

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 декабря 2014 года № 60К (1006) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета на геолого-разведочные работы в целях воспроизводства минерально-сырьевой базы в 2011-2013 годах и истекшем периоде 2014 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральному агентству по недропользованию.

Направить информационное письмо в Федеральную антимонопольную службу.

Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета на геолого-разведочные работы в целях воспроизводства минерально-сырьевой базы в 2011-2013 годах и истекшем периоде 2014 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год (пункты 2.4.14.2, 2.4.14.2.1-2.4.14.2.9).

Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Федерального агентства по недропользованию и его территориальных органов в сфере регулирования отношений недропользования; использование федеральными государственными унитарными предприятиями федеральной собственности при выполнении геолого-разведочных работ; использование средств федерального бюджета на геолого-разведочные работы.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) (г. Москва) (по запросам), Департамент по недропользованию по Центральному федеральному округу (Центрнедра) (г. Москва) (по запросам), Департамент по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу (Севзапнедра)

(г. Санкт-Петербург) (по запросам), Департамент по недропользованию по Сибирскому федеральному округу (Сибнедра) (г. Новосибирск) (по запросам), федеральное государственное унитарное научно-производственное предприятие «Российский федеральный геологический фонд» (ФГУНПП «Росгеолфонд») (г. Москва) (по запросам), федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский геологический нефтяной институт» (ФГУП «ВНИГНИ») (г. Москва), федеральное государственное унитарное предприятие Государственный научный центр Российской Федерации «Всероссийский научно-исследовательский институт геологических, геофизических и геохимических систем» (ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем») (г. Москва), федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский геологический институт имени А.П. Карпинского» (ФГУП «ВСЕГЕИ») (г. Санкт-Петербург), федеральное государственное унитарное предприятие «Сибирский научно-исследовательский институт геологии, геофизики и минерального сырья» (ФГУП «СНИИГГиМС») (г. Новосибирск).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 3 сентября по 10 декабря 2014 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ деятельности Роснедр и его территориальных органов в сфере регулирования отношений недропользования.

Цель 2. Оценка эффективности использования ФГУП, ФГУНПП федерального имущества и участков недр.

Цель 3. Проверка эффективности и достоверности выполнения объектами проверки заключенных государственных контрактов на проведение геолого-разведочных работ.

Проверяемый период деятельности: 2011-2013 годы и истекший период 2014 года.

Результаты контрольного мероприятия

По цели 1. Анализ деятельности Роснедр и его территориальных органов в сфере регулирования отношений недропользования

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, государственной программой «Воспроизводство

и использование природных ресурсов», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 322, Стратегией развития геологической отрасли до 2030 года (далее - Стратегия), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 1039-р, а также другими стратегическими документами основными целями государственной политики в области минерально-сырьевой базы является устойчивое обеспечение экономики запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах.

Достижение основных целей обеспечивается, в том числе, решением задачи по геологическому изучению территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, акваторий внутренних морей, дна Мирового океана, Арктики и Антарктики.

Порядком проведения геолого-разведочных работ по этапам и стадиям, утвержденным распоряжением Минприроды России от 5 июля 1999 года № 83-р, а также Временным положением об этапах и стадиях геолого-разведочных работ на нефть и газ, утвержденным приказом Минприроды России от 7 февраля 2001 года № 126, определены 3 этапа геологического изучения недр - региональный, поисково-оценочный и разведочный.

Региональный этап, к которому относятся в основном ресурсные работы по наиболее значимым для экономики страны видам полезных ископаемых (научные исследования, бурение параметрических скважин, геофизические работы регионального масштаба, в том числе сейсмические), проводится за счет средств федерального бюджета, что определено в Стратегии развития геологической отрасли.

В соответствии с пунктом 5.2.1 Положения о Федеральном агентстве по недропользованию, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 293, организация государственного геологического изучения недр относится к полномочиям Федерального агентства по недропользованию.

Для обеспечения исполнения данных полномочий Роснедрам и его территориальным органам были предусмотрены законами о бюджете на соответствующие годы и доведены указанные ниже объемы бюджетного финансирования: в 2011 году - 20004,3 млн. рублей; в 2012 году - 27010,9 млн. рублей; в 2013 году - 32081,4 млн. рублей; в 2014 году - 35748,7 млн. рублей.

Всего на данные цели за проверяемый период Роснедрам и его территориальным органам были выделены 114845,3 млн. рублей.

Сравнительная оценка показывает, что объем бюджетного финансирования работ по геологическому изучению недр ежегодно увеличивался

и в текущем финансовом году достиг величины в 1,8 раза больше, чем аналогичный показатель 2011 года, равный 20000 млн. рублей. Указанный рост бюджетного финансирования в основном соответствует показателям государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов».

Для сравнения, в 2013 году недропользователи на поисково-оценочные и разведочные работы использовали из собственных источников более 237 млрд. рублей, при этом затраты на углеводородное сырье увеличились по сравнению с 2012 годом на 198,0 млрд. рублей, а на твердые полезные ископаемые уменьшились и составили 39,4 млрд. рублей.

Обоснование объемов средств федерального бюджета на государственное геологическое изучение недр ежегодно направлялось Роснедрами в составе соответствующей бюджетной заявки в Минфин России.

Следует отметить, что в ходе проверки Счетной палатой осуществления бюджетных проектировок Роснедр на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов установлены необоснованные объемы бюджетных инвестиций на реконструкцию базового кернохранилища Федерального фонда кернового материала, палеонтологических и литологических коллекций и коллекций нефтей нефтегазоносных провинций России. Сумма средств, предусмотренных на указанные цели на 2014 год, составила 582,4 млн. рублей, в том числе на проектные и изыскательские работы - 152,0 млн. рублей. При этом из-за отсутствия прошедшей государственную экспертизу проектно-сметной документации средства в сумме 430,4 млн. рублей, предназначенные для финансирования указанного объекта капитального строительства, были перераспределены на 2015 год.

В проверяемом периоде проведение торгов и осуществление закупок работ для обеспечения государственных нужд по геологическому изучению недр регламентировались федеральными законами: от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ) и от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ), на основании которых Роснедра размещали извещения о проведении открытых конкурсов на право заключения государственных контрактов на официальном сайте www.zakupki.gov.ru.

Проверка показала, что Роснедрами в соответствии с законодательством о размещении заказов для государственных нужд издавались приказы

о проведении открытых конкурсов на право заключения государственных контрактов на выполнение работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы за счет средств федерального бюджета. Роснедрами утверждался комплект конкурсной документации, перечень новых (конкурсных) объектов государственного заказа по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы.

Всего в проверяемом периоде с проверенными федеральными государственными предприятиями (далее - ФГУП) были заключены 124 государственных контракта на общую сумму более 20000 млн. рублей.

Для их выполнения ФГУПами привлекались субподрядные организации. Последние выполняли по проверенным контрактам работы на суммы от 20 до 82 % их стоимости.

В ходе проверки установлено следующее.

Заказы в форме открытых торгов размещались на основании Временного регламента по размещению государственного заказа на выполнение работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы (далее - Регламент), утвержденного приказом Роснедр от 24 ноября 2008 года № 998. При этом проектно-сметная документация (далее - ПСД) отсутствовала.

Обязанность ее разработки в соответствии с пунктом 4.4 указанного Регламента возлагалась на исполнителей государственных контрактов.

Таким образом, ПСД на выполнение геолого-разведочных работ формировалась не заказчиком - Роснедрами, а исполнителями - ФГУПами и уже после заключения государственных контрактов, т.е. стоимость указанных работ фактически «подгонялась» под начальную (максимальную) цену контракта.

В соответствии с федеральным законодательством геолого-разведочные работы (далее - ГРР) не относятся к капитальному строительству (за исключением обустройства параметрических скважин). Вопросы разработки ПСД на указанные работы регламентируются отраслевой нормативной базой.

Так, в соответствии с Инструкцией по составлению проектов и смет на геолого-разведочные работы, утвержденной приказом Роскомнедр от 22 ноября 1993 года № 108 (далее - инструкция от 22 ноября 1993 года № 108), ПСД содержит только методическую, производственную и сметную части.

Методические части проектов включают в себя краткое описание изученности места постановки ГРР, виды и объемы ГРР, а также их методическое обоснование.

Производственные части проектов содержат в себе организационные условия производства ГРР, расчет времени, затрат труда и расходования материальных ценностей на все виды и объемы ГРР, определенные в методических частях проектов.

Требования к ПСД определены нормативными документами, изданными в первой половине 90-х годов прошлого столетия, которые не актуализировались и не соответствуют современным экономическим реалиям.

В частности, в соответствии с пунктом 3.2.1. инструкции от 22 ноября 1993 года № 108 проведение конкурса на выполнение геологического задания регламентируется специальным положением, утвержденным Роскомнедрами, а не федеральными законами, регулирующими вопросы размещения заказов для государственных нужд, действующими в проверяемый период.

В пункте 3.2.2. инструкции от 22 ноября 1993 года № 108 указано, что поисково-оценочные работы выполняются за счет отчислений добывающих предприятий на воспроизводство минерально-сырьевой базы, которые с 1 января 2002 года отменены в связи с введением налога на добычу полезных ископаемых.

В инструкции от 22 ноября 1993 года № 108 используется термин «прогнозные запасы полезных ископаемых», который не соответствует терминологии Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» и другим действующим нормативным правовым актам, регламентирующим ведение государственного баланса запасов и учет прогнозных ресурсов полезных ископаемых.

По информации, полученной по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 2 сентября 2014 года № ЗИ 09-98/09-05, начальная (максимальная) цена государственных контрактов на выполнение геолого-разведочных работ формировалась на основании так называемых укрупненных сметно-финансовых расчетов, с ее корректировкой на основании рыночной информации и итогов обсуждения на заседании научно-технического совета Роснедр.

Однако в инструкции от 22 ноября 1993 года № 108, на которую ссылаются Роснедра, отсутствует понятие «укрупненный сметно-финансовый расчет».

При определении сметной стоимости геолого-разведочных работ положения инструкции от 22 ноября 1993 года № 108 Роснедрами использовались формально, без требуемой детализации стоимостных параметров гео-

лого-разведочных работ. В большинстве представленных Роснедрами на проверку расчетов начальной (максимальной) цены государственных контрактов на геологическое изучение недр отсутствовали такие необходимые основные показатели, как объемы работ и их стоимость за единицу измерения. В так называемых укрупненных сметно-финансовых расчетах Роснедрами указывалась только общая стоимость работ, без каких-либо обоснований и расчетов.

Необходимо отметить, что при формировании начальной (максимальной) цены государственного контракта на государственное геологическое изучение недр Роснедрами также использовался метод аналогий, когда за основу стоимостных показателей применялась стоимость ранее выполненных государственных контрактов с аналогичной тематикой.

Данный метод определения стоимостных характеристик по аналогам предыдущих геолого-разведочных работ не утвержден каким-либо нормативным правовым актом и, как представляется, не может быть объективным, так как изначально нет абсолютно идентичных работ по государственному геологическому изучению недр.

Так, проверенные аналогичные работы, на которые ссылаются Роснедра при обосновании стоимости геолого-разведочных работ, имеют существенные отличия по тематике, объемам работ, региональному расположению, видам полезных ископаемых и временным показателям.

Таким образом, используемые Роснедрами методы формирования начальной (максимальной) цены государственных контрактов на выполнение работ по геологическому изучению недр с использованием укрупненных сметно-финансовых расчетов и метода аналогий не позволяют обеспечить принцип эффективности использования бюджетных средств, установленный статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности), и принцип достоверности и реалистичности расходов бюджета, установленный статьей 37 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проверка Роснедр, его территориальных органов и подведомственных организаций показала, что требуется существенная проработка методологии расчета расходов федерального бюджета на формирование нормативно-правовой базы по определению стоимости работ для государственных нужд по геологическому изучению недр. Требуется также установить нормативным правовым актом исчерпывающий перечень видов геолого-разведочных работ, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета.

Установлено, что система расходования бюджетных средств в рамках государственного геологического изучения недр построена на тесной взаимосвязи заказчика - Роснедр, и исполнителей работ - ФГУПов, что приводит к отсутствию ее прозрачности и к закрытости.

ФГУПы - научно-исследовательские институты, принимающие участие в системе государственного геологического изучения недр, находятся под управлением Роснедр, которые и возглавляют эту систему. В таких условиях практически полностью отсутствует конкуренция, что подтверждают протоколы проведенных конкурсов (в абсолютном большинстве случаев заявку подает только один участник - ФГУП, который и становится победителем).

В основу ежегодных планов ГРР Роснедрами также закладываются предложения ФГУПов по объектам финансирования работ.

Экспертизу стоимости ГРР проводит ФГУП «Геолэкспертиза» (в настоящее время - ФБУ «Росгеолэкспертиза»), находящееся в ведении Роснедр.

Таким образом, планирование ГРР, обоснование их необходимости и стоимости, а также фактическое исполнение государственных контрактов осуществляются организациями, входящими в ведомственную систему Роснедр.

При этом никто из участников данного процесса не заинтересован в соблюдении экономии и снижении бюджетного финансирования геолого-разведочных работ.

В таких условиях Роснедрами в 2011-2013 годах и истекшем периоде 2014 года проведены 793 открытых конкурса, из которых в 124 приняли участие проверенные ФГУПы.

Проверка 124 протоколов рассмотрения заявок ФГУПов (ФГУП «ВСЕГЕИ», ФГУП «ВНИГНИ», ФГУП «СНИИГГиМС» и ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем») на участие в открытых конкурсах показала, что в 123 конкурсах было представлено только по одной заявке на участие в конкурсе.

В соответствии с частью 5 статьи 27 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ в случае, если конкурс признан несостоявшимся и только 1 участник размещения заказа, подавший заявку на участие в конкурсе, признан участником конкурса, заказчик в течение 3 рабочих дней со дня подписания протокола обязан передать такому участнику конкурса проект контракта, который составляется путем включения условий исполнения контракта, предложенных таким участником в заявке на участие в конкурсе, в проект контракта, прилагаемый к конкурсной документации.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 55 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ заказчик заключает контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случаях, если конкурс признан несостоявшимся, в связи с тем, что по окончании срока подачи заявок на участие в конкурсе подана только 1 заявка, при этом такая заявка признана соответствующей требованиям конкурсной документации.

Руководствуясь указанными законодательными актами, в проверяемом периоде Роснедра признавали открытый конкурс несостоявшимся и подписывали государственные контракты с единственным участником конкурса. В итоге стоимость геолого-разведочных работ не уменьшалась, исполнители государственного заказа определялись безальтернативно из числа единственных участников конкурсов.

Таким образом, проводимые Роснедрами конкурсные процедуры по размещению государственных заказов (осуществлению закупок) на проведение геолого-разведочных работ формально не нарушали федеральные законы от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ и от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, однако цели указанных законодательных актов в части эффективности и результативности использования бюджетных средств, расширения возможностей для участия в размещении заказов, развития добросовестной конкуренции не достигались.

Установлено, что в 1 лот включались технологически разные виды работ. Предметом конкурса согласно конкурсной документации являлись подготовка ПСД, а также проведение геолого-разведочных работ, что содержит риски ограничения конкуренции между участниками торгов и не соответствует требованиям Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (пункт 3 статьи 17).

Как показало контрольное мероприятие, это создавало преимущественные условия для подведомственных Роснедрам ФГУПов.

По цели 2. Оценка эффективности использования ФГУП, ФГУНПП федерального имущества и участков недр

Анализ использования государственного фонда недр показал, что являющиеся объектами контрольного мероприятия предприятия (институты) осуществляли региональное геологическое изучение, что согласно статье 6 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее - Закон о недрах) является одним из видов пользования недрами.

В соответствии с пунктом 9 статьи 10.1 Закона о недрах основанием возникновения права пользования участками недр является государствен-

ный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), заключенный федеральным органом управления государственным фондом недр.

В соответствии со статьей 11 Закона о недрах предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. То есть все работы по региональному геологическому изучению недр должны осуществляться только при наличии лицензий.

Установлено, что проверенные в ходе контрольного мероприятия ФГУПы в нарушение Закона о недрах в проверяемый период выполняли геолого-разведочные работы без оформления лицензий:

- ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» - по 12 государственным контрактам;
- ФГУП «СНИИГГиМС» - по 7 государственным контрактам;
- ФГУП «ВСЕГЕИ» - по 8 государственным контрактам.

Обращение ФГУП «ВНИГНИ» от 9 июля 2012 года № АВ-6-07/114 к Роснедрам о предоставлении в установленном порядке лицензии на право пользования недрами для выполнения работ по государственному контракту от 2 апреля 2012 года № ПС-03-34/35 осталось без ответа.

На основании Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1, территориальными органами Роснедр выдавались разрешения на право производства региональных геолого-геофизических работ, геологической съемки, инженерно-геологических изысканий, научно-исследовательских, палеонтологических и других работ, направленных на общее изучение недр, вместо оформления лицензий, предусмотренных Законом о недрах для всех видов недропользования.

Минприроды России осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, не обеспечило приведение указанного Положения о порядке лицензирования пользования недрами в соответствие с Законом о недрах.

Анализ использования федерального имущества показал, что имущество предприятий, являющихся объектами контрольного мероприятия, находится в федеральной собственности, принадлежит предприятиям на праве хозяйственного ведения и отражается на их самостоятельном балансе.

По состоянию на 31 декабря 2013 года, по данным бухгалтерского учета и отчетности проверенных предприятий, на их балансе числились

основные средства первоначальной стоимостью 1618,4 млн. рублей, в том числе: «Здания» - 273,6 млн. рублей, «Сооружения» - 28,1 млн. рублей, «Машины и оборудование» - 1070,6 млн. рублей, «Транспортные средства» - 143,0 млн. рублей, «Производственный и хозяйственный инвентарь» - 85,6 млн. рублей, «Прочие основные средства» - 17,5 млн. рублей.

Накопленная амортизация за указанный период составила 1,2 млн. рублей (76,5 % от первоначальной стоимости). Остаточная стоимость основных средств на конец 2013 года составила 380,7 млн. рублей.

Проверкой полноты учета федерального имущества установлено, что все 93 объекта недвижимости, числящиеся на балансе 4 предприятий, внесены в реестр федерального имущества в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

Всем объектам движимого имущества, первоначальная стоимость которых равна или превышает 500 тыс. рублей, присвоены реестровые номера и выданы карты учета федерального имущества.

Сведения об имеющемся на балансе предприятий федеральном имуществе представляются в территориальные органы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по месту регистрации.

Проверкой полноты учета прав на объекты недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним установлено, что по состоянию на 31 декабря 2013 года предприятиями получены свидетельства о государственной регистрации права хозяйственного ведения на 92 объекта из 93, числящихся по данным бухгалтерского учета. Исключение составляет имущество в виде части здания, используемого Норильским филиалом ФГУП «ВСЕГЕИ». В настоящее время спор о праве собственности на указанный объект недвижимости находится на рассмотрении в суде.

Часть помещений, учтенных на балансе Московского филиала ФГУП «ВСЕГЕИ» и ФГУП «СНИИГГиМС», в соответствии с распоряжениями территориальных органов Росимущества на основании заключенных договоров переданы в аренду сторонним организациям. Арендаторы помещений выбраны по результатам проведенных аукционов на право заключения договоров аренды на объекты недвижимости. В 2011 году было 16 организаций - арендаторов помещений, в 2012 году - 15, в 2013 году - 13 организаций. На момент контрольного мероприятия действуют 8 договоров аренды помещений.

Всего за проверяемый период Росимуществом выручены от сдачи в аренду площадей, находящихся в хозяйственном ведении проверенных ФГУПов,

58,6 млн. рублей (без учета НДС), в том числе: в 2011 году - 20,2 млн. рублей, в 2012 году - 19,1 млн. рублей, в 2013 году - 19,3 млн. рублей.

Земельные участки общей площадью 98070 кв. м, на которых расположены предприятия (филиалы), предоставлены им в соответствии с договорами аренды земельных участков, заключенными с территориальными органами Росимущества.

Анализ выполнения плановых показателей деятельности предприятий за 2011-2013 годы показал, что все установленные приказами учредителя (Роснедра) плановые показатели эффективности ФГУПов выполнены, в том числе выручка от продажи товаров, работ и услуг, чистая прибыль, чистые активы, часть прибыли, подлежащая перечислению в федеральный бюджет, рентабельность. Приказами Роснедр утверждены отчеты и доклады руководителей ФГУПов за 2011, 2012 и 2013 годы.

Основные показатели деятельности проверенных предприятий (по отчетам о финансовых результатах (прибылях и убытках) формы по ОКУД 0710002) приведены в таблице:

(млн. руб.)

	2011 г.	2012 г.	2012 г. в % к 2011 г.	2013 г.	2013 г. в % к 2012 г.
Выручка, всего	3492,6	4490,1	128,6	4996,7	111,3
в том числе: ФГУП «СНИИГГиМС»	1157,1	1221,8	105,6	1567,5	128,3
ФГУП «ВНИГНИ»	735,6	1143,3	155,4	1061,2	92,8
ФГУП «ВСЕГЕИ»	1113,9	1459,6	131,0	1658,4	113,6
ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем»	486,0	665,4	136,9	709,6	106,6
Чистая прибыль (убыток), всего	-10,7	96,2	185,5	136,9	142,3
в том числе: ФГУП «СНИИГГиМС»	- 27,9	-1,0	26,9	16,2	172,0
ФГУП «ВНИГНИ»	3,2	32,6	1018,8	27,7	85,0
ФГУП «ВСЕГЕИ»	12,2	41,3	338,5	57,1	138,3
ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем»	1,8	23,3	129,4	35,9	154,1
Чистые активы, всего	845,2	929,1	109,9	1037,4	111,7
в том числе: ФГУП «СНИИГГиМС»	111,3	110,1	98,9	126,2	114,6
ФГУП «ВНИГНИ»	437,7	467,3	106,8	509,9	109,1
ФГУП «ВСЕГЕИ»	147,0	179,8	122,3	199,4	110,9
ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем»	149,2	171,9	115,2	201,9	117,5

В проверяемом периоде в основном все предприятия имели положительную динамику по показателю «выручка от реализации продукции»

(за исключением ФГУП «ВНИГНИ» в 2013 году). Рост выручки по предприятиям за 2011-2013 годы составил в среднем 43 процента.

Наибольший объем выручки за проверяемый период получен ФГУП «ВСЕГЕИ» (в 2011 году - 1113,9 млн. рублей; в 2012 году - 1459,6 млн. рублей; в 2013 году - 1658,4 млн. рублей), наименьший - ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» (в 2011 году - 149,2 млн. рублей; в 2012 году - 171,9 млн. рублей; в 2013 году - 201,9 млн. рублей).

Финансово-хозяйственная деятельность предприятий ФГУП «ВСЕГЕИ», ФГУП «ВНИГНИ», ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» в проверяемый период ежегодно была прибыльной. Наибольший объем прибыли за проверяемый период получен ФГУП «ВСЕГЕИ» (в 2011 году - 12,2 млн. рублей; в 2012 году - 41,3 млн. рублей; в 2013 году - 57,1 млн. рублей). Наибольший темп роста чистой прибыли за проверенный период достигнут ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем»: с 1,8 млн. рублей в 2011 году до 35,9 млн. рублей в 2013 году (1994,4 процента).

ФГУП «ВСЕГЕИ» в 2012 году списало в составе внереализованных расходов затраты на нереализованный проект на сумму 11 млн. рублей по аннулированному протоколу о намерениях с компанией Toos Earth Science Technology (Исламская Республика Иран) от 19 мая 2009 года, произведенные с целью участия в тендере на проведение аэрогеофизических работ на территории Ирана, который объявлен не был. Списание затраченных средств на подготовку участия в несостоявшемся проекте отрицательно сказалось на итоговых показателях финансово-хозяйственной деятельности предприятия за 2012 год.

По итогам деятельности ФГУП «СНИИГГиМС» в 2011 году получен убыток в сумме 27,9 млн. рублей. За 2012 год он уменьшился на 26,9 млн. рублей и составил 1,0 млн. рублей. По итогам деятельности за 2013 год указанным предприятием получена чистая прибыль в сумме 16,2 млн. рублей.

В проверяемом периоде также наблюдался рост чистых активов предприятий (в среднем 23 %). Наибольший рост данного показателя (35 %) достигнут ФГУП «ВСЕГЕИ» и ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем».

Анализ динамики роста выручки, чистой прибыли и чистых активов предприятий свидетельствует об эффективности их деятельности и использования имущества, переданного им в хозяйственное ведение.

Приказами Роснедр определена часть прибыли предприятий, подлежащая перечислению в федеральный бюджет (25 % от чистой прибыли).

Проверкой полноты осуществления указанных платежей установлено, что в проверяемом периоде (по итогам 2011-2013 годов) перечислено в фе-

деральный бюджет: ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» - 15,3 млн. рублей; ФГУП «ВСЕГЕИ» - 28,7 млн. рублей; ФГУП «ВНИГНИ» - 15,9 млн. рублей; ФГУП «СНИИГГиМС» - 4,1 млн. рублей.

Задолженность на отчетные даты по перечислению в доход федерального бюджета установленной доли чистой прибыли предприятий отсутствует.

Проверкой достоверности бухгалтерской отчетности предприятий за 2011-2013 годы нарушений не установлено. Активы и обязательства отражены в бухгалтерской отчетности правильно, полно и соответствуют данным регистров бюджетного учета.

Проверка также показала, что наряду с использованием федерального имущества и недр проверенные предприятия (институты) используют геологическую информацию и полученные ранее научно-технические заделы, а также принимают участие в подготовке (экспертизе) предложений для включения в проекты перечней объектов государственного заказа Роснедр.

В соответствии с приказами Министерства геологии и охраны недр СССР от 22 августа 1961 года № 404, Министерства геологии СССР от 20 ноября 1986 года № 621 и ежегодными локальными нормативными актами Роснедр определяется список отраслевых научно-исследовательских институтов и организаций, осуществляющих экспертизу предложений для включения в проекты перечней объектов государственного заказа Федерального агентства по недропользованию по воспроизводству минерально-сырьевой базы, в том числе:

- ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» - по технологическим и методическим вопросам проведения геофизических работ;

- ФГУП «СНИИГГиМС» - по вопросам геолого-разведочных работ на углеводородное сырье на территории Сибирского федерального округа и Республики Саха (Якутия);

- ФГУП «ВНИГНИ» - по вопросам геолого-разведочных работ на углеводородное сырье на суше, континентальном шельфе и во внутренних морях Российской Федерации;

- ФГУП «ВСЕГЕИ» - в части проведения региональных геолого-геофизических и геолого-съемочных работ, в том числе осуществления сводного и обзорного геологического картирования территории Российской Федерации.

Ежегодными приказами Роснедр о рассмотрении итогов выполненных геолого-разведочных работ и ожидаемых результатов за предыдущий период и подготовке программы геолого-разведочных работ по изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы на предстоящий год за

счет федерального бюджета территориальным органам Роснедр по федеральным округам и территориальным органам Роснедр по субъектам Российской Федерации вменено в обязанность представлять, в частности отраслевым НИИ, следующую информацию:

- материалы об итогах работы и об ожидаемых результатах за предыдущий период;

- геологические обоснования предложений к программе геолого-разведочных работ Роснедр по изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы на предстоящий год за счет федерального бюджета;

- проекты территориальных программ работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы за счет средств недропользователей;

- программы лицензирования геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы.

По результатам рассмотрения вышеуказанных материалов отраслевыми предприятиями готовятся экспертные заключения с предложениями о продолжении в проектируемом периоде работ на переходящих объектах и включении новых объектов в программу геолого-разведочных работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы за счет средств федерального бюджета и в установленные сроки представляются в соответствующие управления Роснедр. Результаты рассмотрения указанных материалов курирующими управлениями представляются на рассмотрение научно-технического совета Роснедр.

Таким образом, действующий порядок предусматривает непосредственное участие предприятий в экспертизе объектов, включаемых в программу геолого-разведочных работ Роснедр при планировании объектов государственного заказа по воспроизводству минерально-сырьевой базы с использованием ранее полученных научно-технических заделов.

Анализ показателей экономической эффективности деятельности предприятий показал положительную динамику выручки, чистой прибыли и чистых активов предприятий (институтов) и эффективность их работы в части осуществления финансово-хозяйственной деятельности.

По цели 3. Проверка эффективности и достоверности выполнения объектами проверки заключенных государственных контрактов на проведение геолого-разведочных работ

В ходе анализа результатов и сметной стоимости геолого-разведочных и иных работ в области геологического изучения недр установлено, что

нормативно-правовая и методическая база по проектированию геолого-разведочных работ и сметному ценообразованию сформировалась в 90-х годах прошлого века и не соответствует современным требованиям.

Указанная нормативно-правовая и методическая база не учитывает изменения, внесенные в налоговое, бюджетное и гражданское законодательство, а также появление новых способов и технологий ведения геолого-разведочных работ и нуждается в существенной переработке.

Методические указания по проектированию геолого-разведочных работ с использованием автоматизированной системы «Геосмета» до настоящего времени не разработаны, хотя со дня принятия научно-техническим советом Роснедр решения о завершении разработки указанной системы (элементной проектно-сметной базы) прошло 10 лет (протокол от 10 ноября 2004 года № ОМ-07/18-пр).

В 2011-2013 годах проверенными организациями исполнены государственные контракты, заключенные с Роснедрами и его территориальными органами, на общую сумму 20494,3 млн. рублей, в том числе: ФГУП «СНИИГГиМС» - на сумму 4198,8 млн. рублей; ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» - на сумму 2428,4 млн. рублей; ФГУП «ВНИГНИ» - на сумму 8552,8 млн. рублей; ФГУП «ВСЕГЕИ» - на сумму 5315,1 млн. рублей.

Проверкой выявлены следующие нарушения и недостатки, допущенные Роснедрами, его территориальными органами (заказчиками) и государственными унитарными предприятиями (исполнителями работ).

1. По мнению Счетной палаты Российской Федерации, в ряде случаев оплаченные Роснедрами (его территориальными органами) за счет средств федерального бюджета работы фактически не являются геолого-разведочными, а относятся к научно-исследовательским.

Так, по государственным контрактам между Сибнедра и ФГУП «СНИИГГиМС» от 28 апреля 2011 года № 4Ф-11, от 11 апреля 2011 года № 12Ф-12 и от 19 июля 2013 года № 6Ф-13 выполнялись работы, которые, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, исходя из положений пункта 3.1. ГОСТ 15.101-98 и статьи 769 Гражданского кодекса Российской Федерации, могут относиться к научно-исследовательским (НИР).

Общая сумма средств, затраченных Роснедрами и его территориальными органами на оплату указанных работ, составила 80,3 млн. рублей.

Ряд других работ, выполнявшихся как тематические и опытно-методические работы, исходя из указанных положений нормативных правовых актов, также может быть отнесен к научно-исследовательским, в том числе:

- «Анализ и мониторинг состояния геофизической и буровой изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа на основе геоинформационной интернет-технологии для выбора оптимальных направлений работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородного сырья» (государственный контракт от 16 декабря 2009 года № ПС-03-34/21);

- «Анализ состояния работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородного сырья на основе актуализации состояния изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа сейсмическими и буровыми работами» (государственный контракт от 8 октября 2013 года № ОК-03-34/38).

Общая стоимость указанных работ составила 31,1 млн. рублей.

2. В соответствии с подпунктом «в» пункта 11 части 1 статьи 48.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы, относятся к особо опасным и технически сложным объектам.

Согласно пункту 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации организация и проведение государственной экспертизы проектной документации особо опасных, технически сложных и уникальных объектов относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности.

В соответствии со статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации разрешение на строительство выдается в случае осуществления строительства на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимым для ведения работ, связанных с использованием недрами, федеральным органом управления государственным фондом недр. В этих целях застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство, к которому прилагается положительное заключение экспертизы проектной документации объекта капитального строительства.

Перечень опасных производственных объектов приведен в приложении № 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». В соответствии с пунктом 5 приложения № 1 данного Федерального закона к категории опасных производственных объектов относятся объекты, на которых ведутся горные работы. Помимо того, что строительство параметрических скважин относится к горным работам, сами скважины являются опасными производственными объектами, что обусловлено потенциальным наличием опасных веществ, которые существуют на газовых и нефтя-

ных месторождениях, артезианских скважинах, пробуренных на второй и последующие водоносные горизонты.

Департамент по недропользованию по Сибирскому территориальному округу заключил государственный контракт от 3 ноября 2009 года № 4Ф-09 на выполнение работ по объекту «Продолжение работ по обоснованию перспективных объектов для ускоренного воспроизводства УВС в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия) на основе комплексирования геолого-геофизических исследований и бурения параметрических скважин» с федеральным государственным унитарным предприятием «Сибирский научно-исследовательский институт геологии, геофизики и минерального сырья».

Согласно контракту работы выполнялись в соответствии с техническим (геологическим) заданием, стоимость работ в рамках контракта определена в объеме 1451,0 млн. рублей. Срок действия контракта - до 31 декабря 2011 года.

В результате выполнения работ по контракту должны быть завершены строительством 6 параметрических скважин, в том числе Верхнеилимпейская № 277 (4200 м) и Нижнеимбакская (4225 м), а также выполнены работы по геофизическому исследованию скважин и изучению материалов по итогам бурения скважин.

Проверка выполнения работ по указанному госконтракту показала, что они выполнялись в соответствии с проектно-сметной документацией, являющейся приложением к контракту, согласно которой стоимость строительства скважины Верхнеилимпейская № 277 составляла 515,0 млн. рублей (с НДС), что соответствует заключению от 30 ноября 2009 года № 122-09 Западносибирского филиала ФГУП «Геолэкспертиза».

В ходе выполнения работ по строительству Верхнеилимпейской № 277 скважины выявлены геологические осложнения, стоимость устранения которых не предусматривается сметными расчетами. По вопросам ликвидации осложнений Западносибирский филиал ФГУП «Геолэкспертиза» провел 5 экспертиз, Новосибирский и Иркутский филиалы ФГУ «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых» провели в общей сложности 7 экспертиз, которые подтвердили невозможность дальнейшего выполнения работ.

Необходимая в таких случаях корректировка госконтракта в части состава и сметной стоимости работ произведена не была.

Сибнедра 10 августа 2011 года провели рабочее совещание о ходе реализации государственного контракта от 3 ноября 2009 года № 4Ф-09, по результатам которого бурение скважин было прекращено.

Соглашением от 19 декабря 2011 года Сибнедра и ФГУП «СНИИГГиМС» расторгли государственный контракт «в связи с существенным изменением обстоятельств».

В результате общая стоимость средств, затраченных на строительство скважины Верхнеилимпейской № 277, согласно актам выполненных работ составила 512,2 млн. рублей (с НДС), в том числе стоимость работ по ликвидации геологических осложнений составила 161,1 млн. рублей, или 11,1 % от общей сметной стоимости всех работ по контракту (1451,0 млн. рублей).

Вместе с тем в соответствии с пунктом 6.7.2. Инструкции от 22 ноября 1993 года № 108 расходы на ликвидацию осложнений осуществляются за счет средств на непредвиденные работы и их объем не должен превышать 3 % от общей стоимости работ, определенных контрактом, или 43,5 млн. рублей.

Бюджетные средства в сумме 668,6 млн. рублей, или 46 % от цены контракта, использованы без достижения результата.

Кроме изложенного, необходимо отметить следующее.

В нарушение требований статьи 49 Градостроительного кодекса проектная документация по данному госконтракту на государственную экспертизу в ФГУ «Главгосэкспертиза России» не направлялась. Заказчик ограничился только геологической экспертизой. Но и она была проведена в филиале ФГУП «Росгеолэкспертиза», а не в головной организации, как того требует приказ Роснедр от 21 ноября 2005 года № 1072 «Об утверждении схемы взаимодействия Федерального агентства по недропользованию и ФГУ «Геолэкспертиза» при проведении экспертизы проектов на работы по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы».

3. Анализ первичных учетных документов показал, что Роснедра приняли и оплатили все геолого-разведочные работы ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИ-геосистем» и ФГУП «ВНИГНИ» на основании актов, в которых использовалась единичная сметная расценка выполненных работ, составленная в так называемых «человеко-месяцах».

При этом согласно рекомендациям научно-технического совета Роснедр (протокол от 11 октября 2004 года № ОМ-07/18-пр) указанная единичная сметная расценка используется только при определении сметной стоимости камеральных работ, а не полевых геолого-разведочных работ.

Так, на основании актов приемки-сдачи работ по государственному контракту от 31 мая 2013 года № ИП-03-34/04 (на сумму 391,0 млн. рублей) Роснедрами оплачено постоянное присутствие сотрудников на объек-

тах полевых работ при выполнении ответственных операций на общую сумму 3,8 млн. рублей (расчетно).

На основании изложенного можно сделать вывод о недостаточной обоснованности стоимости геолого-разведочных работ, выполненных по государственным контрактам за счет средств федерального бюджета, предназначенных для геологического изучения недр.

4. В ходе проверки установлено, что Роснедра в нарушение действующего законодательства вносили изменения в условия государственных контрактов, изменяя первоначально предусмотренные работы на другие.

В нарушение части 5 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» Роснедра в 2011 году дополнительным соглашением № 2 от 15 февраля 2011 года к государственному контракту от 16 декабря 2009 года № ПС-03-34/21 изменили его условия в части видов работ, которые предусматривались конкурсной и проектно-сметной документацией.

Так, первоначальной редакцией технического (геологического) задания по указанному государственному контракту было предусмотрено:

- в 2009-2012 годах (этапы I-IV) провести анализ и коррекцию геолого-геофизической информации по сейсмической и буровой изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа;

- в 2010-2012 годах (этапы II-IV) - анализ информации о лицензиях на УВС по территории Российской Федерации и ее континентального шельфа;

- в 2010 году (этап II) - анализ материалов, необходимых для ранжирования территорий Восточной Сибири по степени перспективности на УВС.

Согласно акту выполненных работ в 2009 году выполнен I этап работы по анализу и коррекции геолого-геофизической информации по сейсмической и буровой изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа на общую сумму 821,5 тыс. рублей.

Однако измененным техническим (геологическим) заданием (в редакции приложения № 1 к дополнительному соглашению № 2 от 15 февраля 2011 года к государственному контракту от 16 декабря 2009 года № ПС-03-34/21), подписанным заместителем руководителя Федерального агентства по недропользованию П.В. Садовником и директором ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИ-геосистем» Н.Е. Чесаловым, предусмотрены следующие работы: подготовка и включение в состав геоинформационной интернет-системы цифровых мониторинговых карт по сейсмической и буровой изученности

территории Российской Федерации и ее континентального шельфа (подбор, анализ и коррекция геолого-геофизической информации по сейсмической и буровой изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа; подбор и анализ информации о лицензиях на углеводородное сырье по территории Российской Федерации и ее континентального шельфа; ввод и преобразование баз данных и электронных карт в ГИС-проект).

При этом в проектно-сметную документацию изменения по составу работ не вносились и их экспертиза не проводилась. Сумма дополнительно включенных работ составила 68,5 млн. рублей, что подтверждается актами выполненных работ, подписанными заместителем руководителя Федерального агентства по недропользованию П.В. Садовником и директором ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» Н.Е. Чесаловым.

5. В ряде случаев, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, наименования заключенных госконтрактов не соответствуют их содержанию.

Так, техническим (геологическим) заданием к государственному контракту от 4 июня 2012 года № АМ-02-34/67, заключенному между Роснедрами и ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем», предусмотрено выполнение работ по объекту «Разработка технологии подготовки, публикации и передачи базовой геолого-картографической информации на основе современных специализированных международных веб-форматов», что соответствует названию контракта, а также наименованию работ, опубликованных в конкурсной документации.

Однако вместо разработки указанной технологии подготовки, публикации и передачи базовой геолого-картографической информации в рамках данного контракта (технического задания к нему) фактически осуществлялись:

- разработка конфигурации веб-сервера и программно-технологических средств для подготовки и представления базовой геолого-картографической информации Российской Федерации в интернете на основе нормативных методических документов Роснедр с использованием международных веб-форматов данных (GeoSciML и др.);

- подготовка и представление на сайте Роснедр в специализированных веб-форматах геолого-картографических материалов по территории Российской Федерации;

- иные работы.

Согласно актам выполненных в 2012-2014 годах работ их общая стоимость составила 191,5 млн. рублей. Указанные акты подписаны за-

местителем руководителя Федерального агентства по недропользованию А.Ф. Морозовым и директором ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» Н.Е. Чесаловым.

Также между Роснедрами и ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» по государственному контракту от 16 декабря 2009 года № ПС-03-34/21, действовавшему в проверяемом периоде, выполнялись работы по объекту «Анализ и мониторинг состояния геофизической и буровой изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа на основе геоинформационной интернет-технологии для выбора оптимальных направлений работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородного сырья».

Согласно актам выполненных работ № 1, № 2 и № 3 за 2010 год анализ и коррекция геолого-геофизической информации по сейсмической и буровой изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа не осуществлялись.

Фактически выполнены работы по подготовке и включению в состав геоинформационной интернет-системы цифровых мониторинговых карт по сейсмической и буровой изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, работы по структуризации текстовой информации по сейсмической и буровой изученности ФГУНПП «Росгеолфонд» и включению ее в геоинформационную интернет-систему на общую сумму 10,7 млн. рублей.

6. Установлены факты оплаты Роснедрами и его территориальными органами работ, часть из которых не выполнена.

ФГУП «СНИИГГиМС» в рамках государственного контракта от 17 июля 2013 года № 5Ф-13 с Сибнедрами выполняло работы по объекту «Создание литолого-фациальных моделей (эталонов) подсолевых продуктивных горизонтов (риффея, венда и нижнего кембрия) территории обеспечения трубопроводной системы «Восточная Сибирь - Тихий океан» для выбора перспективных направлений и объектов геолого-разведочных работ на этой территории и обоснования эффективного комплекса геолого-геофизических методов по выявлению локальных нефтегазоперспективных объектов». Указанный контракт не завершен.

В соответствии с предусмотренным указанным госконтрактом календарным планом работ на I этапе (2 подэтап, IV квартал 2013 года) ФГУП «СНИИГГиМС» надлежало провести полевые работы по изучению:

- органогенных образований осинского горизонта нижнего кембрия в среднем и нижнем течении реки Пеледуй;
- отложений рифея (Енисейский кряж, река Б. Пит);
- нижнекембрийских отложений в восточной части Ангарской зоны складок;
- нижнепалеозойских, вендских и средне-, нижнерифейских отложений в нижнем течении рек Иркинеева и Ангара, от устья реки Иркинеева до поселка Мотыгино.

Результаты полевых работ отражены в информационном геологическом отчете за 2013 год и кратком геологическом отчете за II квартал 2014 года.

Согласно утвержденной заказчиком сметной документации на выполнение данных полевых работ предусмотрены средства в объеме 2,9 млн. рублей.

Данные работы приняты Сибнедрами (акты выполненных работ № 1 за III квартал 2013 года и № 3 за III квартал 2014 года) и оплачены 3 платежными поручениями: от 24 июля 2013 года № 72, от 15 октября 2013 года № 929 и от 24 сентября 2014 года № 265.

Согласно указанным актам полевые работы выполнены в соответствии с календарным планом, техническим (геологическим) заданием и проектно-сметной документацией. Претензии по качеству и составу работ отсутствовали.

Однако, по данным бухгалтерского учета за III-IV кварталы 2013 года и I-II кварталы 2014 года, фактические затраты на указанные выше полевые работы ФГУП «СНИИГГиМС» не осуществлялись. Приказами по личному составу за 2013 и 2014 годы командировки на полевые работы в рамках данного государственного контракта не оформлялись.

В соответствии с пояснениями, данными ФГУП «СНИИГГиМС», изучение нижнепалеозойских, вендских и средне-, нижнерифейских отложений в нижнем течении рек Иркинеева и Ангара проведено в 2013 году в рамках реализации II этапа государственного контракта от 20 марта 2012 года № 4Ф-12, что подтверждается первичными геологическими документами (полевыми дневниками).

Первичные документы (геологические и бухгалтерские), подтверждающие выполнение работ в нижнем течении рек Иркинеева и Ангара от устья реки Иркинеева до поселка Мотыгино не представлены, что может свидетельствовать о том, что полевые работы в рамках I этапа государственного контракта № 5Ф-13 выполнены не в полном объеме.

Объем средств федерального бюджета, израсходованных на оплату невыполненных работ, составил 2,2 млн. рублей (расчетно).

Аналогично Роснедра оплатили ФГУП «ВНИГНИ» работы по пополнению базы данных фонда кернового материала на сумму 3,1 млн. рублей за обработку данных в объеме 15 тыс. пог. м керна (государственный контракт от 24 июня 2013 года № АМ-02-34/25), в то время как фактическое выполнение указанных работ составило 4,5 тыс. пог. м, или 30 %. Стоимость выполненных работ должна была составить 0,9 млн. рублей. При этом перерасчет сметы по фактическим затратам не производился. В результате оплачены невыполненные работы по пополнению базы данных фонда кернового материала на сумму 2,2 млн. рублей.

7. Роснедрами оплачены геологоразведочные работы, стоимость которых рассчитана с завышением установленных нормативов плановых накоплений.

Так, по результатам экспертизы расчетов нормативов накладных расходов и плановых накоплений ФГУ «Росгеолэкспертиза» выданы экспертные заключения на расчеты нормативов накладных расходов и плановых накоплений на конкретный год.

В соответствии с пунктом 1.3. Методических разъяснений по расчету нормативов плановых накоплений для организаций, выполняющих работы по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы за счет средств федерального бюджета (протокол секции научно-технического совета Роснедр № ОМ-07/113-пр от 29 апреля 2005 года) «нормативы плановых накоплений после прохождения экспертизы ежегодно утверждаются Заказчиком в составе проектно-сметной документации по вновь начинаемым объектам». Также согласно решениям научно-технического совета Роснедр в случае необходимости исполнителем работ должен был быть произведен перерасчет стоимости отдельных работ.

Роснедра в 2013 и 2014 годах приняли выполненные ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» работы по государственному контракту от 4 июня 2012 года № АМ-02-34/67 по актам, составленным с расчетом плановых накоплений в размере 14 % (9,7 млн. рублей).

Вместе с тем согласно экспертным заключениям ФГУ «Росгеолэкспертиза» (от 18 сентября 2013 года № 092-02-15/2013 и от 19 мая 2014 года № 048-02-15/2014), составленным на 2013 и 2014 годы, плановые накопления должны составлять 10 % от суммы основных и накладных расходов (7,0 млн. рублей).

Аналогично по государственному контракту от 4 мая 2012 года № АМ-02-34/48 приняты и оплачены работы в 2013 и 2014 годах по актам,

составленным с расчетом плановых накоплений в размере 14 %, или на сумму 1,0 млн. рублей, в то время как они должны составлять 0,7 млн. рублей.

В результате некорректных расчетов стоимость геолого-разведочных работ по указанным контрактам суммарно завышена на 3,0 млн. рублей.

8. На основании экспертных заключений отраслевых институтов Роснедрами и его территориальными органами в программу геолого-разведочных работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы за счет средств федерального бюджета включались объекты (в основном тематические и опытно-методические), стоимость и актуальность которых не обоснована.

Так, по государственному контракту, заключенному Роснедрами с ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» 8 октября 2013 года № ОК-03-34/38, выполнялась работа по объекту «Анализ состояния работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородного сырья на основе актуализации состояния изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа сейсмическими и буровыми работами». Стоимость выполненных работ составила 7,456 млн. рублей.

Сравнительный анализ содержания ранее выполненных ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» работ и данной работы показал, что аналогичная работа по анализу и коррекции геолого-геофизической информации по сейсмической и буровой изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа ранее уже выполнялась указанным институтом по государственному контракту от 16 декабря 2009 года № ПС-03-34/21.

В рамках того же контракта, завершено в 2012 году, выполнялись подбор и анализ информации о лицензиях на углеводородное сырье по территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.

При этом подтверждение обоснованности ежегодного получения сводных материалов, необходимых для анализа лицензирования и состояния сейсмической и буровой изученности территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» не представлено.

Тем же исполнителем в рамках государственного контракта от 6 апреля 2012 года № АМ-02-34/41 выполнялась работа по определению состава показателей и разработке формы кадастровых паспортов месторождений питьевых и технических подземных вод, актуальность которой не обоснована по причине наличия порядка их оформления.

Стоимость указанных работ составила 5,1 млн. рублей.

Необходимость формирования основных таблиц годового учета лицензий участков недр, предоставленных для добычи, и государственного баланса запасов питьевых и технических подземных вод, осуществлявшихся в рамках того же государственного контракта от 6 апреля 2012 года № АМ-02-34/41, также не обоснована. Стоимость указанных работ составила 9,7 млн. рублей (с НДС).

В ходе проверки установлены факты искусственного завышения ФГУП «ВНИГНИ» объемов трудозатрат на выполнение работ по геологическому изучению недр в сметной документации с целью достижения начальной (максимальной) цены по 2 государственным контрактам (от 6 мая 2011 года № ПС-03-34/13 на сумму 295,0 млн. рублей и от 6 мая 2011 года № ПС-03-34/15 на сумму 569,0 млн. рублей). По данным бухгалтерского учета, фактические трудозатраты оказались ниже определенных сметной документацией в 3,6 и 2,5 раза, соответственно. Стоимость госконтрактов была завышена на 34,9 и 180,0 млн. рублей (расчетно).

Таким образом, оплата Роснедрами работ в рамках данных госконтрактов повлекла за собой нерациональный расход бюджетных средств в объеме около 215,0 млн. рублей (расчетно).

9. Роснедра оплатили работы, которые не достигли результатов, предусмотренных техническим заданием государственного контракта.

Роснедра заключили с ФГУП «ВСЕГЕИ» государственный контракт от 9 февраля 2012 года № ВБ-04-34/06 «Определение эффективности затрат на производство геолого-разведочных работ на твердые полезные ископаемые в современных экономических условиях для средне- и долгосрочного программно-целевого планирования работ за счет средств федерального бюджета и определения направлений лицензионной политики» стоимостью 60,0 млн. рублей.

Однако работы по указанному государственному контракту выполнены не полностью, ожидаемые результаты в части выполнения этапа работ по определению сравнительной эффективности и результативности геолого-разведочных работ за счет средств недропользователей не достигнуты, поскольку не учтены показатели участия недропользователей в выполнении геолого-разведочных работ при проведении ранжирования территории Российской Федерации по эффективности проведения работ по геологическому изучению недр.

Расходы средств федерального бюджета на выполнение этапов работ государственного контракта от 9 февраля 2012 года № ВБ-04-34/06 не обеспечены исчерпывающими объективными обоснованиями и имеют явные признаки завышения стоимостных параметров, так как по указанному государственному контракту осуществлялись расходы по получению из Роснедр общедоступных сведений, в том числе об объемах средств федерального бюджета на финансирование геолого-разведочных работ, объемах разовых платежей за получение права пользования недрами, не требующих затрат.

Вместо «создания уникального программного обеспечения оценки эффективности геолого-разведочных работ за счет средств федерального бюджета» в рамках указанного госконтракта составлены таблицы с применением стандартного приложения Excel программы Microsoft Office.

В связи с тем, что в результате выполнения работ по государственному контракту от 9 февраля 2012 года № ВБ-04-34/06 получены неточные выводы по эффективности затрат на производство геолого-разведочных работ на твердые полезные ископаемые, использование итогового отчета по данному госконтракту для целей бюджетного планирования и определения направлений лицензионной политики может привести к ошибкам в области планирования государственного геологического изучения недр.

В соответствии с условиями государственных контрактов вся геологическая информация, полученная в ходе выполнения работ по контрактам, является федеральной собственностью. Порядок и условия использования информации, включая оперативное распоряжение указанной информацией, определены законодательством и нормативными правовыми актами Минприроды России и Роснедр.

Окончательный геологический отчет о результатах выполненных работ по государственному контракту, апробированный в соответствующих отраслевых организациях, и акт выполненных работ за весь срок действия государственного контракта исполнители работ представляют Роснедрам для рассмотрения и утверждения.

По завершении работ исполнители работ в течение 30 дней с даты подписания акта выполненных работ направляют по 1 экземпляру геологического отчета о результатах выполненных работ в федеральный и территориальные фонды геологической информации и представляют заказчику справку о поступлении отчета в федеральный фонд геологической информации.

Геологические отчеты о результатах выполненных работ исполнителями государственных контрактов направляются в ФГУНПП «Росгеолфонд» с сопроводительными письмами.

Анализ показывает, что на момент проведения контрольного мероприятия отчетная научно-техническая документация по 48 государственным контрактам из 134 направлена в ФГУНПП «Росгеолфонд» и территориальные фонды геологической информации.

По оставшимся государственным контрактам срок исполнения не истек, в связи с чем окончательная отчетная научно-техническая документация не сформирована.

Оценка эффективности результатов выполненных геолого-разведочных работ показала следующее.

Эффективность геолого-разведочных работ, с точки зрения прироста запасов, относится к так называемой «отложенной эффективности».

Она может быть оценена только после выполнения всего комплекса поисково-оценочных и разведочных работ, после перевода участков недр в распределенный фонд.

Текущими результатами выполнения указанных работ являются увеличение объемов выявленных и локализованных прогнозных ресурсов полезных ископаемых, а также повышение степени геологической изученности территории страны и соответствующий прирост индикаторов и показателей государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов»:

- показатель 1.1 «Прирост среднемасштабной геологической изученности территории и континентального шельфа России»;

- показатель 1.2 «Количество выявленных перспективных площадей для постановки поисковых работ»;

- показатель 1.3 «Прирост государственной сети опорных геолого-геофизических профилей на территории России и ее континентальном шельфе»;

- показатель 1.4 «Прирост (проходка) параметрических и сверхглубоких скважин на территории России»;

- показатель 1.14 «Количество государственных геологических информационных ресурсов России, подлежащих формированию, ведению, обеспечению сохранности и использованию потребителями в федеральном фонде геологической информации»;

- показатель 1.15 «Доля кернового материала опорного и параметрического бурения, обеспеченного надлежащими условиями хранения»;

- показатель 1.16 «Углеводородное сырье Д1лок, а также ряд показателей по видам твердых полезных ископаемых в части прироста их локализованных и оцененных ресурсов».

Результаты ГРР после утверждения научно-техническим советом Роснедр или его территориальных органов передавались в виде отчетов в федеральное государственное унитарное научно-производственное предприятие «Росгеолфонд» для хранения и учета.

Согласно статье 27 Закона о недрах полученная за счет государственных средств информация является государственной собственностью. Государственная услуга по предоставлению в пользование геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр, предоставляется физическим и юридическим лицам в порядке, установленном Административным регламентом Роснедр по предоставлению указанной услуги, утвержденным приказом Минприроды России от 5 мая 2012 года № 122.

Данная информация используется Роснедрами также для предотвращения дублирования постановки работ на одних и тех же поисковых участках недр.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

По результатам ознакомления с актами контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета на геолого-разведочные работы в целях воспроизводства минерально-сырьевой базы в 2011-2013 годах и истекшем периоде 2014 года» поступили замечания руководителей объектов проверки:

- от ФГУП «СНИИГГиМС» поступило письмо от 22 октября 2014 года № 2445 на 10 листах;

- от ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» поступило письмо от 21 ноября 2014 года № АГ-8/8-555 на 17 листах.

На замечания к акту по результатам контрольного мероприятия аудитором Счетной палаты Российской Федерации Б.-Ж. Жамбалнимбуевым утверждены заключения: от 29 октября 2014 года (ФГУП «СНИИГГиМС»), от 1 декабря 2014 года (ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем»).

Выводы

1. Общий объем средств федерального бюджета, использованных Роснедрами на оплату геолого-разведочных и других работ в области геологического изучения недр в проверяемом периоде, составил 114845,3 млн. рублей.

Объем проверенных средств федерального бюджета составил 20490,0 млн. рублей, или 17,8 % от общего объема средств, использованных на геолого-разведку, из которых 455,7 млн. рублей, или 2,2 %, израсходованы с нарушением нормативных правовых актов Российской Федерации.

2. В нарушение требований пункта 2 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года № 404 (далее - Положение), Минприроды России не осуществляло должный контроль и координацию деятельности Федерального агентства по недропользованию, что повлекло нарушения антимонопольного законодательства.

2.1. Роснедра при размещении заказов и осуществлении закупок для государственных нужд в нарушение требований части 3 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» допускали объединение в 1 лот технологически не взаимосвязанных работ (проектных и геолого-разведочных), что не обеспечило равные возможности участникам конкурсов и создало условия для ограничения конкуренции.

Из 124 открытых конкурсов на выполнение работ по геологическому изучению недр, проведенных Роснедрами и его территориальными органами в 2011-2014 годах, 123 конкурса признаны несостоявшимися по причине наличия одного участника (являлись подведомственные Роснедрам федеральные государственные унитарные предприятия).

2.2. В нарушение части 2 статьи 22 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» Роснедра размещали заказы на геолого-разведочные работы в отсутствие утвержденной проектно-сметной документации, что свидетельствует о неустановлении Роснедрами требований к объему работ, подлежащих выполнению в рамках заключаемого госконтракта.

Кроме того, в составе конкурсной документации Роснедр отсутствовали детализированные расчеты стоимости государственных контрактов.

3. В нарушение требований пункта 1 Положения Минприроды России ненадлежащим образом осуществляло функции по нормативно-правовому регулированию.

3.1. Минприроды России не обеспечило приведение в соответствие с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» Положения о порядке лицензирования пользования недрами,

утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1, в части выдачи разрешений на право производства геолого-разведочных работ вместо законодательно установленных лицензий.

3.2. Инструкция от 22 ноября 1993 года № 108, а также нормативные правовые акты, определяющие расценки, используемые при определении стоимости контрактов (СНОР-93, ССН-92), не актуализировались и не соответствуют положениям Закона о недрах.

4. В нарушение статьи 11 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» ФГУП «ВНИГНИ», ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем», ФГУП «ВСЕГЕИ» и ФГУП «СНИИГГиМС» выполняли работы по осуществлению региональных геолого-геофизических работ, геологической съемки, инженерно-геологических изысканий, научно-исследовательских, палеонтологических и других работ, направленных на общее изучение недр (кроме буровых работ), без оформления лицензии на право пользования недрами.

5. В нарушение части 5 статьи 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ Роснедра изменили существенное условие государственного контракта от 16 декабря 2009 года № ПС-03-34/21 без корректировки его общей стоимости в части включения в контракт иных видов работ, которые не предусматривались конкурсной и проектно-сметной документацией. При этом сумма средств федерального бюджета, израсходованных на оплату указанных работ, составила 68,5 млн. рублей.

6. Роснедрами и его территориальными органами при реализации государственных контрактов были допущены следующие нарушения.

6.1. В нарушение требований приложения № 3 к Инструкции от 22 ноября 1993 года № 108 при составлении проектно-сметной документации ФГУП «ВНИГНИ» применяло завышенные объемы трудозатрат, в результате чего стоимость работ по 2 государственным контрактам (от 6 мая 2011 года № ПС-03-34/13 и от 6 мая 2011 года № ПС-03-34/15) была завышена, соответственно, на суммы 34,9 и 180,0 млн. рублей (расчетно).

6.2. В нарушение условий государственного контракта от 3 ноября 2009 года № 4Ф-09 Сибнедра оплатили ФГУП «СНИИГГиМС» работы по ликвидации геологических осложнений на Верхнеилимпейской № 277 параметрической скважине на сумму 161,1 млн. рублей, которые не были предусмотрены проектно-сметной документацией.

6.3. Сибнедра на основании актов выполненных работ приняли и оплатили за счет средств федерального бюджета в сумме 2,2 млн. рублей (расчетно) невыполненные полевые работы по детальному изучению разрезом естественных обнажений рек Иркинеева, Ангара и Пеледуй (государственный контракт от 17 июля 2013 года № 5Ф-13).

6.4. Роснедра приняли и оплатили за счет средств федерального бюджета ФГУП «ВНИГНИ» невыполненные работы по пополнению базы данных фонда кернового материала (государственный контракт от 24 июня 2013 года № АМ-02-34/25) на сумму 2,2 млн. рублей (расчетно).

6.5. В результате некорректных расчетов Роснедрами оплачена завышенная на 3,0 млн. рублей стоимость геолого-разведочных работ по государственным контрактам с ФГУП ГНЦ РФ «ВНИИгеосистем» от 4 мая 2012 года № АМ-02-34/48 и от 4 июня 2012 года № АМ-02-34/67.

6.6. При реализации госконтракта от 31 мая 2013 года № ИП-03-34/04 Роснедрами оплачены на сумму 3,8 млн. рублей работы неопределенного содержания («постоянное присутствие сотрудников на объектах полевых работ», «присутствие в поле при выполнении ответственных операций»).

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации в:

1.1. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в котором предложить принять меры по:

- приведению Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1, в соответствие с Законом Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» в части лицензирования производства региональных работ по геологическому изучению недр;

- концептуальному изменению и приведению Роснедрами в соответствие с нормами действующего законодательства ведомственных нормативных документов, предусматривающих порядок формирования и утверждения материалов по осуществлению закупок товаров, работ, услуг, необходимых для исполнения Роснедрами установленных законодательством функций.

1.2. Федеральное агентство по недропользованию, в котором предложить следующее.

1.2.1. Принять меры, направленные на обеспечение надлежащего выполнения работниками Роснедр своих должностных обязанностей, в том числе путем:

- принятия и (или) приведения в соответствие с действующим законодательством имеющихся нормативных документов с целью унификации порядка формирования и утверждения материалов по осуществлению закупок товаров, работ, услуг, необходимых для исполнения Роснедрами установленных законодательством функций, предусмотрев проведение закупок геолого-разведочных работ при наличии разработанной и утвержденной проектно-сметной документации;

- осуществления надлежащего контроля за их выполнением.

1.2.2. Принять меры по привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушения законодательства.

2. Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Федеральную антимонопольную службу.

4. Направить отчет и основные итоги контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ