепить нормативно-правовым документом предоставление организациями и предприятиями в ТФГИ паспортов учета ГКМ?»

Цитируем ответ авторов методических рекомендаций, полностью совпадающий с нашими замечаниями, сказанными выше:

«В Административном регламенте... паспорта ГКМ не упоминаются...». «На данном этапе подкрепить дополнительным нормативно-правовым документом представление организациями и предприятиями паспортов ГКМ не представляется возможным». Затем авторы ссылаются на Закон «О недрах», где также нет упоминаний о паспортах ГКМ.

В то же время, отвечая на вопрос (п.5.3.7) «Кто и как должен составлять паспорт ГКМ на разведанное и разрабатываемое до 1990 г. месторождение ПИ...», авторы, ссылаясь на пункт 4.1.2. Инструкции, уверенно отвечают, что это должен делать недропользователь. Извините, уважаемые. Распространить действие советской инструкции на капиталистические предприятия не возможно. Они составят паспорт ГКМ, только в том случае, если это прописано в лицензионном соглашении либо из дружеских побуждений. Обязать их составлять паспорта ГКМ, основываясь на положениях Инструкции, не получится.

В этом же разделе авторы, ссылаясь уже на п.4.1.3 Инструкции, разъясняют, что по месторождениям, запасы которых находятся в нераспределенном фонде, паспорта составляют ТФГИ. Или у нас какая-то другая Инструкция, или до Камчатки не дошли какие-то изменения к ней, но в указанном авторами пункте нет упоминания о ТФГИ (ТГФ). Там говорится о группах ГКМ организаций системы Мингео СССР, созданных специально для составления паспортов. Такая группа, созданная в Камчатской тематической экспедиции в 80-е годы, действительно была.

Понятно и объяснимо желание авторов методических рекомендаций как-то адаптировать Инструкцию к современным условиям. Но делать это следует, не трактуя ее положения, актуальные в прошлом веке, с позиций сегодняшнего дня, а изменяя ее на законных основаниях. Уверен, большинство работников ТФГИ, сталкивающихся с составлением паспортов ГКМ, и Камчатский филиал в этом - не исключение, хотели бы, чтобы эта Инструкция была действующей.

Хотелось бы добавить, что ни в одном из перечисленных документов нет упоминания о единой цифровой топооснове, на которой следует вести учёт объектов ГКМ.

В своем выступлении мы не затрагиваем ИС «Недра», в которую также вводятся данные ГКМ. Это тема других докладов. Отметим только, что ведение ИС «Недра» определено приказом Роснедр от 21.12.2009 г. № 1296, но инструкция по ее применению не утверждена никем. И она представляет собой скорее техническое руководство по работе с системой, с элементами методического пособия по заполнению форм, но не инструктивные требования.

Если мы хотим выбраться из этого нормативно-правового тупика, то необходимо в кратчайшие сроки:

1. Подготовить, согласовать и утвердить в Росстате форму паспорта ГКМ, сделав этот документ обязательным для всех недропользователей.
2. Внести изменения в Административный регламент по ведению ГКМ, тем более, что он уже не соответствует реалиям времени (хотя бы, в части платы за информацию).
3. Переработать и утвердить Инструкцию по ведению ГКМ.
4. Уточнить Регламент взаимодействия Роснедра и ТФГИ.
5. На период, пока новый Регламент и новая инструкция не будут переработаны и утверждены, необходимо издать приказ по Роснедра, разрешающий использовать Инструкцию по ведению ГКМ (1980г.) для учреждений и организаций Роснедра, выполняющих работы по государственному контракту.

Теперь несколько слов об **Инструкции по составлению и пополнению кадастра подземных вод**. В Методических рекомендациях ошибочно указан 1986 г., хотя на самом деле Инструкция утверждена в 1965 г. с дополнениями по письму Союзгеолфонда 1976 г. и изменениями по приказу Мингео СССР 1986 г.

Утверждение авторов Методических рекомендаций (5.3.1.), о том, что Инструкция надежно работает, и ее переработка не относится к числу первоочередных задач – не совсем корректно.

Начнем с того, что она просто морально устарела и не соответствует не только духу времени, но и ст. 30 Закона «О недрах». В ней нет четкого определения, что такое кадастр подземных вод. Данное в параграфе 1 Инструкции определение, что кадастр подземных вод является сводкой кратких сведений о естественных выходах подземных вод, буровых скважинах и горных выработках, вскрывших подземные воды, а также разъяснения в параграфе 5, о том, что является составными частями кадастра, не отражают сути кадастра подземных вод.

Она предписывает учитывать не подземные воды (месторождения, участки месторождений), а буровые на воду скважины, родники, шурфы, колодцы (см. параграф 2 Общих положений Инструкции). По сути дела, определяет учет технических сооружений и горных выработок, вскрывших подземные воды (родники – это уже поверхностные воды). Хотя в ст. 30 Закона «О недрах» говорится об учете кадастром именно месторождений и проявлений.

О том, что четкого понимания, что такое кадастр подземных вод, нет до сих пор, подтверждает п.3.2 Приложения к Временному регламенту взаимодействия ТФГИ и Росгеофонда, согласно которому ТФГИ представляют, цитируем: «кадастр подземных вод (?) и перечень буровых скважин с учетными карточками».

Так как же он выглядит этот кадастр, если он предоставляется вместе с учетными карточками? Аналогичный вопрос и ответ на него находим в п.5.3.22 Методических разъяснений: «Это совокупность учетных карточек, регистрационных карт и объяснительных записок (см. параграф 5 Инструкции). Но почему тогда в этом приложении в п.3.2 отдельно указывается кадастр, учетные карточки, а регистрационные карты и объяснительные записки уже в п.3.3? Кстати, именно этот пункт отражает суть Инструкции: «ведение кадастра буровых на воду скважин».

Нежелание Росгеофонда расстаться с устаревшими приемами учета уже привело к тому, что учет и баланс подземных вод будет создавать ВНИИ Геосистем (приказ Роснедра от 14.06.2012 г. № 685), а Росгеофонд по старинке будет учитывать утвержденные запасы подземных вод. Нам думается, что это будет дублирование работ, и они не должны финансироваться за счет средств бюджета.

Мы не напрасно упомянули здесь о том, что с этого года будет вестись учет и баланс подземных вод. Дело в том, что балансом будут учитываться именно месторождения (участки месторождений), а Росгеофонд настаивает на продолжении учета в кадастре буровых скважин. На любом месторождении подземных вод могут быть от одной до нескольких десятков буровых скважин. Каким образом каждая из них характеризует месторождение?

Кроме того, Инструкция ориентирована на бумажный учет карточек буровых скважин, предусматривает кальки-выкопировки их расположения; учет карточек и присвоение им номеров происходит в конце года, что явно противоречит современным требованиям к мониторингу. Существуют электронные карты, на которых можно показать скважину сразу же после завершения бурения. Тем более, что недропользователь не будет ждать конца года, когда его скважине присвоят кадастровый номер.

В Камчатском филиале давно ведется учет месторождений (участков месторождений) подземных вод, постоянно актуализируется размещенный на сайте атлас этих объектов. Разработаны и составляются паспорта (по аналогии с паспортами ГКМ) на месторождения (участки месторождений) пресных, минеральных и термальных вод.

И если Росгеофонд будет по-прежнему руководствоваться этой инструкцией, то, уверены, в ближайшее время появится организация, которая предложит современный метод ведения ГК подземных вод.

Видимо, не следует этого дожидаться, а срочно подготовить новую инструкцию по ведению кадастра подземных вод. Разработать и утвердить паспорта месторождений (участков месторождений) подземных вод, создать программу по их учету.

А существующая ныне база данных буровых на воду скважин будет дополнительным источником информации как кадастр скважин.

И нужно быстрее избавляться от предоставления информации на бумажных носителях. Применяя новейшие технологии, мы по-прежнему сохраняем рутинные формы отчетности.

Прошло 12 лет со дня создания ТФГИ, но за это время не выпущено ни одного инструктивно - методического документа по основным вопросам деятельности фондов, не пересмотрена ни одна ранее действующая инструкция. В 2005г. проводился опрос ТФГИ по оценке соответствия изданных ранее нормативных актов требованиям сегодняшнего дня. Опрос проведен, а реакции никакой.

В заключение хотелось бы сказать несколько слов об использовании программных средств. Для ТФГИ - обязательна ИС «Недра». Выше уже говорилось об ИС «Учет и баланс подземных вод», которую также будут вести ТФГИ. Баланс углеводородов настойчиво внедряет ГКЦ «Гекон». ВСЕГЕИ и «Аэрогеология» подготовили интерактивную карту недропользования РФ. ИС «Минерал» - аналог «Недра», ведут территориальные органы Роснедр. Всем требуется информация, все что-то внедряют. Кто и как координирует эту работу? Не случится ли так, что работники ТФГИ будут, простите за сравнение, как дятлы забивать данные в различные ИС, в большинстве своем, дублирующие друг друга?

Наше выступление не преследует цели кого-то уязвить. Все мы делаем одно дело. Поэтому нет смысла искать виноватых. Просто всем нам нужно оперативнее реагировать на запросы времени и быстрее исправлять ситуацию.

Очень хорошо, что вопросы деятельности ТФГИ активно обсуждаются с участием Роснедр и Росгеофонда. Теперь – главное, чтобы за этим последовали результаты.

Спасибо за внимание.

24.07.2012 г.