



2021

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Оценка эффективности управления государственным фондом недр в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года в целях устойчивого обеспечения базовых отраслей экономики страны видами минерального сырья, ресурсы которых недостаточны и обеспечиваются в том числе за счет импорта»



Ключевые итоги контрольного мероприятия

Цели

Оценить развитие минерально-сырьевого комплекса и обеспечение рационального недропользования, соблюдение недропользователями требований законодательства о недрах и природоохранного законодательства, эффективность реализации подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 322 (далее соответственно – подпрограмма 1, ГП ВИПР).

Итоги проверки

Достижению цели по устойчивому обеспечению отраслей российской экономики видами минерального сырья, ресурсы которых недостаточны и обеспечиваются в том числе за счет импорта, препятствуют сложившиеся экономические и технологические условия.

Управление государственным фондом недр осуществляется недостаточно эффективно, о чем свидетельствует низкий уровень достижения показателей по воспроизводству дефицитных и стратегических полезных ископаемых (снизился с 63 % в 2018 году до 32 % в 2020 году), исполнения бюджетных назначений по геологоразведочным работам (снизился с 78,8 % в 2018 году до 72,3 % в 2020 году), недостаточность нормативно-правового регулирования в сфере недропользования и межведомственного взаимодействия, а также отсутствие системы управления рисками.

По результатам анализа рисков установлено, что критическую значимость имеет риск продолжения использования не передовых технологий¹ для геологического изучения, добычи и обогащения полезных ископаемых (Г2).

-
1. Для целей настоящего отчета под термином «не передовые технологии» понимаются технологии, не обеспечивающие эффективную переработку, обогащение и комплексное извлечение полезных ископаемых, допускающие потери попутных полезных ископаемых выше предельных величин, установленных лицензиями и техническими проектами разработки месторождений, а также технологии прогнозно-поисковых комплексов, не обеспечивающие выявление геологических объектов, не выходящих на поверхность; поиски нетрадиционных для российской промышленности геолого-промышленных типов месторождений.

Реализация указанного риска приводит к ряду неблагоприятных последствий, в том числе препятствует достижению рассматриваемой цели (см. рис. 1).

Рис. 1



Управление отдельными рисками, имеющими очень высокую и критическую значимость (риски недоступности технологий, продолжения использования не передовых технологий, снижения частных инвестиций для геологического изучения недр, неразвитости объектов инфраструктуры), требует существенных ресурсов, а также принятия мер совместно с федеральными органами исполнительной власти, не являющимися органами управления государственным фондом недр, в частности Минпромторгом России, Минфином России, Минэкономразвития России.

Сохраняется тенденция сокращения бюджетного финансирования работ по геологическому изучению недр при увеличивающейся финансовой нагрузке

на недропользователей. За 2018–2020 годы бюджетные расходы, предусмотренные на подпрограмму 1 ГП ВИПР, уменьшились на 1,5 %. При этом кассовое исполнение бюджетных ассигнований по указанной подпрограмме в данный период составляло от 87,1 до 91,8 %.

Выявленные проблемы системного характера (недостаточность срока, на который заключаются государственные контракты, нарушения при организации работ) подтверждают риски невыполнения АО «Росгеология» в полном объеме обязательств по государственным контрактам на выполнение работ по мероприятиям ГП ВИПР. Несмотря на некоторое сокращение неисполненных обязательств, их объем остается значительным – 4,1 млрд рублей (по состоянию на 1 января 2021 года).

Выводы

- Управление государственным фондом недр недостаточно эффективно. Отсутствие комплекса мер по импортозамещению дефицитных стратегических видов минерального сырья создает риски для национальной безопасности страны в условиях неопределенности внешнеполитической ситуации.
- Ухудшение финансово-экономического состояния части дочерних обществ АО «Росгеология», износ основных производственных фондов и относительное технологическое отставание не позволяют геологическому холдингу решать возложенные на него задачи и снижают его конкурентоспособность.
- Имеются риски снижения конкурентоспособности России на внешних рынках по минерально-сырьевой базе (далее – МСБ), нерационального использования недр, ухудшения экологической ситуации.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации

- Проработать вопросы финансово-экономического положения АО «Росгеология» в целях принятия необходимых решений по поводу перспектив его дальнейшего развития.
- Обеспечить внесение изменений в стратегические документы и законодательство в части конкретизации мер по рациональному недропользованию, совершенствованию процедур государственных закупок, введению налоговых преференций при обеспечении воспроизводства МСБ.
- Принять меры по повышению эффективности межведомственного взаимодействия и осуществления государственного геологического надзора.

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Поручение Президента Российской Федерации от 04.03.2019 № Пр-324, пункт 3.9.0.3
Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункт 3.18.0.1
Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере недропользования и управления государственным фондом недр, документы стратегического планирования в области развития минерально-сырьевого комплекса Российской Федерации (далее также – МСК);
- документы и материалы федеральных органов исполнительной власти по вопросам организации недропользования, рационального использования и охраны недр в 2018–2020 годах;
- лицензионные соглашения, государственная статистическая отчетность и материалы ведомственного мониторинга объектов контрольного мероприятия в части соблюдения требований комплексного использования запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, охраны окружающей среды;
- бухгалтерская, бюджетная и статистическая отчетность объектов контрольного мероприятия, первичные и иные документы по операциям с использованием средств федерального бюджета;
- государственные контракты, заключенные Федеральным агентством по недропользованию, его территориальными органами и подведомственными учреждениями в целях реализации основных мероприятий подпрограммы 1 ГП ВИПР.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство по недропользованию.
- Департамент по недропользованию по Центрально-Сибирскому округу (камерально).
- Акционерное общество «Росгеология».
- Акционерное общество «Учалинский горно-обогатительный комбинат» (камерально).

4. Срок проведения мероприятия

С 1 июля 2020 года по 28 февраля 2021 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценка состояния и перспектив развития минерально-сырьевого комплекса Российской Федерации, в том числе принимаемых мер по обеспечению рационального недропользования.

5.2. Цель 2. Проверка соблюдения пользователем государственного фонда недр требований законодательства по рациональному использованию и охране недр, выполнению природоохранного законодательства.

5.3. Цель 3. Оценка эффективности реализации подпрограммы 1 ГП ВИПР в целях удовлетворения потребностей экономики страны и выполнения экспортных обязательств Российской Федерации на основе современной геологической изученности.

6. Проверяемый период

2018–2020 годы.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов контрольного мероприятия

В Российской Федерации сложилась многоуровневая система управления государственным фондом недр (рис. 2, подробнее – приложение № 5 к отчету).

Так, основные направления внутренней и внешней политики определяются Президентом Российской Федерации. Правительство Российской Федерации организует реализацию внутренней и внешней политики, в том числе по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию МСБ, а Минэкономразвития России, Минфин России, Минпромторг России и Минприроды России занимаются выработкой соответствующей государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере своих полномочий. Роснедра осуществляют оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в сфере недропользования, Росприроднадзор – государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, Ростехнадзор – контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами.

Схема управления государственным фондом недр



Для целей данного контрольного мероприятия эффективность государственного управления фондом недр рассматривалась в рамках осуществления полномочий Минприроды России, Роснедрами, Росприроднадзором, Ростехнадзором².

Роснедра реализуют свои полномочия федерального органа по управлению государственным фондом недр через территориальные органы межрегионального уровня, в том числе Департамент по недропользованию по Центрально-Сибирскому округу (далее – Центрсибнедра).

В целях комплексного геологического изучения недр и воспроизводства МСБ Российской Федерации на основе передовых геологических, геофизических и геохимических технологий в 2011 году образовано акционерное общество «Росгеология» (далее – АО «Росгеология», Росгео), являющееся головной

2. В данном контексте Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минфин России, Минпромторг России, недропользователи считаются внешними по отношению к системе управления государственным фондом недр.

(материнской) компанией созданного в геологоразведочной сфере Холдинга (далее – Холдинг), в состав которого включено 82 дочерних и зависимых хозяйственных обществ. АО «Росгеология» отнесено к категории стратегических³.

Одним из крупнейших недропользователей является АО «Учалинский горно-обогатительный комбинат» (далее – АО «Учалинский ГОК», УГОК) (образовано в 1992 году), осуществляющее добычу и обогащение медной руды на территории Республики Башкортостан.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Оценка состояния и перспектив развития минерально-сырьевого комплекса Российской Федерации, в том числе принимаемых мер по обеспечению рационального недропользования

8.1.1. Одним из критериев эффективности управления государственным фондом недр является достаточность нормативно-правового регулирования в сфере недропользования, в том числе в части разработки и утверждения нормативных правовых актов, регулирующих организацию и процесс использования государственного фонда недр и иных ресурсов, а также деятельность по их использованию⁴.

Вместе с тем анализ нормативно-правовой базы в сфере недропользования свидетельствует о наличии пробелов, препятствующих осуществлению эффективного управления государственным фондом недр.

Основным нормативным правовым документом, регулирующим правоотношения в сфере недропользования, является принятый в 1992 году Закон о недрах⁵.

Несмотря на регулярное внесение изменений и дополнений, до настоящего времени не урегулирован ряд вопросов в части обеспечения рационального недропользования, разведки и добычи трудноизвлекаемых запасов, внедрения эффективных технологий обогащения и переработки минерального сырья, предусмотренных в том числе Стратегией развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года (далее – Стратегия развития МСБ).

Некоторые пробелы отмечены также и в самой Стратегии развития МСБ.

Так, не приведена информация о потребностях отраслей экономики Российской

3. Перечень акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, утвержден Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009.

4. В соответствии с Методическими рекомендациями по выбору и (или) разработке критериев оценки эффективности использования федеральных и иных ресурсов, утвержденными Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 20 декабря 2017 г. № 73К (1218)).

5. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах).

Федерации в полезных ископаемых, отсутствует прогноз баланса спроса и предложения – прироста запасов и ресурсов полезных ископаемых, не указаны количественные показатели по приросту ресурсов. Приведен только прогноз добычи до 2024 года без пересчета (с учетом коэффициентов потерь) в целевые объемы необходимого объема воспроизводства запасов и ресурсов полезных ископаемых.

С учетом рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации⁶ Минприроды России с участием Роснедр разработаны законодательные инициативы в части стимулирования использования отходов недропользования, обращения со вскрышными и вмещающими горными породами, упрощения порядка предоставления права пользования недрами, уточнения вопросов пользования недрами, совершенствования лицензирования пользования недрами, совершенствования правового регулирования отношений в области прекращения и восстановления права пользования участками недр, расширения участия в недропользовании компаний малого и среднего бизнеса, представления геологической информации о недрах (см. приложение № 6 к отчету).

Вместе с тем ряд вопросов, касающихся геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых, разработки механизма вычетов затрат на геологоразведочные работы (далее – ГРР), организации горно-геологического аудита с созданием института экспертов, установления критериев рационального использования недр, учитывающих требования законодательства об обеспечении полноты геологического изучения недр, а также наиболее полного извлечения запасов полезных ископаемых из недр, остается нерешенным.

Для эффективного управления государственным фондом недр необходимо обеспечить согласованность между документами стратегического планирования и подзаконными актами.

Вместе с тем в Плане мероприятий по реализации Стратегии развития МСБ на 2019–2024 годы⁷ отсутствует ряд мероприятий, предусмотренных первоначальным этапом Стратегии развития МСБ.

В него не включены мероприятия по компенсации затрат на проведение ГРР в пределах континентального шельфа и труднодоступных районов суши на основе механизма вычетов затрат на ГРР при определении налогооблагаемой базы по налогу на прибыль с использованием повышающих коэффициентов; по организации горно-геологического аудита с созданием института экспертов (компетентных лиц) и аудиторских организаций в недропользовании, признаваемых российскими и международными финансовыми институтами.

Отсутствие указанных мероприятий снижает эффективность управления государственным фондом недр.

Например, реализация положения по организации горно-геологического аудита необходима для привлечения средств международных кредитных организаций

6. По результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации в 2015–2019 годах» (отчет утвержден решением Коллегии от 26 февраля 2020 г. № 8К/4).

7. Утвержден приказом Минприроды России от 13 мая 2019 г. № 296 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года (на 2019–2024 годы)».

и развития МСК. В настоящее время горно-геологический аудит на территории Российской Федерации осуществляется западными компаниями, что в условиях постоянного изменения внешнеполитической ситуации и введения точечных санкций сопряжено с риском их ухода с российского рынка.

При этом подготовленный Роснедрами законопроект о внесении изменений в Закон о недрах в части создания института экспертов в сфере недропользования не был поддержан экспертным сообществом.

Кроме того, часть предусмотренных Планом реализации Стратегии мероприятий не выполнена. В частности, нормативно не закреплен порядок оценки, апробации и учета прогнозных ресурсов полезных ископаемых. Вместе с тем указанный порядок необходим для обеспечения системного мониторинга прогнозных ресурсов и запасов полезных ископаемых, объективной оценки состояния минерально-сырьевого потенциала страны и рационального планирования мероприятий в сфере недропользования.

Отношения по обеспечению рационального недропользования регулируются статьей 23 Закона о недрах применительно ко всем стадиям их хозяйственного освоения⁸.

Реализация требований рационального недропользования⁹ в части обеспечения полноты геологического изучения недр и наиболее полного извлечения запасов полезных ископаемых из недр¹⁰ затруднена в силу правовой неопределенности нормативных предписаний и фрагментарности актов подзаконного регулирования. Критерии рационального использования недр, учитывающие особенности пользования недрами для различных целей, нормативно не закреплены.

Остаются открытыми вопросы нормативно-правового регулирования вовлечения в хозяйственный оборот техногенных образований, созданных предприятиями, которые на сегодняшний день не осуществляют свою деятельность, при том что на территории старых горнорудных районов они имеются в большом количестве и многие из них не состоят на учете как потенциально перспективные или опасные.

Законодательством освоение и переработка техногенных образований не выделены в качестве самостоятельного вида пользования недрами, что препятствует созданию для субъектов предпринимательской деятельности стимулирующих экономических мер для вовлечения в оборот ранее образовавшихся неучтенных отходов недропользования.

-
8. Предоставление права пользования недрами; пользование недрами для целей геологического изучения; пользование недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых (единая стадия) (абз. 2 п. 6.2 Положения о порядке лицензирования пользования недрами (утв. Постановлением ВС РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1): Лицензия на детальное изучение (разведку) месторождений полезных ископаемых отдельно не предоставляется, право разведки предусматривается в лицензии на добычу полезных ископаемых); прекращение права пользования недрами (ликвидация и консервация предприятий по добыче).
 9. Рациональным использованием недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых является использование недр, которое в целях обеспечения устойчивого развития предполагает полное и комплексное извлечение содержащихся в недрах полезных ископаемых посредством применения наилучших доступных технологий для разработки или сохранения нерентабельных к отработке месторождений для их последующей эксплуатации, а также обеспечение постоянного процесса восполнения (прироста) запасов полезных ископаемых и обеспечение минимизации вредного воздействия на другие компоненты природной среды.
 10. Пункты 2 и 5 части 1 статьи 23 Закона о недрах.

Начиная с 31 мая 2020 года¹¹ в целях вовлечения в освоение трудноизвлекаемых полезных ископаемых закреплен отдельный вид пользования недрами – для разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых.

К таким полезным ископаемым отнесены только отдельные категории нефти¹². Твердые полезные ископаемые (далее – ТПИ) к трудноизвлекаемым (труднообогатимым) запасам не отнесены. Вместе с тем имеющиеся в значительных объемах запасы трудноизвлекаемых ТПИ при внедрении передовых технологий первичной переработки руд могут служить резервом обеспечения потребностей отраслей экономики страны в минеральном сырье.

Несмотря на принятие ряда мер для расширения участия в недропользовании компаний малого и среднего бизнеса, нормативно-правовая база, предусматривающая использование механизмов венчурного финансирования их деятельности и формирования биржевых площадок для обеспечения оборота акций указанных юниорных компаний, не сформирована.

Внедрение эффективных технологий обогащения и переработки минерального сырья является одним из инструментов по импортозамещению дефицитных полезных ископаемых, внутреннее потребление которых в значительной степени обеспечивается вынужденным импортом. При этом техническая и технологическая отсталость горнодобывающего комплекса является основной причиной потерь минерального сырья при его добыче и переработке, способствует обострению экологических проблем, связанных с размещением извлеченной горной массы в окружающей среде.

Природоохранным законодательством предусмотрена обязанность перехода на использование наилучших доступных технологий (далее – НДТ) для всех объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду (объекты I категории), к которым относятся объекты по добыче и переработке полезных ископаемых¹³, в срок до 1 января 2025 года (для отдельных объектов¹⁴ – до 31 декабря 2022 года)¹⁵.

-
11. Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 396-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части совершенствования правового регулирования отношений в области геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых».
 12. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2020 г. № 1499 «Об установлении видов трудноизвлекаемых полезных ископаемых, в отношении которых право пользования участком недр может предоставляться для разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых».
 13. В частности, объекты по добыче и (или) подготовке руд цветных металлов (алюминия (бокситов), меди, свинца, цинка, олова, марганца, хрома, никеля, кобальта, молибдена, титана, тантала, ванадия), руд драгоценных металлов (золота, серебра, платины) за исключением оловянных руд, титановых руд, хромовых руд, руд и песков драгоценных металлов на россыпных месторождениях. Критерии отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2398.
 14. Объекты, включенные в перечень объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относящихся к I категории, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее чем 60 процентов, утвержденный приказом Минприроды России от 18 апреля 2018 г. № 154. К ним в том числе относится АО «Учалинский ГОК».
 15. Статьи 23, 31.1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», пункты 6 и 7 статьи 11 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Кроме того, необходимость обеспечения такого перехода для достижения таких национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года, как комфортная и безопасная среда для жизни, сохранение населения, здоровье и благополучие людей, обозначена в указах Президента Российской Федерации¹⁶.

Вместе с тем достаточные условия для компаний не созданы¹⁷.

Указанное не способствует снижению негативного воздействия на окружающую среду и препятствует вовлечению хозяйствующих субъектов в проекты по освоению запасов, реализация которых при имеющихся на данном этапе у недропользователей технологиях нерентабельна.

При этом дальнейшее использование не передовых технологий для геологического изучения, добычи и обогащения полезных ископаемых является одним из основных рисков для устойчивого обеспечения базовых отраслей экономики страны видами минерального сырья, ресурсы которых недостаточны и обеспечиваются в том числе за счет импорта (подробнее изложено ниже).

8.1.2. Стратегией развития МСБ предусмотрено создание условий для экономически обоснованного баланса между необходимым и достаточным внутренним потреблением, экспортом и вынужденным импортом минерального сырья.

Экономический обоснованный баланс обеспечивается рынком минерального сырья и складывается посредством сложившихся на нем условий спроса и предложения.

Своевременное воспроизводство и рациональное использование запасов полезных ископаемых являются приоритетами Российской Федерации в сфере развития МСБ на долгосрочную перспективу.

При этом в течение 2018–2019 годов практически не наблюдается рост запасов по большинству видов стратегического и дефицитного минерального сырья, перечень которых определен Стратегией развития МСБ¹⁸ и распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.01.1996 № 50-р «Об основных видах стратегического минерального сырья»¹⁹; по многим, напротив, наблюдается снижение.

Изменение запасов за период 2018–2019 годов представлено на рис. 3.

-
16. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
 17. По состоянию на 15 февраля 2021 года выдано лишь 22 комплексных экологических разрешения (КЭР), подтверждающих переход на наилучшие доступные технологии (НДТ) (выданы 17 организациям, из них 13 являются недропользователями). – <https://rpn.gov.ru/opendata/7703381225-objectker>.
При этом в послании Президента Федеральному Собранию 2020 года указывалось на необходимость до конца 2020 года перехода на НДТ и получения КЭР не менее 80 из 300 крупнейших предприятий.
 18. Дефицитные: уран, марганец, хром, титан, бокситы, цирконий, бериллий, литий, рений, редкие земли иттриевой группы, плавиковый шпат, бентониты для литейного производства, полевошпатовое сырье, каолин, крупнолистовой мусковит, йод, бром, оптическое сырье.
 19. Стратегические: нефть, природный газ, уран, марганец, хром, титан, бокситы, медь, никель, свинец, молибден, вольфрам, олово, цирконий, тантал, ниобий, кобальт, скандий, бериллий, сурьма, литий, германий, рений, редкие земли иттриевой группы, золото, серебро, платиноиды, алмазы, особо чистое кварцевое сырье.

Изменение по некоторым видам стратегического и дефицитного минерального сырья запасов с 2018 по 2019 год

%



● Стратегические ● Стратегические и дефицитные ● Дефицитные

Наибольшее снижение наблюдается по каолину (-16,02 %), германию (-8,20 %), сурьме (-7,17 %). В части полезных ископаемых, которые отнесены к стратегическим, и к дефицитным, снижение наблюдается по всем видам ископаемых, кроме циркония, где наблюдается незначительное увеличение.

В связи с низким качеством руд по отдельным видам полезных ископаемых, отсутствием эффективных технологических решений по их извлечению и переработке добыча некоторых стратегических и дефицитных видов минерального сырья осуществляется в недостаточном объеме, что обуславливает необходимость их частичного, а в некоторых случаях полного импорта.

Так, в период с 2018 по 2020 год²⁰ потребности отраслей экономики в марганце, хrome, титане²¹ и литии полностью обеспечивались за счет импорта, по цирконию данный показатель в среднем за период составил 87,2 %²².

Указанные виды минеральных ресурсов являются не только стратегическими, но и дефицитными, и имеют важное значение для развития отраслей экономики Российской Федерации.

Возникновение перебоев в импортных поставках может создать риски для полноценного функционирования отраслей черной и цветной металлургии, военно-промышленного комплекса, авиакосмической отрасли, химической промышленности, медицины²³.

При этом в Минпромторге России фактически отсутствует комплекс мер по импортозамещению дефицитных видов полезных ископаемых и стратегического минерального сырья, а имеющиеся мероприятия неэффективны по причине отсутствия финансирования и реальных механизмов привлечения инвестиций.

-
20. Здесь и далее по разделу сведения приводятся по данным, представленным Минпромторгом России (письмо от 25 декабря 2020 г. № ЕВ-102830/17) в соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации (письмо от 25 декабря 2020 г. № ЕВ-102830/17).
21. 99,9% на 01.12.2020.
22. 90% в 2018 году, 86,6% в 2019 году, 85% на 01.12.2020.
23. Стали с высоким содержанием хрома (до 30 %) используются для изготовления корпусов подводных лодок, оружейных стволов пушек, медицинского и химического оборудования, космических двигателей, деталей плазмотронов. Марганец расходуется в черной металлургии в виде ферромарганца для повышения прочности стали, применяется при выплавке нержавеющей и других специальных сортов сталей. Литий применяется в ядерной энергетике, используется при плавке алюминия, создании ракетного топлива, а также необходим для широкого внедрения технологий накопления энергии. Цирконий также применяется в ядерной энергетике, металлургии, медицине. Титан - в гражданском и военном авиастроении, ядерной энергетике, медицине, автопроме и строительстве.

Планы мероприятий по импортозамещению охватывают только марганец²⁴, олово и титан²⁵, что свидетельствует о низкой эффективности управления государственным фондом недр в части обеспечения обоснованного баланса между экспортом и вынужденным импортом полезных ископаемых.

Необходимо отметить, что мероприятия в части технологических направлений «Марганец и марганцевые ферросплавы», «Руды и концентраты титановые»²⁶ фактически не выполнены²⁷.

В рассматриваемом периоде также наблюдается высокая доля импорта по видам дефицитных видов полезных ископаемых, которые не являются стратегическими, но имеют важное значение для развития промышленности: йод – 100 %, плавиковый шпат – 95 %, бентониты для литейного производства – 89,6 %²⁸, каолин – 68,3 %²⁹.

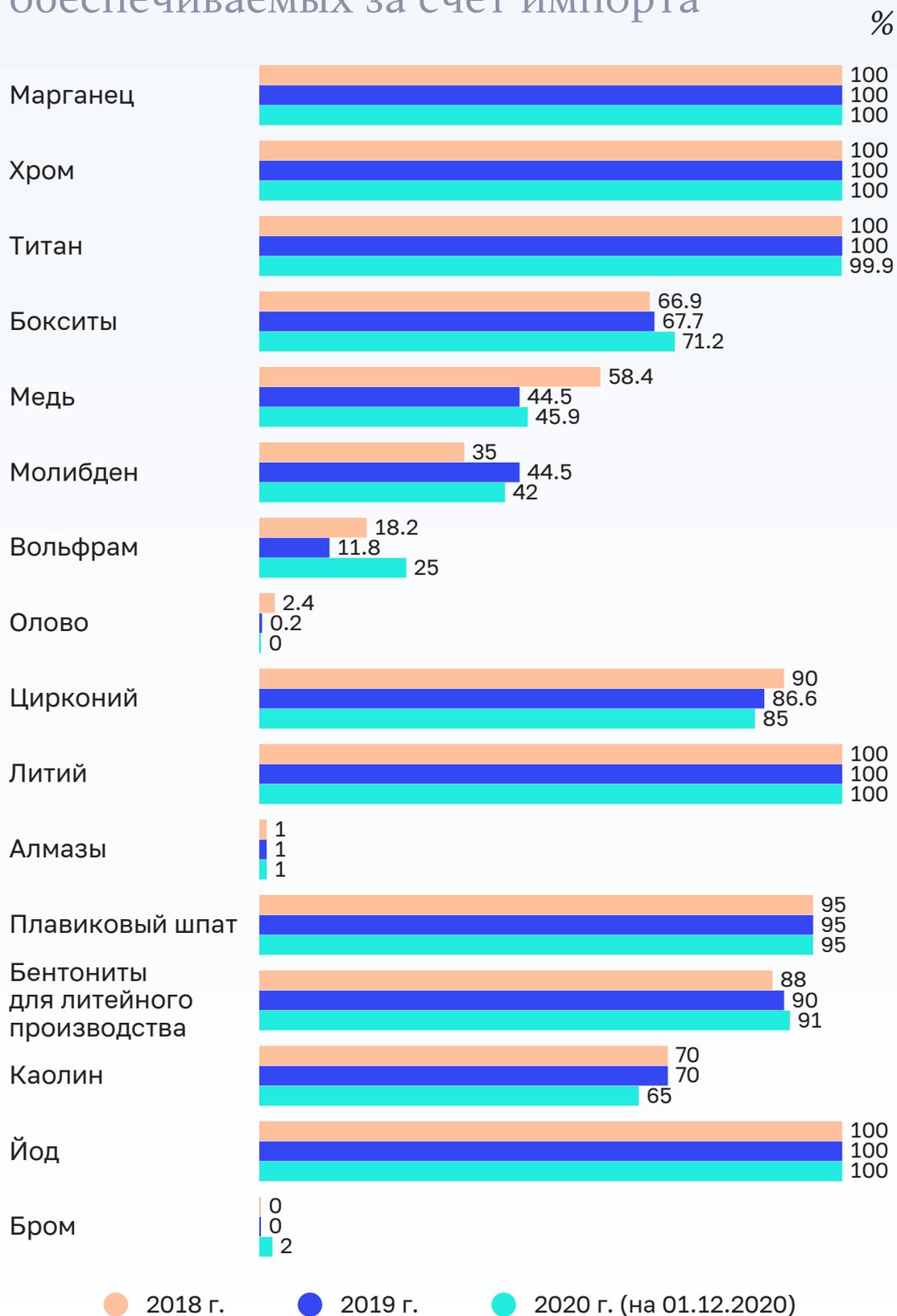
Они имеют широкую область применения и используются в металлургической, химической, атомной, медицинской и прочих отраслях.

Кроме того, отечественными предприятиями не в полном объеме обеспечиваются потребности в сырье по таким стратегическим видам минеральных ресурсов, как бокситы (доля импорта в среднем за период – 68,6 %³⁰), медь (49,6 %³¹), молибден (40,2 %³²).

Сведения об объеме потребностей отраслей экономики, обеспечиваемых за счет импорта (по видам сырья, по которым потребности отраслей экономики обеспечиваются за счет импорта), представлены на рис. 4.

-
24. План мероприятий по импортозамещению в отрасли черной металлургии (утвержден приказом Минпромторга России от 13 декабря 2018 г. № 4980) содержит технологическое направление 17ЧМ7 «Марганец и марганцевые ферросплавы».
 25. План мероприятий по импортозамещению в отрасли цветной металлургии Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденный приказом Минпромторга России от 25 апреля 2018 г. № 1665, содержит технологические направления 17ЦМ1.1 «Руды и концентраты оловянные», 17ЦМ1.2 «Руды и концентраты титановые».
 26. В рамках технологического направления «Руды и концентраты титановые» ПАО «Корпорация «ВСМПО-АВИСМА» не принято положительного инвестиционного решения в отношении российских месторождений титанового сырья. АО «ТГОК «Ильменит» ведется подготовка к освоению Туганского месторождения ильменит-цирконовых песков в Томской области. В 2020 году предприятием завершено проектирование горно-обогатительного комбината, ведутся строительно-монтажные работы.
 27. В связи с признанием банкротом ЗАО «ЧЕК-СУ.ВК», реализующего проект по производству электролитического металлического марганца, и принятием ГК «Внешэкономбанк» решения о нецелесообразности дальнейшего участия в реализации проекта (около 60 % средств в проект вложено ГК «Внешэкономбанк») Минпромторгом России признано целесообразным исключить указанное технологическое направление из действующего плана по импортозамещению в отрасли черной металлургии. В проект вложено порядка 13 млрд рублей (около 8 млрд рублей государственных средств ГК «Внешэкономбанк»). К 2018 году финансирование проекта приостановлено.
 28. 88 % в 2018 году, 90 % в 2019 году, 91 % на 01.12.2020.
 29. 70 % в 2018–2019 годы, 65 % на 01.12.2020.
 30. 66,9 % в 2018 году, 67,7 % в 2019 году, 71,2 % на 01.12.2020.
 31. 58,4 % в 2018 году, 44,5 % в 2019 году, 45,9 % на 01.12.2020.
 32. 35 % в 2018 году, 44,5 % в 2019 году, 45,9 % на 01.12.2020.

Доля потребностей отраслей экономики, обеспечиваемых за счет импорта



Вместе с тем по некоторым стратегическим видам минерального сырья, таким как редкие земли иттриевой группы рений, бериллий, тантал, ниобий³³, импорт самих полезных ископаемых не осуществляется, но импортируются их переделы и соединения.

Так, поскольку добыча бериллия и рения в Российской Федерации не ведется, потребности российской промышленности удовлетворяются за счет импорта соединений бериллия (перрената бериллия), металлического бериллия, бериллиевых лигатур и перрената аммония.

В связи с отсутствием разделительного производства импортируются оксиды разделенных редкоземельных металлов или индивидуальные металлы и их смеси (100 % потребностей удовлетворяется за счет их импорта).

Тантал и ниобий в сырье не импортируются, так как в Российской Федерации производятся соответствующие концентраты, но импортируются их переделы феррониобий, ниобий металлический и тантал металлический.

Таким образом, в рассматриваемом периоде в значительных объемах импортировалось более трети стратегических видов минерального сырья и более 60 % дефицитных видов полезных ископаемых (с учетом импорта переделов).

Доминирующую роль в экспорте минеральных ресурсов для обеспечения потребностей отечественных отраслей экономики в стратегических и дефицитных видах минерального сырья играют такие страны, как Украина, Казахстан, Чили, Китай, Монголия, ЮАР и прочие.

Украина в среднем за 2018–2020 годы обеспечивала поставку 82,9 % титана, 51,2 % циркония и 70 % каолина. На Казахстан пришлось 87 % импортируемого хрома и 73,2 % импортируемой меди, 70,7 % лития импортировалось из Чили, 83,3 % бокситов – из Китая, а Монголия поставила 85,2 % плавикового шпата.

Детальные сведения о структуре, объемах импорта видов минерального сырья для базовых отраслей экономики за 2018–2020 годы, а также об основных поставщиках приведены в приложении № 7 к отчету³⁴.

33. Редкие земли иттриевой группы необходимы для производства высокотехнологичной и инновационной продукции, бериллий используется в металлургии и аэрокосмической отрасли, рений – в химической промышленности, производстве электронных приборов, реактивных двигателей. Тантал и ниобий применяются в медицине, химической и атомной промышленности, металлургии, электронике, авиастроении.

34. По данным, представленным Минпромторгом России (письмо от 25.12.2020 № ЕВ-102830/17) в соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации (письмо от 11.12.2020 № ЗИ 09-286/10-05).

Вследствие потенциальных угроз введения санкций по отношению к Российской Федерации зависимость от импорта некоторых видов стратегического и дефицитного сырья создает риски необеспечения различных отраслей российской экономики необходимым минеральным сырьем.

В этой связи существует риск снижения конкурентоспособности российской МСБ в сравнении с ведущими сырьевыми странами мира на фоне ограничения доступа российских компаний к финансово-кредитным инструментам и современным мировым технологиям добычи и переработки минерального сырья.

Кроме того, в ходе проверки отмечено отставание Российской Федерации за последние три десятилетия от мирового уровня развития и использования технологий обогащения и переработки твердых полезных ископаемых.

Современные технологии обогащения применяются в отношении наиболее ликвидных и востребованных видов ТПИ (золото, медь, полиметаллы и др.). В то же время для ряда ключевых видов минерального сырья утрачены и не развиваются технологические циклы глубокой переработки с получением товарной продукции высоких степеней передела и с максимальной добавочной стоимостью.

По информации Роснедр, за последние 30 лет уменьшились по сравнению с мировым уровнем либо прекращены полностью объемы производства и переработки групп редких элементов, в том числе редкоземельных металлов (РЗМ), а также циркония и черных металлов – марганца и хрома. В основном это касается производства, что обусловлено в большей степени прекращением действия и отсутствием иных центров компетенций полного цикла, занимающихся полной цепочкой исследований – от вещества до полупромышленных исследований, которые функционировали до 1990-х годов.

8.1.3. Для оценки эффективности управления государственным фондом недр проведен анализ рисков с точки зрения достижения рассматриваемой цели по устойчивому обеспечению базовых отраслей экономики страны видами минерального сырья, ресурсы которых недостаточны и обеспечиваются в том числе за счет импорта (далее – цель), а также анализ мероприятий, планируемых и осуществляемых для минимизации рисков.

На рис. 5 продемонстрированы результаты PESTEL-анализа внешних факторов, влияющих на достижение цели.

Результаты PESTEL-анализа



Наиболее значимыми оказались технологический и экономический аспекты, среди которых наибольшие значения получили такие факторы, как:

- отсутствие или недостаток технологических решений по комплексному извлечению полезных ископаемых из руд;
- недостаточное финансирование ГРП за счет частных инвестиций.

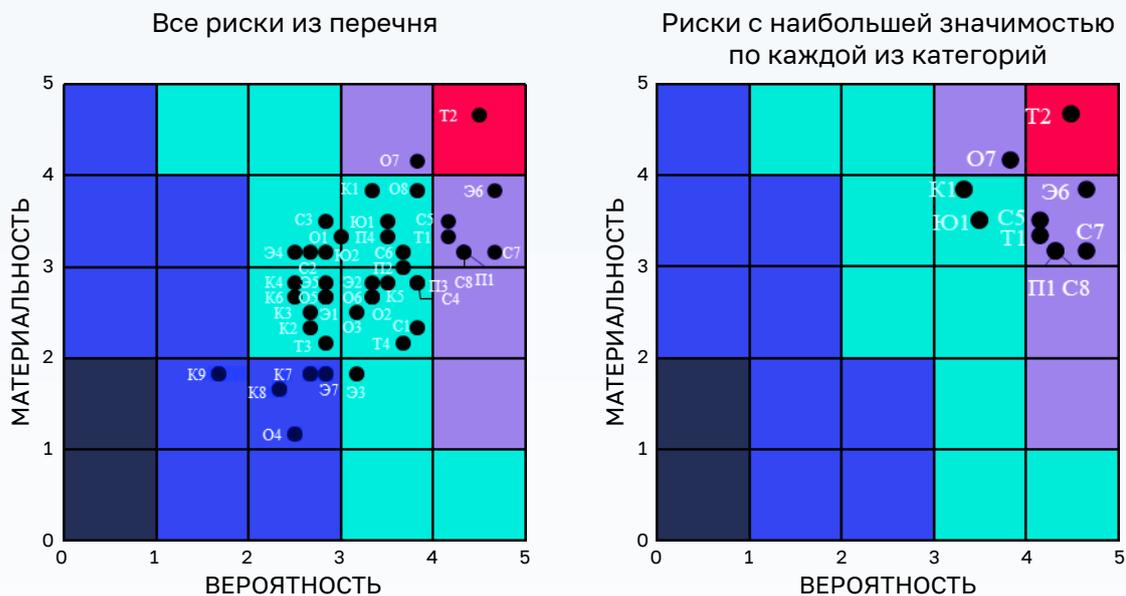
Методика проведения PESTEL-анализа и полученные результаты приведены в приложении № 8 к отчету.

Для целей анализа рисков сформирован реестр из 42 наиболее значимых рисков, относящихся к таким категориям, как политические, экономические, технологические, стратегические, операционные, правовые и коррупционные.

Проведена качественная оценка рисков по показателям вероятности, материальности и управляемости (см. приложение № 9 к отчету).

Распределение рисков по их значимости приведено в матрицах (рис. 6).

Матрица рисков



Значимость
(уровень риска)

- Критический
- Очень высокий
- Высокий
- Умеренный
- Низкий

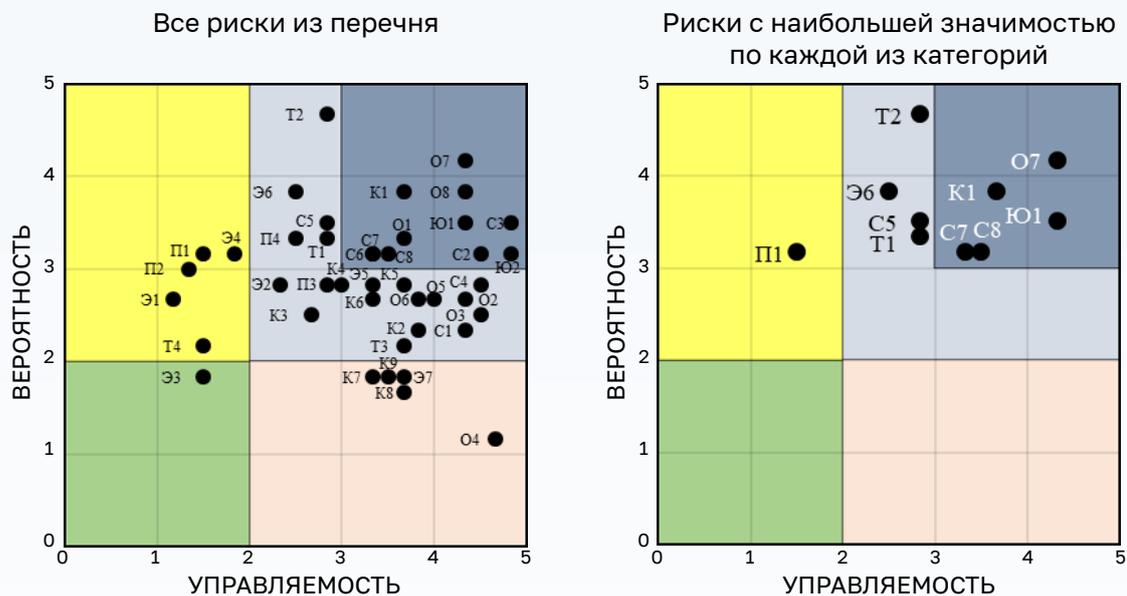
Обозначение	Категории риска
П	Политические
Э	Экономические
Т	Технологические
С	Стратегические
О	Операционные
Ю	Правовые
К	Коррупционные

В соответствии с проведенной оценкой основная часть рисков относится к рискам с высокой значимостью.

Критическую значимость имеет риск продолжения использования не передовых технологий для геологического изучения, добычи и обогащения полезных ископаемых (Т2), очень высокую (в порядке убывания значения) – риски неразвитости объектов инфраструктуры (Э6), непринятия своевременных и достаточных мер государственного контроля (надзора) в сфере недр (О7), нерационального использования недр (С7), снижения частных инвестиций для геологического изучения недр (С5), недоступности технологий (Т1), введения санкций (П1) и необеспечения экологической безопасности (С8).

Как показано на матрицах, большинство рисков являются управляемыми при разном требуемом объеме ресурсов для этого (рис. 7).

Матрица стратегий управления рисками



Стратегии реагирования на риски

- Снижение риска в первую очередь
- Снижение риска во вторую очередь
- Снижение риска, если совокупный риск не соответствует риск-аппетиту, в ином случае – мониторинг на периодической основе
- Непрерывный мониторинг уровня риска и инцидентов. Учет уровня риска при принятии решений, в отдельных случаях – снижение риска
- Мониторинг риска на периодической основе

К числу наиболее управляемых и подлежащих снижению в первую очередь относятся правовые риски³⁵, а также отдельные стратегические³⁶, операционные³⁷ и коррупционные³⁸ риски.

35. Риски, связанные с имеющимися правовыми пробелами (Ю1), а также несовершенством действующих нормативных правовых актов (Ю2).
36. Риски, обусловленные недостаточным межведомственным взаимодействием (С3), отсутствием согласованности между документами стратегического планирования (С2), сокращением бюджетного финансирования (С6), нерациональным использованием участков недр (С7), необеспечением экологической безопасности (С8).
37. Риски недостижения показателей документов стратегического планирования (О1), непринятия достаточных мер государственного контроля (надзора) (О7), непринятия своевременных мер по досрочному прекращению права пользования недрами (О8).
38. Риск умышленного включения в документацию о закупках условий, ограничивающих конкуренцию (К1).

Управление указанными рисками относится к сфере деятельности органов управления государственным фондом недр.

Отдельные риски, имеющие критическую и очень высокую значимость, требуют существенных ресурсов для управления, в связи с чем по стратегии реагирования отнесены ко второй очереди (Т1, Т2, С5, Э6).

Кроме того, большая их часть – технологические и инфраструктурные – требует межведомственного взаимодействия, в том числе с федеральными органами исполнительной власти, не относящимися к органам управления государственным фондом недр, в частности Минпромторгом, Минфином и Минэкономразвития России.

Так, в результате недостаточного взаимодействия Роснедр и Росприроднадзора³⁹ значительные нарушения требований по рациональному использованию недр практически остаются без должного реагирования⁴⁰.

Также отсутствует межведомственная координация Минприроды России и Минпромторга России в части согласования показателей ГП ВИПР, исходя из требуемого объема минерального сырья, ресурсы которых недостаточны и обеспечиваются в том числе за счет импорта. При этом анализ обеспеченности потребности регионов в запасах минерального сырья территориальными органами Роснедр не осуществляется в связи с отсутствием соответствующих критериев и методик⁴¹.

На основе проведенной оценки рисков⁴² разработаны критерии оценки эффективности управления государственным фондом недр (см. приложение № 10 к отчету).

К ним, в частности, относятся наличие системы по управлению рисками, организация и осуществление процессов по межведомственному взаимодействию, достаточность нормативно-правового регулирования в сфере недропользования.

Учитывая, что расходы федерального бюджета на мероприятия по воспроизводству МСБ и геологическое изучение недр включены в подпрограмму 1 ГП ВИПР, к числу критериев также отнесены исполнение расходов, достижение показателей в части

-
39. На основе данных Росприроднадзора, представленных в соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации от 11 декабря 2020 г. № ЗИ09-284/10-05.
40. Роснедра не передают в Росприроднадзор сведения о нерациональном использовании государственного фонда недр, полученные на основе форм федерального государственного статистического наблюдения 5-гр, 6-гр, 70-тп, 71-тп (а также не осуществляют в должной мере их анализ), которые могут быть использованы Росприроднадзором при планировании мероприятий контрольно-надзорной деятельности. Это препятствует объективному планированию развития отечественного МСК и прогнозированию доходов бюджетной системы страны.
41. Осуществление указанных полномочий предусмотрено пунктом 4.4 Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по федеральному округу, утвержденного приказом Минприроды России от 30 марта 2007 г. № 72. Вместе с тем методика анализа геологической изученности территории, а также критерии обеспеченности потребности регионов в запасах минерального сырья Минприроды России не установлены.
42. В соответствии со стандартом внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности», а также Методическими рекомендациями по выбору и (или) разработке критериев оценки эффективности использования федеральных и иных ресурсов (утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 20 декабря 2017 г. № 73К (1218)).

поставленной контрольным мероприятием цели, осуществление Роснедрами как ответственным исполнителем подпрограммы 1 ГП ВИПР внутреннего финансового контроля и внедрение в деятельность его результатов.

Оценка по указанным критериям свидетельствует о недостаточно эффективном управлении государственным фондом недр, что обусловлено низким уровнем достижения показателей (63 % в 2018 году, 40 % в 2019 году, 32 % в 2020 году), низким уровнем исполнения обязательств по заключенным государственным контрактам (78,8 % в 2018 году, 75,6 % в 2019 году, 72,3 % в 2020 году), недостаточным нормативно-правовым регулированием в сфере недропользования и межведомственным взаимодействием, а также отсутствием системы управления рисками⁴³.

8.2. Проверка соблюдения пользователем государственного фонда недр требований законодательства по рациональному использованию и охране недр, выполнению природоохранного законодательства

8.2.1. Статьей 23 Закона о недрах установлены основные требования по рациональному использованию и охране недр⁴⁴, в случае нарушения которых право пользования участком недр может быть ограничено, приостановлено или прекращено уполномоченными государственными органами.

При этом основными проблемами в сфере рационального использования и охраны недр являются недостаточность геологической изученности, неэффективное использование ресурсов недр при эксплуатации месторождений и возрастающее негативное воздействие добычи полезных ископаемых на окружающую среду.

Принятые во исполнение Стратегии развития МСБ меры в целях стимулирования геологического изучения недр, воспроизводства и освоения МСБ недостаточны для обеспечения инвестиционной привлекательности российских недр.

Необходимо отметить, что приказом Минприроды России от 10 ноября 2016 г. № 583⁴⁵ установлен «заявительный принцип» на получение лицензии для геологического изучения и последующей разработки открытого месторождения.

-
43. Кроме мероприятий по противодействию коррупции иные мероприятия по управлению рисками Роснедрами и Минприроды России не планируются и не осуществляются. Росприроднадзор осуществляет государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр с применением риск-ориентированного подхода, но в порядке, установленном для федерального государственного экологического надзора. Положение об осуществляемом Ростехнадзором государственным надзоре за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами, не содержит положений о применении риск-ориентированного подхода.
44. В том числе: обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр; обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов; достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых.
45. Приказ Минприроды России от 10 ноября 2016 г. № 583 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр».

Вместе с тем по указанному порядку преимущественно осуществляются поиски высоколиквидных полезных ископаемых, прежде всего – золота (87% удовлетворенных заявок). При этом группа полезных ископаемых, относящаяся к дефицитным, остается не востребована. Так, на 27 ноября 2020 года поступило 11 470 заявок на предоставление прав пользования недрами в рамках «заявительного принципа», из которых удовлетворено 4 786, в том числе 126 заявок на поиски дефицитных видов полезных ископаемых.

При этом воспроизводство МСБ, как условие рационального недропользования, должно обеспечиваться посредством выполнения ГРР за счет недропользователя и восполнения погашенных запасов полезных ископаемых⁴⁶.

Вместе с тем анализ деятельности АО «Учалинский ГОК» свидетельствует об отсутствии компенсации погашенных объемов запасов полезных ископаемых постановкой на государственный баланс соответствующих запасов, полученных в результате выполнения поисково-оценочных и ГРР за счет собственных средств с целью воспроизводства МСБ предприятия⁴⁷.

Также в пределах горных отводов участков недр, переданных в пользование УГОК, в государственном кадастре месторождений и проявлений полезных ископаемых числятся проявления полезных ископаемых, в том числе таллия, галлия и германия, которые из-за недостаточной геологической изученности не отнесены к категориям запасов или прогнозных ресурсов⁴⁸.

АО «Учалинский ГОК» с момента получения лицензий на право пользования указанными месторождениями не осуществляло поисково-оценочные работы, не проводило дальнейшее геологическое изучение с целью отбраковки указанных проявлений, не имеющих промышленной ценности, или оценки их прогнозных ресурсов и запасов⁴⁹.

Кроме того, внесенные в 2020 году изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации⁵⁰ (далее – Налоговый кодекс) увеличили налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для руд цветных и черных металлов в 3,5 раза.

Так, сумма начисленного НДПИ АО «Учалинский ГОК» в 2019 году составила 754 млн рублей, а в 2021 году – вырастет до 2 639 млн рублей. Соответственно, инвестиционные возможности УГОК сократятся на величину 1 885 млн рублей в год.

В условиях увеличения налоговой нагрузки предприятие теряет стимулы к проведению рискованных, не гарантирующих положительного результата ГРР, и поисково-оценочных работ, что приведет к сокращению МСБ предприятия.

46. Пункт 2 Статьи 23 Закона о недрах.

47. Пункт 7 части 2 статьи 22 и пункт 2 статьи 23 Закона о недрах.

48. Абзац 1 статьи 30 Закона о недрах.

49. Статья 23.1 Закона о недрах.

50. Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в главы 25.4 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

При этом налоговая нагрузка на добычу цветных и черных металлов неравномерна, так как «рентный коэффициент» к ставкам НДС в размере 3,5 исчисляется на основе себестоимости добычи руды.

Сравнительный анализ изменений объемов налоговых обязательств в связи со вступлением в силу поправок в Налоговый кодекс для различных категорий недропользователей приведен в приложении № 11 к отчету.

Сведения об изменении прибыли для различных категорий недропользователей при увеличении НДС представлены на рис. 8.

Рис. 8

Уровень снижения прибыли при увеличении НДС для различных категорий недропользователей

руб. за тонну руды



Кроме того, увеличение налоговой нагрузки на горнопромышленные предприятия создает риски замедления реализации инвестиционных проектов по освоению новых месторождений.

Снижение инвестиционного потенциала АО «Учалинский ГОК», вызванное дополнительной налоговой нагрузкой, также создает риски для возможности модернизации технологического процесса обогащения медно-колчеданных руд с целью комплексного освоения месторождений и повышения коэффициентов извлечения основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов⁵¹.

Потери попутных полезных ископаемых в хвостах обогащения (отходах производства) при производстве медного концентрата представлены на рис. 9⁵².

Рис. 9



51. Статья 23.3 Закона о недрах.

52. По данным формы № 71-тп «Сведения о комплексном использовании полезных ископаемых при обогащении и металлургическом переделе, вскрышных пород и отходов производства» за 2018-2019 годы.

Оценка сведений о потерях при производстве медного концентрата свидетельствует об использовании АО «Учалинский ГОК» неэффективных технологий⁵³, обусловленных недостатками государственного геологического надзора⁵⁴, а также об отсутствии действенных механизмов экономического стимулирования рационального пользования государственным фондом недр⁵⁵.

Вопрос увеличения ставки НДПИ требует отдельного внимания, поскольку существует риск снижения в целом инвестиционного потенциала предприятий, осуществляющих добычу руд цветных и черных металлов, сокращения объемов геологоразведочных работ за счет частных инвестиций.

Снижение уровня инвестиций в геологическое изучение недр приведет к последующей отрицательной динамике состояния государственного баланса запасов полезных ископаемых.

Высокая налоговая нагрузка на недропользование в конечном итоге скажется на снижении доходов федерального бюджета из-за падения спроса на новые месторождения вследствие значительного удорожания их освоения и резкого увеличения стартового размера разового платежа за пользование недрами (рассчитывается с учетом величины суммы НДПИ).

8.2.2. Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, определяющей основные условия пользования недрами⁵⁶.

Однако вследствие недостаточно эффективного исполнения Росприроднадзором полномочий по государственному геологическому надзору значительная часть пользователей недр нарушает установленные лицензиями сроки ввода месторождений в промышленную эксплуатацию и не приступает к добыче полезных ископаемых в предусмотренных технической документацией объемах. При этом из-за отсутствия

-
53. ГРП на 2021–2025 годы запланированы АО «Учалинский ГОК» в объеме 55–60 млн рублей в год, что недостаточно для обеспечения воспроизводства МСБ предприятия. В 2018–2020 годах объем собственных источников финансирования (чистая прибыль + амортизация) был ниже объема капитальных вложений (например, в 2020 году объем собственных источников финансирования инвестиций составил 1 866,1 млн рублей, а объем капитальных вложений – 3 944,8 млн рублей). В этой связи имеются риски для реализации проекта УГОК по освоению Ново-Учалинского месторождения, общей стоимостью 37,8 млрд рублей, с выходом на проектную мощность 4,5 млн т руды в 2028 году.
 54. Территориальными органами Росприроднадзора не обеспечивается в полном объеме осуществление федерального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Так, при анализе семи актов проверок, проведенных территориальными органами Росприроднадзора в отношении УГОК в 2018–2020 годах, установлено, что в ходе контрольных мероприятий рассматриваются преимущественно вопросы соблюдения требований природоохранного законодательства. Вопросы соблюдения требований законодательства о недрах в части рационального недропользования Росприроднадзором не рассматриваются.
 55. Стратегией развития МСБ предусмотрено принятие мер по стимулированию эффективного недропользования, в том числе за счет актуализации технико-экономических, технологических и горно-экономических показателей освоения месторождений на основе внедрения современных достижений науки и техники, стимулирования доразведки используемых месторождений, их комплексного освоения, повышения коэффициентов извлечения ТПИ и создания мотивационных условий переработки отходов горнопромышленного производства.
 56. Статья 11 Закона о недрах.

системного анализа⁵⁷ получаемой отчетности недропользователей по установленным формам федерального статистического учета⁵⁸ территориальные органы Роснедр не обеспечивают своевременное инициирование процедур о досрочном прекращении права пользования недрами в связи с невыполнением существенных условий недропользования.

В результате в 2018–2020 годах Роснедрами по указанным причинам прекращено право пользования участками недр, предоставленное на основании выданных 346 лицензий, в том числе 237 лицензий (или 68,5%), по которым ввод месторождений в промышленную эксплуатацию должен был состояться еще в 1976–2017 годах.

При этом согласно данным Роснедр на 1 января 2019 года 25 из 3 781 действующей лицензии на пользование недрами на углеводородное сырье (далее – УВС) фактически являлись так называемыми «спящими» лицензиями, по которым не выполнены условия лицензионных соглашений в части строительства поисковых и разведочных скважин. В отношении ТПИ из 4 219 выданных лицензий не выполнены обязательства и не введены в промышленную эксплуатацию месторождения по 451 «спящей» лицензии.

На момент проведения контрольного мероприятия АО «Учалинский ГОК» осуществляло пользование участками государственного фонда недр на основании 10 лицензий, выданных территориальными органами Федерального агентства по недропользованию (в 2018 году – 12 лицензий, в 2019 году – 11).

Анализ выполнения УГОК лицензионных соглашений об условиях пользования участками недр и достоверности государственной статистической отчетности показал следующее.

В соответствии с частью 9 статьи 27 Закона о недрах геологическая информация о недрах, полученная пользователем недр, подлежит представлению пользователем недр в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды⁵⁹.

-
57. Сбор, систематизация и анализ государственной отчетности недропользователей по формам федерального государственного статистического наблюдения, предоставляемым пользователями участками государственного фонда недр.
58. 2-гр «Сведения о выполнении геологоразведочных работ», 5-гр «Сведения о состоянии и изменении запасов твердых полезных ископаемых», 6-гр «Сведения о состоянии и изменении запасов и ресурсов категории D0 нефти, газа, конденсата, этана, пропана, бутанов, серы, гелия, азота, углекислого газа, примесей ванадия и никеля в нефти», 7-гр «Сведения о выполнении геологоразведочных работ по их видам и группам полезных ископаемых», 70-тп «Сведения об извлечении полезных ископаемых при добыче», 71-тп «Сведения о комплексном использовании полезных ископаемых при обогащении и металлургическом переделе вскрышных пород и отходов производства», 1-лс «Сведения о выполнении условий пользования недрами при поисках, разведке и добыче углеводородного сырья», 2-лс «Сведения о выполнении условий пользования недрами при добыче твердых полезных ископаемых», 3-лс «Сведения о выполнении условий пользования недрами при добыче минеральных подземных вод», 4-лс «Сведения о выполнении условий пользования недрами при добыче питьевых и технических подземных вод».
59. Перечень первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах, представляемой пользователем недр в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации, по видам пользования недрами и видам полезных ископаемых утвержден приказом Минприроды России от 24 октября 2016 г. № 555. Требования к содержанию геологической информации о недрах и формы ее представления утверждены приказом Минприроды России от 29 февраля 2016 г. № 54.

Сроки представления информации указаны в лицензии на пользование участками недр⁶⁰.

В нарушение пункта 14 Порядка предоставления геологической информации о недрах в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации⁶¹ УГОК несвоевременно представил уточненную геологическую информацию о недрах в рамках поисковых и оценочных работ Талганского медноколчеданного месторождения в Верхнеуральском районе Челябинской области.

Обязанность представления геологической информации о недрах предполагает необходимость достоверного и своевременного заполнения форм государственной статистической отчетности⁶².

Вместе с тем при заполнении форм федерального статистического наблюдения, утверждаемых приказами Росстата, АО «Учалинский ГОК» в ряде случаев не обеспечивало полноту и достоверность первичных статистических данных: не устанавливало уровень добычи попутных полезных ископаемых⁶³, указывало номера лицензий с истекшим сроком действия, не указывало процент извлечения из недр попутных полезных ископаемых, которые фактически извлекались.

При этом крайне слабым остается государственный надзор за выполнением обязанностей пользователей недр, осуществляющих первичную переработку руд⁶⁴ в части соблюдения технологических схем переработки минерального сырья; учета и контроля распределения полезных компонентов на различных стадиях переработки и степени их извлечения из минерального сырья; дальнейшего изучения технологических свойств и состава минерального сырья⁶⁵.

Так, Росприроднадзор при выполнении государственного геологического надзора не фиксирует нарушения по достоверности данных, включаемых в государственную статистическую отчетность организациями, осуществляющими поиск, оценку и разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, поскольку не является субъектом статистической геологической отчетности и не может использовать

60. Пункт 8 статьи 12 Закона о недрах.

61. Утвержден приказом Минприроды России от 4 мая 2017 г. № 216.

62. ФГБУ «Росгеолфонд» осуществляет подготовку и издание Государственного баланса запасов полезных ископаемых на основании форм государственного статистического наблюдения № 2-ЛС «Сведения о выполнении условий пользования недрами при добыче твердых полезных ископаемых», 5-гр «Сведения о состоянии и изменении запасов твердых полезных ископаемых», 70-тп «Сведения об извлечении полезных ископаемых при добыче», 71-тп «Сведения о комплексном использовании полезных ископаемых при обогащении и металлургическом переделе, вскрышных пород и отходов производства».

63. В соответствии с представленными формами № 2-лс по всем действующим лицензиям в 2018–2019 годах уровень добычи попутных полезных ископаемых не установлен. При этом по ряду лицензий в форме № 2-лс сведения об объемах добычи твердых полезных ископаемых содержат фактические значения добычи попутных полезных ископаемых. Так, по Учалинскому, Озерному, Западно-Озерному, Ново-Учалинскому, Учалинскому месторождениям в ходе проверки формы № 2-лс установлено несоответствие указанного уровня добычи с фактически установленным в техническом проекте отработки месторождений.

64. Статья 23.3 Закона о недрах.

65. В части проведения опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья; наиболее полного использования продуктов и отходов переработки; складирования, учета и сохранения временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

представленную недропользователями в рамках этой отчетности информацию для более эффективного планирования своей контрольной деятельности.

Таким образом, несвоевременность и неточность предоставления геологической информации о недрах, а также несовершенство процедур обработки и анализа данных государственной статистической отчетности приводит к искажению сведений о комплексном использовании полезных ископаемых.

Вместе с тем необходимо отметить, что Стратегией развития МСБ предусматривается оптимизация процесса государственного статистического наблюдения за геологическим изучением недр и недропользованием.

Минприроды России совместно с Роснедрами ведется работа по реформированию оборота геологической информации о недрах с учетом передовых зарубежных практик.

В 2020 году запущен пилотный проект по предоставлению геологической информации в фонды в электронном виде через портал представления ФГИС «Единый фонд геологической информации о недрах»⁶⁶.

В целях исключения «двойственной природы» геологической и государственной статистической отчетности недропользователей⁶⁷ Минприроды России разработало новую систему отчетности, предусматривающую выведение геологической информации о недрах в виде геологической и государственной отчетности пользователей недр из правового регулирования законодательства о статистическом учете⁶⁸.

8.2.3. К числу основных негативных воздействий горного производства на окружающую среду относятся: загрязнение атмосферного воздуха; нарушение гидробаланса на территории района разработки; загрязнение и истощение поверхностных и подземных вод; загрязнение почв и нарушение земель; образование значительных объемов промышленных отходов.

66. Приказ Минприроды России от 14 февраля 2020 г. № 62 «О вводе в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы «Единый фонд геологической информации о недрах».

67. Геологическая и государственная статистическая отчетность пользователей недр характеризуется «двойным» правовым режимом, одновременно являясь и геологической информацией о недрах в соответствии с Законом о недрах, и статистической информацией согласно Федеральному закону от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

68. Минприроды России разработаны проект приказа «Об утверждении требований к содержанию геологической информации о недрах и формы ее представления и внесении изменений в отдельные акты Минприроды России» и проект формы федерального статистического наблюдения № 1-ПИ (большинство действующих форм федерального статистического наблюдения в сфере компетенции Роснедр будут заменены одной).

В ходе проверки установлены нарушения АО «Учалинский ГОК» требований природоохранного законодательства (см. приложение № 3).

Так, УГОК не соблюдались отдельные нормы законодательства в сфере охраны окружающей среды в части полноты и своевременности оформления необходимой разрешительной документации⁶⁹. Имеет место превышение нормативов образования отходов, а также предоставление недостоверных первичных статистических данных по обращению с отходами производства и потребления⁷⁰.

Например, в 2019 году на Межозерной промплощадке образованы отходы III класса опасности (шлам очистки емкостей и трубопроводов от нефти и нефтепродуктов) с превышением установленного норматива на 455,1%.

При рассмотрении «Технического проекта разработки Ново-Учалинского месторождения. I этап» выявлено, что проект не содержит описания запланированных к обязательному проведению природоохранных мероприятий⁷¹.

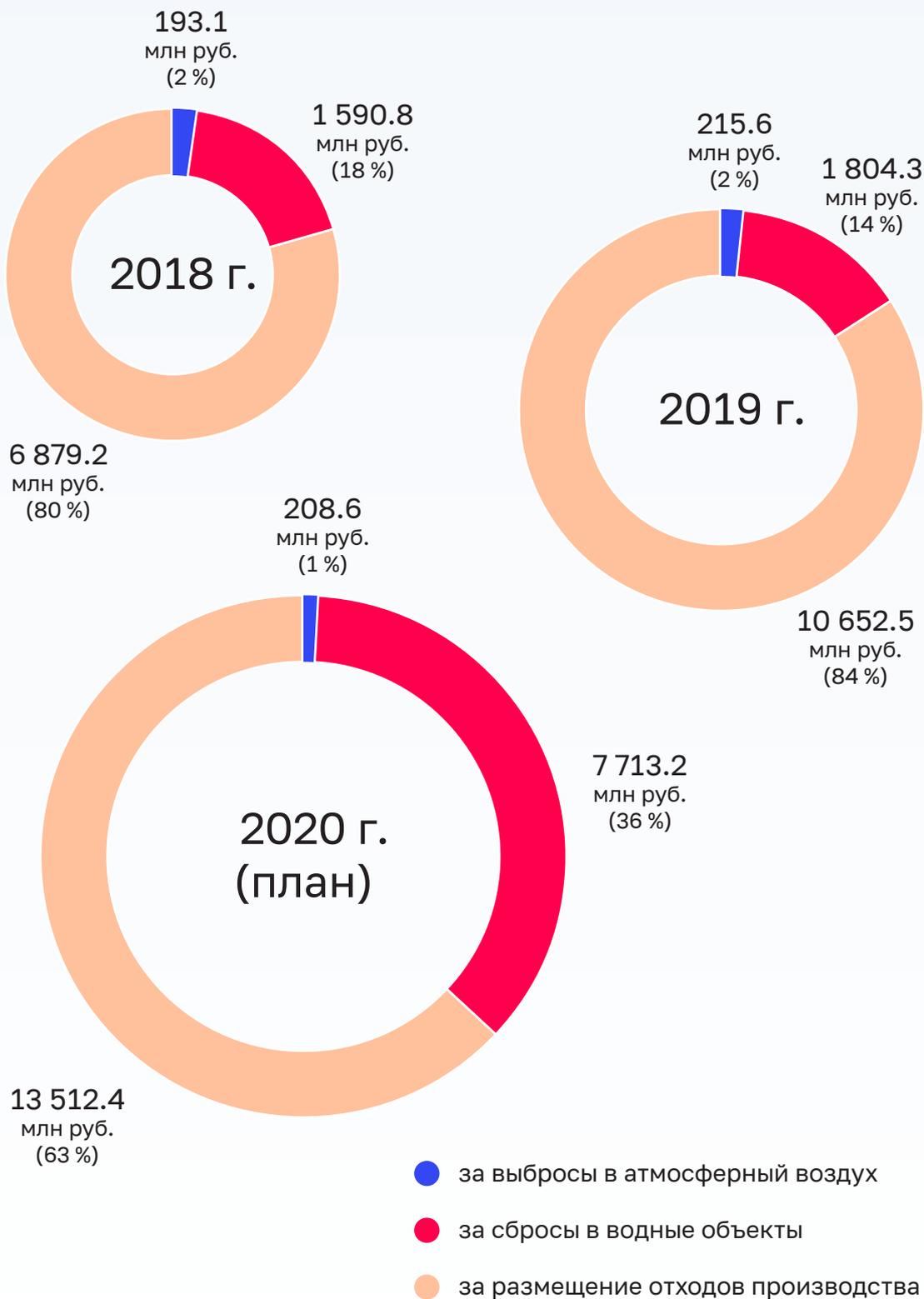
В ходе изучения деклараций о плате за негативное воздействие на окружающую среду (далее – НВОС) за отчетные периоды 2018 и 2019 годов установлено, что предприятие осуществляло исчисление платы за НВОС без учета сверхнормативного объема фактических выбросов в атмосферный воздух и сбросов в водные объекты, а также сверхлимитного объема фактически размещенных и переданных другим организациям в целях размещения отходов производства и потребления, по причине некорректного применения при исчислении платы НВОС установленных в разрешительной документации значений выбросов, сбросов и лимитов на размещение отходов.

По данным предприятия, объем перечисленных платежей за НВОС за 2018 год составил 8 663,1 тыс. рублей, за 2019 год – 12 672,4 тыс. рублей, а в 2020 году запланирована плата за НВОС в сумме 21 434,2 тыс. рублей.

Распределение платы за НВОС отражено на диаграммах (рис. 10).

-
69. В отдельные периоды УГОК осуществлял деятельность в отсутствие утвержденных нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и нормативов предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.
70. УГОК осуществлялось пользование участком недр с превышением утвержденных нормативов образования отходов: в 2018 году отходы III класса опасности превысили установленный норматив на 41,13%, отходы IV класса – на 17,65%; в 2019 году превышение по отходам III класса опасности составило 455,1%, IV класса опасности – 8,58%, V класса опасности – 17,78%. При заполнении формы № 2-ТП (отходы) за 2019 год УГОК не отразил сведения на начало года о количестве отходов, образовавшихся при сборе и обработке производственных сточных вод и указанных в форме № 2-ТП (отходы) за 2018 год на конец отчетного года, в результате указанные объемы были выведены из учета отходов.
71. Приказ Минприроды России от 25 июня 2010 г. № 218 «Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок, и первичную переработку минерального сырья».

Распределение платы за НВОС в разрезе видов воздействия и по годам



Выборочная проверка полноты и достоверности исчисления платежей за сбросы, выбросы и размещение отходов, в том числе сверхнормативных, показала, что объем недополученных доходов за НВОС, администрируемых Росприроднадзором, в бюджетную систему суммарно составил 991,9 тыс. рублей.

Также в ходе проверки установлено, что в нарушение требований Закона о недрах⁷² АО «Учалинский ГОК» не произведены работы по рекультивации земель⁷³, нарушенных в процессе пользования участками недр в рамках двух лицензий, прекращенных в 2018–2019 годах⁷⁴.

Вместе с тем Стратегией развития МСБ определены основные мероприятия, направленные на обеспечение экологической безопасности при использовании участками государственного фонда недр⁷⁵.

8.3. Оценка эффективности реализации подпрограммы «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр» в целях удовлетворения потребностей экономики страны и выполнения экспортных обязательств Российской Федерации на основе современной геологической изученности

8.3.1. На решение задачи по воспроизводству МСБ на основе повышения геологической изученности территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, Арктики, Антарктики и Мирового океана направлены мероприятия подпрограммы 1 ГП ВИПР.

Итоги реализации ГП ВИПР за 2018, 2019 годы и предварительные данные за 2020 год свидетельствуют об отсутствии прироста фонда перспективных участков недр для дальнейшего геологического изучения и лицензирования фонда перспективных участков недр – так называемого «поискового задела», формирование которого

72. Пункт 8 части 2 статьи 22 Закона о недрах.

73. Проведение работ предусмотрено приказами Уралнедр от 25 ноября 2019 года № 588 «О досрочном прекращении права пользования недрами по лицензии ЧЕЛ 02872 ТР» и лицензией ЧЕЛ 02670 ТП (Талганское нижележащие горизонты).

74. В 2018 году сдана лицензия ЧЕЛ 02670 ТП (Талганское нижележащие горизонты) в Челябинскнедра согласно приказу Уралнедр от 21 сентября 2018 г. № 459 «О снятии с учета лицензии ЧЕЛ 02670 ТП». В 2019 году сдана лицензия ЧЕЛ 02872 ТР (Восточно-Молодежное рудопроявление) в Челябинскнедра согласно приказу Уралнедр от 25 ноября 2019 г. № 588 «О досрочном прекращении права пользования недрами по лицензии ЧЕЛ 02872 ТР».

75. Стратегией развития МСБ в качестве ключевых мер экологического обеспечения освоения недр определены: усиление экологического контроля за недропользованием; стимулирование использования новых технологий геологоразведочных и добычных работ, позволяющих снизить негативное влияние на окружающую среду; формирование компаниями-недропользователями ликвидационных фондов в целях финансирования мероприятий по восстановлению природной среды, рекультивации земель и благоустройству территорий; формирование базы данных наилучших доступных технологий для экологически безопасного освоения недр.

осуществляется в рамках региональных работ по выявлению перспективных площадей с нелокализованными и локализованными прогнозными ресурсами категории⁷⁶.

Среднемасштабная геологическая изученность территории, на основе которой формируется геологическая информация в области горного дела, строительства, обороны, экологии, прогноза опасных природных процессов и явлений, не обеспечена современным картированием. Покрытие территории Российской Федерации современными геологическими картами масштаба 1:200 000 (Госгеолкарта-200 второго издания) на данный момент составляет всего 24,14 % от общей площади территории страны⁷⁷.

В ходе проверки отмечены риски сокращения объемов воспроизводства МСБ, в том числе дефицитных (стратегических) видов полезных ископаемых, в связи с сокращением стратегической ресурсной базы.

На данный момент ГРР по поиску и оценке запасов не проводятся в отношении 197 из 228 видов ТПИ, разведанных в Российской Федерации, в том числе по 12 из 29 стратегических видов минерального сырья⁷⁸, дефицит запасов по которым покрывается за счет импорта.

Согласно прогнозным ресурсам, переведенным в условные запасы⁷⁹, прирост запасов обеспечен только по 14 из 16 основных видов ТПИ и составляет в среднем 37%⁸⁰. По железу, апатитам, калийным солям и графиту кристаллическому прирост запасов отсутствует.

Также в 2018–2020 годах не обеспечен прирост прогнозных ресурсов дефицитных видов полезных ископаемых, отнесенных к третьей группе, в том числе: урана, хромовых руд, бетонитов, каолина. Подпрограммой 1 не установлены показатели (индикаторы), характеризующие прирост по 9 видам дефицитных полезных ископаемых.

По результатам ГРР за последние 10 лет (2010–2019 годы) не обеспечено воспроизводство МСБ по важнейшим видам твердых полезных ископаемых. Коэффициент воспроизводства запасов свинца (погашение/прирост запасов) – (-)0,03; вольфрама (-)2,70; олова (-)8,12; германия (-)4,31.

-
76. Прогнозные ресурсы оцениваются методом аналогий. Нелокализованные ресурсы категории Р3 рассчитываются через предполагаемую среднюю удельную продуктивность и свидетельствуют о потенциальной возможности выявления полезных ископаемых на крупных территориях (сотни и тысячи кв. км). Для локализованных прогнозных ресурсов Р2 оконтуриваются конкретные блоки, в пределах которых установлено наличие полезного ископаемого с промышленными содержаниями и характеристиками (первые десятки кв. км); в этой связи они обладают более высокой инвестиционной привлекательностью для недропользователей и формируют основу «поискового задела».
77. В 2018 году прирост составил 0,45% (77,0 тыс. кв. км), в 2019 году – 0,45% (77,0 тыс. кв. км), в 2020 году – 0,45% (77,0 тыс. кв. км).
78. Марганец, бокситы, олово, цирконий, тантал, ниобий, скандий, бериллий, литий, германий, рений, редкие земли иттриевой группы.
79. Согласно методике для расчета разового платежа за пользование недрами (формула перевода размещена на официальном сайте Минприроды России).
80. В том числе по: алмазам – 2%, золоту – 37%, серебру – 37%, металлам платиновой группы – 5%; меди – 23%, углю – 8%.

В 2018–2020 годах на воспроизводство МСБ за счет средств недропользователей (собственных и привлеченных) и средств федерального бюджета направлено всего 1 326 857,7 млн рублей.

Расходы средств федерального бюджета в рамках подпрограммы 1 ГП ВИПР составили 87 065,5 млн рублей, или 6,6 % от общего объема.

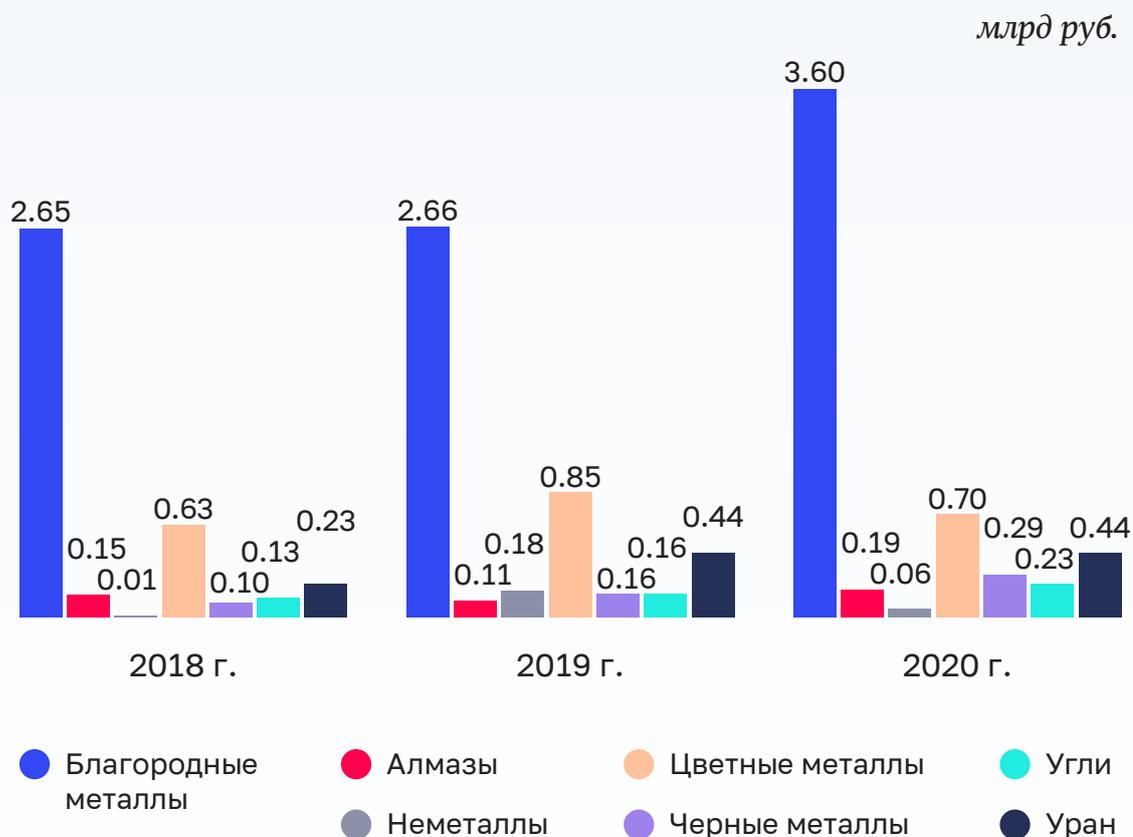
За три года финансовое обеспечение мероприятий подпрограммы 1 сократилось с 29 681,7 до 29 214,8 млн рублей (на 1,5 %, или на 466,9 млн рублей).

При этом кассовое исполнение бюджетных ассигнований в данный период составляло от 87,1 до 91,8 %.

В рассматриваемый период фактические затраты федерального бюджета на ГРР по ТПИ в рамках ГП ВИПР суммарно составили 13 971,3 млн рублей.

Рис. 11

Динамика финансирования геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые за счет средств федерального бюджета



Максимальный объем финансирования приходится на воспроизводство МСБ высоколиквидных видов ТПИ: благородных металлов (63,8 % от общего объема финансирования), цветных металлов (15,6 %) и алмазов (3,2 %).

Финансирование ГРР на ТПИ за счет средств недропользователей в 2018–2020 годах составило 139 436,8 млн рублей и имеет положительный тренд. Наибольший объем финансирования приходится на воспроизводство МСБ благородных металлов (65,6 %), алмазов (12,6 %), цветных металлов (8,3 %) и углей (5,1 %). Наименьший – на неметаллические виды сырья, черные и редкие металлы, уран.

Рис. 12

Динамика финансирования геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые за счет средств недропользователей



Вместе с тем отмечена тенденция роста экономического эффекта⁸¹ от ГРР по воспроизводству МСБ ТПИ, проводимых за счет средств федерального бюджета.

81. Экономический эффект – отношение прироста ценности недр (стоимость единицы условных запасов категории С1) к сумме затрат на ГРР.

В 2018 году экономический эффект на 1 рубль бюджетных затрат составил 112,12 рубля, в 2019 году – 229,3 рубля, а в 2020 году – 337,09 рубля⁸².

Согласно отчетам Минприроды России о ходе реализации и об оценке эффективности ГП ВИПР за 2018 и 2019 годы уровень компенсации добычи основных видов полезных ископаемых приростом запасов составляет 100 %, однако данный показатель нерепрезентативен, поскольку определяется на основании экспертных оценок (предполагается, что по большинству видов полезных ископаемых компенсация составляет больше 100 % и усредненный расчет по общему показателю составляет 100 %) без проведения фактического расчета (без определения веса каждого вида полезного ископаемого, отнесенного к основным в общем значении показателя) по установленной методике⁸³. По другим показателям подпрограммы 1 на протяжении последних лет отмечается значительное отклонение фактических значений показателей от запланированных. В 2018 году из 83 установленных показателей (индикаторов) не были достигнуты плановые значения по 24 (28,9 %), а в 2019 году – по 23 из 60 (36,7 %)⁸⁴. Также, согласно предварительным прогнозам, в 2020 году из 58 показателей не будут достигнуты плановые значения по 20, 13 из которых установлены по стратегическим видам минерального сырья⁸⁵, а 5 – по дефицитным полезным ископаемым, 3 из которых также являются стратегическими видами минерального сырья⁸⁶.

Ежегодное невыполнение показателей и мероприятий по воспроизводству МСБ на УВС и ТПИ⁸⁷, предусмотренных подпрограммой 1 ГП ВИПР, не только создает риски недостижения ее целей, но и оказывает влияние на выполнение задач, предусмотренных Стратегией развития МСБ.

-
82. В том числе: в 2018 году экономический эффект – 112,12 рубля = стоимость условных запасов – 119 854 млн рублей / затраты на ГРП, обеспечивших прирост прогнозных ресурсов полезных ископаемых по выполненным в 2018 году АО «Росгео» 5 контрактам на ТПИ – 1 068,9 млн рублей; в 2019 году экономический эффект – 229,3 рубля = стоимость условных запасов составила 898 208 млн рублей / затраты на ГРП по 24 завершённым контрактам – 3 917,8 млн рублей; в 2020 году экономический эффект – 337,09 рубля = стоимость условных запасов – 2 504 481 млн рублей / затраты на ГРП по 34 завершённым контрактам – 7 429,8 млн рублей.
83. Утверждена приказом Роснедр от 15 января 2020 г. № 2 «Об утверждении методики расчета показателей (индикаторов) государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» в сфере деятельности Федерального агентства по недропользованию».
84. Невыполнение показателей прироста прогнозных ресурсов и запасов полезных ископаемых ГП ВИПР обусловлено в том числе: вероятностным характером геологоразведочных работ, предполагающим риски, связанные с невозможностью прироста запасов (ресурсов) минерального сырья; произведенной переоценкой ранее утвержденных запасов по ряду объектов; изменениями конъюнктуры мировых сырьевых рынков, в том числе снижением цен на сырье, обусловившими снижением интереса недропользователей к проведению геологоразведочных работ на тех или иных участках недр, и недостаточным объемом частных инвестиций в геологоразведку.
85. «Нефть и конденсат С1 в Арктической зоне Российской Федерации нарастающим итогом», «Золото Р1+Р2, нарастающим итогом», «Алмазы Р1+Р2, нарастающим итогом», «Алмазы С1+С2, нарастающим итогом», «Сурьма С1+С2, нарастающим итогом», «Уран Р1+Р2 нарастающим итогом», «Уран С1+С2 нарастающим итогом», «Хромовые руды Р1+Р2 нарастающим итогом», «Свинец С1+С2 нарастающим итогом», «Серебро Р1+Р2 нарастающим итогом», «Вольфрам С1+С2 нарастающим итогом», «Особо чистый кварц Р1+Р2 нарастающим итогом», «Особо чистый кварц С1+С2 нарастающим итогом».
86. «Бентониты С1+С2 нарастающим итогом», «Каолин С1+С2 нарастающим итогом».
87. В 2018 году из 16 установленных показателей (индикаторов) по основному мероприятию 1.5 «Воспроизводство МСБ УВС» не были достигнуты плановые значения по 6 (или 37,5%), в 2019 году – по 2 из 6 (или 33,3%), в 2020 году – предварительно по 1 из 6 (16,7%). В 2018 году из 42 установленных показателей (индикаторов) по основному мероприятию 1.6 «Воспроизводство МСБ ТПИ» не были достигнуты плановые значения по 12 (или 28,6%), в 2019 году – по 20 из 39 (или 51,3%), в 2020 году – предварительно по 19 из 38 (50 %).

Основной причиной является невыполнение контрактных обязательств АО «Росгеология»⁸⁸, являющимся в период 2015–2019 годов единственным исполнителем осуществляемых Роснедрами закупок работ по воспроизводству МСБ в рамках мероприятий ГП ВИПР (далее – госзаказ)⁸⁹, в том числе по причине недостаточно эффективной организации работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы в части управления государственными ГРР, что отражается на эффективности и результативности расходов.

8.3.2. В период с 2015 по 2020 год в рамках госзаказа территориальными органами Роснедр заключено с АО «Росгеология» всего 270 государственных контрактов на выполнение мероприятий по воспроизводству МСБ подпрограммы 1 ГП ВИПР (далее – контракт) на общую сумму 80 000,0 млн рублей⁹⁰.

В связи с неизбежностью получения отрицательных результатов досрочно расторгнуты по соглашению сторон 17 контрактов, бюджетные расходы на оплату по которым на момент прекращения работ составили всего 1 491,5 млн рублей, или 44,5 % от общей их стоимости, предусмотренной контрактами.

Начиная с 2020 года размещение госзаказа без проведения конкурентных процедур с учетом рекомендаций Счетной палаты Российской Федерации прекращено.

При этом переход на конкурентную основу осуществлен Роснедрами в 2020 году по всем объектам госзаказа без установления переходного периода, рекомендованного Счетной палатой Российской Федерации⁹¹, что в том числе не позволило АО «Росгеология» до настоящего времени завершить работы по неисполненным контрактам.

В 2020 году контракты, как и ранее, заключались без учета возможностей, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом о контрактной системе⁹², на срок до трех лет, не позволяющий обеспечить выполнение

-
88. Указы Президента Российской Федерации от 15 июля 2011 г. № 957 «Об открытом акционерном обществе «Росгеология», от 21 февраля 2014 г. № 103 «О развитии открытого акционерного общества «Росгеология» и от 19 февраля 2015 г. № 81 «О развитии открытого акционерного общества «Росгеология». Учредителем является Российская Федерация в лице уполномоченного федерального органа исполнительной власти по управлению федеральным имуществом (пункт 1.2 Устава АО «Росгеология», утвержденного распоряжением Росимущества от 19.10.2015 № 762-р (с изменениями), в качестве вклада Российской Федерации в уставный капитал АО «Росгеология» внесены находящиеся в федеральной собственности акции 44 открытых акционерных обществ.
89. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 июня 2015 г. № 1026-р, от 24 мая 2017 г. № 1009-р и от 3 июля 2019 г. № 1439-р об определении на двухлетний период АО «Росгеология» единственным исполнителем осуществляемых Роснедрами закупок работ, связанных с реализацией мероприятий по воспроизводству МСБ углеводородного сырья, твердых полезных ископаемых, подземных вод (питьевых и минеральных), а также по геологическому изучению и оценке МСБ Мирового океана (далее – Распоряжение 1026-р, Распоряжение 1009-р и Распоряжение 1439-р).
90. В том числе в 2015–2019 годы с АО «Росгеология» заключено как с единственным исполнителем 247 контрактов общей ценой 75 351,2 млн рублей, а в 2019 и 2020 годах – на конкурсной основе 23 контракта общей ценой 4 648,8 млн рублей.
91. По результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации в 2015–2019 годах» (отчет утвержден решением Коллегии от 26 февраля 2020 г. № 8К/4).
92. Согласно части 3 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» допускается заключение долгосрочных контрактов на срок, превышающий срок действия лимитов бюджетных обязательств.

всего технологического цикла ГРП на ТПИ и УВС, продолжительность которого составляет 7–10 лет.

Кроме того, переход на конкурентный отбор исполнителей ГРП не искоренил одну из основных проблем выполнения госзаказа – несвоевременное проведение закупок⁹³.

Также отмечены отдельные случаи включения в госзаказ объектов ГРП без надлежащего их обоснования и предварительного проведения рекогносцировочных работ на них, вследствие чего заблаговременно не выявлялись причины, по которым работы на данных участках невозможно было выполнить⁹⁴.

К системным проблемам также следует отнести изменение режима использования территории после заключения контракта⁹⁵, отсутствие гибкого механизма корректировки геологических заданий, проектной документации⁹⁶.

На своевременность исполнения контрактов также влияют длительные сроки получения разрешительной документации на лесо- и водопользование, заключений Ростехнадзора, прохождения экспертизы отчетной и проектно-сметной документации⁹⁷.

В 2020 году в рамках госзаказа заключено всего 26 контрактов общей стоимостью 4 983,0 млн рублей, из них 22 контракта на сумму 4 468,8 млн рублей (или 89,7%) – с АО «Росгеология», остальные 4 контракта на сумму 514,2 млн рублей – со сторонними геологоразведочными (горнодобывающими) компаниями, в том числе компаниями с государственным участием⁹⁸.

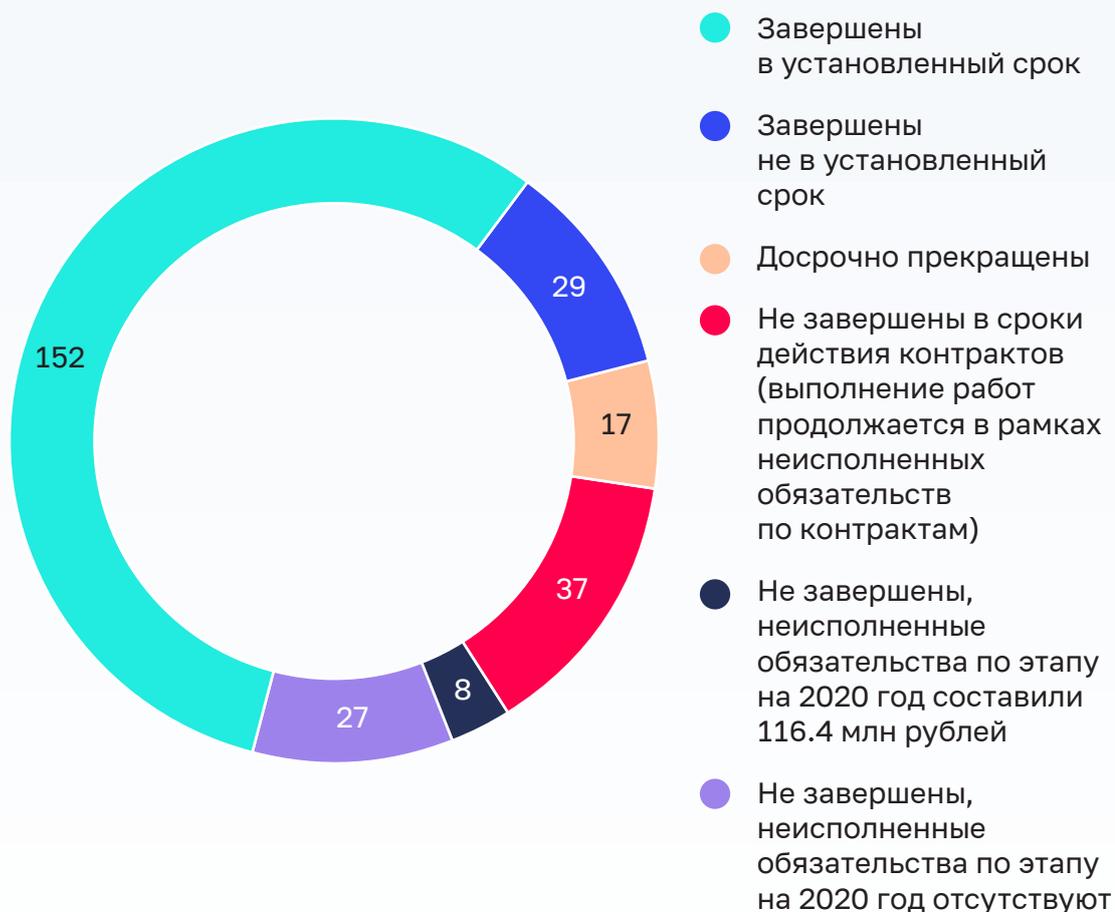
Всего с учетом незавершенных ранее в 2017–2019 годах, переходящих по этапам и вновь заключенных контрактов АО «Росгеология» выполняло в 2020 году в рамках госзаказа работы по 116 контрактам стоимостью 14 918,3 млн рублей⁹⁹, из которых на 1 января 2021 года не выполнены работы (этапы работ) по 45 контрактам на сумму 4 138,2 млн рублей (или 27,7% от предусмотренного объема), в том числе

-
93. Объекты закупок утверждены приказами Роснедр от 31 января 2020 г. № 40, от 25 марта 2020 г. № 127, от 4 августа 2020 г. № 325, а контракты с исполнителями заключены в мае–октябре 2020 года.
94. Так, вследствие отсутствия предварительной рекогносцировки по объекту «Региональные сейсморазведочные работы по профилю 31-РС» не были своевременно выявлены причины, препятствующие выполнению части работ (наличие ООПТ) (10% профиля были расположены в ООПТ).
95. Например, образование ООПТ регионального значения на объектах ГРП и предоставление прав пользования недрами другим пользователям на объекте ГРП.
96. Любое изменение методики, схемы размещения горных выработок и даже состава подрядчиков влечет за собой необходимость внесения дополнений в проект и проведения повторной экспертизы.
97. Сроки и порядок предоставления экспертных заключений на результаты выполненных ГРП (отчеты профильными институтами (ФГБНУ ЦНИГРИ, ВИМС, ВНИГНИ), подведомственными Роснедрам, не регламентированы. Критерии существенности замечаний, выносимых по результатам экспертизы, не определены. Также не регламентированы процедуры утверждения (порядок и сроки) проектной документации после проведения ее экспертизы. Не определены критерии существенности замечаний к проектам, что приводит к правой неопределенности.
98. В том числе с ПАО «АЛРОСА» (общество с государственным участием) контракт ценой 183,0 млн рублей, с АО «Алмазы Анабара» контракт ценой 271,1 млн рублей, с ООО НПФ «ММПИ» контракт ценой 14,2 тыс. рублей и с ООО «Спецгеологоразведка» контракт ценой 45,9 тыс. рублей.
99. В том числе: 2 контракта, заключенных в 2016 году (работы на сумму 19,2 млн рублей), 20 контрактов, заключенных в 2017 году (работы на сумму 3 018,5 млн рублей), 58 контрактов, заключенных в 2018 году (работы на сумму 8 239,2 млн рублей), 14 контрактов, заключенных в 2019 году (работы на сумму 2 951,5 млн рублей), 22 контракта, заключенных с территориальными департаментами Роснедр (работы на сумму 690,0 млн рублей по этапу на 2020 год).

по 37 контрактам, заключенным в 2016–2019 годах, на сумму 4 021,8 млн рублей¹⁰⁰. Информация о выполнении АО «Росгеология» государственных контрактов по состоянию на 1 января 2021 года представлена на диаграмме (рис. 13).

Рис. 13

Выполнение госконтрактов АО «Росгеология» на 1 января 2021 года



Объем не исполненных АО «Росгеология» обязательств по государственным контрактам по сравнению с 2019 годом несколько сократился (на 15,5%), но при этом продолжает оставаться выше уровня 2017 года (119,9%)¹⁰¹ (информация о результатах исполнения государственных контрактов, заключенных с АО «Росгеология» в 2015–2020 годах на выполнение ГРП, приведена в приложении № 12 к отчету).

100. В том числе: 2 контракта, заключенных в 2016 году (неисполненные обязательства в сумме 19,2 млн рублей), 8 контрактов, заключенных в 2017 году (1 252,1 млн рублей), 26 контрактов, заключенных в 2018 году (2 749,3 млн рублей), 1 контракт, заключенный в 2019 году (1,2 млн рублей).

101. В 2017 году Росгео не исполнены обязательства по 44 контрактам на сумму 3 452,9 млн рублей, в 2018 году – по 67 контрактам на сумму 4 213,6 млн рублей, в 2019 году – по 53 контрактам на сумму 4 897,0 млн рублей.

Наибольший объем неисполненных обязательств образовался по контрактам на воспроизводство МСБ УВС в размере 3 283,4 млн рублей, или 81,6 % от общего объема неисполненных обязательств (14 из 37 государственных контрактов).

Причиной несвоевременного выполнения работ по контрактам в ряде случаев являлось ненадлежащее исполнение обязательств со стороны заказчиков – территориальных органов Роснедр.

В технических (геологических) заданиях к контрактам на воспроизводство УВС заказчиками не были установлены плановые показатели прироста ресурсов, в результате чего приемка выполненных исполнителем ГРП осуществлялась в условиях фактического отсутствия оценки их результативности. Вместе с тем в проверяемом периоде АО «Росгеология» значительно увеличило прирост ресурсов УВС.

При проверке исполнения АО «Росгеология» обязательств по контрактам, заключенным с Центрсибнедрами на воспроизводство МСБ УВС, установлены отклонения от проектной документации и плановых объемов работ по геологическому изучению недр. В связи с этим отмечены риски невостребованности результатов геологических исследований, проведенных на одном из участков недр, либо ошибочного планирования дальнейших геологоразведочных работ на нем на основе неподтвержденной надлежащим образом информации о нефтегазоносности.

С учетом принятого Центрсибнедрами решения о расторжении незавершенного контракта¹⁰² нерезультативные бюджетные расходы на оплату уже принятых по нему этапов работ составили 1 142,9 млн рублей.

Из-за ошибок менеджмента и недостатков при планировании и принятии управленческих решений в середине 2018 года – начале 2019 года АО «Росгеология» фактически не приступила к выполнению работ по бурению параметрической скважины 118 – Гыданской (Газовский район) (1 этап), запланированных на 2017–2019 годы¹⁰³. При этом бюджетные ассигнования, предусмотренные на оплату контракта, – 1 105,0 млн рублей – по состоянию на 1 января 2021 года были исполнены на 46,7%. Учитывая отсутствие бюджетных назначений по лимитам бюджетных обязательств на продолжение финансирования работ по объекту в 2021 году отмечены риски незавершения основной части контракта¹⁰⁴, в связи с чем нерезультативные расходы за счет средств федерального бюджета с учетом ранее оплаченных подготовительных работ могут составить 589,4 млн рублей.

-
102. По контракту от 8 сентября 2016 г. № 77, заключенному с АО «Росгеология» (подрядчик) на выполнение комплексных геолого-геофизических работ на Северо-Наканновской площади (Катангский район Иркутской области) (объект 510-55) стоимостью 1 154,0 млн рублей, заказчиком – Центрсибнедрами приняты и оплачены работы при наличии отрицательного экспертного заключения, в связи с чем отмечены риски невостребованности результатов геологических исследований либо ошибочного планирования дальнейших геологоразведочных работ на основе неподтвержденной надлежащим образом геологической информации. С учетом принятого решения о расторжении контракта расходы на оплату уже принятых по нему этапов работ в сумме 1 142,9 млн рублей являются нерезультативными.
103. В соответствии с государственным контрактом от 02.08.2017 № 2/17 завершение работ предусмотрено в 2019 году.
104. В 2020 году дополнительные объемы лимитов бюджетных обязательств, доведенные Роснедрами на оплату в том числе указанного контракта, отозваны в связи с неиспользованием в установленный срок (казначейское уведомление от 23 ноября 2020 г. № 049/045).

В связи с невозможностью получения ожидаемых результатов Росгео принято решение отказаться от выполнения уже начатых 4 контрактов по ГРР на УВС на условиях, по которым не предусмотрен возврат уже уплаченных ему за отдельные работы 1104,4 млн рублей, или 60,7 % от общей цены контрактов¹⁰⁵.

По итогам ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации мероприятий неоднократно отмечалась неэффективная внутрихолдинговая организация исполнения госзаказа.

В целях устранения указанных замечаний в 2020 году АО «Росгеология» реализован комплекс мер по оптимизации производственной системы управления и усилению исполнительской дисциплины, произведены инвестиции в закупку геофизического оборудования и бульдозерной техники, общий объем инвестиций составил 4 420,6 млн рублей.

Вместе с тем часть проблем, связанных с реализацией мероприятий по воспроизводству МСБ, несмотря на принимаемые меры, сохранилась.

Помимо негативного влияния перечисленных выше недостатков системы государственных ГРР, невыполнение АО «Росгеология» госзаказа в ряде случаев было обусловлено неисполнением обязательств субподрядчиками из числа дочерних обществ и сторонних организаций. Субподрядчиками реализуется основной объем ГРР. Доля работ, выполняемых АО «Росгеология» (управляющей компанией Холдинга) в рамках госзаказа, составляет менее 10 % (в 2018 году – 7 %, в 2019 году – 8,2 %, в 2020 году – 8,3 %).

Структура Холдинга продолжает оставаться громоздкой и малоэффективной.

На данный момент в нее включены 44 дочерних и 38 зависимых хозяйственных обществ 3-го, 4-го и 5-го уровней корпоративной иерархии (далее – ДЗО), из которых 14 зарегистрировано в 2020 году.

Ряд ДЗО, образованных за время создания Холдинга, в том числе зарегистрированных за рубежом, фактически бездействует или осуществляет непрофильную деятельность. Также отмечено, что уставный фонд вновь созданных в 2016–2018 годах шести производственно-геологических объединений сформирован за счет находящихся в федеральной собственности акций 25 ДЗО при отсутствии указа Президента Российской Федерации, определяющего сроки и формы управления и распоряжения указанными акциями¹⁰⁶.

105. В том числе по контрактам: от 11 августа 2017 г. № 56 в связи с банкротством исполнителя комплекса полевых геофизических работ, от 11 августа 2017 г. № 57 в связи с отказом ПАО «Сургутнефтегаз» в разрешении на работы на своем лицензионном участке, от 18 июня 2018 г. № 213 в связи со сложными геологическими условиями объекта и от 29 июня 2018 г. № К.2018.003 в связи с невозможностью проведения работ в границах ООПТ (расторгнут 11 января 2021 г. на основании решения суда).

106. В нарушение пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 30 сентября 1995 г. № 986 «О порядке принятия решений об управлении и распоряжении находящимися в федеральной собственности акциями», находящиеся в федеральной собственности акции 25 ДЗО, включенные в 2016–2018 годах в качестве вклада в уставный капитал АО «Росгеология», переданы в уставный капитал 6 вновь образованных акционерных обществ – производственно-геологических объединений при отсутствии соответствующего указа Президента Российской Федерации, определяющего сроки и формы управления и распоряжения указанными акциями.

8.3.3. Представленные в ходе проверки данные свидетельствуют о сохраняющемся, несмотря на принимаемые меры, ухудшении финансово-экономического положения АО «Росгеология» и геологического Холдинга в целом по сравнению с 2017 годом.

Так, если в 2017 году из 11 ключевых показателей эффективности развития АО «Росгеология»¹⁰⁷ не было достигнуто всего 2 показателя, то в 2018–2020 годах ежегодно не достигались плановые значения по 9 показателям¹⁰⁸. Отклонение от целевого значения практически по всем показателям составляло более 15 %.

Цели развития АО «Росгеология», определенные стратегией и долгосрочной программой развития Общества на период до 2020 года¹⁰⁹, не достигнуты: высокоэффективный государственный геологический холдинг, занимающий не менее 20 % российского рынка ГРР (в денежном выражении), не создан. С учетом прогнозных данных, представленных в отчете о выполнении ДПР за III квартал 2020 года, доля АО «Росгеология» на целевом рынке ГРР в России не превышает 8,4 %. Для сравнения, данный показатель в 2017 году составлял 14,4 %, в 2018 году – 11,9 %, а в 2019 году – 10,2 %.

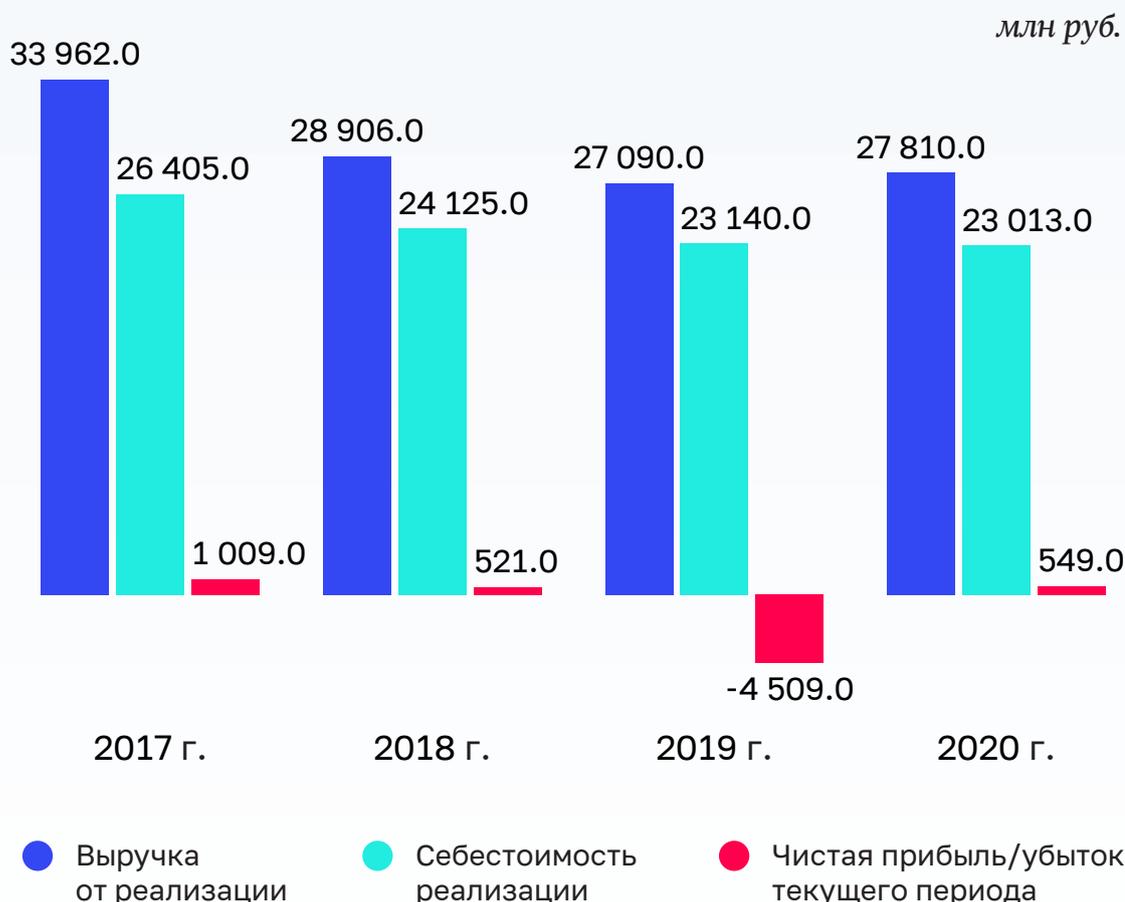
Реализационная выручка Холдинга по итогам 2019 года уменьшилась по сравнению с 2017 годом на 20,2 % и составила 27 090,0 млн рублей.

В 2020 году выручку удалось удержать на уровне не ниже предыдущего года (27 810,0 млн рублей). Половину всех доходов Холдинга составляют поступления от госзаказа, при этом в структуре доходов АО «Росгеология» они составляют большую часть (68,6 % от общего объема).

Динамика основных показателей деятельности АО «Росгеология» в 2018–2020 годах в сравнении с уровнем 2017 года представлена на диаграмме (рис. 14).

-
107. По КПЭ 1. «Выручка» степень выполнения составила 88,9 %, а по КПЭ 2. «Доля АО «Росгеология» на целевом рынке геологоразведочных работ в России» – 80 %.
108. В том числе степень выполнения КПЭ составила: 1. «Выручка» в 2018 году – 69,2 %, в 2019 году – 59,2 % и в 2020 году (предварительно) – 40 %; 2. «Доля АО «Росгеология» на целевом рынке геологоразведочных работ в России» в 2018 году – 60,5 %, в 2019 году – 48,4 % и в 2020 году (предварительно) – 37,2 %; 3. «Производительность труда» в 2018 году – 77,8 %, в 2019 году – 85,7 % и в 2020 году (предварительно) – 59,4 %; 4. «Среднегодовой темп снижения операционных расходов на один рубль стоимости выполненных работ, оказанных услуг к базовому (2014) году» в 2018 году – (-)17,0 %, в 2019 году – (-)144,1 % и в 2020 году (предварительно) – (-)117 %; 5. «Рентабельность по EBITDA» в 2018 году – 86,1 %, в 2019 году – (-)28,8 % и в 2020 году (предварительно) – (-)125 %; 6. «Рентабельность по чистой прибыли» в 2018 году – 46,9 %, в 2019 году – (-)316,2 % и в 2020 году (предварительно) – (-)474 %; 7. «Рентабельность инвестированного капитала (ROIC, интегральный показатель инвестиционной деятельности)» в 2018 году – 84,9 %, в 2019 году – (-)85,9 % и в 2020 году (предварительно) – (-)136 %; 8. «Рентабельность собственного капитала (ROE)» в 2018 году – 31,2 %, в 2019 году – (-)191 % и в 2020 году (предварительно) – 22,7 %; 9. «Выплата дивидендов» в 2018 году – 68,82 % от плана, в 2019 году – 42,9 % и в 2020 году (предварительно) – 0 %.
109. Стратегия развития Акционерного общества «Росгеология» до 2020 года утверждена Советом директоров (протокол от 14.05.2014 № 7), Долгосрочная программа развития Акционерного общества «Росгеология» до 2020 года утверждена Советом директоров (протокол от 28.12.2017 № 44).

Основные показатели финансово-хозяйственной деятельности АО «Росгеология»



Несмотря на принимаемые меры по оптимизации внутрихолдинговой структуры расходов, большая часть ДО (68,2 %) в результате роста задолженности перед поставщиками испытывает значительные финансовые трудности¹¹⁰. При отсутствии у них возможности покрытия кассовых разрывов финансирование значительной части инвестиционных проектов осуществляется АО «Росгеология», что дополнительно увеличивает кредиторскую задолженность ДО и ухудшает их финансовое состояние. Так, в результате обесценения финансовых активов в части доли владения в акционерных обществах в проверяемом периоде создан резерв под обесценение

110. Долговая нагрузка в 2019 году относительно 2016 года увеличилась более чем в 3,4 раза (с 1 828,0 млн рублей до 6 194,0 млн рублей). Внешние обязательства 30 дочерних обществ составляют 9,6 млрд рублей, в том числе банковские кредиты 5,4 млрд рублей, торговая кредиторская задолженность в сумме 2,1 млрд рублей.

финансовых вложений в акции ДО в размере 4 509,0 млн рублей¹¹¹, что по итогам финансово-хозяйственной деятельности за 2019 год привело к отрицательному финансовому результату в виде убытка (4 112,0 млн рублей). Вследствие этого Российская Федерация, как единственный акционер Росгео, не получила дивиденды за 2019 год.

На период до 2025 года принята новая Стратегия АО «Росгеология»¹¹², в которой с учетом изменений внешней и внутренней среды определены стратегические приоритеты развития Холдинга.

На ближайшие пять лет запланировано трехкратное увеличение доли ежегодных поступлений от реализации международных контрактов в консолидированной выручке с 11,7% (в 2020 году 3 161,4 млн из 27 090,5 млн рублей) до 30%, что в условиях отсутствия государственной поддержки является практически недостижимой целью.

При этом в Стратегию развития экспорта услуг до 2025 года¹¹³ и федеральный проект «Экспорт услуг» (интегрирован в состав национального проекта (программы) «Международная кооперация и экспорт»¹¹⁴), принятые в целях создания условий для обеспечения высоких темпов роста и конкурентоспособности российских услуг на мировых рынках, не включены категории геологоразведочных услуг, оказываемых преимущественно АО «Росгеология».

В качестве базового утвержден сценарий реализации Стратегии развития АО «Росгеология», предусматривающий докапитализацию АО «Росгеология» в размере 25,0 млрд рублей на цели технического, технологического перевооружения и достижения необходимого уровня конкурентоспособности на коммерческом рынке ГРР, повышения качества исполнения госзаказа¹¹⁵.

Однако окончательное решение о докапитализации АО «Росгеология» до настоящего времени Правительством Российской Федерации не принято, в связи с чем отмечены риски дальнейшего ухудшения финансового положения Холдинга. На данный момент АО «Росгеология» в отношении 4 из 44 ДО уже введено конкурсное производство,

-
111. В 2019 году начислен резерв под обесценение финансовых вложений на сумму 4 109,4 млн рублей: АО «Краснодарнефтегеофизика» – 259,0 млн рублей, ПАО «СНГЕО» – 1 290,0 млн рублей, АО «Дальневосточное ПГО» – 448,6 млн рублей, АО «Северо-Восточное ПГО» – 403,8 млн рублей, АО «Северо-Западное ПГО» – 726,3 млн рублей, АО «Иркутскгеофизика» – 869,9 млн рублей, АО «Союзморгео» – 111,7 млн рублей.
112. Стратегия развития акционерного общества «Росгеология» до 2025 года «ГЕОЛОГИЯ 4.0» утверждена Советом директоров (протокол от 21 сентября 2020 № 72).
113. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2019 г. № 1797-р
114. Паспорт национального проекта (программы) «Международная кооперация и экспорт» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16)
115. Согласно имеющемуся поручению Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева от 23 декабря 2019 г. № ДМ-П13-11233р.

непогашенный долг обществ перед кредиторами составляет 3 455,9 млн рублей¹¹⁶. В отношении одного ДО введена процедура наблюдения¹¹⁷. Результаты деятельности еще 30 ДО свидетельствуют об ухудшении их финансового состояния.

Кроме того, сохраняющийся значительный (более 70 %) износ основных производственных фондов и относительное технологическое отставание Холдинга не позволяют ему успешно конкурировать с лидерами геологоразведочного и сервисного рынков не только за коммерческие заказы, но и за госзаказ, который начиная с 2020 года размещается на конкурентной основе.

Наибольший уровень износа у научно-исследовательских судов (далее – НИС) – от 90 до 100 %. Имеющийся геологоразведочный флот морально и физически устарел. Находящиеся в собственности ДО Холдинга 18 НИС построены в период 1985–2007 годов, средний возраст судов – более 30 лет.

Действующие меры государственной поддержки отечественного судостроения не распространены на строительство современных НИС для целей геологоразведки. В отсутствие современного флота услуги по сейсморазведке и комплексу морских изысканий, оказываемые АО «Росгеология» на внутреннем и внешних рынках, утрачивают свою конкурентоспособность.

С учетом нерентабельности в 2019 году списано и продано на металлолом судно постройки 1987 года.

В связи с отсутствием у Холдинга заказов на проведение ГРП выведены из эксплуатации и включены в реестр непрофильных активов (далее – НПА) еще 5 НИС, в отношении их уже начаты процедуры отчуждения. Также запланировано отчуждение 5 из 13 оставшихся НИС до конца 2021 года¹¹⁸.

Переданный АО «Росгеология» в период его образования имущественный комплекс¹¹⁹ фактически не используется для выполнения основных видов деятельности, ради которых создавалось Общество, и в полном объеме включен в реестр НПА, подлежащих отчуждению.

Предусмотренные Программой отчуждения НПА способы распоряжения в целях сохранения контроля над активами путем их развития (изменения физических параметров) для проектов, имеющих существенный положительный экономический

-
116. В том числе: АО «Севморгео» (процедура банкротства введена 10 января 2018 года, конкурсное производство до 15 декабря 2020 года, непогашенный долг перед кредиторами 894,1 млн рублей), ОАО «Ухтанефтегазгеология» (процедура банкротства введена 10 января 2018 года, конкурсное производство до 21 декабря 2020 года, непогашенный долг перед кредиторами 559,7 млн рублей), ОАО «Баженовская геологическая экспедиция» (проходит процедуру банкротства, не ликвидировано), (процедура банкротства введена 10 января 2018 года, конкурсное производство до 21 декабря 2020 года, непогашенный долг перед кредиторами 560,0 млн рублей), ПАО «Сибнефтегеофизика» (процедура банкротства введена 10 января 2018 года, конкурсное производство до 6 февраля 2021 года, непогашенный долг перед кредиторами 1 442,5 млн рублей).
117. ОАО «Краснодаргеофизика» (30 сентября 2020 года введена процедура наблюдения, обществом не исполнены денежные обязательства перед кредиторами на сумму 904,4 млн рублей).
118. В реестрах непрофильных активов Холдинга учтен с нарастающим итогом всего 1291 объект НПА, в том числе в отношении 40 ДО, присоединившихся к программе (1280 объектов), и в отношении АО «Росгеология» (11 объектов). Решение об отчуждении принято в отношении 960 объектов, из них фактически было отчуждено всего 176 объектов (18,3%): 141 объект был продан, 34 объекта списаны и один объект безвозмездно передан.
119. Включающий 36 зданий и сооружений общей площадью 22 162,8 кв. м.

эффект, или приспособления для использования в рамках мероприятий ДПР, фактически не реализовываются. Осуществляются исключительно продажа, списание и безвозмездная передача объектов НПА.

Так, к объектам НПА, подлежащим продаже, отнесено в том числе кернохранилище, находящееся в Ярославской области¹²⁰.

В связи с планируемым перемещением хранящегося в кернохранилище хрупкого каменного материала, исключительные права на который принадлежат Российской Федерации, отмечены риски его утраты.

Вследствие ненадлежащего контроля за ходом выявления и реализации непрофильных активов в Обществе¹²¹, предусмотренного пунктом 11.1 Программы отчуждения НПА, в 2018 году АО «Росгеология» при отчуждении НПА без проведения конкурентных процедур, в нарушение пункта 4.13 Программы отчуждения НПА, в отсутствие соответствующего решения Совета директоров были совершены две сделки по продаже частями имущественного комплекса в г. Москве (общей площадью 3,8 тыс. кв. м), общей ценой 228,8 млн рублей без учета НДС на условиях рассрочки платежей и передачи имущества покупателю в собственность при неполной оплате (менее 5 % цены), что создало угрозу незаконного отчуждения имущества АО «Росгеология» и причинения Обществу значительного ущерба.

В ходе проверки АО «Росгеология» также установлены иные нарушения в части организации деятельности акционерных обществ, государственной регистрации транспортных средств и бухгалтерского учета, а также закупок, осуществляемых в рамках Программы отчуждения НПА (информация о нарушениях и недостатках представлена в приложении № 3 к отчету).

При этом следует отметить, что меры, принимаемые АО «Росгеология» начиная с середины 2019 года, позволили исключить ряд негативных моментов в управлении НПА, в том числе избежать некорректной оценки стоимости отчуждаемых объектов НПА, которая осуществлялась фактически на безальтернативной основе¹²².

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия

Замечания руководителей АО «Росгеология» и АО «Учалинский горно-обогатительный комбинат» на результаты контрольного мероприятия отражены в соответствующих заключениях.

-
120. Предназначено для сбора, обработки, выполнения специализированных исследований, а также формирования информационного ресурса первичной геологической информации по уникальному керновому материалу глубоких и сверхглубоких скважин.
121. Согласно пункту 1.6 Программы отчуждения НПА под термином «Общество» понимается АО «Росгеология», а также дочерние и зависимые общества, советы директоров которых приняли решение о присоединении к указанной Программе. В 2018 году проведены проверки только в 2 из 33 ДО, в 2019 году – в 8 из 36 ДО и в 2020 году – в 8 из 40 ДО.
122. Оценка всего имущества Холдинга осуществлялась ООО «Консалтинговая Группа «Высшие стандарты качества», качество работы экспертов которого неоднократно вызывало нарекания, в том числе со стороны саморегулируемой организации независимых оценщиков.

10. Выполнение рекомендаций Счетной палаты

Рекомендации Счетной палаты Российской Федерации по итогам проведенного в 2019–2020 году экспертно-аналитического мероприятия¹²³ в целом выполнены (см. приложение № 13 к отчету).

11. Выводы

11.1. Достижению цели по устойчивому обеспечению отраслей российской экономики видами минерального сырья, ресурсы которых недостаточны и покрываются в том числе за счет импорта, препятствуют сложившиеся экономические и технологические условия.

Отсутствие при этом комплекса мер по импортозамещению дефицитных видов полезных ископаемых и стратегического минерального сырья создает риски для национальной безопасности страны в условиях введения ограничений на поставку в Россию современного оборудования и технологий и снижения конкурентоспособности отечественной минерально-сырьевой базы в сравнении с ведущими странами.

Реализация имеющихся рисков создает угрозы снижения отечественной конкурентоспособности МСБ в сравнении с ведущими сырьевыми странами, нерационального использования недр, а также повышения зависимости отраслей промышленности от импорта отдельных видов минерального сырья.

11.2. Оценка управления государственным фондом недр свидетельствует о его недостаточной эффективности, что обусловлено:

- низким уровнем достижения установленных показателей по воспроизводству запасов дефицитных полезных ископаемых;
- низким уровнем исполнения обязательств по государственным контрактам на выполнение ГРР;
- недостаточным нормативно-правовым регулированием¹²⁴;
- недостаточным межведомственным взаимодействием при отсутствии системы по управлению рисками.

123. Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации в 2015–2019 годах».

124. В части определения критериев рационального недропользования, порядка вовлечения в хозяйственный оборот техногенных месторождений, организации горно-геологического аудита, регламентации проведения геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений, условий использования рискованного капитала для финансирования ГРР ранних стадий, стимулирования разработки и внедрения отечественных передовых технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых.

11.3. Недостаточно эффективное управление государственным фондом недр, ненадлежащая организация государственного геологического надзора¹²⁵ и межведомственного взаимодействия являются основными причинами нарушений недропользователями требований по рациональному использованию и охране недр, а также создают риски:

- появления так называемых «спящих» лицензий (не обеспечивается своевременный ввод месторождений в промышленную эксплуатацию);
- несвоевременного ввода недропользователями месторождений в промышленную эксплуатацию и (или) вывода их на проектную мощность;
- сокращения объемов и полноты геологического изучения недр и обеспечения воспроизводства МСБ;
- нерациональной разработки месторождений¹²⁶ с использованием не передовых технологий;
- снижения качества информационно-аналитического обеспечения ГРР, что обусловлено отсутствием единства геологической и государственной статистической отчетности, представляемой недропользователями, а также несовершенством оборота геологической информации о недрах, не переведенной до настоящего времени в электронный формат;
- ухудшения экологической ситуации¹²⁷.

11.4. Увеличение налоговой нагрузки¹²⁸ на недропользователей без применения мотивирующих механизмов создает риски снижения инвестиционной активности по освоению новых месторождений и внедрению отечественных передовых геологически эффективных и экологически безопасных технологий.

11.5. Сохраняется тенденция сокращения бюджетного финансирования работ по геологическому изучению недр.

В 2018–2020 годах доля средств федерального бюджета на геологическое изучение и воспроизводство МСБ составила 6,6 %, средств недропользователей – 93,4 %. Бюджетные расходы, предусмотренные на подпрограмму 1 ГП ВИПР, уменьшились на 1,5 %, или на 466,9 млн рублей.

125. Положение о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293.

126. Разработка месторождений без обеспечения полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр, наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов.

127. В том числе загрязнение атмосферного воздуха и водных объектов, образование значительных объемов промышленных отходов

128. В 2020 году внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, в соответствии с которыми увеличен налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) для руд цветных и черных металлов в 3,5 раза (Федеральный закон от 15 октября 2020 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в главы 25.4 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»).

11.6. Выявленные проблемы системного характера (недостаточность срока, на который заключаются государственные контракты, нарушения при организации работ) подтверждают риски невыполнения АО «Росгеология» в полном объеме обязательств по государственным контрактам по реализации мероприятий ГП ВИПР, что отражается на результативности мероприятий.

Несмотря на некоторое сокращение не исполненных Обществом обязательств по госзаказу, их объем остается значительным – 4 138,2 млн рублей (по состоянию на 1 января 2021 года).

При этом по соглашению сторон в связи с неизбежностью получения отрицательного результата расторгнуты 17 контрактов, оплата по которым составила 1 491,5 млн рублей, или 44,5 % от общей их стоимости.

Осуществление работ с отклонениями от предусмотренных проектной документацией параметров привело к нерезультативным расходам, сумма которых по итогам мероприятия составила 1 142,9 млн рублей.

11.7. Отмечается ухудшение финансово-экономического состояния части дочерних обществ АО «Росгеология», износ основных производственных фондов и относительное технологическое отставание, что не позволяет Холдингу решать возложенные на него задачи и снижает его конкурентоспособность.

11.8. При отсутствии утвержденной АО «Росгеология» программы реструктуризации непрофильных активов развитие и приспособление их для целей производственной деятельности не осуществляется. В результате к отчуждению (продаже) отнесены в том числе объекты недвижимого имущества в Ярославской области, предназначенные для хранения керна глубоких и сверхглубоких скважин, перемещение которого несет в себе риски повреждения и утраты особо ценного для государства геологического материала.

11.9. В ходе проверки установлены нарушения в части:

- осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- осуществления бюджетных полномочий;
- выполнения условий недропользования;
- управления находящимися в государственной собственности акциями акционерного общества;
- использования имущественного комплекса хозяйственного общества;
- осуществления закупок для государственных нужд;
- ведения бухгалтерского учета.

Всего выявлено 25 нарушений, в том числе 3 финансовых на общую сумму 1 148,7 млн рублей.

12. Предложения (рекомендации)

12.1. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным Правительству Российской Федерации поручить:

12.1.1. Минприроды России совместно с Роснедрами, иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проработать вопросы о:

- внесении изменений в Стратегию развития МСБ в части определения целевых объемов воспроизводства запасов и прогнозных ресурсов по видам полезных ископаемых в целях обеспечения внутренних потребностей в стратегическом и дефицитном минеральном сырье, исходя из прогноза потребностей отраслей экономики;
- создании правовых механизмов, направленных на рациональное использование и охрану недр (в части установления критериев рационального недропользования, геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых, организации горно-геологического аудита, стимулирования использования техногенных месторождений – отходов недропользования) и внедрение эффективных технологий, обеспечивающих высокую степень передела руд, в том числе содержащих дефицитные виды полезных ископаемых;
- внесении изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части установления возможности корректировки государственного контракта по государственному геологическому изучению недр (геологическое задание, проектная документация) в ходе его исполнения в случае невозможности получения перспективной с геологической точки зрения информации об объекте изучения;
- разработке комплекса мер по импортозамещению дефицитных видов полезных ископаемых и стратегического минерального сырья, критериев и методики анализа потребности¹²⁹ отраслей промышленности в видах минерального сырья;
- внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части установления в качестве стимулирующей меры налогового вычета по НДС на сумму подтвержденных расходов, направленных недропользователями в отчетном периоде на ГРР, поисковые и оценочные работы, с применением коэффициентов для вычета в случае постановки на государственный баланс запасов промышленных категорий;
- реформировании оборота геологической информации о недрах, включая полный переход на электронный формат предоставления геологической информации и обеспечение единства геологической и государственной статистической отчетности недропользователей.

129. Критерии и методики анализа потребности предприятий отраслей промышленности в видах минерального сырья, утвержденные нормативным правовым актом.

12.1.2. Минприроды России совместно с Роснедрами и Росприроднадзором проработать вопрос организации межведомственного взаимодействия в целях повышения эффективности проводимого Росприроднадзором государственного геологического надзора и обеспечения недропользователями безусловного выполнения требований по рациональному использованию и охране недр.

12.1.3. Росимущество совместно с Минфином России, Минприроды России и Роснедрами рассмотреть вопрос о выводе из состава приватизируемого имущества кернохранилища, расположенного в Ярославской области, в целях обеспечения его дальнейшего функционирования в составе сети государственных специализированных хранилищ.

12.2. Правительству Российской Федерации проработать вопросы финансово-экономического положения АО «Росгеология» в целях принятия необходимых решений по поводу перспектив его дальнейшего развития.

12.3. Направить информационные письма:

- Президенту Российской Федерации;
- в Правительство Российской Федерации;
- заместителю Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации – руководителю Федерального агентства по недропользованию;
- руководителю Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

12.4. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации:

- начальнику Департамента по недропользованию по Центрально-Сибирскому округу;
- генеральному директору – председателю правления акционерного общества «Росгеология»;
- директору акционерного общества «Учалинский горно-обогатительный комбинат».

12.5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

