

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 ноября 2013 года № 49К (940) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка состояния и развития минерально-сырьевой базы, эффективности использования недр и формирования доходов федерального бюджета от ее использования, соблюдения природоохранного законодательства в период 2007-2012 годов»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Направить представления Счетной палаты открытому акционерному обществу «Объединенная угольная компания «Южкузбассуголь», открытому акционерному обществу «Гайский горно-обогажительный комбинат», закрытому акционерному обществу «Полюс».

Направить письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичу с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка состояния и развития минерально-сырьевой базы, эффективности использования недр и формирования доходов федерального бюджета от ее использования, соблюдения природоохранного законодательства в период 2007-2012 годов»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.2.13.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты, определяющие управление недропользованием; исполнение требований и условий лицензий; средства, направленные на геологическое изучение участков недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы, в том числе из федерального бюджета; реализация требований природоохранного законодательства; состояние минерально-сырьевой базы; структура доходов и расходов федерального бюджета в сфере недропользования; документы бухгалтерской, ведомственной и статистической отчетности.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Федеральное агентство по недропользованию (г. Москва) (по запросу); Департамент по недропользованию по Центральному федеральному округу (г. Москва) (по запросу); Департамент по недропользованию по Южному федеральному округу (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону) (по запросу);

Управление по недропользованию по Республике Северная Осетия - Алания (Республика Северная Осетия - Алания, г. Владикавказ) (по запросу); Департамент по недропользованию по Уральскому федеральному округу (г. Екатеринбург); управление по недропользованию по Челябинской области (г. Челябинск) (по запросу); Управление по недропользованию по Ханты-Мансийскому автономному округу (г. Ханты-Мансийск) (по запросу); Управление по недропользованию по Ямало-Ненецкому автономному округу (Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Салехард) (по запросу); Департамент по недропользованию по Сибирскому федеральному округу (Новосибирская область, г. Новосибирск) (по запросу); Управление по недропользованию по Красноярскому краю (Красноярский край, г. Красноярск) (по запросу); управление по недропользованию по Кемеровской области (Кемеровская область, г. Кемерово); Департамент по недропользованию по Приволжскому федеральному округу (Нижегородская область, г. Нижний Новгород) (по запросу); управление по недропользованию по Оренбургской области (Оренбургская область, г. Оренбург) (по запросу); федеральное государственное унитарное научно-производственное предприятие «Российский федеральный геологический фонд» (г. Москва) (по запросу); федеральное бюджетное учреждение «Территориальный фонд геологической информации по Уральскому федеральному округу» (Свердловская область, г. Екатеринбург) (по запросу); федеральное бюджетное учреждение «Территориальный фонд геологической информации по Сибирскому федеральному округу» (Новосибирская область, г. Новосибирск) (по запросу); федеральное бюджетное учреждение «Территориальный фонд геологической информации по Южному федеральному округу» (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону) (по запросу); федеральное бюджетное учреждение «Территориальный фонд геологической информации по Приволжскому федеральному округу» (Нижегородская область, г. Нижний Новгород) (по запросу); федеральное бюджетное учреждение «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых» (г. Москва) (по запросу); Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (г. Москва) (по запросу); департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Сибирскому федеральному округу (Новосибирская область, г. Новосибирск) (по запросу); управление Росприроднадзора по Кемеровской области (Кемеровская область, г. Кемерово) (по запросу); управление Росприроднадзора по Красноярскому краю (Красноярский край, г. Красноярск) (по запросу); департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Уральскому федеральному округу (Свердловская область, г. Екатеринбург) (по запросу); управление Росприроднадзора по Свердловской области (Свердловская область, г. Екатеринбург) (по запросу); управление Росприроднадзора по Челябинской области (Челябинская область, г. Челябинск) (по запросу); управление Росприроднадзора по Ханты-Мансийскому автономному округу (г. Ханты-Мансийск) (по запросу); управление Росприроднадзора по Ямало-Ненецкому автономному округу (Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Салехард) (по запросу); департамент Федеральной службы по надзору в сфере

природопользования по Южному федеральному округу (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону) (по запросу); управление Росприроднадзора по Республике Северная Осетия - Алания (Республика Северная Осетия - Алания, г. Владикавказ) (по запросу); департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приволжскому федеральному округу (Нижегородская область, г. Нижний Новгород) (по запросу); управление Росприроднадзора по Оренбургской области (Оренбургская область, г. Оренбург) (по запросу); Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Москва) (по запросу); Уральское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Свердловская область, г. Екатеринбург) (по запросу); Северо-Уральское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Тюменская область, г. Тюмень) (по запросу); Приуральское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Республика Башкортостан, г. Уфа) (по запросу); Южно-Сибирское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Кемеровская область, г. Кемерово) (по запросу); Енисейское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Красноярский край, г. Красноярск) (по запросу); Межрегиональное технологическое управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Москва) (по запросу); открытое акционерное общество «Полюс Золото» (г. Москва) (по запросу); закрытое акционерное общество «Полюс» (Красноярский край, г. Красноярск); открытое акционерное общество «Уральская горно-металлургическая компания» (Свердловская область, г. Верхняя Пышма) (по запросу); открытое акционерное общество «Гайский горно-обогатительный комбинат» (Оренбургская область, г. Гай); открытое акционерное общество «Электроцинк» (Республика Северная Осетия - Алания, г. Владикавказ) (по запросу); закрытое акционерное общество «Русская медная компания» (Свердловская область, г. Екатеринбург) (по запросу); открытое акционерное общество «Александринская горнорудная компания» (Челябинская область, пос. Нагайбакский) (по запросу); открытое акционерное общество «Горно-металлургическая компания «Норильский никель» (Красноярский край, г. Дудинка) (по запросу); открытое акционерное общество «Кузбасская топливная компания» (Кемеровская область, г. Кемерово) (по запросу); открытое акционерное общество «Объединенная угольная компания «Южкузбассуголь» (Кемеровская область, г. Новокузнецк); открытое акционерное общество «Сургутнефтегаз» (Ханты-Мансийский автономный округ, г. Сургут) (по запросу); общество с ограниченной ответственностью «ИнвестОйл» (Ханты-Мансийский автономный округ, г. Сургут) (по запросу); открытое акционерное общество «Евраз-руда» (Кемеровская область г. Таштагол) (по запросу); общество с ограниченной ответственностью «ЕвразХолдинг» (г. Москва) (по запросу).

Срок проведения контрольного мероприятия: со 2 июня по 29 октября 2013 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Изучить государственное управление недропользованием, состояние и перспективы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации.

Цель 2. Проанализировать использование государственных средств на геологическое изучение недр, воспроизводство минерально-сырьевой базы (далее - МСБ) и эффективность их расходов. Формирование доходов федерального бюджета от использования государственного фонда недр.

Цель 3. Провести анализ эффективности использования недропользователями федеральной собственности государственного фонда недр и соблюдения природоохранного законодательства.

Цель 4. Провести анализ выполнения мероприятий по противодействию коррупции.

Проверяемый период деятельности: 2007-2012 годы.

Результаты контрольного мероприятия

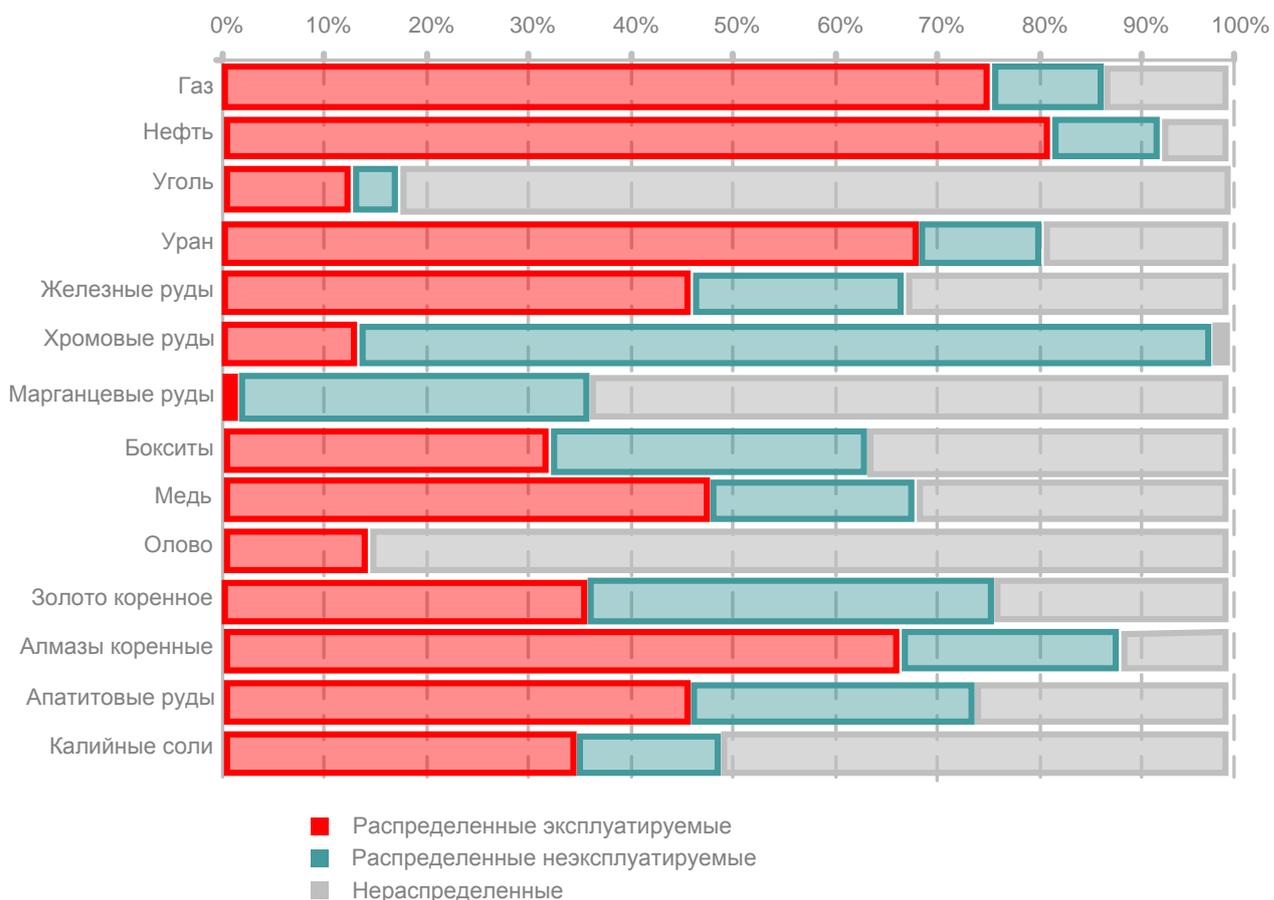
Цель 1. Определить состояние и перспективы развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации, государственного управления недропользованием

Минерально-сырьевая база Российской Федерации на протяжении многих десятилетий является основой российской экономики. Становление современной системы недропользования, пришедшей на смену советской системе в начале 90-х годов прошлого века, привело к разделению фонда недр страны на несколько частей, характеризующихся разным качеством, имеющих различную ликвидность, в разной степени вовлеченных в хозяйственный оборот.



В настоящее время значительная часть разведанных запасов основных видов полезных ископаемых уже распределена по лицензионным соглашениям. При этом в эксплуатации находится лишь часть (по некоторым видам сырья - не очень большая) распределенного фонда недр.

Структура балансовых запасов категорий АВС₁ некоторых видов полезных ископаемых Российской Федерации (в процентах) представлена на рисунке:



На сегодняшний день Россия располагает 146 видами полезных ископаемых, из которых 29 отнесены к стратегическим.

Стратегией развития геологической отрасли до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 1039-р, геологическая отрасль определена базовой составляющей экономики страны и обеспечивает минерально-сырьевую, энергетическую и экономическую безопасность Российской Федерации.

В проверяемом периоде развитие минерально-сырьевой базы Российской Федерации осуществлялось в рамках Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья (далее - ДГП). С принятием государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» на 2013-2020 годы (далее - ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов»), утвержденной рас-

поряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2013 года № 436-р, развитие воспроизводства МСБ осуществляется в рамках указанной госпрограммы. Под воспроизводством понимается компенсация добычи приростом запасов полезных ископаемых.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) ежегодно размещает на своем официальном сайте государственный доклад о состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации за соответствующий год, который является официальным документом Министерства.

Согласно данным Минприроды России, в Российской Федерации оценка состояния МСБ твердых полезных ископаемых (далее - ТПИ) осуществляется в соответствии с классификацией запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых, утвержденной приказом Минприроды России от 11 декабря 2006 года № 278, а нефти и горючих газов - в соответствии с классификацией запасов и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов, утвержденной приказом Минприроды России от 1 ноября 2005 года № 298.

В соответствии с методическими рекомендациями по применению классификации запасов и прогнозных ресурсов нефти и горючих газов подразделение месторождений (залежей) осуществляется по фазовому состоянию, величине извлекаемых запасов и сложности геологического строения без отражения качественных показателей, что не позволяет объективно оценить их стоимость.

В результате отражения запасов в соответствии с российской классификацией по количественным показателям Россия располагает доказанными запасами нефти, позволяющими занять 3 место в мире, в то время как, по данным зарубежных источников (Oil and gas journal, BP Statistical review of world energy), Россия располагает запасами, соответственно, 8,3 млрд. т и 12,1 млрд. т нефти. Ввод в действие новой классификации запасов и ресурсов, учитывающей экономические параметры, позволит компаниям и государству работать в одном информационном пространстве и строить взаимосогласованные прогнозы развития отрасли.

В настоящее время используется следующая градация месторождений по видам полезных ископаемых: углеводородное сырье; твердые полезные ископаемые; подземные воды; общераспространенные полезные ископаемые.

Запасы подсчитываются и учитываются, а прогнозные ресурсы оцениваются всеми недропользователями по каждому виду полезных ископаемых и направлениям их возможного промышленного использования.

Запасы подсчитываются по месторождениям (участкам) на основании результатов геологоразведочных и эксплуатационных работ, выполненных в процессе их изучения и промышленного освоения, а именно: как промышленные запасы категории АВС₁ и предварительно оцененные запасы категории С₂.

Прогнозные ресурсы определяются в целом по бассейнам, рудным районам, узлам, полям, рудопроявлениям, флангам и глубоким горизонтам месторождений, исходя из благоприятных геологических предпосылок и обоснованной ана-

логии с известными месторождениями, а также по результатам геологосъемочных, геофизических и геохимических работ, и по степени их обоснованности подразделяются: P1, P2, P3 - для твердых полезных ископаемых; Д1, Д2, Д3 - для углеводородов.

Под воспроизводством минерально-сырьевой базы понимается компенсация добычи полезных ископаемых приростом их запасов.

По состоянию на 1 января 2013 года на Государственном балансе запасов полезных ископаемых (далее - ГБЗ), составляемом ФГУНПП «Росгеолфонд», состоят:

- 137 видов твердых полезных ископаемых;
- 4 вида углеводородов (нефть, горючий газ (растворенный в нефти), горючий газ (свободный + газовая шапка) и конденсат) (далее - УВ);
- 3 вида углей (бурый, каменный и антрацит);
- 2 вида теплоэнергетических вод (термальная вода и пароводяная смесь).

В проверяемом периоде в результате их добычи, потерь, разведки, переоценки и списания состояние запасов полезных ископаемых (далее - ПИ) изменялось и имело как положительную, так и отрицательную динамику.

Твердые полезные ископаемые (с учетом углей) (140 видов)

Анализ данных государственных балансов запасов ТПИ показал, что в проверяемом периоде остались неизменными промышленные запасы и запасы категории С₂ по 25 видам полезных ископаемых, или немногим более 18 % от общего количества твердых полезных ископаемых.

Уменьшились запасы 62 видов полезных ископаемых, или более 45 % от общего количества, в том числе: запасы хромдиоксида - на 60 %, запасы асбеста для специальных изделий - на 61 %. Более чем на 20 % уменьшились промышленные запасы нефрита (28,7 %), жадеита (22,7 %) и турмалина (25,3 процента).

Наряду с уменьшением запасов по указанным видам полезных ископаемых увеличились запасы 34 видов, или 25 %, в том числе: аметиста - на 400 %, ванадия - на 72,7 %, стекольного сырья - на 23,4 %. При этом воспроизводство МСБ (компенсация добычи приростом запасов) было обеспечено лишь для 23 видов ТПИ (или 25 %) из 93 видов добываемых полезных ископаемых: ванадия, гипса, вольфрама, золота, меди, угля, урана, молибдена и других полезных ископаемых.

В соответствии с данными Государственного баланса запасов в проверяемом периоде объемы добычи по 50 видам ТПИ уменьшились, а по 38 видам ТПИ - увеличились.

Больше всего сократились объемы добычи по 3 видам полезных ископаемых (мышьяка - на 98 %, дунита - на 94 %, вермикулита - на 47 %), увеличились - по 2 видам (мусковита мелкозернистого - на 77,3 %, цеолитов - на 95,7 %). Объемы добычи флогопита сократились на 100 %. Увеличение объемов добычи

более чем на 100 % прослеживается по таким видам ТПИ, как брусит, гипс поделочный и минеральные краски.

В проверяемом периоде не производилась добыча высокоглиноземного сырья, серы самородной, сердолика, обсидиана и лазурита.

По отдельным полезным ископаемым геологоразведочные работы (далее - ГРР) проводились в весьма ограниченных объемах либо не проводились совсем (соли, фосфаты, особо чистый кварц, бентонит и другие).

В проверяемом периоде разведано 1809 новых месторождений ТПИ, из которых 516 месторождений драгоценных металлов и камней, или более 28 %, и 742 месторождения строительных камней, цементного и стекольного сырья, камней облицовочных и глин, или 41 процент.

При этом суммы переоцененных запасов превышают объемы разведанных запасов по 15 видам ТПИ (11 процентов).

Таким образом, при современном уровне добычи Российская Федерация обеспечена запасами важнейших твердых полезных ископаемых: алмазов - на 43 года; золота - на 47 лет; железных руд - на 298 лет; меди - на 109 лет; никеля - на 76 лет; платиноидов - на 98 лет; серебра - на 57 лет; урана - на 216 лет; угля - на 898 лет.

Запасы углеводородов: нефть, горючий газ (растворенный в нефти), горючий газ (свободный + газовая шапка) и конденсат

Анализ запасов углеводородов показывает, что доказанные запасы углеводородов сосредоточены в 8 федеральных округах и на континентальном шельфе Российской Федерации.

На сегодняшний день 96 % запасов и 84 % прогнозных ресурсов нефти России сосредоточены на суше. При этом 95 % всех разведанных запасов переданы недропользователям.

Прирост промышленных запасов (ABC₁) нефти в проверяемом периоде составил 6 %, или 1024,5 млн. т; запасов категории C₂ - 19 %, или 1722,8 млн. т. Уровень воспроизводства составил более 100 процентов.

Данные ГБЗ свидетельствуют о приросте запасов нефти, из которых прирост за счет открытия новых месторождений и залежей составляет 15-20 %, или 412,1-549,5 млн. т от объемов добычи.

Прирост же остальных запасов обусловлен либо доразведкой запасов месторождений, либо переоценкой запасов с увеличением коэффициентов извлечения нефти (далее - КИН).

Сокращение объемов прироста обусловлено уменьшением объемов проведения геологоразведочных работ - поисково-разведочного бурения. Одной из основных причин сокращения объемов их проведения является высокая обеспеченность вертикально интегрированных нефтяных компаний (далее - ВИНК) запасами разрабатываемых горизонтов, которые составляют от 17 (ОАО «Сургутнефтегаз») до 39 лет (ОАО «ТНК-ВР Холдинг»).

Как показала проверка, ведущие нефтегазовые и горнодобывающие компании, обладающие высокой обеспеченностью запасами, воздерживаются от инвестирования ранних стадий геологоразведочных работ в связи с высоким уровнем геологических и экономических рисков.

Повышение эффективности использования имеющейся сырьевой базы (ввод в эксплуатацию неразрабатываемых залежей, вовлечение в разработку неэксплуатируемых месторождений, внедрение современных технологий нефтедобычи в целях увеличения КИН) позволит значительно увеличить уровень добычи нефти.

Как показала проверка, ряд крупнейших месторождений нефти и газа Волго-Уральского и Западно-Сибирского регионов находится на стадии падающей добычи.

Анализ показал, что в проверяемом периоде объемы добычи нефти (в частности, в Ханты-Мансийском автономном округе) снижались в среднем на 1,5 % в год.

Основными причинами снижения объемов добычи явились:

- невовлечение в добычу значительной части разведанных запасов, что обусловлено освоением только 82 % месторождений;
- на осваиваемых месторождениях есть неразрабатываемые залежи;
- неоптимальные темпы отбора (менее 1 %) при разработке многих месторождений;
- невыполнение недропользователями условий лицензионных соглашений в части объемов добычи, что обусловило недопоступление в федеральный бюджет значительных средств.

Наряду с указанными запасами нефти Россия обладает уникальными газовыми ресурсами, значительная часть которых сконцентрирована в месторождениях на севере Западной Сибири.

В проверяемом периоде промышленные запасы (ABC_1) горючего газа (растворенного в нефти) увеличились на 6,1 %, или на 82439 млн. куб. м; запасы категории C_2 увеличились на 26,9 %, или на 292992 млн. куб. м. Уровень воспроизводства составил более 100 процентов.

Прирост промышленных запасов (ABC_1) горючего газа (свободный + газовая шапка) составил 2,6 %, или 1262830 млн. куб. м; запасов категории C_2 - 1,3 %, или 262745 млн. куб. м. Уровень их воспроизводства составил 100 процентов.

Промышленные запасы (ABC_1) конденсата также увеличились на 5,1 %, или на 101181 тыс. т, запасы конденсата категории C_2 уменьшились на 4,9 %, или на 73769 тыс. т. Уровень воспроизводства (компенсация добычи приростом запасов) также составил 100 процентов.

Таким образом, исходя из текущих данных, разведанные запасы нефти и газа позволяют Российской Федерации в течение более 40 лет сохранять ведущее положение в мире по добыче указанных видов полезных ископаемых.

Теплоэнергетические воды (термальные воды и пароводяные смеси)

Анализ состояния теплоэнергетических вод показал, что в проверяемом периоде промышленные запасы (ABC_1) термальных вод уменьшились на 0,6 %, или на 1808 тыс. куб. м/сутки; запасы категории C_2 также уменьшились на 0,7 %, или на 2100 тыс. куб. м/сутки. Уровень их воспроизводства обеспечен только для 0,47 % добытых запасов.

Состояние запасов пароводяной смеси показывает, что промышленные запасы (ABC_1) увеличились на 21,5 %, или на 11,7 тыс. т/сутки; запасы категории C_2 также увеличились на 14,6 %, или на 9,8 тыс. т/сутки. Однако воспроизводство (компенсация добычи приростом запасов) пароводяной смеси не обеспечено.

Одним из показателей, характеризующих состояние минерально-сырьевой базы, является состояние запасов стратегических видов минерального сырья.

Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования предусмотрены разработка мер по формированию необходимых и достаточных объемов складских запасов стратегических видов минерального сырья, а также своевременное и регулярное финансирование из средств федерального бюджета геологических исследований, проводимых в интересах обороны и безопасности страны, в целях прогнозирования, выявления и оценки минерально-сырьевых ресурсов в малоизученных районах, поиска и разведки стратегических видов минерального сырья.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 января 1996 года № 50-р к стратегическим видам полезных ископаемых были отнесены 29 видов минерального сырья (нефть, природный газ и 27 видов ТПИ), сведения о 10 из них составляют государственную тайну, в том числе о нефти, растворенном в нефти газе, а также 8 ТПИ (никель, кобальт, тантал, ниобий, бериллий, литий, редкие земли иттриевой группы и особо чистое кварцевое сырье).

По состоянию на 1 января 2013 года в соответствии с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 569 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 210», сведения только о 8 полезных ископаемых составляют государственную тайну.

Анализ состояния запасов стратегических видов полезных ископаемых показывает, что запасы по 10 видам стратегических ПИ уменьшились.

При этом значительное их сокращение наблюдается по 3 видам стратегических ТПИ: хром (48,6 %), бокситы (11,2 %), алмазы (2,7 %). По 9 видам стратегических ТПИ имел место незначительный прирост запасов.

Наименьшую обеспеченность по некоторым стратегическим видам ТПИ составили: алмазы россыпные - 17 лет, золото (россыпное) - 19,5 лет, платиноиды (россыпные) - 7,5 лет, наибольшую - олово (3272 года), титан (2391 год) и каолин (555 лет).

По ряду месторождений стратегически важных полезных ископаемых добыча не компенсируется приростом запасов.

В ходе контрольного мероприятия также установлено, что в соответствии со статьей 2.2 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее - Закон Российской Федерации «О недрах») в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых предусматривается формирование федерального фонда резервных участков недр. Однако только 1 июля 2013 года постановлением Правительства Российской Федерации № 552 «О формировании федерального фонда резервных участков недр» был установлен порядок формирования данного фонда.

Как показала проверка, в проверяемом периоде за счет федерального бюджета выполнялись работы только по 17 видам стратегических ТПИ, или по 58 % от их общего количества, что не обеспечивает выполнения мероприятий по формированию необходимых и достаточных объемов складских запасов стратегических видов минерального сырья, определенных Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования.

Проверка состояния минерально-сырьевой базы в федеральных округах также показала наличие ряда негативных факторов, представляющих риски для динамического развития отдельного региона и страны в целом.

Так, в Уральском федеральном округе:

- отсутствует отвечающая современным требованиям геолого-картографическая основа.

Изученность территории Уральского федерального округа характеризуется крайней неравномерностью. Наиболее изученной является горно-складчатая часть (так называемый «открытый Урал»), а наименее изученной - восточные районы Западно-Сибирской плиты. Причем с юга на север также имеет место снижение степени изученности территории;

- многие месторождения полезных ископаемых находятся на стадии падающей добычи.

Согласно данным Департамента по недропользованию по Уральскому федеральному округу (далее - Уралнедра), при проведении проверки в 2012 году у 39 предприятий из 83, или в 47 % случаев, наблюдалось падение уровня добычи по отношению к 2007-2011 годам, в том числе по следующим видам полезных ископаемых: уголь, хромовые руды, бокситы, медь, цинк, никель, платина, серебро, глины огнеупорные. При этом наибольший спад наблюдается по хромовым рудам (17,2 %), бокситам (19,2 %), никелю (29,2 %);

- добыча большинства полезных ископаемых в течение ряда лет не компенсируется приростом запасов ни на эксплуатируемых, ни на новых месторождениях.

Из 21 вида твердых полезных ископаемых только по 6 видам ТПИ отмечается превышение прироста запасов по отношению к добыче.

По остальным видам данный показатель составлял от 3,1 (бокситы) до 94,6 % (железные руды), а по 3 видам ТПИ воспроизводство равнялось нулю.

Проверкой также установлено сокращение минерально-сырьевой базы в Свердловской области. Добыча запасов минерального сырья не компенсируется приростом (разведкой) новых месторождений.

Так, в 2003-2011 годах воспроизводство составляло: по железным рудам - 1,2 % от добычи, по бокситам - 7,9 %, по меди - 63 %, по никелю - 4,7 %, по цинку - 33 %, по золоту - 57 %, по платиноидам - 106 %, по серебру - 51 %. Значительно уменьшились объемы ГРР по многим видам сырья. Темпы добычи минерального сырья опережали темпы прироста балансовых запасов: по железным рудам - в 74 раза, по меди - в 1,5 раза, по бокситам - в 10,4 раза, по золоту - в 2,2 раза.

Особая ситуация сложилась в Свердловской области с энергетическим углем. По причине невысокого качества сырья и низкой рентабельности область вынуждена ежегодно завозить от 7 млн. до 12 млн. т угля для теплоэлектростанций из Казахстана и Кузбасса. Доля потребления местного сырья составляет менее 7 процентов.

В Сибирском федеральном округе:

- из 35 полезных ископаемых, состоящих на государственном балансе на территории Кемеровской области, в проверяемом периоде по 10 полезным ископаемым:

не осуществлялась добыча полезных ископаемых по причине отсутствия участков недр с указанными полезными ископаемыми (кроме талька) в распределенном фонде недр;

не проводились ГРР за счет средств федерального бюджета;

- в проверяемом периоде по 18 полезным ископаемым отмечается уменьшение запасов в результате их добычи при отсутствии прироста и воспроизводства, что связано с:

добычей полезных ископаемых;

непроведением недропользователями ГРР за счет собственных средств в границах распределенных участков недр с целью прироста запасов полезного ископаемого.

Проверка показала, что реализация долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, утвержденной приказом МПР России от 15 мая 2006 года № 112, дала значительные результаты по приросту прогнозных ресурсов полезных ископаемых по углеводородному сырью, твердому топливу, металлам, золоту, алмазам и другим полезным ископаемым. Вместе с тем анализ комплекса материалов, отражающих состояние МСБ в ряде регионов Российской Федерации, свидетельствует о наличии ряда негативных факторов, представляющих риски для динамичного развития экономики страны:

- отсутствует отвечающая современным требованиям геолого-картографическая основа по ряду перспективных регионов России, сдерживающая проведение опережающих прогнозно-минералогических исследований;

- многие месторождения стратегически важных полезных ископаемых находятся на стадии падающей добычи (ряд крупнейших месторождений нефти и газа Волго-Уральского и Западно-Сибирского регионов, россыпные месторождения золота);

- добыча большинства полезных ископаемых в течение ряда лет не компенсируется приростом запасов ни на эксплуатируемых, ни на новых объектах;

- приближаются сроки исчерпания эксплуатируемых рентабельных запасов некоторых ликвидных полезных ископаемых - золота коренного (2015 год), нефти (2022 год), олова и платины (2018 год);

- по интенсивно добываемым полезным ископаемым существенно сократился «поисковый задел», произошла убыль активных прогнозных ресурсов, практически отсутствует резерв объектов, на которых возможно получение существенных приростов запасов в ближайшие годы - нефть, золото, платина, никель, медь, бор, плавиковый шпат (флюорит);

- фонд недропользования практически полностью передан добывающим компаниям;

- добыча ряда полезных ископаемых в значительной мере монополизирована, что ограничивает конкуренцию в недропользовании;

- ведущие нефтегазовые и горнодобывающие компании, обладающие высокой обеспеченностью текущей добычи запасами, переданными в лицензионное пользование, воздерживаются от финансирования ранних стадий ГРП в связи с высоким уровнем геологических и экономических рисков, так как действующая система лицензирования в сфере недропользования не обеспечивает необходимых условий для повышения инвестиционной привлекательности ГРП;

- в нераспределенном фонде недр велика доля запасов и месторождений, освоение которых экономически нецелесообразно;

- полные циклы ГРП (от обнаружения перспективных площадей до открытия месторождений с приростом запасов) имеют продолжительность от 5 до 15 лет при непрерывном ведении работ и устойчивом финансировании, которые в последние годы не обеспечивались и привели к закреплению негативных факторов;

- по отдельным полезным ископаемым ГРП проводились в весьма ограниченных объемах либо не проводились совсем (соли, фосфаты, особо чистый кварц, бентонит и другие).

Проверка показала, что Минприроды России до настоящего времени не исполнило пункт 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 494-р по организации работ по реализации Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования в части анализа и оценки перспектив внутреннего потребления, экспорта, импорта

минерального сырья и разработке предложений по покрытию дефицита соответствующего вида минерального сырья.

В проверяемом периоде Роснедра располагали данными о потребности экономики в минеральном сырье (по 22 видам металлургического и химического сырья), представленными Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации (до августа 2008 года).

При этом потребность ряда отраслей промышленности покрывается за счет импорта как сырья, так и изделий (руды марганца, титана, хрома, олова, тантала, ниобия, циркония и других ископаемых).

Данные оперативного учета запасов полезных ископаемых в проверяемом периоде являлись неполными в связи с непредставлением в установленном порядке информации организациями-недропользователями.

В проверяемом периоде постановка запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса регулировались приказами Минприроды России:

- от 15 декабря 2006 года № 286 «Об утверждении порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса»;

- от 14 июля 2009 года № 207 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по недропользованию исполнения государственной функции по ведению государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, осуществлению в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса»;

- от 6 сентября 2012 года № 265 «Об утверждении порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса».

В соответствии с названным порядком запасы полезных ископаемых подлежат списанию с государственного запаса без проведения государственной экспертизы на основании актов о списании запасов, утверждаемых Роснедрами и органом государственного горного надзора, и данных ежегодной государственной отчетности организаций, осуществляющих их добычу.

Однако в нарушение подпункта 5 статьи 22 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» значительная часть недропользователей (до 49 %) не представляет во ФГУНПП «Росгеолфонд» достоверные данные о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Анализ перспектив развития минерально-сырьевой базы России показал, что приоритетные направления государственной политики в сфере развития минерально-сырьевой базы в проверяемом периоде определялись на основе долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства

минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, утвержденной приказом Минприроды России от 16 июля 2008 года № 151.

В соответствии с ДГП выбор сценариев развития отечественного минерально-сырьевого комплекса, темпов роста добычи каждого из 50 полезных ископаемых, включенных в ДГП, а также объемов погашения их запасов до 2020 года и соответствующих темпов компенсации добычи воспроизводством запасов основывался на индикаторах «Энергетической стратегии России» (2002 год), данных Минпромэнерго России (2004, 2007 годы), ФЦП «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» (2001 год), проекта долгосрочного прогноза роста российской экономики (2004 год), а также проекта концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (2008 год).

Принятой ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов» приоритетные направления в сфере развития МСБ были конкретизированы и определены как:

- оценка нефтегазового ресурсного потенциала и его локализация в пределах Восточно-Сибирской, Западно-Сибирской нефтегазоносных провинций и континентального шельфа Российской Федерации; выявление новых зон нефтегазоаккумуляции и новых нефтегазоносных горизонтов в добывающих регионах;

- локализация прогнозных ресурсов, прирост запасов углей, большей частью высокосортных коксующихся и энергетических, превышающий прогнозируемые объемы добычи, в угольных бассейнах и на месторождениях Печорского бассейна, Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока; создание новых сырьевых баз для открытой добычи на территории Ханты-Мансийского автономного округа и в Дальневосточном федеральном округе;

- поиски и оценка богатых и комплексных месторождений урана для отработки горным способом, выявление новых ресурсов урана в рентабельных для отработки высокоэффективным способом скважинного подземного выщелачивания гидротермальных месторождениях в Курганской области, Забайкалье и Калмыкии;

- и другие направления в сфере развития МСБ.

Таким образом, в проверяемом периоде перспективы и направления развития МСБ были определены долгосрочной государственной программой изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России только для 50 полезных ископаемых, включенных в программу.

Совершенствование системы государственного управления в сфере недропользования

Основные направления совершенствования системы управления минерально-сырьевым комплексом и государственным фондом недр России были определены Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 494-р.

В соответствии со статьей 35 Закона Российской Федерации «О недрах» основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр.

Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и государственного надзора.

Приказом Минприроды России от 29 сентября 2009 года № 315 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр» был утвержден административный регламент Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр.

В целях совершенствования системы государственного управления в сфере недропользования Минприроды России осуществляло координацию действий заинтересованных органов исполнительной власти по реализации проектов: «Состояние выполнения программы геологического изучения и предоставления в пользование месторождений углеводородного сырья Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия)», «Освоение углеводородного сырья Арктической зоны Северо-Западного федерального округа», «Техногенные месторождения полезных ископаемых», «Минерально-сырьевая база редких и редкоземельных металлов: перспективы развития и освоения» и других.

В целях реализации полномочий по государственному регулированию отношений недропользования Роснедрами и его территориальными органами в проверяемом периоде было выдано 14772 лицензии на геологическое изучение, разведку, оценку и добычу полезных ископаемых, аннулировано по различным основаниям 13509 лицензий.

В соответствии с приказом Роснедр от 19 января 2006 года № 28 создана комиссия по рассмотрению вопросов о досрочном прекращении права пользования участками недр, деятельность которой осуществляется в соответствии с приказом Минприроды России от 29 сентября 2009 года № 315 «Об утверждении административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи,

оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр».

Анализ материалов, представленных Роснедрами, показал, что за период с 2007 по 2011 год комиссией рассмотрены и приняты решения по материалам Росприроднадзора в отношении 493 лицензионных соглашений (лицензиатов).

По результатам рассмотрения материалов о нарушениях условий лицензионных соглашений комиссией было принято решение о досрочном прекращении права пользования участками недр в отношении 113 лицензиатов, или 1/4 от общего количества.

Цель 2. Проанализировать использование государственных средств на геологическое изучение недр, воспроизводство минерально-сырьевой базы и эффективность их расходов. Формирование доходов федерального бюджета от использования государственного фонда недр

В соответствии с пунктом 4 постановления Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию» одной из основных функций Федерального агентства по недропользованию является проведение геологического изучения недр на территории Российской Федерации и континентальном шельфе Российской Федерации.

Геологическое изучение недр в период с 2007 по 2012 год проводилось в рамках ДГП.

Средства федерального бюджета расходовались на проведение ранних стадий геологоразведочных работ (региональное геологическое изучение недр и прогнозирование полезных ископаемых, а также поисковые работы), так как из-за их нерентабельности привлечение финансовых средств из внебюджетных источников не представлялось возможным.

Проведение последующих стадий ГРП (оценочные работы, разведка месторождений и эксплуатационная разведка) осуществлялось (и осуществляется) за счет средств недропользователей, получивших право пользования недрами по результатам проведенных аукционов.

Проверка показала, что полные циклы ГРП (от обнаружения перспективных площадей до открытия месторождений с приростом запасов) при непрерывном ведении работ и устойчивом финансировании имеют в основном продолжительность от 5 до 15 лет или более.

За период с 2007 по 2012 год объем финансирования ГРП за счет различных источников вырос с 165 млрд. рублей до 252 млрд. рублей, или более чем на 52 %. При этом финансирование ГРП за счет средств федерального бюджета

выросло с 19,7 млрд. рублей до 27,1 млрд. рублей, или более чем на 37 %. Доля затрат федерального бюджета в общем объеме затрат на ГРП уменьшилась с 11,9 % до 10,7 процента.

В 2012 году государственные инвестиции в воспроизводство МСБ составили 0,2 % от расходной части федерального бюджета на 2012 год.

При этом при недостатке бюджетных средств на проведение ГРП до 10 % указанных средств было использовано на оплату: научно-исследовательских работ (выполнявшихся как ГРП); работ, относящихся к функциям Роснедр; работ, не относящихся к ГРП и другим работам в области геологического изучения недр, а также сопутствующих работ, которые не относятся к коду 74.20.2 Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, принятого приказом Ростехрегулирования от 22 ноября 2007 года № 329-ст.

Объем финансирования ГРП за счет федерального бюджета представлен на графике:



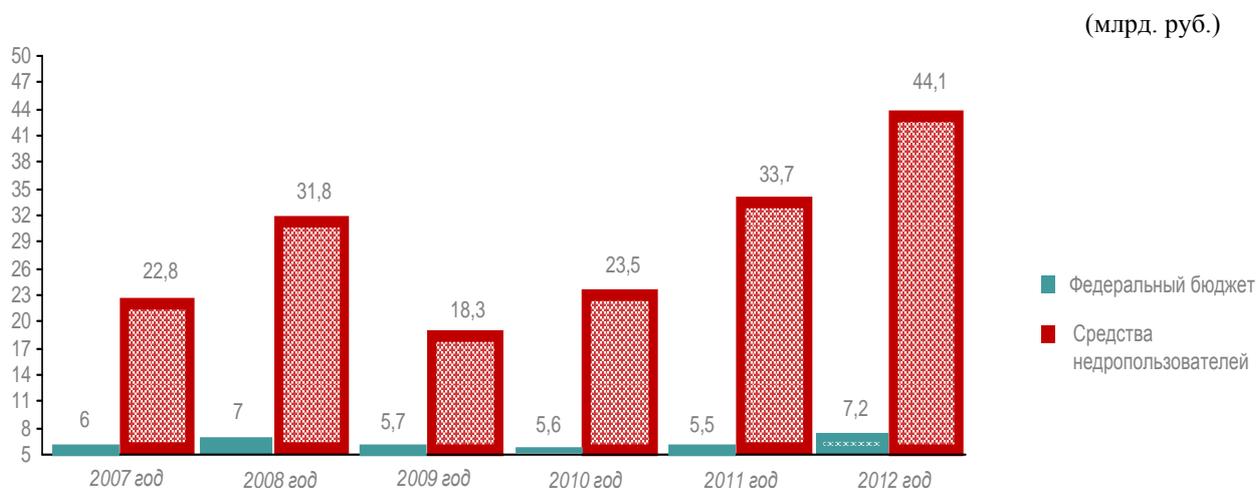
Структурой расходов федерального бюджета на геологоразведочные работы предусмотрены расходы на: ГРП по твердым полезным ископаемым, ГРП по углеводородам, ГРП общегеологического и специального назначения, ГРП по подземным водам, прочие геологоразведочные работы.

Анализ данной структуры с 2007 по 2012 год показал, что ежегодные расходы на ГРП по углеводородам и твердым полезным ископаемым составляют около 2/3 от общего объема расходов федерального бюджета на геологоразведочные работы.

Объемы финансирования геологоразведочных работ по ТПИ в рамках воспроизводства МСБ в проверяемый период представлены в следующей таблице:

	(млрд. руб.)						
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Всего
Средства федерального бюджета	6,1	7,0	5,7	5,6	5,5	7,2	37,1
Собственные средства недропользователя	22,8	31,8	18,3	23,5	33,7	44,1	174,2
Итого	28,9	38,8	24,1	29,1	39,2	51,3	211,4

Динамика финансирования геологоразведочных работ по ТПИ представлена на диаграмме:

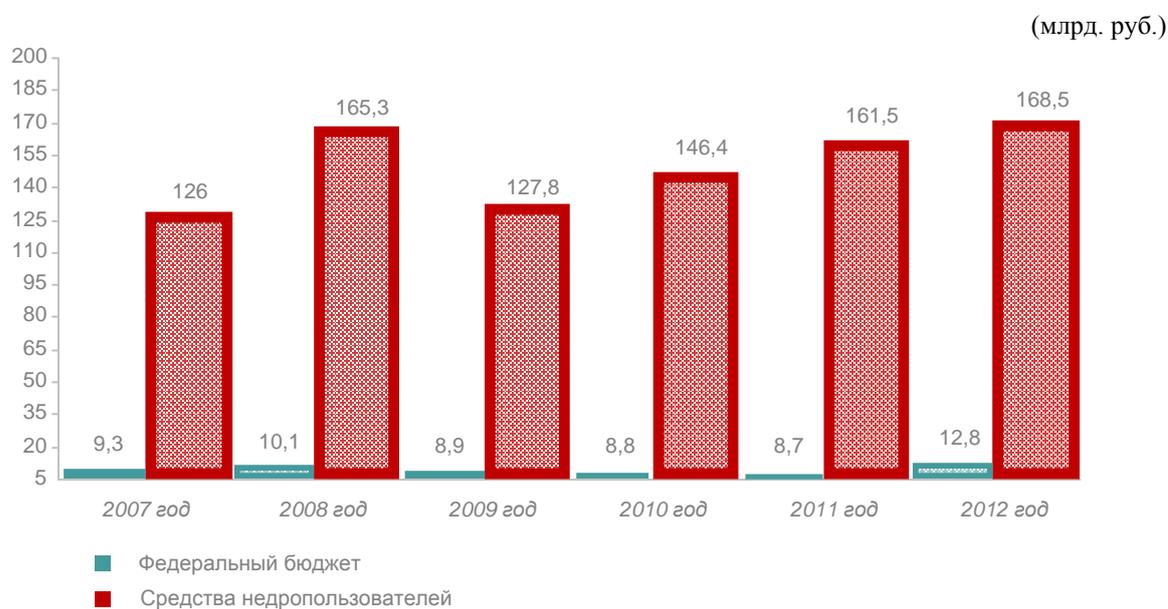


Объемы финансирования геологоразведочных работ по УВС в проверяемом периоде представлены в таблице:

(млрд. руб.)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Всего
Средства федерального бюджета	9,3	10,1	8,9	8,8	8,7	12,8	58,6
Собственные средства недропользователя	126,0	165,3	127,8	146,4	161,5	168,5	895,5
Итого	135,3	175,4	136,7	155,2	170,2	181,3	954,1

Динамика финансирования геологоразведочных работ по УВС в проверяемом периоде представлена на диаграмме:



При этом при указанном росте объема средств федерального бюджета на ГРР в проверяемом периоде более чем на 37 % Роснедра ежегодно ограничиваются достижением результата ГРР, в основном, в форме локализованных прогнозных ресурсов, а не приростом запасов.

Так, согласно подпункту 5.2.1 Положения о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 293, на Роснедра возложены полномочия по организации государственного геологического изучения недр, в задачи которого согласно статье 36.1 Закона Российской Федерации «О недрах» входят поиск и оценка месторождений полезных ископаемых, результатом проведения которых согласно пункту 3.2.4 положения о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (твердые полезные ископаемые), утвержденного распоряжением МПР России от 5 июля 1999 года № 83-р, должна являться оценка промышленного значения месторождения с подсчетом всех или большей части запасов по категории С₂.

Однако согласно докладам о результатах и основных направлениях деятельности Роснедр основными геологическими результатами работ в проверяемом периоде явились локализованные прогнозные ресурсы углеводородного сырья, твердого топлива, уранового сырья, железа, золота и обеспечен прирост геологической изученности территории и континентального шельфа страны.

За счет средств недропользователей финансировались геологоразведочные работы на участках недр, право пользования которыми было предоставлено им по результатам проведенных аукционов.

Так, в 2008 году финансирование ГРП ТПИ за счет средств недропользователей достигло почти 32 млрд. рублей, что на 40 % выше показателя предыдущего года и в 2,5 раза больше значения 2006 года.

В 2009 году затраты недропользователей на геологоразведку составили лишь 18,3 млрд. рублей, или на 42 % меньше, чем в 2008 году. В 2010 году затраты на ГРП увеличились до 23,5 млрд. рублей. В 2011 году показатель 2009 года был превышен почти вдвое и составил 33,7 млрд. рублей. В 2012 году объемы финансирования составили 44,1 млрд. рублей.

Всего в проверяемом периоде за счет недропользователей были профинансированы ГРП ТПИ в общем объеме 174,2 млрд. рублей, или в 4,7 раза больше, чем за счет средств федерального бюджета.

За счет недропользователей также были профинансированы ГРП по углеводородам в общем объеме 895,5 млрд. рублей, или в 15,3 раза больше, чем за счет средств федерального бюджета.

В результате проведения ГРП за счет средств недропользователей были разведаны новые месторождения или новые залежи.

Сведения о количестве новых месторождений полезных ископаемых, разведанных и поставленных на государственный учет в проверяемом периоде, представлены в таблице:

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Твердые полезные ископаемые	63	218	188	235	284	291
Углеводородное сырье	63	70	73	44	54	54

Вместе с тем прирост запасов, полученный добывающими компаниями в результате выполнения геологоразведочных работ за счет собственных средств, не обеспечивает компенсацию запасов добытых полезных ископаемых или воспроизводство минерально-сырьевой базы. ГРР осуществляются в целях последующей добычи полезных ископаемых в рамках заключенных с Роснедрами или его территориальными органами лицензионных соглашений.

В целях реализации прав на пользование недрами нераспределенного фонда недр в проверяемом периоде Федеральным агентством по недропользованию было объявлено 4716 аукционов (конкурсов).

Данные по аукционам (конкурсам) приведены в таблице:

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Всего
Всего аукционов и конкурсов за календарный год	1097	483	403	961	909	863	4716
Состоялись:							
ТПИ	446	75	26	314	311	327	1499
УВС	174	140	70	71	72	62	589
Не состоялись:							
ТПИ	282	75	89	308	323	272	1349
УВС	152	180	205	261	181	178	1157
Отменены:							
ТПИ	22	12	6	5	16	19	80
УВС	21	1	7	2	6	5	42

Как следует из приведенных данных, в проверяемом периоде не состоялось 2506 аукционов (конкурсов), или 53,1 процента.

Основной причиной большинства несостоявшихся аукционов и конкурсов является ухудшение качества выставляемых на аукционы (конкурсы) участков недр вследствие исчерпания поискового задела - участков недр, подготовленных для проведения оценочных и разведочных работ, а также расположение ряда участков недр в слабо освоенных районах с неразвитой транспортно-энергетической инфраструктурой.

Проверка показала, что при проведении аукционов (конкурсов) в период с 2007 по 2012 год имели место нарушения требований законодательных и нормативных правовых актов по вопросам организации и проведения аукционов (конкурсов) со стороны территориальных управлений по недропользованию.

Так, выборочный анализ итогов проведения аукционов и конкурсов показал, что действующая в Роснедрах и его территориальных органах система реализации прав пользования участками недр неэффективна и некорректна. Существующий порядок расчета стартового размера разового платежа при проведении аукционов несет в себе высокую коррупционную составляющую.

Анализ аукционов 2012 года свидетельствует, что более 60 % аукционов проведены с двумя участниками, по итогам «борьбы» которых за получение права пользования недрами состоялся лишь один шаг аукциона (как правило, 5 процентов).

В частности, выборочной проверкой аукционной документации, подготовленной управлением по недропользованию по Кемеровской области, было ус-

тановлено, что из 20 состоявшихся в 2012 году аукционов 17 аукционов, или 85 % общего количества, проведено при наличии только двух участников и с одним шагом аукциона от стартового разового платежа.

В ходе анализа документации аукционов, во время проведения которых имело место увеличение размера разового платежа лишь на один шаг аукциона, установлены факты подачи заявок и участия в одном аукционе одних и тех же лиц, что может содержать коррупционные признаки.

Так, в 2011 году в аукционах на предоставление права пользования участками недр «Южно-Воронцовский», «Сербишная» и «Васильевский» принимали участие ЗАО «Золото Северного Урала» и ЗАО «Серебро Магадана». Эти общества являются аффилированными по отношению к управляющей организации ОАО «Полиметалл Управляющая компания».

Аукционы на право пользования указанными участками недр состоялись с одним шагом аукциона (10 процентов).

В нарушение пункта 6 методики расчета минимального (стартового) размера платежа за пользование недрами, утвержденной приказом Минприроды России от 30 сентября 2008 года № 232, Уралнедра при наличии на участке недр нескольких видов полезных ископаемых неправомерно рассчитало минимальный стартовый размер разового платежа за пользование недрами без учета запасов полезных ископаемых всех категорий в соответствии с Государственным балансом запасов полезных ископаемых, а также прогнозных ресурсов полезных ископаемых, содержащиеся на участке недр.

Так, при проведении 24 ноября 2010 года аукциона по предоставлению права пользования с целью геологического изучения, разведки и добычи полиметаллов и рудного золота на Хабунинском проявлении в Свердловской области Уралнедра сделан был расчет только по меди, в то время как выставленный участок недр обладал следующими ресурсами полезных ископаемых (по категории РЗ): руда - 1155 тыс. т, медь - 18,4 тыс. т, цинк 23,7 тыс. т, золото - 1263 кг, серебро - 11,6 тонны.

В ходе выборочной проверки также установлены факты некорректного составления Уралнедрами расчетов размеров минимального стартового платежа по причине применения средних цен на единицу полезного ископаемого, которые были ниже установленных Роснедрами.

Так, средняя цена, примененная Уралнедрами при расчетах минимального (стартового) размера платежа на рассыпное золото в верховьях Ключевого Лога (аукцион от 12 августа 2010 года), составляла 1003,38 рубля, что ниже цены на золото, установленной Роснедрами, на 261,96 рубля, или на 26,1 процента.

В результате указанных нарушений минимальный стартовый платеж был определен в меньшем размере, что обусловило недопоступление значительных средств в доходы федерального бюджета.

Проверка показала, что существующий порядок расчета стартового размера разового платежа для проведения аукционов не дает объективную картину о реальной стоимости передаваемых в пользование участков недр.

О завышенном размере рассчитанного Роснедрами размера стартового платежа может свидетельствовать тот факт, что в 2012 году из объявленных 940 аукционов не состоялось 514, или 54,7 процента.

Некорректность применения расчетов подтверждает и то, что в результате проведенных аукционов конечная цена аукциона превышает первоначальный размер в десятки раз.

Так, размер стартового платежа на получение права пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи силикатно-никелевых руд Точильногорского месторождения в Уральском федеральном округе составил 1000,0 млн. рублей. Однако по результатам аукциона (302 шага аукциона размером в 10 %) определена цена в размере 30900,0 млн. рублей и определен победитель - ООО «Горнодобывающая компания «Голд».

В ходе контрольного мероприятия выявлены факты внесения изменений в условия лицензионных соглашений после проведения аукционов.

Так, вышеуказанной компании ООО «Горнодобывающая компания «Голд» Уралнедрами выдана лицензия на право пользования недрами СВЕ 02362 ТР со сроком действия до 1 июля 2017 года.

Уже в декабре 2011 года в лицензионное соглашение были внесены изменения в части продления срока действия лицензии до 2021 года, изменения сроков завершения разведки месторождения и предоставления технико-экономического обоснования постоянных кондиций и геологического отчета с подсчетом запасов силикатно-никелевых руд и попутных полезных ископаемых на государственную экспертизу с января 2011 года на январь 2014 года.

Согласно лицензионному соглашению за невыполнение условий указанного соглашения предусмотрено досрочное прекращение лицензии. Однако вместо досрочного расторжения соглашения Уралнедрами внесены корректирующие изменения в условия соглашения, что указывает на наличие коррупционных признаков.

Аналогичные факты выявлены также при проверке иных территориальных подразделений Роснедр.

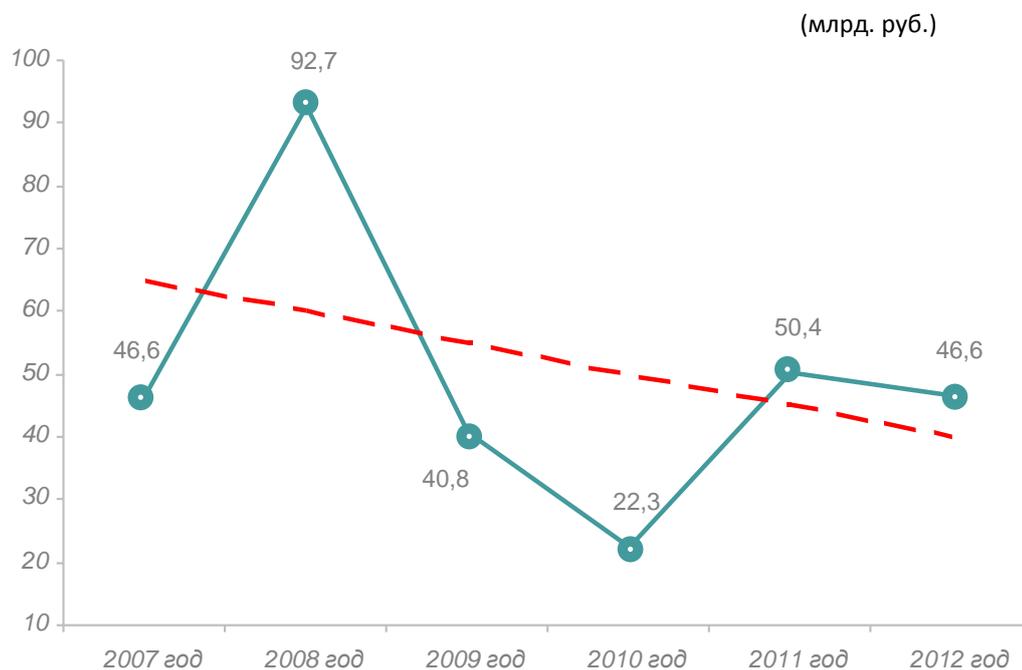
Так, в 2012 году в Амурской области итоговый размер платежа за участок недр россыпного золота «Ручей Буколь» превысил первоначальный в 25 раз, в Республике Саха (Якутия) по участку недр «р. Тимптон» - в 33 раза, по участку «руч. Ыныкчан» - в 924 раза, по участку «руч. Полуденный» - в 808 раз, в Красноярском крае (участок «Янготойский») - в 181 раз, по участку «Карабула» - в 323 раза, в Магаданской области (участок «р. Берелех») - в 52 раза, во Владимирской области (участок «Сельское поле») - в 3 раза, в Иркутской области (участок «Кийский») - в 8 раз, в Свердловской области (участок «Старо-Кривчанское») - в 9 раз.

При этом следует отметить и значительный рост размеров осуществляемых платежей. Так, в Ненецком автономном округе (участок «Янгарейский») при стартовом размере разового платежа 29 млн. рублей размер разового платежа за

право пользования участком недр по результатам аукциона составил 2711,5 млн. рублей, или в 93 раза больше; по участку «Сибрягинский» - при стартовом размере 3 млн. рублей размер платежа по результатам аукциона составил 1801,8 млн. рублей, или в 600 раз больше; по участку «Верхнеянгарейский» - при стартовом размере 15 млн. рублей размер платежа по результатам аукциона составил 1815 млн. рублей, или в 121 раз больше.

По результатам проведения Роснедрами или его территориальными органами аукционов недропользователи осуществляли разовые платежи (бонусы).

Сведения об объемах разовых платежей (бонусов) за период с 2007 по 2012 год представлены на графике:



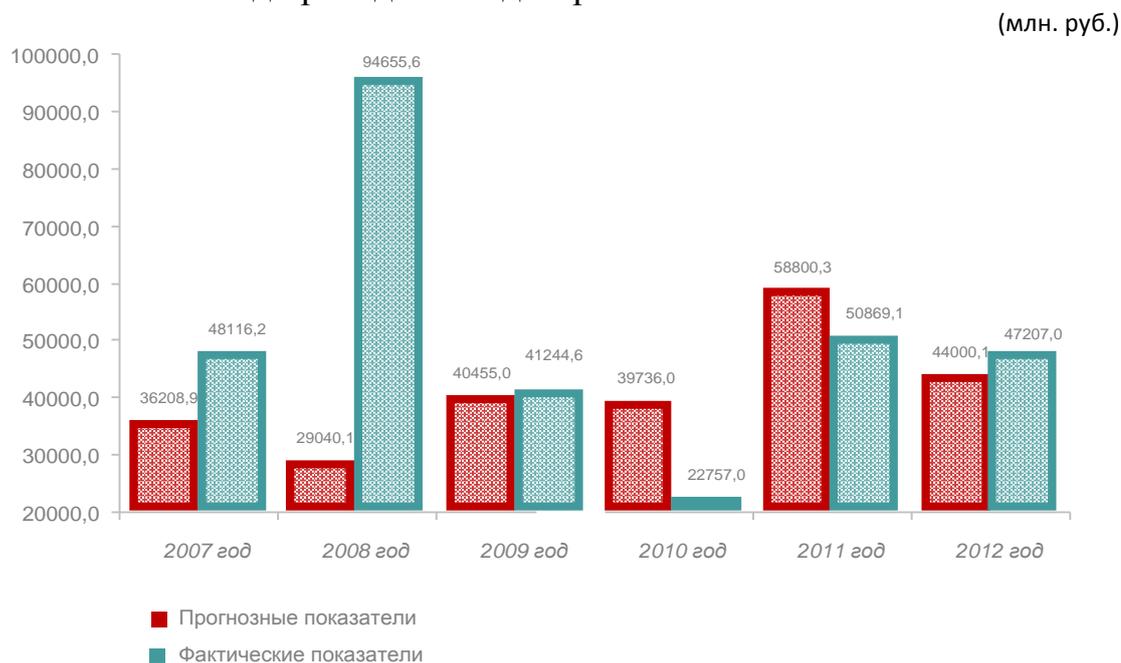
Как показывает график, в проверяемом периоде объем суммарных разовых платежей (бонусов) по итогам аукционов (конкурсов), поступивших в федеральный бюджет, снижался.

Всего за период с 2007 по 2012 год в федеральный бюджет было перечислено в форме платежей за пользование недрами 304,8 млрд. рублей.

Анализ динамики соотношения объемов прогнозных и фактических платежей за недропользование, ежегодно поступавших в федеральный бюджет в период с 2007 по 2012 год, показал, что практически во всем проверяемом периоде (за исключением 2010 и 2011 годов) фактические объемы платежей за пользование недрами превышали прогнозны величины.

При этом максимальное превышение было достигнуто в 2008 году - 65615,5 млн. рублей, а минимальное - в 2009 году в объеме 0,79 млн. рублей. В 2010 и 2011 годах объемы фактических доходов соответствовали прогнозным показателям.

Динамика соотношения объемов прогнозных и фактических платежей за период с 2007 по 2012 год приведена на диаграмме:



В проверяемом периоде к фактическим доходам федерального бюджета за пользование недрами были отнесены:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на территории Российской Федерации по месторождениям и участкам недр (кроме участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, общераспространенных полезных ископаемых или участков недр местного значения) в размере 288141,3 млн. рублей (94,5 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- плата за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на территории Российской Федерации - в размере 416,5 млн. рублей (0,14 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о представляемых в пользование участках недр (кроме участков недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участков недр местного значения, а также участков недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых) - в размере 1159,2 млн. рублей (0,38 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), при пользовании недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за ее пределами на территориях, находящихся под

юрисдикцией Российской Федерации, - в размере 11258,6 млн. рублей (3,69 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- плата за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации и за ее пределами на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, - в размере 3,9 млн. рублей (менее 0,001 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- прочие платежи при пользовании недрами (за исключением платежей при пользовании недрами по участкам недр, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участкам недр местного значения) - в размере 1038,3 млн. рублей (0,34 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- прочие доходы от оказания платных услуг получателями средств федерального бюджета и компенсации затрат федерального бюджета - в размере 2302,8 млн. рублей (0,76 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- доходы от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением имущества федеральных автономных учреждений), в части реализации основных средств по указанному имуществу - в размере 0,2 млн. рублей (0,00007 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба, зачисляемые в федеральный бюджет, - в размере 60,1 млн. рублей (0,02 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- государственная пошлина за совершение действий, связанных с лицензированием, с проведением аттестации в случаях, если такая аттестация предусмотрена законодательством Российской Федерации, зачисляемая в федеральный бюджет, - в размере 48,0 млн. рублей (менее 0,02 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- прочие государственные пошлины за государственную регистрацию, а также за совершение прочих юридически значимых действий, в том числе за выдачу разрешения на застройку площадей залегания полезных ископаемых, а также на размещение в местах их залегания подземных сооружений в пределах горного отвода - в размере 4,6 млн. рублей (0,002 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- плата, взимаемая при исполнении государственной функции по проведению экспертизы проектов геологического изучения недр, - в размере 414,0 млн. рублей (0,14 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- плата за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на территории Российской Федерации (сумма платежа (перерасчеты, недоимка и задолженность по соответствующему платежу, в том числе по отмененному) - в размере 0,1 млн. рублей (0,00003 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- плата за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на территории Российской Федерации (прочие поступления) - в размере 0,1 млн. рублей (0,00003 % от общего объема платежей за пользование недрами);

- доходы, поступающие в порядке возмещения расходов, понесенных в связи с эксплуатацией федерального имущества, - в размере 1,9 млн. рублей (0,0006 % от общего объема платежей за пользование недрами).

Таким образом, наибольшую долю (94,5 %) из всего объема платежей за недропользование, перечисленных в федеральный бюджет в период с 2007 по 2012 год, составили разовые платежи за пользование недрами. Наименьшую - объем платы за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на территории Российской Федерации.

Выборочная проверка порядка показала, что территориальный орган Уралнедра в проверяемом периоде обеспечил поступление в доходы федерального бюджета 1520,2 млн. рублей. Прогноз поступлений осуществлялся исходя из количества участков недр, выставляемых на аукционы (конкурсы) в проверяемом периоде.

Из предусмотренных предварительным прогнозным перечнем 39 аукционов и конкурсов в 2010-2012 годах состоялось только 14, или 35,9 % от предусмотренных перечнем. Невыполнение планируемых показателей по аукционам или конкурсам снижает фактические объемы поступлений по данному коду бюджетной классификации доходов.

В течение отчетных периодов первоначально утвержденные сметы (прогнозы) доходов федерального бюджета неоднократно корректировались в сторону уменьшения или увеличения. Так, в 2009 году произошло уменьшение объемов от первоначально утвержденных почти в 400 раз, а в 2010 году уточненный прогноз доходов был увеличен в 600 раз по сравнению с первоначальным. Экономическое обоснование вносимых изменений отсутствует, что нарушает принцип достоверности бюджета, определенный статьей 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ, в части реалистичности расчета доходов.

Цель 3. Провести анализ эффективности использования недропользователями федеральной собственности государственного фонда недр и соблюдения природоохранного законодательства

Выборочная проверка выполнения условий лицензионных соглашений показала, что основными видами нарушений, допущенных недропользователями при использовании государственного фонда недр, являлись:

- несоблюдение объемов добычи полезных ископаемых:

ОАО «ОУК «Южкузбассуголь»:

объемы добычи каменного угля на участке Ерунаковского месторождения составили от 0,3 % до 4,1 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

в 2007-2011 годах не осуществлена добыча каменного угля на Кушеяковском каменноугольном месторождении, в 2012 году добыча составила 1 тыс. т, или 0,06 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

объемы добычи каменного угля на Байдаевском каменноугольном месторождении, филиал «Шахта Абашевская», составили от 0,25 до 48,4 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

ЗАО «Полюс»:

объемы добычи золота на Олимпиадинском месторождении составили: первичная руда - от 85,2 % до 117,4 %, окисленная руда в 2007 году - 176,4 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

объемы добычи золота на Благодатном месторождении составили от 66,1 до 115,2 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

объемы добычи золота на месторождении Титимухта составили от 68,7 до 130,3 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

объемы добычи золота на Тырыдасном месторождении известняков составили от 61,8 до 142,3 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

объемы добычи золота на Широкинском месторождении гранитов составили от 15 до 233,3 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

ОАО «Гайский ГОК»:

объемы добычи руды на Гайском медноколчеданном месторождении в 2007-2010 годах составили от 4,3 до 7,8 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

объемы добычи руды на месторождении «Осеннее» в 2008 году составили от 49 до 133 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

объемы добычи руды на Северо-Ириклинском месторождении известняка в 2007-2009 годах составили от 29,5 до 42,5 % от объема, установленного лицензионным соглашением;

ОАО «ОУК «Южкузбассуголь»:

В результате несоблюдения условий лицензионных соглашений по годовым объемам добычи в бюджетную систему Российской Федерации в 2007-2012 годах (расчетно) недопоступили значительные средства в виде налога на добычу полезных ископаемых в объеме 2466026,1 тыс. рублей, в виде налога на прибыль - в объеме 17721491,34 тыс. рублей;

- несоблюдение иных условий лицензионных соглашений:

В нарушение Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 года № 118, в 2009-2013 годах осуществлена добыча полезных ископаемых в Гайском подземном руднике по проекту, не согласованному с ЦКР - ТПИ Роснедр;

работы по ликвидации карьеров № 1 и № 3 и последующей рекультивации их земель не проводятся, проекты не разработаны;

- несоблюдение сроков сдачи документов:

срок сдачи отчета по подсчету запасов по лицензии КРР 12068 БЭ установлен 30 сентября 2007 года, фактически документ утвержден 5 декабря 2007 года;

сдача технологического проекта отработки месторождения (Титимухта, 2007 год) по лицензии КРР 12068 БЭ (с дополнением) установлена 30 сентября 2008 года, фактически документ утвержден 4 марта 2010 года.

При проведении контрольного мероприятия установлены факты несовершенства нормативно-правового регулирования платежей недропользователей за негативное воздействие на окружающую среду в Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 16 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» негативное воздействие на окружающую среду является платным.

Нормативы платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344).

При проведении проверок в рамках указанного контрольного мероприятия были выявлены случаи, когда организации, имеющие стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ, осуществляли выбросы загрязняющих веществ, которые не входят в перечень, утвержденный приложением № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344. При этом к указанным выбросам организациями применялась ставка платы за негативное воздействие на окружающую природную среду в размере 0 рублей.

Вследствие того, что перечень не охватывает всех наименований загрязняющих веществ, а установленные по ним нормативы платы за выброс 1 т загрязняющих веществ отсутствуют, консолидированный бюджет Российской Федерации недополучает до 46 % платы (расчетно) за негативное воздействие на окружающую среду по выбросам вредных веществ в атмосферный воздух стационарными источниками.

При проведении проверок установлено, что субъекты экономической деятельности, осуществляющие как добычу полезных ископаемых, так и их переработку, используют различные подходы при отнесении предприятий к добывающей либо перерабатывающей промышленности при осуществлении платы за негативное воздействие на окружающую среду (размещение отходов произ-

водства), в результате чего существенно занижаются размеры указанных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации.

Часть недропользователей, осуществляющих добычу и переработку полезных ископаемых, применяет норматив платы 0,4 рубля за размещение 1 т отходов производства, используя для определения норматива платы классификацию по осуществлению видов деятельности (добыча руд), определенную Общероссийским классификатором видов экономической деятельности ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1), утвержденным постановлением Госстандарта России от 6 ноября 2001 года № 454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД», и относя предприятие к объектам добывающей промышленности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 нормативы платы за размещение отходов V класса опасности дифференцированы в зависимости от вида деятельности, в процессе которого они образовались.

В соответствии с указанным постановлением Правительства Российской Федерации применяется норматив платы 0,4 рубля за 1 т размещения отходов V класса опасности добывающей промышленности и 15 рублей за 1 т размещения отходов V класса опасности перерабатывающей промышленности.

Аналогичная ситуация сложилась в деятельности ЗАО «Полюс», которое при осуществлении платежей за негативное воздействие на окружающую природную среду в расчетах платы за размещение отходов использовало норматив платы 0,4 рубля за 1 т размещенной хвостовой пульпы, образованной в результате извлечения золота из коренных руд.

Установленные приложением № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 нормативы платы за размещение отходов V класса опасности дифференцированы в зависимости от вида деятельности предприятий, в производственном процессе которых образовались отходы. Однако в указанном документе отсутствуют четкие и исчерпывающие критерии отнесения предприятий к добывающей или перерабатывающей промышленности.

ЗАО «Полюс» на основании статьи 1 Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», дающей понятие «добыча драгоценных металлов» как процесс извлечения драгоценных металлов из коренных (рудных) месторождений, что и является основным производственным процессом названного предприятия, относит себя к предприятиям добывающей промышленности. Лигатурное золото, получаемое с применением различных технологий извлечения, направляется для дальнейшей переработки (обогащения) на аффинажные фабрики.

Однако в настоящее время существуют различные документы уполномоченных органов, отличающиеся в части толкования критериев отнесения предприятий к добывающей или перерабатывающей промышленности.

Так, в письме Ростехнадзора от 26 декабря 2008 года № НФ-48/1400 «О применении нормативов платы за негативное воздействие на окружающую среду» отходы, образованные в результате преобразования материала, сырья в процессе работы в какой-либо продукт, изготовления чего-либо из какого-либо материала, сырья, относятся к отходам перерабатывающей промышленности и при расчете платы за размещение указанных отходов применяется норматив платы 15 рублей за 1 тонну.

Также, согласно письму Ростехнадзора от 21 ноября 2005 года № АМ-17-1960, если организация, помимо добычи полезных ископаемых, осуществляет дальнейшую переработку добытого полезного ископаемого (обогащение, технологический передел, химическое превращение), отходы V класса опасности, образующиеся при указанной переработке, облагаются по нормативу 15 рублей за 1 тонну.

Однако в письме от 22 марта 2011 года № 11-30/4196 «О нормативах потерь полезных ископаемых при добыче», рассматривая вопрос о правомерности применения норматива потерь полезных ископаемых при добыче драгоценных металлов, Минприроды России указало, что в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» первичная переработка драгоценных металлов (получение сплава Доре) относится к добыче драгоценных металлов.

Также в письме ФНС России от 4 сентября 2013 года № АС-4-3/15780 «Об определении вида добытого полезного ископаемого при добыче драгметаллов», согласованном с Минфином России и доведенном до нижестоящих налоговых органов и налогоплательщиков, указано, что исходя из совокупности понятия добычи драгоценных металлов, данного Федеральным законом № 41-ФЗ и классификацией этого вида деятельности в ОК 029-21, следует, что получение из указанного минерального сырья концентратов, содержащих драгметаллы, рассматривается как неотъемлемая часть процесса добычи драгоценных металлов и, следовательно, относится непосредственно к виду добычных работ.

В результате несовершенства нормативных правовых актов, регулирующих нормы платы за размещение отходов предприятиями, осуществляющими добычу и переработку драгоценных металлов, добычные компании осуществляют плату за размещение отходов переработки по нормативам, установленным для добычных предприятий, в результате чего размеры платежей сокращаются в 37,5 раза.

В ходе проверки также установлено, что в нормативах платы за размещение отходов производства и потребления, установленных постановлениями Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 и от 1 июля 2005 года № 410, отсутствуют понятия и определения «специализированный полигон» и «промышленная площадка», позволяющие недропользователям при размещении на них отходов применять понижающий коэффициент 0,3. Нормативные правовые акты, устанавливающие названные понятия и определения, также отсутствуют.

В соответствии с пунктом 3.1 заключения Минэкономразвития России от 17 января 2013 года «Об экспертизе Постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 года № 74 «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» существует необходимость конкретизации самого понятия «промышленная площадка», неоднократно используемого в санитарных нормах.

Однако часть недропользователей использует значение понижающего коэффициента 0,3 в отношении размещения отходов производства, складированных во внешних отвалах, хвостохранилищах за пределами границ горного отвода, на арендованных земельных участках и за пределами источника негативного воздействия.

В результате отсутствия в нормативных актах вышеуказанных понятий размер платы за размещение отходов занижается на 70 % и консолидированный бюджет Российской Федерации недополучает значительный объем неналоговых доходов - плату за негативное воздействие на окружающую природную среду.

Проверка расчетов платы ОАО «Гайский ГОК» за размещение отходов добычи рудных полезных ископаемых (слабоминерализованных пород околорудной зоны месторождения «Осеннее») показала, что согласно разделу 3 «Паспорта опасного отхода» проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (далее - ПНООЛР) ОАО «Гайский ГОК» 2005 года (номер по перечню 29), отходы при добыче рудных полезных ископаемых (слабоминерализованные породы околорудной зоны месторождения «Осеннее», код ФККО 3450000000000), имеют IV класс опасности.

Указанный класс опасности отхода был подтвержден расчетом (приложение № 28 «Расчет класса опасности» к ПНООЛР).

В соответствии с заключением управления по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по Оренбургской области от 29 ноября 2006 года № 01-Ж-11-7692 ПНООЛР был утвержден и утверждены лимиты на размещение отходов. Дополнением к заключению сроки действия лимитов на размещение указанных отходов были продлены 19 декабря 2007 года, 10 декабря 2008 года, 21 декабря 2009 года, 21 декабря 2010 года. Срок действия лимитов установлен до 1 января 2012 года.

Согласно документам ОАО «Гайский ГОК» в расчетах платы за размещение отходов добычи рудных полезных ископаемых в числе других указывало слабоминерализованные породы околорудной зоны месторождения «Осеннее» как отходы V класса опасности.

По данным маркшейдерской службы общества, за период с 2007 по 2012 год образовалось 4038,2 тыс. т слабоминерализованных отходов.

В соответствии с нормативами платы за размещение отходов производства и потребления, установленными приложением № 1 к постановлению Правитель-

ства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 1 июля 2005 года № 410), плата по нормативу для отхода IV класса опасности в размере 248,4 рубля за 1 т за 2007-2011 годы должна была составить 779580,0 тыс. рублей. Фактическая же оплата по нормативу для отходов V класса опасности в размере 0,4 рубля за 1 т составила 1255,4 тыс. рублей. В результате ОАО «Гайский ГОК» в 2007-2011 годах осуществило плату за размещение указанных отходов на 778324,6 тыс. рублей меньше (расчетно), чем предусмотрено вышеуказанными нормативами.

Согласно пояснениям ОАО «Гайский ГОК» претензии (иски) со стороны Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по вопросу достоверности осуществления расчетов платы за негативное воздействие на окружающую среду не предъявлялись, что может свидетельствовать о наличии коррупционных признаков.

Проверка правильности расчетов и осуществления платежей ОАО «Гайский ГОК» за размещение отходов показала следующее. Во исполнение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1994 года № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» был издан совместный приказ от 22 декабря 1995 года Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации № 525 и Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству № 67. Пунктом 1 вышеуказанного приказа были утверждены Основные положения о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, согласно которым территориальные органы Минприроды России и Роскомзема в пределах своей компетенции могут давать разъяснения по вопросам рекультивации нарушенных земель.

В соответствии с решением Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2011 года № ГКПИ11-594 на основании пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» во взаимосвязи с пунктом 1.2 инструктивно-методических указаний по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденных Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 26 января 1993 года, Минприроды России наделено правом конкретизировать применение базовых нормативов платы за загрязнение окружающей природной среды, коэффициентов, учитывающих экологические факторы, и коэффициентов индексации платы в связи с изменением уровня цен, установленных Правительством Российской Федерации, но не наделено правом устанавливать дополнительные коэффициенты.

В связи с указанным постановлением и согласно разъяснениям, данным в письме Минприроды России от 13 апреля 2011 года № 12-44/5717 «Об использовании отходов производства и потребления для рекультивации карьерных выемок и искусственно созданных полостей», рекультивация карьерных выемок и искусственно созданных полостей с использованием отходов производства и потребления фактически является захоронением (размещением) отходов.

Согласно подпункту 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» проектная документация объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов I-V класса опасности, является объектом государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Как показала проверка, экологическая экспертиза федерального уровня в отношении проекта «Горнотехническая рекультивация карьера № 2 с использованием флотохвостов обогатительной фабрики» Гайского района не проводилась. Государственная экологическая экспертиза данного проекта, проведенная Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Оренбургской области (заключение от 23 августа 2004 года № 289-Э), согласно статьям 11 и 12 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ (в редакции от 29 декабря 2004 года) «Об экологической экспертизе», а также примерному положению об отделе (подразделении) государственной экологической экспертизы территориального органа Министерства природных ресурсов Российской Федерации, утвержденному приказом Минприроды России от 10 января 1996 года № 8, не относится к компетенции территориального подразделения МПР России по Оренбургской области.

В соответствии с разъяснениями Минприроды России от 27 декабря 2011 года № 09-47/19361 «...согласно абзацу 2 пункта 6 Порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденного приказом Минприроды России от 25 февраля 2010 года № 50, в лимиты на размещение отходов не включаются горные породы, используемые для закладки выработанных пространств, засыпки провалов и рекультивации нарушенных горными породами земель. ...В лимиты на их размещение не включаются только горные породы, используемые для закладки выработанного пространства, засыпки провалов и рекультивации нарушенных горными породами земель, и, следовательно, на другие отходы, в том числе строительные, данная норма не распространяется».

Межгосударственным стандартом ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения» (пункты 41-46) определены мероприятия технической рекультивации (планировка, формирование откосов, снятие, транспортирование и нанесение почв и плодородных пород на рекультивируемые земли). Общество использовало на цели рекультивации отходы переработки (хвосты обогащения), что не позволяет выполнять вышеуказанные мероприятия.

Кроме того, согласно разъяснениям Росприроднадзора (письмо от 21 февраля 2013 года № ВК-03-03-36/2216) «...исходя из содержания перечисленных

норм государственных стандартов, обязательных к применению в силу положений части 1 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», рекультивация нарушенных земель как на техническом, так и на биологическом этапе рекультивации возможна только с использованием почв и пород, в том числе вскрышных пород. Использование отходов для целей рекультивации нарушенных земель законом не установлено.

Наличие проектной документации, обосновывающей рекультивацию с применением отходов, а именно проектов рекультивации нарушенных земель, не является основанием (разрешающим документом) для осуществления подобного вида деятельности - рекультивации нарушенных земель с использованием отходов производства и потребления...».

В связи с изложенным и отсутствием заключения государственной экологической экспертизы федерального уровня у общества отсутствует право использования для рекультивации карьерных выемок отходов производства и потребления, то есть хвостов обогащения.

Таким образом, общество в проверяемом периоде не осуществило плату за размещение отходов добычи рудных полезных ископаемых V класса опасности (хвостов обогащения) (код по ФККО 345000000000) в общем объеме 23466,1 тыс. т, на общую сумму 369604,8 тыс. рублей (расчетно).

В целом по итогам контрольных мероприятий установлено, что основными нарушениями, выявленными уполномоченными органами контроля за эффективностью использования федеральной собственности и соблюдением природоохранного законодательства при проведении проверок в проверяемом периоде, являлись:

- в части соблюдения требований промышленной безопасности - нарушения при эксплуатации горнотранспортного и технологического оборудования, при проведении горных работ, ведении геолого-маркшейдерской документации, нарушения сроков освидетельствования технологического оборудования, нарушения при ведении паспортов оборудования;

- в части надзора за безопасностью гидротехнических сооружений - отсутствие регулярных обследований, отсутствие аттестации работников в органах надзора, отсутствие разрешения на эксплуатацию, несоблюдение годового графика заполнения хвостохранилища, отклонение от проектных параметров, невыполнение мероприятий, указанных в технических отчетах, планах мероприятий.

Всего в проверяемом периоде было взыскано 1,2 млн. рублей. Выявленные нарушения устранялись в сроки, установленные предписаниями. По результатам контрольно-надзорных мероприятий ЗАО «Полнос» дважды привлекалось к административной ответственности в виде штрафов на сумму 0,8 млн. рублей за несоблюдение требований законодательства в области строительства, а также к административной ответственности в виде штрафа привлекались 60 должностных лиц на общую сумму 0,4 млн. рублей.

В проверяемом периоде на ОАО «Гайский ГОК» наложены штрафы за нарушения природоохранного законодательства на общую сумму 0,54 млн. рублей. Оплата штрафов осуществлена обществом в полном объеме.

Цель 4. Провести анализ выполнения мероприятий по противодействию коррупции

В соответствии с требованиями статьи 13 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» организации обязаны разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

В ходе проверки установлено, что организациями-недропользователями указанные меры по предупреждению коррупции разработаны и принимаются.

Так, в ОАО «Гайский ГОК» в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма действуют Правила внутреннего контроля противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также установлены должностные лица, ответственные за соблюдение данных правил.

В ходе контрольного мероприятия в деятельности уполномоченных государственных органов были установлены недостатки, создающие предпосылки для коррупционных рисков.

1. В отсутствие нормативно-правовой базы, устанавливающей условия предоставления или продления срока действия лицензий на пользование недрами в период консервации шахт, Роснедра приказом от 29 декабря 2012 года № 1444 на основании субъективного решения за день до окончания действия лицензии на 8 лет приостановило право пользования ОАО «ОУК «Южкузбассуголь» недрами Томского каменноугольного месторождения по лицензии КЕМ 11778 ТЭ (на шахте «Томская»), что содержит признаки наличия коррупционных рисков.

2. В проверяемый период ЗАО «Полюс» участвовало в аукционах с целью получения права пользования участками государственного фонда недр. В большей части аукционов ЗАО «Полюс» участвовало совместно с дочерней компанией ООО «Красноярское ГРП».

Указанный факт свидетельствует о признаках наличия коррупционных рисков в деятельности уполномоченных органов и заинтересованности участников аукционов на получение права пользования участками государственного фонда недр.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

1. По результатам ознакомления ЗАО «Полюс» с актом проверки «Проверка состояния и развития минерально-сырьевой базы, эффективности использования недр и формирования доходов федерального бюджета от ее использования, соблюдения природоохранного законодательства в период 2007-2012 годов» в Счетную плату письмом от 18 октября 2013 года № 02/1997 на 1 л. и прило-

жением к нему на 180 л. поступили замечания управляющего директора ЗАО «Полюс» - руководителя Красноярской бизнес-единицы К.А. Мартынова.

На замечания к акту по результатам контрольного мероприятия аудитором Счетной палаты Российской Федерации Б.-Ж. Жамбалнимбуевым утверждено заключение от 31 октября 2013 года.

2. По результатам ознакомления ОАО «Гайский ГОК» с актом проверки «Проверка состояния и развития минерально-сырьевой базы, эффективности использования недр и формирования доходов федерального бюджета от ее использования, соблюдения природоохранного законодательства в период 2007-2012 годов» письмом от 22 октября 2013 года № 01-6165/1 на 1 л. и приложением к нему на 21 л. поступили замечания директора ОАО «Гайский ГОК» А.Е. Зубкова.

На замечания к акту по результатам контрольного мероприятия аудитором Счетной палаты Российской Федерации Б.-Ж. Жамбалнимбуевым утверждено заключение от 26 ноября 2013 года.

3. По результатам ознакомления ОАО «ОУК «Южкузбассуголь» с актом проверки «Проверка состояния и развития минерально-сырьевой базы, эффективности использования недр и формирования доходов федерального бюджета от ее использования, соблюдения природоохранного законодательства в период 2007-2012 годов» письмом от 9 июля 2013 года № 07/3720 на 11 л. поступили замечания представителя по доверенности Р.Р. Халилова.

На замечания к акту по результатам контрольного мероприятия аудитором Счетной палаты Российской Федерации Б.-Ж. Жамбалнимбуевым утверждено заключение от 26 ноября 2013 года.

4. По результатам ознакомления управлением по недропользованию по Кемеровской области с актом проверки «Проверка состояния и развития минерально-сырьевой базы, эффективности использования недр и формирования доходов федерального бюджета от ее использования, соблюдения природоохранного законодательства в период 2007-2012 годов» управлением Кемеровонедра 4 июля 2013 года б/н на 3 л. в 1 экз. было представлено особое мнение.

На особое мнение к акту по результатам контрольного мероприятия аудитором Счетной палаты Российской Федерации Б.-Ж. Жамбалнимбуевым утверждено заключение от 26 ноября 2013 года.

Выводы

1. МСБ России является главным источником формирования доходной части федерального бюджета и основой экономической безопасности государства.

2. Российская Федерация при современном уровне добычи обеспечена запасами ряда важнейших полезных ископаемых: алмазов - на 43 года, золота - на 47 лет, железных руд - на 298 лет, меди - на 109 лет, никеля - на 76 лет, платиноидов - на 98 лет, серебра - на 57 лет, урана - на 216 лет, угля - на 898 лет.

3. В проверяемом периоде прирост запасов получен только по 38 из 146 видов полезных ископаемых, или по 26 % от общего количества, при этом воспроизводство минерально-сырьевой базы было обеспечено лишь для 27 видов полезных ископаемых, или 18 % от общего количества добываемых полезных ископаемых. При этом прирост запасов, полученный добывающими компаниями в результате выполнения геологоразведочных работ за счет собственных средств, не обеспечивает воспроизводство минерально-сырьевой базы, а геологоразведочные работы осуществляются в целях последующей добычи полезных ископаемых в рамках заключенных с Роснедрами или его территориальными органами лицензионных соглашений.

4. Запасы по 10 из 29 видов стратегических твердых полезных ископаемых (ТПИ) уменьшились, по 9 видам имел место незначительный прирост запасов. Наименьшая обеспеченность по отдельным стратегическим видам ТПИ составила 7,5 года (платиноиды россыпные); наибольшая - 3272 года (по олову).

5. Результаты проверки состояния минерально-сырьевой базы в регионах Уральского и Сибирского федеральных округов свидетельствуют о наличии ряда негативных факторов, представляющих риски для динамического развития региона и страны (отсутствует отвечающая современным требованиям геолого-картографическая основа, многие месторождения полезных ископаемых находятся на стадии падающей добычи, добыча большинства полезных ископаемых в течение ряда лет не компенсируется приростом запасов).

6. Роснедра в нарушение подпункта 5.2.1 Положения о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 293, в проверяемом периоде не организовало должным образом государственное геологическое изучение недр (ГИН), в задачи которого согласно статье 36.1 Закона Российской Федерации «О недрах» входят поиски и оценка месторождений полезных ископаемых. Результатом проведения ГИН явились не оценка промышленного значения месторождения с подсчетом всех или большей части запасов по категории С₂, определенная пунктом 3.2.4 положения о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям (твердые полезные ископаемые), утвержденного распоряжением МПР России от 5 июля 1999 года № 83-р, а локализация прогнозных ресурсов.

7. В нарушение подпункта 5 статьи 22 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» значительная часть недропользователей (до 49 %) не представляет во ФГУНПП «Росгеолфонд» достоверные данные о разведанных, извлекаемых и оставляемых в недрах запасах полезных ископаемых, содержащихся в них компонентах, об использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Данные Государственного баланса запасов полезных ископаемых являются неполными.

8. Минприроды России до настоящего времени не исполнило пункт 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 494-р по организации работ по реализации Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования в части анализа и оценки перспектив внутреннего потребления, экспорта, импорта минерального сырья и разработке предложений по покрытию дефицита соответствующего вида минерального сырья.

9. Объем средств, направленных из федерального бюджета в 2007-2012 годах на воспроизводство МСБ, составил 122062,6 млн. рублей.

10. Систематическое невыполнение недропользователями условий лицензионных соглашений по объемам добычи ТПИ и углеводородов обусловило недопоступление в доход федерального бюджета значительных средств.

11. В нарушение принципа достоверности бюджета, определенного статьей 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Департаментом по недропользованию по Уральскому федеральному округу не производились прогнозные расчеты доходной части, сметы (прогнозы) доходов не имели как экономического, так и правового обоснования, в результате чего в 2009-2010 годах первоначальные прогнозные показатели изменились в 400-600 раз.

12. Суммарный объем разовых платежей за пользование недрами, поступивших в федеральный бюджет по итогам аукционов (конкурсов) в 2007-2012 годах, составил 304849,5 млн. рублей и имел тенденцию к снижению.

Основной причиной большинства несостоявшихся аукционов и конкурсов является ухудшение качества выставляемых на аукционы (конкурсы) участков недр вследствие исчерпания поискового задела, а также расположение ряда участков недр в слабо освоенных районах с неразвитой транспортно-энергетической инфраструктурой.

Также по причине невыполнения территориальными органами Роснедр функций, возложенных типовым положением о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по федеральному округу, утвержденным приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 30 марта 2007 года № 72, в части организации и проведения аукционов и конкурсов, состоялось 27 % от запланированных аукционов, что обусловило значительное снижение объемов поступления доходов федерального бюджета по данному КБК (в 2009 году - в 400 раз).

13. В нарушение нормативов платы за размещение отходов производства и потребления, установленных приложением 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 года № 344 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 1 июля 2005 года № 410), ОАО «Гайский ГОК» в 2007-2011 годах осуществляло оплату за размещение отходов добычи рудных полезных ископаемых (слабоминерализованных пород околорудной зоны месторождения «Осеннее»), которые согласно проекту нормативов

образования отходов и лимитов на их размещение и заключений Ростехнадзора по нему имели IV класс опасности (норматив платы - 248,4 рубля за 1 т), по нормативу для отходов V класса опасности в размере 0,4 рубля за 1 т. В результате ОАО «Гайский ГОК» в 2007-2011 годах осуществило плату за размещение указанных отходов в размере на 778324,6 тыс. рублей меньше, чем предусмотрено вышеуказанными нормативами.

14. В нарушение межгосударственных стандартов ГОСТ 17.5.1.03-86 «Охрана природы. Земли. Классификация вскрышных и вмещающих пород для биологической рекультивации земель» и ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения» без учета разъяснений по их применению (письма Минприроды России от 13 апреля 2011 года № 12-44/5717 «Об использовании отходов производства и потребления для рекультивации карьерных выемок и искусственно созданных полостей», от 27 декабря 2011 года № 09-47/19361 ООО «УГМК-Холдинг» и Росприроднадзора от 21 февраля 2013 года № ВК-03-03-36/2216 «О нарушении законодательства об экологической экспертизе при осуществлении рекультивации»), право корректировки которых определено решением Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2011 года № ГКПИ11-594, в отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы федерального уровня ОАО «Гайский ГОК» в проверяемом периоде не осуществляло плату за размещение отходов (хвостов обогащения), направляемых на цели рекультивации в карьер № 2, в общем объеме 23466,1 тыс. т на общую сумму 369604,8 тыс. рублей.

15. Действующая система расчета минимального (стартового) размера разового платежа при подготовке аукционов не позволяет объективно определить размер платежа, который должен осуществить потенциальный недропользователь за приобретение права пользования участками недр, что может нести в себе коррупционную составляющую.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты в Минприроды России, ОАО «Гайский ГОК», ОАО «Объединенная угольная компания «Южкузбассуголь», ЗАО «Полнос».

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ