

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 1 июля 2008 года № 27К (604) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности воспроизводства минерально-сырьевой базы в Российской Федерации в 2005-2007 годах»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия...*

*Направить представление Счетной палаты руководителю Федерального агентства по недропользованию.*

*Направить информационное письмо Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.*

*Направить информационные письма в Федеральную службу по надзору в сфере недропользования, Ханты-Мансийскую межрайонную природоохранную прокуратуру...*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проведения контрольного мероприятия «Аудит эффективности воспроизводства минерально-сырьевой базы в Российской Федерации в 2005-2007 годах»**

**Основание для проведения аудита эффективности:** пункт 3.8.14 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год и пункт 3.8.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

#### **Предмет аудита эффективности**

Деятельность Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Федерального агентства по недропользованию (далее - Роснедра) и недропользователей по воспроизводству минерально-сырьевой базы (далее - МСБ) в Российской Федерации; средства федерального бюджета, направленные на воспроизводство МСБ.

#### **Объекты аудита эффективности**

МПР России, Роснедра, Территориальное агентство по недропользованию Республики Коми, г. Сыктывкар (далее - Коминедра), Территориальное агентство по недропользованию Мурманской области, г. Мурманск (далее - Мурманскнедра), Территориальное агентство по недропользованию Красноярского края, г. Красноярск (далее - Красноярскнедра), открытое акционерное общество «Воркутауголь», г. Воркута (далее - ОАО «Воркутауголь»), открытое акционерное общество «Кольская горнометаллургическая компания», г. Мончегорск, Мурманская область (далее - ОАО «Кольская ГМК»), открытое акционерное общество «Полюс Золото», г. Москва (далее - ОАО «Полюс Золото»), закрытое акционерное общество «Полюс», г. Красноярск (далее - ЗАО «Полюс»), открытое акционерное общество «Алданзолото ГРК», г. Алдан, Республика Саха (Якутия) (далее - ОАО «Алданзолото ГРК»), открытое акционерное общество «Нефтяная компания Русс-Нефть», г. Москва (далее - ОАО «НК Русс-Нефть»), открытое акционерное общество «Славнефть-Мегионнефтегаз», г. Мегион, Ханты-Мансийский округ (далее - ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз»), федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский геологический институт име-

ни А. П. Карпинского», г. Санкт-Петербург (далее - ФГУП «ВСЕГЕИ»), федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт минерального сырья имени Н. М. Федоровского», г. Москва (далее - ФГУП «ВИМС»).

**Срок проведения аудита эффективности:** июль 2007 года - июнь 2008 года.

### **Цели аудита эффективности**

Определить эффективность использования средств федерального бюджета и недропользователей на воспроизводство МСБ; дать оценку эффективности деятельности МПР России и Роснедр по воспроизводству МСБ; выявить проблемы и факторы, влияющие на эффективность воспроизводства МСБ; подготовить предложения по повышению эффективности воспроизводства МСБ и использования средств федерального бюджета.

## **1. Общая характеристика МСБ в Российской Федерации и проблемы ее воспроизводства**

### **1.1. Состояние МСБ**

Созданная в советский период МСБ по масштабам и комплексу полезных ископаемых полностью покрывала потребности народного хозяйства на долгосрочную перспективу. Такая МСБ была создана благодаря эффективной системе управления геологоразведочной отраслью, использующей значительный научно-производственный потенциал.

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

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

Запасы подсчитываются по месторождениям (участкам) на основании результатов геологоразведочных и эксплуатационных работ, выполненных в процессе их изучения и промышленного освоения.

Прогнозные ресурсы оцениваются в целом по бассейнам, рудным районам, узлам, полям, рудопроявлениям, флангам и глубоким горизонтам месторождений исходя из благоприятных геологических предпосылок и обоснованной аналогии с известными месторождениями, а также по результатам геолого-съемочных, геофизических и геохимических работ.

Текущее обеспечение добывающих компаний разведанными запасами находится в настоящее время на удовлетворительном уровне, перспективное - на низком. Современное состояние запасов основных видов полезных ископаемых приведено в таблице:

	Доля распределенного фонда недр, в %	Год исчерпания рентабельных эксплуатируемых запасов
Марганцевые руды	9	2013
Угли	12	2025*
Олово	27	2017
Уран	27	2017
Цинк	32	2014
Фосфатные соли	35	2025*
Натриевые соли	40	2025*
Калийные соли	44	2025*
Бокситы	50	2025*

	Доля распределенного фонда недр, в %	Год исчерпания рентабельных эксплуатируемых запасов
Молибден	52	2018
Вольфрам	55	2018
Железные руды	58	2025*
Свинец	60	2013
Медь	62	2018
Золото рассыпное	65	2014
Каолин	70	2022
Золото коренное	72	2017
Платиноиды	74	2020
Барит	80	2023
Плавиновый шпат	83	2025*
Газ	83	2025*
Магнезит	88	2018
Ванадий	89	2025*
Борные руды	90	2025*
Никель	92	2018
Нефть	92	2022
Графит	92	2020
Алмазы	95	2015
Кварцевое сырье	95	2023
Хромовые руды	100	2015
Бентонит	100	2013

\* Окончание программы.

Ресурсы нефти прогнозируются на всей территории Российской Федерации; наибольшая их часть сосредоточена на севере Сибири. Менее 20 % от их общей величины составляют ресурсы нефти на шельфах, основная часть которых относится к шельфам Баренцева, Карского, Восточно-Сибирского, Чукотского и Охотского морей.

По количеству перспективных и прогнозных ресурсов нефти Российская Федерация находится на одном из первых мест в мире. Суммарно они составляют около 55 млрд. тонн, из которых доля наиболее достоверных (категория С<sub>3</sub> - перспективные ресурсы) составляет около четверти.

Перспективные и прогнозные ресурсы конденсата составляют около 9,3 млрд. тонн, из которых около трети прогнозируется в Ямало-Ненецком автономном округе. Ресурсы конденсата на шельфах России - около 2,8 млрд. тонн, из которых почти половина приходится на акваторию Карского моря.

В недрах Российской Федерации находится около 40 % мировых ресурсов природного газа. Потенциальные ресурсы (прогнозные и перспективные ресурсы) природного газа оцениваются более чем в 150 трлн. куб. метров. Однако ресурсы высоких категорий (С<sub>3</sub>) в этом объеме составляют всего около 20 процентов.

подавляющая часть прогнозных ресурсов газа сосредоточена в азиатской части Российской Федерации и на шельфах арктических и дальневосточных морей; перспективных - в Западной Сибири и на шельфах Баренцева и Карского морей. При этом в общем объеме разведанных запасов свободного газа около 10 % приходится на газовые шапки над нефтяными залежами.

Добыча нефти из недр (включая конденсат) в среднем за рассматриваемый период составила 470 млн. тонн; газа, включая свободный и растворенный, - 660,1 млрд. куб. метров.

Структура объемов ресурсов нефти и газа на 1 января 2007 года представлена в таблице:

Ресурсы*	Перспективные (C <sub>3</sub> )	Прогнозные (D <sub>1</sub> + D <sub>2</sub> )
Нефть, млрд. т	13,4	41,5
Конденсат, млн. т	2279	7008
Газ, трлн. куб. м	30	121,6

\* Запасы нефти и горючих газов по геологической изученности и степени промышленного освоения подразделяются на следующие категории: А (достоверные), В (установленные), С<sub>1</sub> (оцененные), С<sub>2</sub> (предполагаемые).

Категория С<sub>1</sub> (оцененные) - запасы части залежи, изученной достоверной сейсморазведкой или иными высокоточными методами в зоне возможного дренирования неопробованных скважин, и примыкающие к запасам категорий А и В при условии, что имеющаяся геолого-геофизическая информация с высокой степенью вероятности указывает на промышленную продуктивность вскрытого пласта в данной части залежи. Степень геологической изученности геолого-промысловых параметров залежи достаточна для построения предварительной геологической модели и проведения подсчета запасов.

Категория С<sub>2</sub> (предполагаемые) - запасы в не изученных бурением частях залежи и в зоне дренирования транзитных неопробованных скважин. Знания о геолого-промысловых параметрах залежи принимаются по аналогии с изученной частью залежи, а в случае необходимости с залежами аналогичного строения в пределах данного нефтегазоносного региона. Имеющейся информации достаточно для построения предварительной геологической модели и подсчета запасов. Технологические параметры и экономическая эффективность разработки запасов определяются по аналогии с изученными участками залежи или с использованием аналогий по разрабатываемым месторождениям.

Категория С<sub>3</sub> (перспективные) - ресурсы нефти и газа, подготовленные для глубокого бурения ловушек, находящихся в пределах нефтегазоносного района и оконтуренных проверенными для данного района методами геологических и геофизических исследований, а также не вскрытых бурением пластов разведанных месторождений, если продуктивность их установлена на других месторождениях района. Форма, размер и условия залегания предполагаемой залежи определены в общих чертах по результатам геологических и геофизических исследований, а толщина и коллекторские свойства пластов, состав и свойства нефти или газа принимаются по аналогии с разведанными месторождениями. Перспективные ресурсы нефти и газа используются при планировании поисковых и разведочных работ.

Категория D<sub>1</sub> (локализованные) - ресурсы нефти и горючих газов возможно продуктивных пластов в выявленных и подготовленных к бурению ловушках. Форма, размеры и условия залегания предполагаемых залежей определены по результатам геолого-геофизических исследований, толщина и коллекторские свойства пластов, состав и свойства нефти и газа принимаются по аналогии с разведанными месторождениями.

Категория D<sub>2</sub> (перспективные) - ресурсы нефти и горючих газов литолого-стратиграфических комплексов и горизонтов с доказанной промышленной нефтегазоносностью в пределах крупных региональных структур. Количественная оценка прогнозных ресурсов проводится по результатам региональных геологических, геофизических, геохимических исследований и по аналогии с открытыми месторождениями в пределах оцениваемого региона.

Категория D<sub>3</sub> (прогнозные) - ресурсы нефти и газа литолого-стратиграфических комплексов, оцениваемые в пределах крупных региональных структур, промышленная нефтегазоносность которых еще не доказана. Перспективы нефтегазоносности этих комплексов прогнозируются на основе данных геологических, геофизических, геохимических исследований. Количественная оценка прогнозных ресурсов этих категорий производится по предположительным параметрам на основе имеющихся геологических представлений и по аналогии с другими, более изученными регионами, где установлены разведанные месторождения нефти и горючих газов.

Прогнозные ресурсы углей в Российской Федерации оцениваются в 3,8 трлн. тонн (Р<sub>1</sub> - 539 млрд. тонн; Р<sub>2</sub> - 737 млрд. тонн; Р<sub>3</sub> - 2545 млрд. тонн). По данному показателю Российская Федерация занимает второе место в мире после Китайской Народной Республики.

Однако более 2/3 этого количества приходится на наименее достоверные ресурсы категории Р<sub>3</sub>. Практически все ресурсы углей сосредоточены в районах Сибири и Дальнего Востока - в Тунгусском, Ленском, Кузнецком и Канско-Ачинском бассейнах. Разведанные запасы углей России составляют 193 млрд. тонн. Более половины этих запасов приходится на бурые угли (52,6 %), антрациты (47,4 %). Запасы коксующихся углей составляют около 40 млрд. тонн, или 20,7 % от запасов углей в Российской Федерации. Добыча углей растет ежегодно до 10 %, и в настоящее время составляет в среднем около 280 млн. тонн.

Прогнозные ресурсы урана в Российской Федерации значительны и оцениваются в 2,5 млн. тонн, или 14,8 % от мировых ресурсов. Доля ресурсов категории Р<sub>1</sub> невелика - чуть более 10,8 % суммарных прогнозных ресурсов страны. Уровень добычи уранового концентрата составляет в среднем около 3,3-3,4 тыс. тонн.

В Российской Федерации имеются значительные прогнозные ресурсы железных руд, оцениваемых в 120,9 млрд. тонн. По их количеству страна занимает третье место в мире после Бразилии и США. По разведанным запасам Российской Федерации принадлежит 1 место (27 % от мировых ресурсов). Около 12,4 % российских запасов представлено богатыми рудами, не требующими обогащения (с содержанием железа не ме-

нее 60 %). Более половины разведанных запасов заключено в 14 разрабатываемых объектах, уникальных и крупных по масштабу, обеспечивающих более 90 % производимых в стране сырых железных руд. Добыча железных руд в Российской Федерации ежегодно растет и составляет в среднем от 7 до 10 % ежегодно; по итогам 2005 года она составила 283,4 млн. тонн, 2006 года - 304 млн. тонн.

Прогнозные ресурсы бокситов России составляют 723,3 млн. тонн, или около 4 % мировых ресурсов. Почти 3/4 ресурсов высокой категории ( $P_1$  и  $P_2$ ) находятся в Республике Коми. Балансовые запасы бокситов в России невелики, они составляют около 3 % мировых запасов. Добыча бокситов в Российской Федерации имеет тенденцию роста и составляет в среднем от 3 до 8 % ежегодно. В 2006 году добыча бокситов составила 5989 тыс. тонн, или на 3,3 % больше по отношению к 2005 году (5800 тыс. тонн).

Прогнозные ресурсы меди оцениваются в 49,9 млн. тонн, или около 7 % мировых ресурсов. Наибольшие ресурсы сосредоточены в Челябинской и Читинской областях, а также в Таймырском автономном округе. Запасы меди составляют 86,5 млн. тонн, или 9 % от мировых запасов. Ежегодно в России добывается от 6 до 7 % от мировой добычи меди. В 2006 году извлечено 804 тыс. тонн - на 3 % больше, чем в 2005 году (780 тыс. тонн).

Прогнозные ресурсы золота в Российской Федерации оцениваются почти в 18 тыс. тонн. Практически все прогнозные ресурсы локализованы в восточных районах страны. По разведанным запасам Россия занимает 2 место в мире после Южно-Африканской Республики. В структуре разведанных запасов золота почти 80 % занимают коренные, а оставшуюся часть - россыпные месторождения. В 2005 году 77,5 % занимали коренные месторождения, 22,5 % - россыпные; в 2006 году - 81,8 % и 18,2 %, соответственно. Добыча золота в 2006 году увеличилась и впервые превысила уровень 200 тонн. Объем добычи составил 212,8 тонны, или на 14 % больше по отношению к 2005 году (186 тонн).

Состояние МСБ углей, урана, железной руды, бокситов, меди и золота на 1 января 2007 года представлено в таблице:

Ресурсы*	Прогнозные ресурсы			Запасы	
	$P_1$	$P_2$	$P_3$	A+B+C <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>
Уголь, млрд. т	539	737	2545	193	79,1
Уран, тыс. т	273	639	1610	124,9	39,3
Железная руда, млрд. т	92,4	16,5	12	55,9	43,6
Алюминиевое сырье, бокситы, млн. т	257	266,2	200,1	1181,4	285,1
Медь, тыс. т	9838	22615	17410	64458,9	22054,8
Золото, т	3195	6336	8358	6918	2871

\* Запасы твердых полезных ископаемых по степени разведанности подразделяются на категории А, В, С<sub>1</sub> и С<sub>2</sub>. Прогнозные ресурсы по степени их обоснованности подразделяются на категории  $P_1$ ,  $P_2$  и  $P_3$ . Запасы подсчитываются и учитываются, а прогнозные ресурсы оцениваются всеми недропользователями по каждому виду твердых полезных ископаемых и направлениям их возможного промышленного использования. Запасы подсчитываются по месторождениям (участкам) на основании результатов геологоразведочных и эксплуатационных работ, выполненных в процессе их изучения и промышленного освоения. Прогнозные ресурсы оцениваются в целом по бассейнам, рудным районам, узлам, полям, рудопроявлениям, флангам и глубоким горизонтам месторождений исходя из благоприятных геологических предпосылок и обоснованной аналогии с известными месторождениями, а также по результатам геолого-съемочных, геофизических и геохимических работ. Запасы твердых полезных ископаемых и содержащихся в них полезных компонентов по их экономическому значению подразделяются на две основные группы, подлежащие раздельному подсчету и учету: балансовые (экономические) и забалансовые (потенциально экономические). Балансовые (экономические) - запасы, которые в настоящее время можно отработать с достаточной экономической эффективностью. Забалансовые (потенциально экономические) - запасы, извлечение которых в настоящее время нецелесообразно из-за низкого содержания ценных компонентов, незначительной мощности пласта, трудности добычи. Забалансовые запасы могут быть переведены в категорию балансовых.

В 2005-2007 годах приросты запасов по нефти, газу, золоту превысили объемы добычи. Однако значительная часть прироста получена путем пересчета коэффициента

извлечения нефти, а также путем снижения бортового содержания золота. При этом объемы поисково-оценочного бурения на нефть и газ, подтверждающие прирост запасов, в последние 5 лет остаются на уровне 0,9-1,2 млн. метров, что в 5 раз меньше уровня 1990 года, а по рудным полезным ископаемым - в 10 раз. За 15 лет нарушен баланс МСБ, в том числе по нефти, газу, благородным и цветным металлам, резко ослаблено общегеологическое (картографическое) изучение суши и шельфа.

Соотношение добычи и прироста запасов основных видов твердых полезных ископаемых в 2007 году (предварительные данные ГКЗ Роснедра и Росгеолфонда): титан и цирконий - 1100 %, золото - 600 %, уголь - 400 %, вольфрам - 150 %, бокситы - 150 %, серебро - 120 %, марганец - 115 %, олово - 110 %, алмазы - 60 %, медь - 35 %, железо - 30 %, никель - 25 %, хром - 15 %, платина - 10 процентов.

За счет ранее оцененных и переданных для геологического изучения недропользователям прогнозных ресурсов в 2007 году получены приросты разведанных запасов основных видов твердых полезных ископаемых, превышающие их добычу из недр по титану и цирконии, золоту, бокситам, серебру, марганцу, олову.

За счет средств федерального бюджета получены приросты запасов по углю и вольфраму в 5 раз превышающие добычу.

Вместе с тем потенциал российских недр пропорционален совокупной доле суши и шельфа, занимаемых Российской Федерацией (17 %), а по различным видам сырья - от 8,5 до 34 %. В расчете на душу населения обеспеченность запасами в Российской Федерации в 5 раз выше среднемирового уровня.

Становление современной системы недропользования, пришедшей на смену советской системе в начале 90-х годов прошлого века, привело к разделению фонда недр страны на несколько частей, характеризующихся разным качеством, имеющих различную ликвидность, в разной степени вовлеченных в хозяйственный оборот.

В настоящее время значительная часть разведанных запасов основных видов полезных ископаемых уже распределена по лицензионным соглашениям. При этом в эксплуатации находится лишь часть (по некоторым видам сырья - не очень большая) распределенного фонда недр. Как правило, проблемы добывающих и перерабатывающих предприятий бывают связаны с их неудовлетворительным техническим состоянием. Результатом этого становятся потери минерального сырья в процессе добычи и переработки и вред, который добывающие предприятия наносят окружающей природной среде. Резервом добывающих отраслей промышленности являются балансовые распределенные, но не эксплуатируемые запасы. В большинстве случаев вовлечение их в освоение требует лишь адекватных организационных мер, но иногда разведанные месторождения простаивают по объективным причинам, например из-за отсутствия инфраструктуры. По некоторым видам полезных ископаемых в разведанных и поставленных на баланс запасах велика доля нераспределенного фонда недр, что, как правило, обусловлено их изначально низким качеством.

## **1.2. Положение Российской Федерации в мировом минерально-сырьевом комплексе и обеспечение доходной части федерального бюджета**

В недрах Российской Федерации разведана значительная часть мировых запасов важнейших видов полезных ископаемых: половина запасов алмазов, более четверти природного газа и железа, около 20 % палладия и углей, 17 % никеля и от 7 до 10 % нефти, золота, серебра, платины и других. Это говорит о том, что Российская Федерация находится в числе лидеров по запасам минеральных сырьевых ресурсов.

Располагая значительными природными ресурсами, Российская Федерация является крупнейшим нетто-экспортером сырья, прежде всего энергетического.

Потребности в минеральном сырье на мировом рынке неуклонно растут. За последние 5 лет мировое потребление газа увеличилось на 20 %, нефти - на 8,5 %, угля - на 16 %, железных руд - на 6 %, цветных металлов - от 10 до 20 %. Цены на минеральное сырье выросли в несколько раз. Стоимость 1 барреля нефти составляет больше 100 долл. США; золота - от 8-10 до 25-30 долл. США за грамм; никель в слитках - от 6 до 55 тыс. долл. США за тонну; медь в слитках - от 2 до 8 тыс. долл. США за тонну.

МСБ Российской Федерации обеспечивает до 1/3 валового внутреннего продукта (ВВП); экспорт полезных ископаемых приносит стране более 70 % валютных поступлений. Доля энергоносителей в этом объеме в 2005-2007 годах превысила 65 %. Из них на нефть пришлось 35,9 %, на природный газ - 14,5 %, нефтепродукты - 14,8 процента.

В целом поступление от минерально-сырьевого комплекса (МСК) обеспечивает почти 60 % всех доходов бюджета Российской Федерации. Из 6,9 трлн. рублей доходов федерального бюджета государство получило в 2007 году более 4 трлн. рублей от пользования недрами. Структура доходов федерального бюджета за счет МСБ в 2007 году: таможенные пошлины и сборы - 48 %; НДС и платежи за пользование недрами - 26 %; НДС и акцизы - 18 %; налоги на прибыль - 7 %; дивиденды по акциям - 1 %. Затраты на воспроизводство МСБ составляют 19,8 млрд. рублей, т. е. менее 0,5 процента. Следует отметить, что в большинстве стран, обладающих значительным минерально-ресурсным потенциалом, расходная часть на эти цели составляет от 2 до 5 процентов

### **1.3. Риски воспроизводства МСБ**

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

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

- в некоторых отраслях промышленности потребности покрываются за счет импорта как сырья, так и изделий (руды марганца, титана, хрома, олова, тантала, ниобия, циркония и других);

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

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

- приближаются сроки исчерпания эксплуатируемых рентабельных запасов некоторых ликвидных полезных ископаемых: золота россыпного (2011 год), золота коренного (2015 год), нефти (2022 год), олова и платины (2018 год);

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

- фонд недропользования, унаследованный от СССР и лишь частично пополненный за последние десятилетия, в своей ликвидной и инвестиционно привлекательной части практически полностью передан добывающим компаниям;
- добыча ряда полезных ископаемых в значительной мере монополизирована, что ограничивает конкуренцию в недропользовании;
- ведущие нефтегазовые и горнодобывающие компании, обладающие высокой обеспеченностью текущей добычи запасами, переданными в лицензионное пользование, воздерживаются от финансирования ранних стадий геологоразведочных работ (далее - ГРР) в связи с высоким уровнем геологических и экономических рисков, так как действующая система лицензирования в сфере недропользования не обеспечивает необходимых условий для повышения инвестиционной привлекательности ГРР;
- в нераспределенном фонде недр велика доля запасов и месторождений, освоение которых экономически нецелесообразно;
- полные циклы ГРР (от обнаружения перспективных площадей до открытия месторождений с приростом запасов) имеют продолжительность от 5 до 15 лет при непрерывном ведении работ и устойчивом финансировании, которые в последние годы не обеспечивались и привели к закреплению негативных факторов;
- по отдельным полезным ископаемым ГРР проводились в весьма ограниченных объемах либо не проводились совсем (соли, фосфаты, особо чистый кварц, бентонит и другие).

## 2. Оценка эффективности деятельности Роснедр по воспроизводству МСБ

Под воспроизводством МСБ в данном отчете понимается весь комплекс ГРР и других поисковых работ, финансируемых из средств федерального бюджета по разделу и подразделу 0404, целевой статье 2500000, виду расходов 326 (геологоразведочные и другие работы в области геологического изучения недр), а также из средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных средств (собственных средств недропользователей и иных источников).

Оценка эффективности воспроизводства МСБ в 2005-2007 годах осуществлялась на основе согласованных с МПР России и Роснедрами критериев и показателей эффективности воспроизводства МСБ.

Динамика основных показателей и критериев эффективности воспроизводства МСБ в целом по системе приведена в таблице:

Критерии и показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.
<b>Критерий результативности</b>			
Отношение ценности локализованных и оцененных ресурсов в текущем году к стоимости погашенных запасов по группам полезных ископаемых, %			
углеводородное сырье	60	90	94
твердое топливо	10	21	20
урановое сырье	788	896	913
черные, цветные и редкие металлы	32	43	47
благородные металлы и алмазы	93	110	120
неметаллы	100	67	71
подземные воды	3,3	3,3	3,6
<b>Критерий экономичности</b>			
Прирост стоимости недр за счет локализованных и оцененных прогнозных ресурсов полезных ископаемых на 1 рубль затрат федерального бюджета на выполнение работ по геологическому изучению недр и воспроизводству МСБ, руб. на 1 руб. затрат	420	407	437
Объем поступлений в федеральный бюджет средств, администрируемых Роснедрами, тыс. руб.	44888854,1	61144086,2	46116188,8
Объем финансирования из бюджета средств на изучение недр и воспроизводство МСБ, тыс. руб.	10718613,0	16380981,5	19784105,9

Критерии и показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Отношение фактического объема поступлений в федеральный бюджет платежей, администрируемых Роснедрами, к бюджетному заданию на год, %	1,72	1,51	1,3
Отношение поступлений в федеральный бюджет платежей, администрируемых Роснедрами, к затратам на содержание органов системы Роснедр, %	82,5	97,1	93,5
Прирост прогнозных ресурсов по видам полезных ископаемых:			
углеводородное сырье, млн. т условного топлива	4200	6400	6700
твердое топливо, млн. т	310	897	800
урановое сырье, тыс. т	145	78,5	220
черные, цветные и редкие металлы:			
марганцевые руды, млн. т	10,5	2,63	60
хромовые руды, млн. т	6	5	15
медь, тыс. т	900	440	1800
никель, тыс. т	800	1700	1200
свинец и цинк, тыс. т	700	1043	800
олово и вольфрам, тыс. т	13	0	20
сурьма, тыс. т	15	130	20
редкоземельные металлы, тыс. т	1,2	102	1,8
благородные металлы и алмазы:			
золото, т	2890	3070	3700
серебро, тыс. т	7,4	8,75	6
платина, т	90	260	120
алмазы, млн. карат	40	30	60
неметаллы:			
барит, млн. т	1,9	0	0,5
фосфориты, млн. т	53	3	35
флюорит, млн. т	62,4	19,4	21
каолин, млн. т	25	70	60
бентонит щелочной, млн. т	50	0	20
калийные соли, млн. т	0	5	6
подземные воды, тыс. куб. м	970	1000	1100
Прирост стоимости недр за счет локализованных и оцененных прогнозных ресурсов полезных ископаемых, млн. руб.	4497654	6665414	8640000
Количество состоявшихся аукционов (конкурсов) на право пользования участками недр, ед.	640	559	689
Объем разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, поступающих в доход федерального бюджета, тыс. руб.	45419608,7	61727805,7	46578466,0
Количество выданных лицензий на право пользования участками недр по итогам проведенных аукционов и конкурсов, ед.	594	537	541
Количество выданных лицензий на право пользования участками недр, за исключением лицензий, выданных по итогам проведенных аукционов и конкурсов, ед.	2476	2488	2586
Прирост геологической, геофизической и геохимической изученности территории страны, масштабы 1:1000000 и 1:200000, тыс. кв. км	2888	3046	2980
Прирост гидрогеологической, инженерно-геологической и геоэкологической изученности территории страны, масштабы 1:1000000 и 1:200000, тыс. кв. км	57	59	93
Прирост гравиметрической изученности территории страны, масштаб 1:200000, тыс. кв. км	21,6	35,1	23,4
Прирост специальной военно-геологической изученности территории страны установленных масштабов, %	5,3	5,5	6,1
Прирост изученности территории страны опорными геолого-геофизическими профилями, параметрическими и сверхглубокими скважинами, %	0,19	0,74	0,54
Отношение состоявшихся аукционов и конкурсов на право пользования участками недр к общему количеству объявленных аукционов и конкурсов, %	56,1	53	55

Критерии и показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Отношение количества объявленных аукционов и конкурсов на право пользования участками недр к плану лицензионных работ, %	78,9	80,1	80
Уровень изученности территории и континентального шельфа Российской Федерации работами общегеологического и специального назначения, %	36,8	38,22	39,64
Уровень изученности опасных геологических процессов и явлений на территории Российской Федерации, %	39,66	51,54	51,54

Анализ динамики приведенных выше критериев и показателей позволяет сделать следующие выводы:

1. В период 2005-2007 годов критерий результативности, определенный отношением ценности локализованных и оцененных ресурсов в текущем году к стоимости погашенных запасов по группам полезных ископаемых, в большинстве случаев (за исключением уранового сырья, благородных металлов и алмазов) не превышал значение 1,0, что свидетельствует о недостаточности результативности воспроизводства МСБ.

2. Показатель отношения фактического объема поступлений в федеральный бюджет платежей, администрируемых Роснедрами, к бюджетному заданию при общем положительном абсолютном значении и превышении значения 1,0 в 2005-2007 годах имеет в динамике снижение значения с 1,72 в 2006 году до 1,3 в 2007 году, или на 24,4 %, что свидетельствует о снижении эффективности деятельности Роснедр по данному показателю.

3. Показатель отношения поступлений в федеральный бюджет платежей, администрируемых Роснедрами, к затратам на содержание органов системы Роснедр в 2005-2007 годах имеет тенденцию к незначительному увеличению с 82,5 рубля на рубль затрат в 2005 году до 93,5 рубля на рубль затрат в 2007 году, или на 13,3 %. Однако в 2007 году показатель снизился по сравнению с 2006 годом на 3,7 процента.

В целом эти два критерия показывают снижение эффективности деятельности по финансовым результатам.

4. Абсолютные значения поступлений в федеральный бюджет средств, администрируемых Роснедрами, свидетельствуют о резком спаде их объема в 2007 году по сравнению с 2006 годом с 61,14 млрд. рублей до 46,11 млрд. рублей, или на 24,5 процента.

5. Объем финансирования из бюджета средств на изучение недр и воспроизводство МСБ возрос с 10,72 млрд. рублей в 2005 году до 19,78 млрд. рублей в 2007 году, или на 84,5 %. В результате существенно увеличился прирост прогнозных ресурсов полезных ископаемых от 59,5 % по углеводородному сырью до 2,6 раза по твердому топливу. По отдельным видам полезных ископаемых прирост прогнозных ресурсов составил от 2 до 5 раз. Прирост стоимости недр за счет локализованных и оцененных прогнозных ресурсов полезных ископаемых увеличился в 2007 году по сравнению с 2006 годом на 29,5 %, или с 6,67 млрд. рублей до 8,64 млрд. рублей.

Динамика основных показателей геологоразведочных работ, выполняемых за счет средств федерального бюджета, представлена в таблице:

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Прирост ценности недр, полученной за счет локализации прогнозных ресурсов полезных ископаемых, трлн. руб.	2,75	4,48	6,67	8,64
Финансирование работ по геологическому изучению недр и воспроизводству МСБ за счет средств федерального бюджета (в сопоставимых к 2007 г. ценах), млрд. руб.	8,75	14,6	18,79	19,78
Экономическая эффективность вложений средств федерального бюджета в геологическое изучение недр, руб. на 1 руб. затрат	527	420	407	437

6. Критерий экономичности деятельности, показывающий прирост стоимости недр за счет локализованных и оцененных прогнозных ресурсов полезных ископаемых на 1 рубль затрат федерального бюджета, на выполнение работ по геологическому изучению недр и воспроизводству МСБ незначителен: его увеличение с 2005 года составило всего 15 рублей, или 3,6 процента.

Указанные данные свидетельствуют о достаточно высокой эффективности использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников на воспроизводство МСБ и деятельности Роснедр в этой сфере. Однако окончательная оценка может быть дана только после вовлечения в хозяйственный оборот прогнозных ресурсов, выявленных в 2005-2007 годах.

Прирост экономической эффективности использования средств федерального бюджета на воспроизводство МСБ незначителен.

### **3. Заключение по результатам аудита эффективности по объектам аудита**

#### **3.1. Министерство природных ресурсов Российской Федерации**

##### **Полнота выполнения функций (полномочий) по вопросам регулирования воспроизводства МСБ и обеспеченность нормативной правовой базой**

МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр.

МПР России разработана «Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья» (далее - Долгосрочная программа), утвержденная приказом МПР России от 15 мая 2006 года № 112.

В целях реализации Долгосрочной программы были подготовлены аналитические ведомственные целевые программы (далее - АВЦП), реализацию которых с 2006 года осуществляют Роснедра: «Воспроизводство минерально-сырьевой базы», «Геологоразведочные работы общегеологического и специального назначения», «Мониторинг состояния недр».

Основными полномочиями МПР России в сфере воспроизводства МСБ являются:

1) внесение в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и других документов, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере ведения МПР России;

2) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельное принятие в установленной сфере деятельности следующих нормативных правовых актов:

- порядка государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами;

- порядка постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса;

- порядка переоформления лицензий на пользование участками недр;

- классификации запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых по видам полезных ископаемых;

- методик геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых;
- порядка и условий использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью;
- формы бланка лицензии на пользование недрами;
- региональных перечней видов полезных ископаемых, относимых к общераспространенным;

3) проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд МПР России, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

4) обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и проведение анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности.

В соответствии с пунктами 24 и 26 Комплекса мер по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2007 года № 781-р, в 2007 году МПР России были подготовлены проекты федеральных законов о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части увеличения размера административного штрафа за нарушение требований по рациональному использованию недр и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части стимулирования создания мощностей по переработке минерального сырья, установления требований к содержанию лицензий на пользование недрами и определения порядка внесения в них изменений, а также уточнения оснований и порядка досрочного прекращения, приостановления и ограничения прав пользования участками недр.

Однако новая редакция закона «О недрах» не принята до настоящего времени, что препятствует эффективному управлению отношениями в сфере недропользования.

МПР России в 2005 году являлось государственным заказчиком работ по следующим темам на разработку научно-аналитического обеспечения: реализация положений и статей нового Федерального закона «О недрах»; обеспечение недропользования в условиях перехода на договорные отношения между государством и пользователями недрами. Финансирование работ осуществлялось по следующим кодам бюджетной классификации: раздел (далее - Рз) 0400 «Национальная экономика», подраздел (далее - Пр) 0410 «Прикладные научные исследования в области национальной экономики», целевая статья функциональной классификации расходов бюджетов (далее - ЦСР) 0810000 «Прикладные научные исследования и разработки». Результаты выполненных научно-исследовательских работ предполагалось использовать после вступления в силу новой редакции закона «О недрах».

Таким образом, МПР России неэффективно израсходован 21,0 млн. рублей из средств федерального бюджета на подготовку проектов подзаконных нормативных актов, регламентирующих реализацию положений и статей новой редакции закона «О недрах».

Анализ нормативной деятельности МПР России показал, что ведомством не в полном объеме выполнялись полномочия по принятию нормативных правовых актов в рамках осуществления деятельности по воспроизводству МСБ. В том числе до настоящего времени МПР России не введены в действие документы, необходимые для выполнения функций по нормативно-правовому регулированию вопросов геолого-экономической оценки участков недр, что на практике приводит к субъективным оценкам размеров сумм стартовых платежей при проведении аукционов и потерям

доходной части федерального бюджета. Объем недопоступления денежных средств в федеральный бюджет в связи с отсутствием утвержденной методики геолого-экономической оценки участков недр и возникшими на этой почве злоупотреблениями в целом по стране не поддается точной оценке (расчету).

### **Разработка внутриведомственных нормативных документов (порядков), регулирующих вопросы использования и воспроизводства МСБ**

В 2005-2007 годах МПР России был подготовлен и утвержден ряд внутриведомственных документов, регулирующих вопросы использования и воспроизводства МСБ.

В 2005 году было принято 8, в 2006 году - 4, в 2007 году - 7 документов.

Следует отметить, что 4 приказа МПР России, разработанные в 2005-2006 годах, имеют срок государственной регистрации в Минюсте России со дня их подписания от 2 до 10 месяцев. В то же время постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» устанавливает, что государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции Российской Федерации в срок до 15 дней с даты получения акта (в случае необходимости срок регистрации может быть продлен, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях - до одного месяца).

Из 55 документов, разработанных МПР России, утверждено только 26, исключено из плана 10. При этом следует отметить, что часть документов является планами-графиками и перечнями административных регламентов.

### **Обоснованность распределения и эффективность использования средств на воспроизводство МСБ**

Из средств федерального бюджета, выделенных МПР России на создание научно-технической продукции (далее - НТПр) на выполнение работ, связанных с воспроизводством МСБ, было направлено:

- в 2005 году - 710750 тыс. рублей, или 49 % от объема средств, выделенных МПР России из федерального бюджета на создание НТПр;
- в 2006 году - 414100,0 тыс. рублей, или 62,6 %;
- в 2007 году - 496905,0 тыс. рублей, или 61,8 процента.

Выделенные средства были направлены на:

- научное обеспечение выработки государственной политики в сфере геологического изучения, воспроизводства и использования минерально-сырьевых ресурсов и охраны недр;
- нормативно-правовое регулирование в сфере геологического изучения, воспроизводства и использования минерально-сырьевых ресурсов и охраны недр;
- научное обеспечение координации и контроля деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Роснедр.

Структура расходов МПР России на создание НТПр в рамках воспроизводства МСБ была обусловлена следующими факторами:

- утвержденным распределением средств по стратегическим целям и тактическим задачам МПР России на воспроизводство природных ресурсов, повышение защищенности природной среды и обеспечение безопасности жизнедеятельности человека от негативных природных явлений и антропогенного воздействия;
- объемом действующих расходных обязательств, необходимых для выполнения полномочий МПР России в установленной сфере деятельности, в частности, для выработки и реализации государственной политики в сфере геологии и недропользования.

Кроме того, при планировании структуры расходов МПР России на создание НТПр по отраслям учитывался вклад соответствующей отрасли в социально-экономическое развитие России. Так, доходы от использования минерально-сырьевых ресурсов России составили в 2005-2007 годах в среднем около 60 % всех доходов федерального бюджета. В связи с этим на создание НТПр в рамках воспроизводства МСБ направлялось в среднем около 50 % всех расходов, выделенных МПР России на создание НТПр.

Основным результатом научно-исследовательских работ в 2005-2007 годах являлась следующая НТПр:

- прогноз зон нефтегазонакопления и локализации объектов недропользования на нераспределенном фонде недр Ленно-Тунгусской нефтегазоносной провинции, позволяющий вовлечь в процесс промышленного освоения территории Восточной Сибири объекты, прилегающие к зоне строящегося нефтепровода «Восточная Сибирь - Тихий океан», для его обеспечения углеводородами;

- научно-методическое обеспечение позиции Российской Федерации при проведении международных мероприятий в рамках деятельности Межправительственного форума по устойчивому развитию горнодобывающего сектора и его МСБ, которое использовалось при подготовке доклада и выработке решения по результатам вышеназванного форума;

- проект программы геологического изучения, воспроизводства и освоения ресурсов нефти и газа Западной Сибири, включающий систему программных мероприятий;

- проект стратегии освоения российского сектора Арктики с учетом обоснования внешней границы континентального шельфа Российской Федерации, использованный при разработке основных направлений развития работ общегеологического и специального назначения по региональному изучению недр суши, континентального шельфа Российской Федерации, Арктики и Антарктики;

- проект откорректированной Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, использованный при подготовке и утверждении данной программы, а также при рассмотрении и утверждении перечней объектов лицензионного недропользования;

- аналитический доклад основных фактов, определяющих устойчивое развитие горно-геологического комплекса с учетом международного опыта, планируемый к использованию в целях стратегического управления минерально-сырьевым комплексом Российской Федерации в условиях глобализации мировой экономики в рамках реализации основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования;

- научно-аналитическое обеспечение обоснования внешней границы континентального шельфа Российской Федерации, планируемое к использованию для подготовки материалов при выполнении плана действий по сопровождению российской заявки на юридическое закрепление внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом и Тихом океанах на 2006-2010 годы.

#### **Оценка деятельности органов внутреннего финансового контроля МПР России в части контроля полноты, своевременности и правильности использования средств федерального бюджета, направляемых на цели развития МСБ**

В 2005-2007 годах МПР России не осуществляло тематических проверок полноты, своевременности и правильности использования средств федерального бюджета, направленных на цели по воспроизводству МСБ.

Анализ функций МПР России показал, что некоторые из них имеют двойственный характер - являются нормативно-правовыми и одновременно управленческими. Например, утверждение типового перечня общераспространенных полезных ископаемых по субъектам Российской Федерации.

Отдельные функции не регламентированы ни по срокам, ни по результатам.

### **3.2. Федеральное агентство по недропользованию**

#### **Полнота выполнения функций в сфере воспроизводства МСБ, а также собственника федерального имущества, необходимого для исполнения указанных функций**

Функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования осуществляют Роснедра, подведомственные МПР России.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» (далее - Положение) утверждены следующие полномочия Роснедр:

- осуществляют в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения вышеназванных функций;

- организуют государственное геологическое изучение недр; экспертизу проектов геологического изучения недр; проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр; проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами; проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

- осуществляют отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определяют нормативы содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов; предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр; организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами; учет поступающих заявок на получение лицензий, информирование о них органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации; принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке; принятие решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке; выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами; внесение изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформление лицензий; принятие, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр; установление конкретного размера ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование

недрами; рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых;

- осуществляют ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса; ведение государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами;

- осуществляют функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Роснедр и реализацию возложенных на него функций; проводят в установленном порядке конкурсы и заключают государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд; осуществляют функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в своей сфере деятельности.

Анализ полноты исполнения перечисленных функций показал, что они исполнялись в достаточно полном объеме. Однако по ряду функций нет четкой регламентации по результатам и срокам исполнения, так как они носят заявительный характер. Часть функций позволяет принимать субъективные решения, что создает предпосылки для коррупционных рисков, например, при подготовке аукционов, выдаче лицензий, установлении начальной цены торгов.

Результат выполнения нерегламентированных функций Роснедрами отражается динамикой значений соответствующих им показателей за определенный период времени. Например, функция по проведению в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользование недрами за период с 2004 по 2007 год характеризуется следующим значением показателя: количество проведенных аукционов выросло с 250 до 953, то есть более чем в 3,8 раза.

Прекращение права пользования недрами является одной из функций управления государственным фондом недр, регламентирующих процедуру действий по установлению, изменению и прекращению правоотношений в сфере недропользования. В 2005 году Роснедрами и его территориальными органами недропользователям, не выполнившим условия лицензий, было направлено 149 уведомлений о возможном досрочном прекращении прав пользования недрами. Досрочно прекращено право пользования недрами по 126 лицензиям. В 2007 году по невыполнению условий лицензионных соглашений направлено 283 уведомления, по 119 лицензиям право пользования недрами досрочно прекращено.

Следует также отметить, что эффективность исполнения функций снижается в связи с тем, что отсутствует достаточная нормативно-правовая база и соответствующие полномочия по проверке исполнения условий лицензионных соглашений недропользователями.

Общие результаты исполнения функций Роснедрами даны в таблице динамики критериев и показателей эффективности воспроизводства МСБ, приведенной в разделе 3.

Анализ практического исполнения функций, осуществляемых Роснедрами и его территориальными органами по лицензированию в сфере недропользования, проведению аукционов (конкурсов) на право пользования недрами, поступлению средств от использования МСБ и платы за пользование геологической информацией, выполнению государственных контрактов, подготовке статистической отчетности и по иным

направлениям деятельности, показал, что Роснедра в достаточной мере не наделены правами по их исполнению.

### **Организация системы государственного лицензирования в сфере недропользования**

Основу нормативно-правовой базы, определяющей порядок функционирования государственной системы управления и пользования недрами, составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее - Закон о континентальном шельфе) и от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (далее - Закон о СРП), Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее - Закон о недрах), Положение о порядке лицензирования пользования недрами (далее - Положение о лицензировании), утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1.

Государственная система лицензирования - это единый порядок предоставления лицензий, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление, задачами которого является обеспечение: практической реализации государственных программ развития добывающей промышленности и МСБ, защиты интересов национальной безопасности Российской Федерации; социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на данной территории, и всех граждан Российской Федерации; равных возможностей всех юридических лиц и граждан в получении лицензий; развития рыночных отношений, проведения антимонопольной политики в сфере пользования недрами; необходимых гарантий владельцам лицензий (в том числе иностранным) и защиты их права пользования недрами.

Лицензирование в сфере недропользования представляет собой мероприятия, связанные с предоставлением лицензий на право пользования недрами, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий, возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем уполномоченных органов государственной власти за соблюдением лицензиатами видов деятельности соответствующих лицензионным требованиям и условиям, ведением реестров лицензий, а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании.

Процесс лицензирования представляет собой систему взаимодействующих механизмов регулирования, функционирующих по закону обратной связи. Контур таких механизмов образуют планирование (подготовка программ лицензирования), функционирование процесса лицензирования, учет, анализ и управление (реестр лицензий, оценка выполнения лицензионных соглашений, движение лицензий, внесение дополнений и изменений в лицензионные соглашения, принятие и реализация решений и т. д.).

Проведенный анализ системы лицензирования показал, что за период ее действия в связи с увеличением объемов финансирования ГРП начал стихийно формироваться частный рынок геологических услуг, что ведет к утрате его государственного регулирования и рычагов влияния на качество геологической информации и самих ГРП, а также к нарушениям природоохранного законодательства и законодательства в сфере недропользования.

Кроме того, в настоящее время фактически остановлена выдача лицензий на наиболее изученные и перспективные участки континентального шельфа, что привело к затягиванию сроков и снижению масштаба его освоения.

Данная ситуация вызвана отсутствием в Законе о недрах положения о возможности выдачи лицензий для целей геологического изучения участков недр, разведки и добычи полезных ископаемых (по совмещенной лицензии) на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации по результатам аукционов.

Организационно-управленческое единство государственной системы лицензирования недропользования обеспечивается информационной полнотой лицензионных материалов и документов; научно-аналитической подготовленностью материалов лицензируемых участков недр в части соответствия программ лицензирования государственным программам развития добывающей промышленности и МСБ; полнотой и однозначностью нормативно-правовой базы, закрепляющей порядок лицензирования; экономической подготовленностью системы лицензирования за счет совершенствования системы платежей, сборов и налогов, связанных с использованием недрами, а также регулированием цен на отдельные виды минерального сырья.

Проведенный анализ материалов лицензионных соглашений показал:

1. Во многих лицензионных соглашениях предусматриваются завышенные сроки освоения лицензионного участка: при разведке и добыче полезного ископаемого - на 5-6 лет действия лицензии; при геологическом изучении, разведке и добыче полезного ископаемого - на 11-12 лет, что значительно снижает результативность и эффективность ГРП.

2. Существующий порядок лицензирования пользования недрами недостаточно, а иногда практически никак не связан с воспроизводством МСБ полезных ископаемых. По существу, взаимосвязь между мероприятиями Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства МСБ России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья имеет фрагментарное отображение, фиксирующее только показатели прироста ресурсов и/или запасов по отдельным регионам, по видам полезных ископаемых за определенные временные интервалы (один год, несколько лет и так далее). Следующие вопросы остаются без должного анализа, обобщения и оценки: насколько названные показатели и результаты отражают решение задач указанной программы и какой вклад программы лицензирования вносят в решение задач воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов.

3. Отсутствие утвержденных правил разработки нефтяных, нефтегазовых, газонефтяных и нефтегазоконденсатных месторождений, которые должны быть обязательными для всех пользователей недр независимо от их организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, ведет к несоблюдению недропользователями лицензионных соглашений при проведении ГРП и разработке месторождений углеводородного сырья.

4. Важным направлением в области управления фондом недр является решение вопросов предоставления прав пользования участками недр для геологического изучения за счет средств недропользователей. Так, в 2007 году для приема заявок выставлен 401 участок недр (почти на 20 % меньше, чем в 2006 году), из них по 196 участкам поступило по одной заявке.

Сведения по участкам недр, предоставленным в 2007 году на геологическое изучение за счет средств недропользователей, представлены в таблице:

(ед.)

	2006 г.	2007 г.
Всего	511	401
Углеводородное сырье	226	203
заявок не поступило	24	24
поступило более 2 заявок	126	69
отправлена на комиссию 1 заявка	76	110
Твердые полезные ископаемые	285	198
заявок не поступило	56	17
поступило более 2 заявок	55	95
отправлена на комиссию 1 заявка	174	86

Анализ ситуации показал, что процедура предоставления лицензий на геологическое изучение за счет средств недропользователей излишне усложнена. От подачи заявки до получения лицензии проходит год и более. К этому времени многие потенциальные недропользователи теряют интерес к получению данной лицензии.

5. По представлению отчетности по выполнению условий лицензионных соглашений недропользователями имеются существенные недостатки. Территориальные органы Роснедр не имеют достаточных полномочий по воздействию на тех недропользователей, которые не представляют отчеты. Так, отчетность по форме № 2-ЛС за период с 2005 года по настоящее время представлена только примерно половиной недропользователей; неполностью представляются отчеты о выполнении ГРП, приросте запасов, о комплексном использовании полезных ископаемых и так далее (формы №№ 01-гр, 02-гр, 04-гр, 05-гр, 70-ТП, 71-ТП).

### **Оценка результативности аукционов на право пользования недрами**

Проведение аукционов является одной из основных функций Роснедр. Анализ результатов аукционов, проведенных с момента создания Роснедр, позволяет сделать вывод о возрастающем с каждым годом спросе на участки, в недрах которых содержится углеводородное сырье (далее - УВС), и о неснижающемся спросе на участки недр, содержащие твердые полезные ископаемые (далее - ТПИ). В целом динамика результатов аукционов последних лет свидетельствует о достаточно высокой активности недропользователей в получении новых участков недр.

Динамика проведения аукционов и конкурсов на право пользования участками недр представлена в таблице:

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Углеводородное сырье	11	45	233	269	309
Твердые полезные ископаемые	107	205	604	610	644

(ед.)

Анализ трехлетних результатов деятельности Роснедр по вопросам результативности аукционов показал следующее.

Всего за 2005 год было объявлено 798 аукционов и 165 конкурсов, из них состоялось 514 аукционов (64,4 %) и 126 конкурсов (76,4 %), в том числе 135 аукционов - на УВС (26,3 %) и 372 аукциона - на ТПИ (72,4 процента).

По итогам проведенных аукционов стартовые разовые платежи, объявленные в условиях проведения аукционов, составили 15,3 млрд. рублей. Итоговые разовые платежи после проведения аукционов составили 44,88 млрд. рублей, или почти в 3 раза больше.

В 2006 году в результате деятельности Роснедр было проведено 534 аукциона (почти 60 % от запланированного количества) и 89 конкурсов, из них 183 аукциона - на УВС (34,3 %) и 341 аукцион - на ТПИ (63,9 %). Анализ итогов аукционов в отношении ТПИ показал, что при стартовом размере платежей в объеме 4,3 млрд. рублей итоговые платежи составили 6,5 млрд. рублей, или на 66,2 % больше, чем было запланировано; в отношении УВС - при стартовом размере платежей в объеме 11,2 млрд. рублей итоговые платежи составили 54,6 млрд. рублей, или почти в 5 раз больше запланированных показателей.

В 2007 году в результате деятельности Роснедр было проведено 953 аукциона, из них 309 аукционов - на УВС и 644 аукциона - на ТПИ. Анализ итогов аукционов в отношении ТПИ показал, что при стартовом размере платежей в объеме 3,7 млрд. рублей итоговые платежи составили 11,1 млрд. рублей, или в 3 раза больше, чем было запланировано; в отношении УВС - при стартовом размере платежей в объеме 6,7 млрд. рублей итоговые платежи составили 35,5 млрд. рублей, или почти в 5 раз больше запланированных показателей.

Анализ количественного показателя по проведению аукционов показал, что основными причинами снижения показателей проведения аукционов в последние годы являлись: отсутствие заявителя - около 2/3 общего объема объектов, по которым получены отрица-

тельные результаты; поступление одной заявки - около 20 %; отказ от внесения разового платежа, неявка претендента и другие причины - около 15 % объектов; кроме того, значительная часть выставленных на аукционы объектов не представляет для пользователей недр интереса (в освоении этих объектов и вложении в них собственных средств).

Данная ситуация, как показал настоящий аудит, вызвана тем, что действующая система лицензирования пользования недрами не отличается достаточной гибкостью и не учитывает всего многообразия факторов освоения выставленных на аукцион (конкурс) участков недр. Так, значительная часть предприятий - пользователей недр на начальном этапе реализации системы государственного лицензирования бесплатно получила в пользование наиболее крупные объекты, другая часть - уже в настоящее время при практически полной аукционной форме предоставления прав пользования недрами вынуждена платить разовые платежи с учетом эффективности будущей эксплуатации лицензионного участка. По многим объектам определить эффективность освоения лицензионных участков не представляется возможным; в таких случаях устанавливается плата, предусмотренная Законом о недрах, в минимальных размерах. Однако и в этих случаях реализация многих лицензий осуществляется в условиях значительных рисков в освоении месторождений и их участков.

Объекты недропользования с высокой ликвидностью (содержащие золото, серебро, платину, цветные металлы, алмазы), как правило, успешно реализуются на аукционах. По другим видам полезных ископаемых, ликвидность которых значительно ниже, существует объективная необходимость в проведении дополнительной проработки материалов на проведение аукционов и конкурсов с пересмотром лицензионных соглашений, возможно с передачей лицензионных участков в пользование на конкурсной основе и даже с частичным финансированием ГРП из федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

В ходе выборочной экспертизы материалов на проведение аукционов и конкурсов в 2005-2007 годах в территориальных органах Роснедр выявлены многочисленные отклонения от установленных требований:

- отсутствуют материалы, подтверждающие предварительное согласие администраций районов, землевладельцев, арендаторов и других заинтересованных организаций, учреждений и физических лиц, в распоряжении или пользовании которых находятся части лицензируемого участка недр;

- не приводятся материалы, подтверждающие наличие либо отсутствие в границах лицензируемого участка особо охраняемых природных территорий, мест проживания коренных народов, участков ограниченного либо запрещенного недропользования;

- не приводятся сведения о действующих в границах участка лицензиях на право пользования недрами, наличии находящихся на балансе месторождений других полезных ископаемых, порядке взаимодействия будущего победителя аукциона (конкурса) с владельцами действующих лицензий;

- отсутствуют материалы, подтверждающие наличие либо отсутствие на лицензируемом участке работ по геологическому изучению недр за счет средств федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации;

- не всегда приводятся расчеты размеров стартового разового платежа и ежегодных регулярных платежей;

- отсутствуют графические материалы, в том числе обзорная карта и схема расположения, по лицензионным участкам; координаты угловых точек участков приводятся с ошибками.

В результате отмеченных выше недостатков снижается качество самих материалов на проведение аукционов и конкурсов, задерживается оформление условий на проведе-

ние аукционов и конкурсов, нарушаются сроки их объявления, установленные программой лицензирования, правила оформления лицензий, дополнений и изменений к ним.

Кроме того, проведенный анализ показал, что процедура подготовки к публикации условий аукционов по отдельным объектам неоправданно затягивается. В результате по некоторым объектам от момента направления материалов аукционов в Роснедра до публикации объявления иногда проходит от 9 месяцев и более.

### **Обеспечение поступлений средств от использования МСБ и платы за пользование геологической информацией**

Одной из основных задач государственного регулирования отношений недропользования наряду с обеспечением геологического изучения территории Российской Федерации, развитием МСБ, установлением квот на добычу полезных ископаемых является введение платежей, связанных с использованием недр. В соответствии с Законом о недрах при пользовании недрами уплачиваются следующие платежи:

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии;
- регулярные платежи за пользование недрами;
- плата за геологическую информацию о недрах;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе);
- сбор за выдачу лицензий.

Кроме того, пользователи недр уплачивают другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Указанные платежи являются источниками пополнения государственного бюджета. И если в основе определения размеров регулярных платежей лежат конкретные расчеты, регламентируемые методическими рекомендациями, то стартовые размеры разовых платежей при объявлении конкурсов (аукционов) на право пользования недрами не имеют единой разработанной и утвержденной МПР России методики. Согласно Закону о недрах (статья 40) минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются в размере не менее 10 % величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую мощность добывающей организации. Подобная формулировка не устанавливает зависимости размеров платежа от масштабов месторождения и физико-географических условий его местоположения и только косвенно, через объем добычи, учитывает горно-геологические условия и горнотехнические особенности его отработки. Очевидно, что все названные факторы могли бы учитываться через повышение процента против рекомендуемых 10 %. Однако в Законе о недрах нет подобной дифференциации, и потому при расчете стартового размера разового платежа обычно используются минимально допустимые 10 % от суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую мощность добывающей организации. При этом рост разовых платежей за право пользования участками недр (по ТПИ и УВС) по результатам проведения аукционов по отношению к размеру стартового платежа значителен.

Суммарные разовые платежи по аукционным участкам недр представлены в таблице:

(млрд. руб.)

	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	старт	итог	старт	итог	старт	итог	старт	итог
Углеводородное сырье	1,2	5,2	5,4	27,2	11,2	54,6	6,7	35,5
Твердые полезные ископаемые	1,0	2,5	10,1	17,6	4,3	6,5	3,7	11,1
Всего	2,2	7,7	15,5	44,9	15,5	61,1	10,4	46,6

Основными критериями для выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр являются: научно-технический уровень программ геологического изучения и использования участков недр; полнота извлечения полезных иско-

паемых; вклад в социально-экономическое развитие территории; сроки реализации соответствующих программ; эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды; учет интересов национальной безопасности Российской Федерации. Основным критерием для выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр.

Администратором доходов федерального бюджета по платежам при использовании недрами по кодам бюджетной классификации доходов Российской Федерации являются Роснедра. С 2005 года по 2007 год доходы составили:

- в 2005 году - 46,027 млрд. рублей, или 172 % от установленного планового задания (26,765 млрд. рублей);
- в 2006 году - 62,621 млрд. рублей, или 150,5 % от установленного планового задания (41,617 млрд. рублей);
- в 2007 году - 48,116 млрд. рублей, или 132,9 % от установленного планового задания (36,208 млрд. рублей).

Таким образом, в настоящее время наблюдается снижение поступлений средств в доходную часть федерального бюджета.

Объем финансирования геологоразведочных работ за счет средств федерального бюджета в сопоставлении с доходом разовых платежей по результатам аукционов представлен в таблице:

	(млрд. руб.)					
	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Средства федерального бюджета	4,9	5,2	10,7	16,4	19,8	22,0
Суммарные разовые платежи по аукционным участкам недр	2,7	7,7	44,9	61,1	46,6	100,0

Анализ ситуации по поступлению платы за геологическую информацию, проведенный в ходе аудита эффективности, говорит о несовершенстве нормативно-правовой базы, регулирующей определение конкретного размера платы за геологическую информацию и предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр.

Исполнение указанной функции, возложенной на Роснедра, затруднено в следствие того, что нормативные правовые документы МПР России не применимы к целому ряду категорий геологической информации, в том числе: изданной геологической информации; протоколам Государственной комиссии по запасам полезных ископаемых (ГКЗ), территориальной комиссии по запасам полезных ископаемых (ТКЗ) и иной геологической информации.

Анализ данных отчетности Роснедра по форме «Отчет об исполнении бюджета главного распорядителя (распорядителя), получателя средств бюджета» (сведения об исполнении (доходах) федерального бюджета в 2005-2007 годах по коду бюджетной классификации 11202020010000120 «Плата за геологическую информацию о недрах при использовании недрами на территории Российской Федерации») показал следующее.

На 2005 год Роснедрам плановое задание составляло 81,9 млн. рублей, выполнение составило 206,5 млн. рублей, или 252,1 %. В 2006 году через органы Федерального казначейства поступило 84,6 млн. рублей, или 148,4 %. В 2007 году выполнение составило 101,6 млн. рублей, или 149,4 процента.

#### **Оценка деятельности Роснедр как главного получателя и распределителя средств федерального бюджета, направляемых на воспроизводство МСБ**

В период с 2005 года по 2007 год распределение денежных средств Роснедрами как главным распорядителем средств федерального бюджета на воспроизводство МСБ

осуществлялось в соответствии с кодами функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации (ФКР).

Согласно реестру бюджетополучателей в системе Роснедр, в систему Роснедр входят сами Роснедра, 8 региональных агентств по недропользованию (РАН) и 49 территориальных агентств по недропользованию (ТАН), 3 федеральных государственных учреждения (ФГУ) (в соответствии с перечнем находящихся в ведении Роснедр ФГУ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 1745-р: государственное учреждение «Центр по подготовке и реализации соглашений о разделе продукции и нормативно-правовому обеспечению недропользования», ФГУ «Музей Самоцветы», государственное учреждение «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых»), а также 16 отделов геологии и лицензирования по областям Центрального федерального округа, всего 71 распорядитель и получатель средств федерального бюджета.

В 2005 году по актам сдачи-приема были оплачены ГРП по 706 объектам на сумму 10,7 млрд. рублей; в 2006 году - по 810 объектам на сумму 16,4 млрд. рублей; в 2007 году - по 874 объектам на сумму 19,8 млрд. рублей.

Как показывают расчеты, ГРП последних лет характеризуются высокой результативностью, но экономическая эффективность вложений средств федерального бюджета в работы по воспроизводству МСБ в 2004-2007 годах снизилась.

Год	Затраты федерального бюджета, млн. руб.		Прирост ценности недр, млн. руб.	Эффективность затрат, руб./руб.	Компенсация добычи приростом запасов, %
	в ценах текущих лет	в % к предыдущему году			
2004	5224,5		2755476	527	54
2005	10718,6	170	4497654	420	61
2006	16381,0	135	6665414	407	89
2007	19784,1	121	8640000	437	94

Следует отметить, что заключенные Роснедрами государственные контракты по воспроизводству МСБ в 2005 году на общую сумму 2496027,5 тыс. рублей, в 2006 году - 3279229,9 тыс. рублей, в 2007 году - 4186167,9 тыс. рублей, в значительной своей части содержат контракты на выполнение работ по «методическому обеспечению», «разработке стратегии», «информационному обеспечению», «разработке критериев», «разработке методов», «статистическому наблюдению» и тому подобным направлениям, обеспечивающим только общую и прикладную основу ГРП, в том числе научную, информационную, статистическую, а не основную деятельность. Доля расходов на подобные работы в общем объеме финансирования ГРП составила в среднем 22 %. Таким образом, почти четверть средств использована Роснедрами не на прямые, а на косвенные затраты.

В 2007 году объем финансирования ГРП из средств федерального бюджета составил 19,8 млрд. рублей, что в сопоставимых ценах (с учетом инфляции) на 5 % больше, чем в 2006 году, тогда как в 2006 году затраты федерального бюджета на геологическое изучение недр были увеличены в 1,3 раза по сравнению с 2005 годом.

Особо необходимо отметить стабильный рост (с 43 млрд. рублей в 2004 году до 130 млрд. рублей в 2007 году) объемов ГРП, выполненных недропользователями за счет собственных средств.

Затраты на работы по геологическому изучению недр и воспроизводству МСБ в 2007 году приведены в таблице:

	(млрд. руб.)			
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Затраты федерального бюджета на геологическое изучение недр и воспроизводство МСБ				
в ценах текущих лет	5,2	10,7	16,4	19,8
в сопоставимых ценах (2007 г.)	8,8	14,6	18,8	19,8

количество объектов, ед.	375	703	810	915
--------------------------	-----	-----	-----	-----

Анализ распределения средств федерального бюджета на ГРП показывает, что затраты на УВС в 2007 году возросли по сравнению с 2006 годом на 18 %, а на ГПИ, подземные воды и работы общегеологического и специального назначения - уменьшились от 2 до 9 % (в сопоставимых ценах).

Затраты федерального бюджета в 2007 году по направлениям ГРП составляла 19784,1 млн. рублей, в том числе: на УВС - 9267,7 млн. рублей (46 %); на ГПИ - 6045,7 млн. рублей (31 %); общегеологического и специального назначения, мониторинг состояния недр, информационное обеспечение - 3682,7 млн. рублей (19 %); на подземные воды - 395,2 млн. рублей (2 %); прочие работы - 392,8 млн. рублей (2 процента).

Как и в 2006 году, основной объем работ на УВС в 2007 году был сконцентрирован на территории Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) Дальневосточного федерального округа с целью дальнейшего наращивания сырьевой базы углеводородов за счет всех источников финансирования в районе строящегося нефтепровода. Такой подход соответствует Долгосрочной государственной программе изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья и направлен на реализацию Программы геологического изучения и предоставления в пользование месторождений углеводородного сырья Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия), утвержденной МПР России в июле 2005 года.

Кроме того, в значительных объемах проводились работы на территориях Уральского и Приволжского федеральных округов, а также на континентальном шельфе Российской Федерации с целью выявления новых зон нефтегазоаккумуляции и последующего их лицензирования.

Распределение средств федерального бюджета, выделенных на проведение ГРП на нефть и газ по регионам России, в 2007 году составляло 9267,5 млн. рублей, в том числе: Сибирский федеральный округ - 4224,0 млн. рублей (45,58 %), Уральский федеральный округ - 1170,1 млн. рублей (12,63 %), Приволжский федеральный округ - 903,5 млн. рублей (9,75 %), Дальневосточный федеральный округ - 647,4 млн. рублей (6,99 %), Южный федеральный округ - 311,6 млн. рублей (3,36 %), Северо-Западный федеральный округ - 158,0 млн. рублей (1,7 %), континентальные шельфы - 1327,2 млн. рублей (14,32 %), общероссийские затраты - 525,7 млн. рублей (5,67 процента).

Характерной особенностью 2007 года является продолжение увеличения объемов бурения параметрических скважин (почти в 2 раза по сравнению с 2005 годом) и наращивание объемов сейсморазведочных работ.

В результате работ локализованы прогнозные ресурсы углеводородов в объеме 6,7 млрд. тонн условного топлива.

Основные показатели ГРП на углеводородное сырье, выполненных за счет средств федерального бюджета, в 2004-2007 годах представлены в таблице:

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Затраты, млн. руб.	3303,9	4473,4	6842,7	9267,7
Прирост ресурсов D <sub>1</sub> , млн. т у. т.	2800	4200	6400	6700
суша	1850	2200	5100	3350
шельф	950	2000	1300	3350
Параметрическое бурение, м	7050	8695	15857	16237
Сейсморазведка D <sub>2</sub> , пог. м	25564	51165	43453	54535

Третий год подряд обеспечивается прирост запасов углеводородов в объеме, превышающем годовой уровень их добычи. Так, добыча нефти и конденсата составила 492 млн. тонн, газа - 620 млрд. куб. метров, а прирост запасов за счет ГРП составил, соответственно, 550 млн. тонн и 670 млрд. куб. метров.

Результаты поисковых и разведочных работ на нефть и газ представлены в таблице:

	2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	добыча	прирост запасов за счет ГРП						
Нефть и конденсат, млн. руб.	455,3	226	466	394	479	589	492	550
Газ, млрд. куб. м	612	486	620	738	634	600	620	670

Анализ использования средств федерального бюджета на воспроизводство МСБ позволяет сделать следующие выводы:

1. Наблюдается устойчивая тенденция увеличения финансирования воспроизводства МСБ из федерального бюджета с 5,2 млрд. рублей в 2004 году до 19,8 млрд. рублей в 2007 году, или в 3,8 раза. В результате отмечается существенный прирост ценности недр с 2,7 трлн. рублей в 2004 году до 8,6 трлн. рублей в 2007 году, или в 3,2 раза. Однако динамика роста финансирования превышает динамику прироста ценности недр. Кроме того, не обеспечивается компенсация добычи приростом запасов, в 2006-2007 годах она составила 89-90 процентов.

2. Финансирование ГРП за счет средств недропользователей по твердым полезным ископаемым в 2006-2007 годах составило от 72 до 68 % при предусмотренных 80 % общих расходов на ГРП. Количество объектов, выполняемых за счет средств федерального бюджета, увеличилось за 2004-2007 годы в 3 раза, за счет средств недропользователей - на 30 процентов.

Выполнение поисково-оценочных и разведочных работ за счет средств пользователей недр характеризуется низкой эффективностью работ по значительному количеству объектов и пользователям недр. Более 90 % запасов и прогнозных ресурсов по 30 видам твердых полезных ископаемых получены в результате работ только около 50 недропользователей из существующих 700, проводящих геологоразведочные работы в 2006 году; причем получены они на 70 площадях из почти 2 тыс. площадей, находящихся в недропользовании. Необходимо отметить, что в установленные сроки не представили отчеты по оценке прогнозных ресурсов и подсчету запасов около половины недропользователей. Объемы ГРП выполняются в среднем только на 30-45 % по различным видам.

По результатам рассмотрения ГРП за счет средств пользователей недр за один год (2006 год) по 171 лицензии направлены материалы на комиссию по лишению прав пользования недрами, еще по 104 проверкам рекомендовано проведение для внеочередных проверок по выполнению условий лицензионных соглашений.

Прирост ценности недр за счет локализации прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых представлен в таблице:

	(млрд. руб.)			
	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Затраты федерального бюджета на локализацию прогнозных ресурсов:	305	488	563	2983
в ценах текущих лет	1,2	3,4	5,4	6,0
в сопоставимых ценах (2007 г.)	2,0	4,6	6,2	6,0

Основная часть прогнозных ресурсов локализована и оценена на территории 7 потенциальных центров экономического роста (геолого-экономических районов), выделенных по результатам работ в 2004-2006 годах в Южной Сибири, на Северо-Востоке и на Северном Кавказе. Это практически 100 % серебра, платиноидов, никеля и сурьмы; 50 % золота, 45 % титана, 60 % циркония и 25 % меди.

На территории Центрального федерального округа значительно расширена МСБ цементного сырья, что соответствует федеральной задаче интенсификации жилищного и промышленного строительства.

В Северо-Западном федеральном округе расширена МСБ калийно-магниевых солей. Локализованные в Калининградской области ресурсы калийных солей при дальнейшем изучении могут стать одними из крупнейших в России.

3. Отмечается существенное различие в объемах финансирования ГРР по видам полезных ископаемых и источникам финансирования за счет средств недропользователей и региональных бюджетов. Преимущественно финансирование ГРР ведется на золото, серебро, платину, цветные металлы, алмазы и уголь.

В 2007 году задачи воспроизводства МСБ ТПИ за счет бюджетных средств решались в 49 субъектах Российской Федерации на 341 объекте. Затраты федерального бюджета на проведение работ на ТПИ составили 6045 млн. рублей, что составляет 98 % объемов финансирования 2006 года (в сопоставимых ценах). При этом затраты на черные, цветные, редкие и благородные металлы составили 93 % по отношению к уровню 2006 года. Увеличены объемы финансирования: на уран - до 122 % и неметаллические полезные ископаемые - до 112 %. На уровне 2006 года осталось финансирование работ на уголь.

Преобладающая часть вложений бюджетных средств ориентирована на проведение поисковых и поисково-оценочных работ, приоритетными направлениями из которых, как и в предыдущие годы, являются высоколиквидные и остродефицитные виды сырья; значителен рост объемов работ на урановое сырье.

Затраты федерального бюджета на проведение геологоразведочных работ на ТПИ в 2007 году составляли 6045 млн. рублей, в том числе по направлениям работ: поисковые и оценочные работы - 52 %, прогнозно-поисковые работы - 16,9 %, производственно-тематические работы - 11,5 %, опережающие работы - 9,7 %, морские работы - 6,4 %, н/м сопровождение - 3,4 %; по видам ТПИ: благородные металлы и алмазы - 48,1 %, уран - 17,9 %, черные металлы - 12,3 %, цветные металлы - 11,2 %, неметаллы - 5,1 %, редкие металлы - 2,7 %, уголь - 2,7 процента.

4. Финансирование ГРР за счет средств региональных бюджетов весьма ограничено; в незначительных объемах работы выполняются в 34 субъектах Российской Федерации. В 12 субъектах Российской Федерации на ТПИ вообще не ведутся ГРР. В значительной степени это связано с внесением изменений в законодательство Российской Федерации о недрах и с ограничением функций субъектов Российской Федерации по геологическому изучению и использованию недр. Сокращение объема полномочий субъектов Российской Федерации в сфере недропользования ослабило позиции региональных горно-геологических служб, органов лицензирования и контроля, что привело к ограничению участия органов государственной власти в формировании и реализации программ геологического изучения территорий, вовлечения в хозяйственный оборот нераспределенного фонда недр, уменьшению объемов финансирования ГРР за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

5. Отсутствие в Федеральном законе от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» дополнительных условий, учитывающих специфику ценообразования на проектируемые и проводимые ГРР, приводит к произвольному установлению цен на услуги в этой области и создает условия для коррупции.

6. В проверяемом периоде Роснедрами было допущено нецелевое использование средств федерального бюджета, предусмотренных на геологическое изучение недр, в объеме 87,7 млн. рублей.

Кроме того, Роснедрами в связи с образовавшейся экономией в ходе исполнения федерального бюджета проводилось уменьшение бюджетных ассигнований, предусмотренных на геологическое изучение недр, с соответствующим увеличением расходов по другим направлениям деятельности Роснедр и Росприроднадзора. Так, в 2005 и 2006 годах бюджет-

ные ассигнования, предусмотренные на геологическое изучение недр, уменьшались на 40,0 млн. рублей ежегодно, в 2007 году - на 15,0 млн. рублей и переданы на расходы по руководству в сфере установленных функций. Кроме того, в 2006 году бюджетные ассигнования были уменьшены на 59,0 млн. рублей и переданы для проведения реорганизации государственных учреждений, подведомственных Росприроднадзору. Таким образом, Роснедра неэффективно использовали средства в объеме 241,7 млн. рублей.

### **Проведение геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр, в том числе оценки перевода недр из нераспределенного фонда в распределенный**

Как отмечалось выше, государственное регулирование отношений недропользования посредством лицензирования должно включать геолого-экономическую и стоимостную оценки объектов государственного фонда недр, проводимые в составе работ по экономической подготовке материалов для лицензирования всех видов пользования недрами (статьи 6, 15 и 35 Закона о недрах).

Геолого-экономические и стоимостные оценки должны использоваться при:

- определении объемов добычи основных видов полезных ископаемых на текущий период и на перспективу по Российской Федерации в целом и по регионам;
- установлении квот на поставку добываемого минерального сырья;
- введении платежей, связанных с использованием недрами, а также регулируемых цен на отдельные виды минерального сырья;
- установлении стандартов (норм и правил) в области рационального использования и охраны недр.

Рыночная (стоимостная) оценка участков недр, содержащих извлекаемые запасы полезных ископаемых, осуществляется с целью определения их рыночной стоимости для проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами. В практике проведения оценки существуют 3 классических подхода к оценке: затратный, сравнительный и доходный, которые включают в себя ряд методов оценки.

Статьей 23.1 Закона о недрах определено, что государственное регулирование отношений недропользования и решение задач развития МСБ осуществляются с использованием геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр. Методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых утверждаются федеральным органом управления государственным фондом недр.

Геолого-экономическая оценка месторождений полезных ископаемых, обнаруженных на какой-либо территории, производится на всех стадиях геологического изучения данной территории и при постановке запасов полезных ископаемых на государственный баланс. Геолого-экономическая оценка месторождений полезных ископаемых, состоящих на государственном балансе, нередко продолжается вплоть до полной отработки месторождений. Указанное объясняется обязанностью пользователей недр, осуществляющих добычу и первичную переработку полученного ими из недр минерального сырья, обеспечить дальнейшее изучение технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья.

Геолого-экономическая оценка месторождений полезных ископаемых осуществляется на основе критериев и требований, устанавливаемых федеральным органом управления государственным фондом недр.

При проведении анализа порядка определения минимальных разовых (стартовых) платежей на получение права пользования недрами с целью геологического изучения,

разведки и добычи на участках недр, расположенных на территории Красноярского края и Республики Коми, в частности углеводородного сырья, установлено:

- порядок и форма проведения экспертизы, методология расчета стартового платежа нормативными правовыми документами не определены; проведение экспертизы и расчет осуществляются Роснедрами или Красноярскнедрами и Коминедрами самостоятельно;

- итоговый размер платежа, предложенный победителем аукциона, иногда многократно превышает первоначальный размер, что подтверждает факты некорректного проведения расчетов;

- иногда победитель аукциона определяется по результатам одного-двух шагов аукциона, в результате чего в доход федерального бюджета недопоступают значительные объемы денежных средств, тем самым наносится ущерб доходной части федерального бюджета;

- при определении минимальных разовых (стартовых) платежей на получение права пользования недрами на территории Республики Коми при проведении расчетов учитываются различные показатели (среднегодовая проектная мощность добывающей организации из расчета 10 лет (10 % от объемов запасов) или 25 лет (4 % от объемов запасов); например, в 2005 году при расчете стартового платежа по Воргамусюрскому участку расчет Роснедр составлен исходя из показателя 6 %, по участкам Западно-Баганский и Западно-Рогозинский в расчете использован показатель 10 %, в 2006 году по участкам Кожимский, Интинский и Юрвож-Большеглядский - 5 %, а по участкам Левогрубевская площадь и Восточно-Лемвинская площадь - 10 %, при расчете платежа за участок недр Паньельская площадь - 4 %, по участкам Израельский, Каменский, Лыаяуская площадь и Южно-Гудырвожская площадь расчеты отсутствовали; в 2007 году по участкам Сосногорский-1, 2 и 3, а также по Ордымскому участку использован показатель 10 %; аналогичная ситуация по определению минимальных разовых (стартовых) платежей зафиксирована в Красноярскнедрах.

Таким образом, отсутствие методики геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых ведет к потерям федерального бюджета и не дает возможности проводить объективный расчет обоснованных размеров минимальных разовых (стартовых) платежей.

Аудит эффективности показал, что при определении стоимости объекта оценки, как правило, используется доходный подход, включающий совокупность методов оценки стоимости объекта и основанный на определении потенциальных доходов при эксплуатации лицензируемого участка недр.

В качестве вспомогательного применяется сравнительный подход, к которому можно отнести методы, основанные на приведенных показателях удельной стоимости полезного ископаемого в недрах на единицу запасов или прогнозных ресурсов.

В ряде случаев в соответствии со статьей 40 Закона о недрах принимается минимальный размер разового платежа равный 10 % от суммы среднегодового налога на добычу полезного ископаемого.

Таким образом, расчеты носят субъективный характер, а их суммы платежей зависят от уровня подготовки и добросовестности конкретных сотрудников, проводивших расчеты сумм платежей.

### **3.3. Территориальное агентство по недропользованию Республики Коми**

#### **Полнота выполнения функций в сфере воспроизводства МСБ, а также собственника федерального имущества, необходимого для исполнения указанных функций**

На Коминедра в проверяемый период было возложено исполнение следующих функций (полномочий):

- собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения функций в сфере недропользования;

- по государственному геологическому изучению недр; организационному обеспечению государственной системы лицензирования пользования недрами; проведению в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами; проведению государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации об участках недр;

- по предоставлению в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр; учету поступающих заявок на получение лицензий, информированию о них органов исполнительной власти Республики Коми; принятию решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении прав пользования участками недр; принятию решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке; принятию решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке; выдаче, оформлению и регистрации лицензий на пользование недрами; внесению изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформлению лицензий; установлению конкретного размера ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование недрами;

- по осуществлению функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Коминедр и реализацию возложенных на них функций;

- по проведению в установленном порядке конкурсов и заключению государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности.

Анализ выполнения перечисленных функций показал, что они исполнялись Коми-недрами не в полном объеме. В частности, не выполнялись функции по геологическому изучению недр, по администрированию поступлений средств от платы за геологическую информацию о недрах.

### **Критерии и показатели эффективности воспроизводства МСБ**

Анализ критериев и показателей свидетельствует о снижении эффективности деятельности Коминедр в проверенный период времени. Так, поступления в федеральный бюджет снизились с 5 млрд. рублей до 3 млрд. рублей, или на 40 %. При этом финансирование возросло с 46,9 млн. рублей до 215,3 млн. рублей, или в 4,6 раза. Прирост прогнозных ресурсов составил по УВС всего 1,1 %, по ТПИ прогнозные ресурсы снизились. Увеличение прироста прогнозных ресурсов наблюдается только по золоту.

### **Нарушения и недостатки, выявленные в процессе аудита эффективности**

1. В Республике Коми отсутствует территориальный фонд информации федерального подчинения (МПИР России), что является нарушением норм Закона о недрах, постановлений Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370 «Об утверждении положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации» и от 17 июня 2004 года № 293 «Об утверждении положения о Федеральном агентстве по недропользованию».

2. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», приказа Роснедр от 3 апреля 2006 года № 264 «О закреплении в 2006 году полномочий администратора доходов федерального бюджета за

территориальными органами Федерального агентства по недропользованию» Роснедрами и Коминедрами не в полной мере выполнялись функции по администрированию поступлений денежных средств по указанному коду бюджетной классификации 11202020010000120 «Плата за геологическую информацию о недрах при пользовании недрами на территории Российской Федерации».

3. Эффективность средств федерального бюджета, выделенных Коминедрам в соответствии с перечнем государственного заказа в период с 2005 года по 1 октября 2007 года по РзПР 0404, ЦСР 2500000, ВР 326 на воспроизводство МСБ (по углю и золоту), имеет тенденцию к снижению. В 2005 году на эти цели профинансировано 20125,3 тыс. рублей, в 2006 году - 25880,9 тыс. рублей; в 2007 году (9 мес.) - 45482,4 тыс. рублей. Сумма неэффективно использованных средств составила 71488,6 тыс. рублей.

4. Также Коминедрами не эффективно использованы средства федерального бюджета, профинансированные по РзПР 0404, ЦСР 0010000, ВР 006, ЭКР 226, которые были использованы на подготовку и составление пакетов геологической информации, подготовку порядка проведения аукционов (конкурсов) на участки недр по госконтрактам, заключенным с ЗАО «Миреко» и ГУ РК ТФИ. В 2005 году на эти цели профинансировано 430,0 тыс. рублей, в 2006 году - 59,0 тыс. рублей, в 2007 году (9 мес.) - 330,0 тыс. рублей. Сумма неэффективно использованных средств составила 819,0 тыс. рублей.

### **3.4. Территориальное агентство по недропользованию Красноярского края**

#### **Полнота выполнения функций в сфере воспроизводства МСБ, а также собственника федерального имущества, необходимого для исполнения указанных функций**

Красноярскнедрам установлены функции и полномочия аналогичные функциям и полномочиям Коминедр.

Анализ исполнения функций Красноярскнедрами за проверяемый период показал, что они исполнялись достаточно полно.

Наблюдается прирост прогнозных ресурсов по основным полезным ископаемым; проводились работы по лицензированию, организации аукционов, администрированию доходов и другие.

#### **Критерии и показатели эффективности воспроизводства МСБ**

Анализ критериев и показателей эффективности в динамике за 2005-2007 годы свидетельствует о следующем.

Критерий результативности остался на уровне 1,0. Рост показателя не наблюдался. Критерий экономичности снизился по сравнению с 2005 годом в 2,1 раза, а по сравнению с 2006 годом - в 20 раз.

Прирост прогнозных ресурсов имеет существенную положительную динамику. Так, прирост по нефти увеличился с 90,2 млн. тонн в 2005 году до 1016,2 млн. тонн в 2007 году. Прирост стоимости недр также существенно возрос. Однако значительно снизился прирост геологической, геофизической и геохимической изученности недр в масштабе 1:1000000 и 1:200000, с 6000 до 2000 кв. километров, или в 3 раза.

#### **Нарушения и недостатки, выявленные в процессе аудита эффективности**

1. Эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных Красноярскнедрам в соответствии с перечнем государственного заказа за период с 2005 года по 2007 год по РзПР 0404, ЦСР 2500000, ВР 326 на воспроизводство МСБ, в частности по золоту, имеет тенденцию к снижению. Сумма неэффективно использованных средств составила 25972,0 тыс. рублей.

2. По участкам Восточно-Ванкорский, Восточно-Сузунский и Южно-Сузунский не состоялись запланированные аукционы. Разовый платеж по итогам проведения аукциона только по участку Восточно-Ванкорский должен был составить не менее 60000,0 тыс. рублей.

3. Красноярскнедрами по государственному контракту от 29 сентября 2004 года № 12, заключенному с ОАО «Красноярскгеология», неэффективно использованы средства федерального бюджета, выделенные по РзПР 0404, ЦСР 2500000, ВР 326, в объеме 15600 тыс. рублей, в том числе за период с 2005 года по 2006 год - 14600,0 тыс. рублей.

4. Красноярскнедрами по государственному контракту от 11 октября 2002 года № 38, заключенному с ФГУП «Урангеологоразведка», неэффективно использованы средства федерального бюджета, выделенные по РзПР 0404, ЦСР 2500000, ВР 326 в объеме 55855,7 тыс. рублей, в том числе за период с 2005 года по 2006 год - 27842 тыс. рублей.

5. Красноярскнедра не обеспечивают в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну, как предусмотрено положением об Управлении по недропользованию по Красноярскому краю. Режимно-секретное подразделение в Красноярскнедрах для работы с указанными сведениями не создано. Данная функция в пользу Красноярскнедр осуществлялась иным юридическим лицом.

6. Красноярскнедра не осуществляли должным образом контроль за исполнителями работ по заключенным государственным контрактам.

В частности, по некоторым контрактам сроки работ переносились на более поздние; работы, предусмотренные календарным планом, не выполнялись. Финансирование работ и услуг исполнителей по ряду контрактов Красноярскнедрами осуществлено без учета статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой предпринимательская деятельность исполнителей работ определяется как самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли, что привело к использованию бюджетных средств на оплату расходов, которые должны были осуществляться за счет средств исполнителей.

Предусмотренная условиями контрактов апробация результатов выполненных работ по информационным отчетам проводится не по всем отчетам. Информационные отчеты составляются исполнителями формально. Так, имеет место представление информационного отчета сразу по восьми контрактам.

### **3.5. Территориальное агентство по недропользованию Мурманской области**

#### **Полнота выполнения функций в сфере воспроизводства МСБ, а также собственника федерального имущества, необходимого для исполнения указанных функций**

Мурманскнедрам установлены функции и полномочия аналогичные функциям и полномочиям Коминедр и Красноярскнедр.

Анализ исполнения функций за проверяемый период показал, что в части выявления прогнозных ресурсов они исполняются не в полном объеме.

#### **Критерии и показатели эффективности воспроизводства МСБ**

Анализ приведенных данных свидетельствует о следующем: наблюдается тенденция существенного увеличения доходов от использования МСБ. С 2005 года по 2007 год они увеличились в 2,9 раза, с 2,9 млрд. рублей до 8,2 млрд. рублей, при увеличении финансирования с 2,9 млн. рублей до 8,1 млн. рублей, или в 2,7 раза. Также возрос критерий экономичности. Существенно увеличился прирост геологической информации. Однако в 2007 году отсутствует прирост прогнозных запасов полезных ископаемых (подземных вод). Таким образом, эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных Мурманскнедрам в соответствии с перечнем государ-

ственного заказа в 2007 году по Рз 0400, Пр 0404, ЦСР 2500000, ВР 326 на воспроизводство МСБ, в частности по воде, имеет тенденцию к снижению. Сумма неэффективно использованных средств составила 48898,2 тыс. рублей.

### **Нарушения и недостатки, выявленные в процессе аудита эффективности**

1. По состоянию на 1 января 2007 года Мурманскнедрам передано федеральное имущество: часть здания площадью 322,6 кв. метра (балансовая стоимость которого составляет 1495,9 тыс. рублей, остаточная - 927,5 тыс. рублей) и кирпичный гараж для автомобиля площадью 21,8 кв. метра (балансовая стоимость которого составляет 72,4 тыс. рублей, остаточная - 57,9 тыс. рублей), расположенные по адресу: Мурманская область, г. Апатиты. Указанное федеральное имущество было передано Мурманскнедрам Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Мурманской области (передаточный акт от 16 ноября 2004 года). Нормативный документ территориального органа Росимущества по передаче указанного недвижимого имущества Мурманскнедрам отсутствует.

Кроме того, отсутствуют документы, подтверждающие регистрацию указанного имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество, что является нарушением статьи 4 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

2. На момент проверки Мурманскнедрами не оформлены земельные отношения по земельным участкам, на которых расположено указанное федеральное имущество (часть здания площадью 322,6 кв. метра и кирпичный гараж для автомобиля площадью 21,8 кв. метра).

3. Одной из серьезных проблем Мурманской области является снабжение населения качественной питьевой водой. Для хозяйственно-питьевого водоснабжения населения области используются преимущественно поверхностные водоисточники и в малом объеме подземные. Доля использования подземных вод в общем балансе хозяйственно-питьевого водоснабжения составляет лишь 5 %. Напряженная экологическая и водохозяйственная обстановка в области свидетельствует о неблагоприятном состоянии в первую очередь именно поверхностных водных объектов, являющихся основными источниками водоснабжения.

4. Наиболее серьезной проблемой недропользования Мурманской области является истощение МСБ горнопромышленного комплекса по традиционным для области видам сырья (медно-никелевые, апатитовые и железные руды) и существенное снижение уровней и темпов ее воспроизводства.

Высокорентабельная приповерхностная часть большинства крупных и уникальных месторождений традиционных видов сырья практически выработана в ходе многолетней интенсивной эксплуатации. В связи с переходом к отработке глубоких горизонтов и подземной добыче полезных ископаемых значительно увеличиваются прямые производственные затраты и капитальные вложения, сохраняется тенденция к ухудшению качества добываемых руд и усложняются условия их разработки. Все это ведет к снижению рентабельности производства, удорожанию конечной продукции предприятий и, как следствие, к потере конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках.

Несмотря на среднесрочную обеспеченность, объемы запасов, подготовленные к промышленной отработке в рамках действующих проектов, для большинства предприятий области не позволяют обосновать инвестиционную привлекательность и перспективу устойчивого развития даже на ближайшие несколько лет.

В связи с этим возрастает актуальность выявления новых источников нетрадиционных и высоколиквидных и инвестиционно привлекательных видов полезных ископае-

мых (в первую очередь в освоенных рудных районах), потенциал которых должен обеспечить компенсацию выбывающих сырьевых баз.

### **3.6. ФГУП «ВСЕГЕИ»**

Аудит эффективности в ФГУП «ВСЕГЕИ» проводился по вопросам использования федеральной собственности, в том числе интеллектуальной, результативности исполнения государственных контрактов, соблюдения лицензионных соглашений, полноты и своевременности перечисления в федеральный бюджет части чистой прибыли.

По результатам аудита выявлены следующие нарушения и недостатки.

1. При исполнении государственного контракта от 23 октября 2003 года № ПС-03-11/1912 ФГУП «ВСЕГЕИ» приняло программное обеспечение без учета требований национальных стандартов по разработке и приемке в эксплуатацию программного обеспечения, что является нарушением требований ГОСТа 28198-89, ГОСТа 19.105-78 и ГОСТа 19.301-79.

2. В нарушение пункта 8 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» МПР России были расторгнуты госконтракты, заключенные с ФГУП «ВСЕГЕИ», от 14 декабря 2004 года № АТ-03-28/782 (ГН-3), от 17 декабря 2004 года № АТ-03-28/817 (ГН-05), от 14 декабря 2004 года № АТ-03-28/784 (ГН-8) и от 15 апреля 2005 года № АТ-03-13/79 (И7-04).

3. В нарушение пункта 17 Положения об учете федерального имущества и ведении реестра федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696, ФГУП «ВСЕГЕИ» несвоевременно внесло данные в реестр федерального имущества.

4. В нарушение пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 года № 234 «О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий» не проведена аттестация руководителя ФГУП «ВСЕГЕИ».

### **3.7. ФГУП «ВИМС»**

Аудит эффективности в ФГУП «ВИМС» производился по вопросам использования федеральной собственности, в том числе интеллектуальной, результативности исполнения государственных контрактов, соблюдения лицензионных соглашений, полноты и своевременности перечисления чистой прибыли.

По результатам аудита выявлены следующие нарушения и недостатки.

1. В нарушение статьи 651 Гражданского кодекса Российской Федерации в 2006 году и на момент проведения аудита эффективности ФГУП «ВИМС» предоставляло часть помещений общей площадью 1043,9 кв. метра, находящихся в его хозяйственном ведении, в пользу ФГУП «Геолэкспертиза» без оформления договоров аренды.

2. В проверяемом периоде ФГУП «ВИМС» предоставило в аренду в пользу ООО «Международный клуб путешествий» помещения площадью 168,38 кв. метра на основании договора от 10 сентября 1997 года со сроком аренды до 31 декабря 2000 года. Указанный договор в установленном порядке не зарегистрирован, что является нарушением пункта 2 статьи 651 Гражданского кодекса Российской Федерации.

3. ФГУП «ВИМС» сдавало в аренду помещения площадью 41,5 кв. метра в соответствии с договором аренды от 1 августа 2006 года № Д-30/1212, заключенным с филиалом Государственного научного центра Российской Федерации - федеральным государственным унитарным геологическим предприятием «Южное научно-производственное объединение по морским геологоразведочным работам». Договор заключен на бесконкурсной основе, что является нарушением требований, установ-

ленных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 года № 685 «О мерах по обеспечению поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества».

4. Площадь земельного участка, переданного филиалу ФГУП «ВИМС» Геолого-технологическому научно-внедренческому подразделению ФГУП «ВИМС» (далее - филиал ГЕОТЕХВИМС) решением главы администрации Наро-Фоминского района Московской области, больше площади земельного участка, отраженного в карте учета федерального имущества, на 8 гектаров. ФГУП «ВИМС» были представлены документы, подтверждающие уменьшение площади указанного земельного участка на 2,07 гектара; документы, подтверждающие уменьшение площади на остальные 5,93 гектара, отсутствуют.

5. На момент проведения аудита эффективности ФГУП «ВИМС» не выполнены требования Федерального закона от 2 января 2000 года № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» в части постановки на кадастровый учет указанного земельного участка. Не определена кадастровая стоимость земельного участка; земельный налог в бюджетную систему Российской Федерации ФГУП «ВИМС» не перечисляется.

6. В 2005-2007 годах филиал ГЕОТЕХВИМС предоставлял услуги по хранению товара различным организациям (поклажедателям). Расчет оплаты услуг по ответственному хранению произведен филиалом ГЕОТЕХВИМС исходя из стоимости 1 кв. метра складских площадей, что по сути является скрытым договором аренды. Выборочная проверка договоров показала, что в 2005 году поклажедателями была произведена оплата более 1 тыс. кв. метров, в 2006 году - более 4 тыс. кв. метров; в 2007 году - более 6 тыс. кв. метров.

7. В нарушение пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 года № 234 «О порядке заключения трудовых договоров и аттестации руководителей федеральных государственных унитарных предприятий» последняя аттестация руководителя ФГУП «ВИМС» не проведена.

#### **4. Аудит эффективности в организациях-недропользователях ОАО «Воркутауголь», ОАО «Кольская ГМК», ОАО «Полюс Золото», ЗАО «Полюс», ОАО «Алданзолото ГРК», ОАО «НК Русс-Нефть», ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз»**

Аудит эффективности в коммерческих организациях-недропользователях в форме открытых и закрытых акционерных обществ в соответствии с программой осуществлялся только по вопросам, связанным с соблюдением лицензионных соглашений, природоохранного законодательства, платежами за использование природных ресурсов и за негативное воздействие на окружающую среду.

В отчете отражаются только нарушения, недостатки и проблемные вопросы, которые являются причинами снижения эффективности воспроизводства МСБ.

##### **4.1. ОАО «Воркутауголь»**

1. ОАО «Воркутауголь» осуществляло выбросы загрязняющих веществ в атмосферу на основе проектов нормативов предельно допустимых выбросов (далее - ПДВ), сроки которых истекли в 2007 году для котельной шахты «Заполярная» и шахты «Северная» (блок 2).

2. По двум объектам ОАО «Воркутауголь» - погрузочно-транспортному управлению (ПТУ) и управлению автотранспортного хозяйства (УАТХ) - разрешения на выброс загрязняющих веществ отсутствовали. Выбросы с этих объектов ведут к сверхлимитному загрязнению атмосферного воздуха. ОАО «Воркутауголь» в соответствии с установленным поряд-

ком осуществляет плату за негативное воздействие на окружающую среду по выбросам загрязняющих веществ с этих объектов как за сверхлимитные выбросы.

3. На момент проведения контрольного мероприятия у ОАО «Воркутауголь» отсутствовала лицензия на осуществление деятельности по обращению с опасными отходами.

4. В 2005-2007 годах фактические объемы добычи угля ОАО «Воркутауголь» были значительно меньше объемов добычи, предусмотренных лицензионными соглашениями. Фактическое исполнение в 2005 году составило 65,1 %, в 2006 году - 67,2 %, в 2007 году - 64 % от уровней добычи, установленных в лицензионных соглашениях.

Кроме того, лицензионными соглашениями и действующими дополнениями к ним ОАО «Воркутауголь» установлены уровни добычи угля только по 2005 год включительно. На период с 2006 года по 2007 год дополнения к лицензионным соглашениям по объемам добычи оформлены не были. Таким образом, в период с 2006 года по 2007 год ОАО «Воркутауголь» осуществляло недропользование без согласованных показателей.

5. Объемы налогов и платежей, направленных ОАО «Воркутауголь» в бюджетную систему Российской Федерации, имеют тенденцию к снижению. Так, в 2004 году уплачено 3369199,9 тыс. рублей, в 2006 году - 3326314,8 тыс. рублей, с января по октябрь 2007 года - 2858781,4 тыс. рублей.

Налог на добычу полезных ископаемых, уплаченный ОАО «Воркутауголь» в федеральный бюджет, составил в 2005 году 89726,2 тыс. рублей, в 2006 году - 128307,3 тыс. рублей; за 9 месяцев 2007 года - 90120,5 тыс. рублей.

6. В результате анализа производственной деятельности ОАО «Воркутауголь» установлено, что в последние годы увеличивается себестоимость единицы продукции, а именно: в 2005 году - 0,939 тыс. рублей за тонну; в 2006 году - 1,206 тыс. рублей за тонну; в 2007 году - 1,433 тыс. рублей за тонну.

ОАО «Воркутауголь» в период с 2005 года по 2006 год средства на ГРП не направляло. В 2007 году ОАО «Воркутауголь» начало осуществлять финансирование ГРП из собственных средств. Работы выполнялись подрядной организацией по договору от 1 апреля 2007 года № 4/07, заключенному с ООО «Геном». Предметом договора являлось выполнение работ по объекту «Геологическое изучение участков «Южный» и «Восточный» под открытую разработку угля на Юньягинской площади». Сметная стоимость всех работ составила 11991,7 тыс. рублей. В 2007 году были выполнены работы на сумму 8160,88 тыс. рублей, что отражено в отчетности по соответствующим статистическим формам (№ 7-гр и № 2-гр).

Кроме того, необходимо отметить, что по сведениям, представленным к проверке, ОАО «Воркутауголь» в период с 2005 года по I полугодие 2007 года проводило бурение разведочных скважин из подземных горных выработок шахт при добыче угля. Бурение проводилось ООО «Печоруглеразведка». На эти работы были затрачены средства в объеме: в 2005 году - 972,0 тыс. рублей; в 2006 году - 2141,0 тыс. рублей; I полугодие 2007 года - 1201 тыс. рублей. Соответственно, скважинами было пройдено: в 2005 году - 568 метров; в 2006 году - 1737 метров; в I полугодие 2007 года - 1454 метра.

Таким образом, всего за период, охваченный проверкой, на воспроизводство МСБ ОАО «Воркутауголь» профинансировало средства в объеме 12474,8 тыс. рублей. Все финансирование осуществлялось за счет собственных средств.

#### **4.2. ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз»**

1. В нарушение требований проектных документов, разработанных в соответствии с условиями лицензионных соглашений, у ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз» выявлено систематическое отклонение (в меньшую сторону) от установленных уровней добычи нефти. Так, в 2005 году по Южно-Покамасовскому месторождению отклонение пре-

высило рамки возможных 20 % и составило 31,15 %. В 2006 году отклонение имелось по всем месторождениям, причем по Южно-Покамасовскому месторождению отклонение составило 40,16 %, по Северо-Островному - 45,19 %, по Покамасовскому - 23,55 %, по Ново-Покурскому - 27,57 процента.

2. В нарушение пункта 4 статьи 23 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» с 1 января 2005 года по 15 марта 2005 года и с 1 января 2006 года по 30 марта 2006 года у ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз» отсутствовали разрешения, устанавливающие нормативы ПДВ, или временно согласованные лимиты выбросов. ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз» в указанные периоды осуществляло выбросы загрязняющих веществ в атмосферу без необходимых на то разрешительных документов.

По результатам контрольного мероприятия был произведен расчет платежей ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз» согласно действующему законодательству.

Было установлено, что недоначисление и недопоступление платежей за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ от стационарных источников в федеральный бюджет составило 9453,8 тыс. рублей. Всего недоначисление и недопоступление платежей за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ от стационарных источников в консолидированный бюджет составило 47268,8 тыс. рублей.

3. В результате анализа показателей деятельности ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз» установлено, что они имеют тенденцию к снижению. Так, объем добычи сократился с 20,4 млн. тонн в 2005 году до 15,2 млн. тонн в 2007 году, или на 26 %; чистая прибыль - с 21,4 млрд. рублей до 12,1 млрд. рублей, или на 43 %. Уменьшилась доля затрат на производство с 3,5 % до 2,5 %, или на 29 %. Незначительную динамику имеет только показатель затрат на ГРП. Они увеличились с 431,3 млн. рублей до 484,4 млн. рублей, или на 1,1 %. Себестоимость единицы продукции увеличилась с 2637 рублей за тонну до 3626 рублей за тонну, или на 37 процентов.

#### **4.3. ОАО «Кольская ГМК»**

1. В нарушение статьи 12 Закона о недрах ОАО «Кольская ГМК» по лицензии МУР 00421 ТЭ в 2005-2007 годах осуществляло разработку месторождения «Ждановское» подземным рудником «Северный». В лицензионном соглашении разработка указанного месторождения подземным рудником «Северный» не была предусмотрена.

В статистической отчетности по форме № 5-гр за 2005-2006 годы указано, что проектная отметка разработки открытым способом месторождения «Ждановское» составляет минус 166 метров, фактическая - минус 159 метров. Отметка минус 166 метров утверждена проектами отработки отдельных карьеров в составе рудника «Центральный», однако в лицензионном соглашении (лицензия МУР 00421 ТЭ) указанное изменение отсутствует, что является нарушением статьи 12 Закона о недрах.

2. В нарушение статей 11 и 22 Закона о недрах ОАО «Кольская ГМК» не выполнило условия лицензионного соглашения к лицензии МУР 00522 ТЭ, а именно в I квартале 2005 года не начало промышленную разработку «Сопчеозерского» месторождения. Балансовые запасы хромитовой руды указанного месторождения утверждены лишь в декабре 2005 года. Добычу руды в 2005 году - I квартале 2007 года ОАО «Кольская ГМК» на указанном месторождении не осуществляло.

3. В рамках лицензии МУР 00554 ТЭ ОАО «Кольская ГМК» не выполнило условия лицензионного соглашения по добыче титаномагнетит-ильменитовых руд на Юго-Восточном участке массива «Гремяха-Вырмес». Начало промышленной добычи лицензионным соглашением было запланировано на 2006 год, выход на полную проектируемую мощность планировался в 2007 году.

Таким образом, в нарушение статей 11 и 22 Закона о недрах в 2006 году - I квартале 2007 года ОАО «Кольская ГМК» не вело добычу в рамках лицензии МУР 00554 ТЭ.

4. В нарушение статьи 7 Закона о недрах к лицензии МУР 00554 ТЭ не приложен горноотводный акт, который является ее неотъемлемой составной частью.

5. Плата за негативное воздействие на окружающую среду составила в 2005 году 94,9 млн. рублей, в том числе за сверхнормативные сбросы - 25,4 млн. рублей. В 2007 году плата за негативное воздействие составила 70,4 млн. рублей, в том числе плата за сверхнормативные выбросы - 15,1 млн. рублей. Эти данные свидетельствуют, с одной стороны, об улучшении экологической обстановки, с другой, о большой доле платы (26 %) за сверхнормативные выбросы.

6. В результате анализа деятельности ОАО «Кольская ГМК» установлено, что по основным показателям имеется тенденция роста по выручке на 36,8 %, по чистой прибыли - в 3 раза. Плата по налогу на добычу полезных ископаемых в федеральный бюджет составила в 2005 году 77 млн. рублей, в 2007 году - 154 млн. рублей, или увеличилась в 2 раза.

В 2005-2006 годах основной объем ГРП по воспроизводству МСБ проводила Печенгская комплексная геологоразведочная экспедиция ОАО «Кольская ГМК»; часть работ была выполнена сторонними организациями по договорам подряда.

Согласно статистической отчетности по форме № 7-гр «Отчет об использовании средств на геологоразведочные работы по их видам и группам полезных ископаемых» в 2005 году затраты ОАО «Кольская ГМК» на ГРП составили 148178,3 тыс. рублей, в 2006 году - 114415,7 тыс. рублей. По данным ОАО «Кольская ГМК», за 9 месяцев 2007 года на выполнение ГРП направлено 155200,0 тыс. рублей, ожидаемые затраты 2007 года - 200430,0 тыс. рублей.

Бюджетные средства на выполнение ГРП в 2005-2007 годах ОАО «Кольская ГМК» не выделялись.

В 2005 году собственными силами ОАО «Кольская ГМК» были выполнены ГРП на сумму 83111,7 тыс. рублей (23000 метров глубокого разведочного бурения). В 2006 году собственными силами было выполнено 15602 метра механического колонкового бурения на сумму 68920,6 тыс. рублей.

#### **4.4. ОАО «НК Русс-Нефть»**

ОАО «НК Русс-Нефть» лицензий на право пользования недрами не имеет, поэтому платежи за негативное воздействие на окружающую среду и плату за пользование природными ресурсами не производит. 32 дочерних и зависимых общества ОАО «НК Русс-Нефть» имеют 147 лицензий на право пользования недрами. Они объектами проверки не являлись. В связи с этим проверка исполнения лицензионных соглашений и природоохранного законодательства по ним была осуществлена по запросу в Росприроднадзор. Анализ полученных материалов выявил следующие типичные нарушения:

- нарушается пункт 10 части 2 статьи 22 Закона о недрах в части невыполнения объемов работ по количеству и метражу поискового бурения; нарушения установленных сроков программы работ этапа геологического изучения и ГРП; невыполнения проектных объемов добычи нефти; непроведения разбуривания, обустройства и ввода в эксплуатацию новых скважин в соответствии с проектной документацией и добычи нефти без технологической схемы разработки месторождения;

- нарушается статья 12 Закона Российской Федерации «Об экологической экспертизе» в части осуществления добычи нефти по проекту опытно-промышленной эксплуатации, не имеющему положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- нарушаются сроки представления в ГКЗ отчета по подсчету запасов по лицензионному участку;

- не соблюдаются уровни утилизации попутного нефтяного газа.

Данные нарушения установлены в следующих организациях: ОАО «Нефтеразведка» (лицензия УЛН 09079 НЭ), ОАО «Ульяновскнефть» (лицензии УЛН 09084 НЭ, УЛН 09106 НЭ, УЛН 09105 НЭ, УЛН 09101 НЭ), ОАО «Саратовнефтегаз» (лицензии СРТ 10842 НП, СРТ 12535 НЭ, СРТ 12544 НЭ), ООО «Поселковое» (лицензия ТОМ 12385 НЭ), ООО «Столбовое» (лицензия ТОМ 12386 НЭ), ОАО «НАК «Аки-Отыр» (лицензии ХМН 11179 НЭ, ХМН 11176 НЭ, ХМН 11178 НЭ), ОАО «Сибирско-Техасское», ЗАО «Голойл», ОАО «Нефтяная компания «АКИ-ОТЫР», ООО «Белые ночи», ОАО «Варьеганнефть», ООО «Дуклинское».

Анализ показателей деятельности ОАО «НК Русс-Нефть» говорит о положительной динамике за 2005-2007 годы чистой выручки, которая увеличилась на 127,9 %, валовой прибыли - на 51 %, также увеличились денежные средства компании и запасы. Платежеспособность и финансовая устойчивость находятся на удовлетворительном уровне.

#### **4.5. ОАО «Полюс Золото»**

ОАО «Полюс золото» в проверяемом периоде не владело лицензиями на право пользования участками недр и не осуществляло добычу полезных ископаемых. Непосредственно недропользователями являлись зависимая организация ЗАО «Полюс» и ее дочерние компании ОАО «Лензолото», ООО «Ленская золоторудная компания», ОАО «Рудник имени Матросова», ОАО «Якутская горная компания», ОАО «Алданзолото ГРК», ОАО «Южно-Верхоянская горная компания», а также их дочерние предприятия. По данным ОАО «Полюс золото», у непосредственных недропользователей числилось 145 лицензий на право пользования участками недр, в том числе: 26 - на рудное золото, 103 - на россыпное золото, 16 - на кварцевое сырье, известняк, гранит и уголь. Выборочная проверка по выполнению лицензионных соглашений была проведена по запросам в ЗАО «Полюс» и в ОАО «Алданзолото ГРК».

По данным отчетности ОАО «Полюс золото», рыночная капитализация за 9 месяцев 2007 года составила 208523880 тыс. рублей. Финансовое состояние характеризуется как устойчивое, уровень финансовой зависимости не высок. Коэффициент соотношения заемных и собственных средств увеличился и составил на 30 сентября 2007 года 0,28 %, коэффициент долгосрочного привлечения заемных средств увеличился и составил 0,19 %. Рентабельность собственного капитала составила 0,32 %, рентабельность активов уменьшилась до 0,33 %, рентабельность инвестиций уменьшением до 0,38 %. Отношение кредиторской задолженности к дебиторской уменьшилось до 46,6 %. Наибольшую долю кредиторской задолженности составила задолженность перед поставщиками и подрядчиками, которая возросла до 90,7 %. Прибыль по итогам 9 месяцев 2007 года обусловлена доходом от размещения временно свободных денежных средств на депозитных счетах и в доверительном управлении. Чистая прибыль уменьшилась, составила 220877 тыс. рублей.

#### **4.6. ЗАО «Полюс»**

При анализе информации, полученной по запросу, установлено следующее.

ЗАО «Полюс» владеет 15 лицензиями на право пользования недрами, в том числе: 8 - на добычу золота, 1 - угля, 2 - строительного камня и известняка, 4 - подземных вод.

Анализ исполнения лицензионных соглашений выявил, что фактический уровень добычи превышал установленный лицензионным соглашением к лицензии КРР 00942 БЭ на разработку Олимпиадинского золоторудного месторождения в 2005 году на 57 %,

в 2006 году - на 76 %, в 2007 году - на 41 %. При этом следует отметить, что согласно условиям лицензионного соглашения уровень добычи определялся только минимальным объемом, а именно не менее 10,0 тыс. тонн.

Согласно данным, представленным ЗАО «Полнос» в форме статистической отчетности № 1-гр, в проверяемый период использование собственных средств на ГРР (по золоту) составило 748341,1 тыс. рублей, из них: в 2005 году - 117870,1 тыс. рублей, в 2006 году - 229005,0 тыс. рублей и в 2007 году - 401466,0 тыс. рублей. ГРР за счет средств федерального бюджета не проводилось.

В 2005 году плата ЗАО «Полнос» за негативное воздействие на окружающую среду составила 4240,0 тыс. рублей, в том числе затраты за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ (от стационарных и передвижных источников) - 98,0 тыс. рублей, плата за образование и размещение отходов - 4068,0 тыс. рублей, за сбросы в водные объекты загрязняющих веществ - 74,6 тыс. рублей. В 2006 году плата за негативное воздействие на окружающую среду составила 5179,8 тыс. рублей, в том числе: затраты за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ (от стационарных и передвижных источников) - 114,5 тыс. рублей, плата за образование и размещение отходов - 5039,4 тыс. рублей, за сбросы в водные объекты загрязняющих веществ - 25,9 тыс. рублей. В 2007 году плата за негативное воздействие на окружающую среду составила 5419,1 тыс. рублей, в том числе: затраты за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ (от стационарных и передвижных источников) - 223,5 тыс. рублей, плата за образование и размещение отходов - 5171,8 тыс. рублей, за сбросы в водные объекты загрязняющих веществ - 22,8 тыс. рублей. Всего в проверяемый период плата за негативное воздействие на окружающую среду составила 14838,9 тыс. рублей.

В проверяемый период ЗАО «Полнос» производило уплату налога на добычу полезных ископаемых. Сумма средств, перечисленных в федеральный бюджет по налогу на добычу полезных ископаемых, составила в 2005 году 248340,9 тыс. рублей, в 2006 году - 327224,9 тыс. рублей, в 2007 году - 383425,1 тыс. рублей. Сумма сбора за участие в конкурсах на предоставление права пользования недрами составила в 2005 году 569,0 тыс. рублей, в 2006 году - 209,5 тыс. рублей. Сумма сбора за выдачу лицензий составила в 2005 году 24,0 тыс. рублей, в 2006 году - 20,3 тыс. рублей. Сумма разового платежа за пользование недрами составила в 2005 году 51250,0 тыс. рублей, в 2006 году - 1680,0 тыс. рублей. Сумма регулярных платежей за пользование недрами составила в 2005 году 150,3 тыс. рублей, в 2006 году - 199,4 тыс. рублей, в 2007 году - 193,5 тыс. рублей. Сумма платы за геологическую информацию составила в 2005 году 1200,0 тыс. рублей, в 2006 году - 10,0 тыс. рублей.

#### **4.7. ОАО «Алданзолото ГРК»**

При анализе информации, полученной по запросу, установлено следующее.

ОАО «Алданзолото ГРК» владеет 10 лицензиями на право добычи золота на рудных месторождениях «Южное», «Центральное», «Канавное», «Северное», «Якокутское», «Новое», «Порфиоровое», «Дорожное», «Дэлбэ», «Боковое» Куранахского рудного поля с разведанными балансовыми запасами. Все лицензии на право пользования недрами выданы с целевым назначением работ по добыче золота на золоторудных месторождениях и имеют лицензионные соглашения об условиях пользования недрами с целью добычи золота, являющиеся неотъемлемыми составными частями лицензий.

Согласно лицензионным соглашениям уровень добычи определяется техническим проектом отработки месторождений. Снижение уровня добычи более чем на 15 % считается нарушением установленных условий пользования недрами. Однако согласно форме статистической отчетности № 2-ЛС «Сведения о выполнении условий пользования недрами при добыче твердых полезных ископаемых» сведения об утвержденных проектах на геологоразведочные работы и отчетах по оценке прогнозных ресурсов от-

сутствуют. Также в форме отсутствуют сведения об уровнях добычи, установленных в лицензии или проектными документами.

Согласно данным, представленным ОАО «Алданзолото ГРК», в проверяемый период ГРР и научно-исследовательские работы за счет средств федерального бюджета также не проводились. Проведение ГРР на лицензионных участках условиями лицензионных соглашений не предусмотрено. Проведение ГРР за счет собственных средств ОАО «Алданзолото ГРК» не планирует.

В 2006 году текущие затраты ОАО «Алданзолото ГРК» на охрану окружающей среды составили 19391,4 тыс. рублей, в 2007 году - 25966,6 тыс. рублей. Однако указанные затраты не включают затраты по рекультивации земель. В 2006 году плата ОАО «Алданзолото ГРК» за негативное воздействие на окружающую среду составила 1873,3 тыс. рублей, в 2007 году - 2041,2 тыс. рублей.

В проверяемый период ОАО «Алданзолото ГРК» производило уплату налога на добычу полезных ископаемых. Сумма средств, перечисленных в федеральный бюджет по налогу на добычу полезных ископаемых, составила в 2006 году 60902,0 тыс. рублей, в 2007 году - 59980,0 тыс. рублей. Сумма сбора за участие в конкурсе на предоставление права пользования недрами составила в 2006 году 24300,0 тыс. рублей. Сумма сбора за выдачу лицензий составила в 2007 году 220,0 тыс. рублей. Сумма разового платежа за пользование недрами составила в 2007 году 1200,0 тыс. рублей.

## **5. Проблемы и факторы, влияющие на эффективность воспроизводства МСБ**

В процессе аудита эффективности был проведен анализ проблем и факторов, влияющих на эффективность МСБ. В отдельных случаях были рассмотрены также и проблемы использования МСБ, имеющие отношение к ее воспроизводству.

### **5.1. Проблемы нормативного правового регулирования воспроизводства МСБ**

Законодательно не закреплена ответственность Правительства Российской Федерации за состояние геологической изученности территории и континентального шельфа Российской Федерации и расширенное воспроизводство МСБ, за обновление и пополнение информационной базы о состоянии недр.

Законодательно не закреплена ответственность недропользователей за полноту и качество геологического изучения и использования распределенного фонда недр, отвечающая современным экономическим условиям.

Отсутствуют достаточные правовые и экономические условия реализации продукции геологического изучения недр в рамках рыночных отношений.

Не определена обязанность государства по обеспечению опережающего геологического изучения недр и прироста запасов полезных ископаемых, подготовленных для промышленной разработки; по выполнению определенных стадий геологического изучения недр, финансируемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, средств недропользователей; не определена ответственность заказчиков и исполнителей работ за своевременность, качество и достоверность выявленных или разведанных запасов полезных ископаемых.

Отсутствие перечисленных требований позволяет Министерству финансов Российской Федерации занижать расходы федерального бюджета на воспроизводство МСБ, а МПР России - сокращать количество объектов, этапов и стадий работ, финансируемых за счет государственных средств. Таким образом, самая рискованная стадия поисковых работ с вероятностью открытия месторождения от 10 до 30 % возложена на недропользователей. При этом инвестор-недропользователь в случае открытия новых залежей или месторождения не имеет достаточных гарантий на их использование.

В Законе «О недрах» не отражены вопросы в части конкретизации условий лицензионных соглашений на право пользования недрами; урегулирования порядка внесения изменений в лицензии и лицензионные соглашения; исключения необходимости получения лицензии на пользование недрами организациями, выполняющими ГРП по государственному контракту; уточнения оснований и порядка досрочного прекращения, приостановления и ограничения прав пользования участками недр; установления порядка подготовки, утверждения технической документации на осуществление работ, связанных с использованием недров, в том числе установление общих требований к составу и содержанию необходимой документации; упорядочения процедуры проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами.

В Законе «О недрах» не установлена возможность изменения границ горных отводов. В результате в настоящее время отсутствует возможность корректировки границ участков недр, предоставленных в пользование в виде горных отводов. При этом на практике возникает ситуация, когда в результате доразведки месторождения обнаруживается, что месторождение выходит за границы горного отвода, или когда в результате геологического изучения нижележащих горизонтов пользователь недр открывает ранее неизвестную залежь.

Как показывает правоприменительная практика, некоторые положения Закона «О недрах» и подзаконных актов не стимулируют привлечение инвестиций с целью воспроизводства МСБ. К таким положениям можно отнести ограничение участков недр для геологического изучения по глубине, а также предоставление права пользования участками недр преимущественно через аукционы. Сложившийся механизм получения лицензий на геологическое изучение участков недр часто используется недобросовестными организациями. Известны случаи, когда подставные участники аукционов искусственно завышают размер платы для конкурентов, блокируют геологическое изучение путем подачи заявок на все выставяемые участки недр, вынуждая Роснедра откладывать рассмотрение заявок для подготовки аукционов; расширяется практика сговоров.

В законодательстве практически не отражены требования к рациональному и полному использованию ресурсов нефти и газа, учету и объективной оценке их запасов, реального потенциала извлечения с применением достижений научно-технического прогресса. В статье 23 Закона о недрах указано только на необходимость наиболее полного извлечения запасов полезных ископаемых. В части 2 Налогового кодекса Российской Федерации (пункт 9 части 1 статьи 342) нулевая ставка по налогу на добычу полезных ископаемых установлена только для сверхвязкой нефти, вязкостью более 200 мПа (в пластовых условиях), а частью 2 статьи 342 установлено частичное снижение ставки налога на добычу полезных ископаемых для месторождений, на которых уже добыто более 80 % извлекаемых запасов. Других правовых и экономических стимулов повышения нефтеотдачи в федеральном законодательстве пока нет.

Принятые в 2006-2007 годах новые редакции Земельного кодекса Российской Федерации, а также Градостроительный кодекс Российской Федерации существенно тормозят подготовку разрешительной документации и усложнили выполнение ГРП и работ по добыче. Принятая в 2007 году часть 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященная регулированию вопросов интеллектуальной собственности, оставила геологическую информацию и соответствующую ей интеллектуальную собственность вне законодательного поля (защиты и регулирования).

Действующий Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не учитывает вероятностную природу геологических услуг, объек-

тивную необходимость коррекции видов и объемов геолого-геофизических и буровых работ в зависимости от полученных результатов, что привело к изменению цели работ, которой стало не открытие новых месторождений, а выполнение видов и объемов работ.

Конкурсный порядок государственного заказа на НИОКР стимулирует конкурсантов добиваться победы путем снижения стоимости заказа, а затем в рамках этой стоимости подгонять под нее проект, что ведет к снижению качества его выполнения. Расширяется практика сговоров, когда победителями конкурса становятся неизвестные коммерческие организации, которые затем нанимают специалистов государственных предприятий для выполнения НИОКР по договорам подряда.

Аукционное распределение прав пользования недрами лишило региональные и муниципальные власти возможность включать в лицензионные соглашения условия социального и инфраструктурного характера. Аукционы на разведку и добычу полезных ископаемых исключили возможность предъявления к соискателям условий по переработке сырья, созданию высокотехнологичных производств и трудоустройству местных жителей. Фактически аукционы расширяют только сырьевую направленность экономики.

## **5.2. Организационные проблемы воспроизводства МСБ**

Сформированная в результате административной реформы 2004 года федеральная система управления отношениями в сфере недропользования привела к рассредоточению функций управления по пяти ведомствам (МПР России, Роснедра, Росприроднадзор, Ростехнадзор, Минпромэнерго России) и увеличению количества территориальных органов, а также к ослаблению регулирующей роли государства.

За последние годы Росимущество в государственном секторе геологической службы ликвидировало 39, реорганизовало 35, перепрофилировало 3, включило в программу приватизации на 2008 год 89 предприятий. В ведении Роснедр осталось всего 25 предприятий и учреждений. Единая структура систематизации и хранения геологической информации раздроблена, территориальные подразделения Росгеолфонда включены в структуры других органов власти. Обращения Роснедр и МПР России в Правительство Российской Федерации о необходимости сохранения геологических предприятий и передачи их в ведение Роснедр остаются нерешенными.

В геологии остались считанные научные коллективы, способные генерировать новые знания о недрах планеты. Практически прекратились НИОКР в области буровой и горнодобывающей техники, геофизической аппаратуры, приборов, программного обеспечения. Имеющиеся производственные мощности недостаточны для выполнения требуемых объемов ГРП, а существующая организационная структура и ее полномочия не соответствуют задачам комплексного геологического изучения недр.

Анализ деятельности геологических организаций различных организационно-правовых форм собственности показал более высокую эффективность выполнения геологических заданий федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Роснедр.

Акционирование Росимуществом государственных предприятий приводит к снижению объемов выполнения ГРП, потере высококвалифицированных специалистов, а приватизация - к их перепрофилированию и утрате накопленных на протяжении нескольких десятилетий информационных материалов.

Обостряется проблема наличия квалифицированных кадров. Все отраслевые учебно-курсовые комбинаты упразднены; средний возраст специалистов на полевых работах по геологоразведке составляет 45-50 лет, что на 10-15 лет выше, чем в предыдущие годы. Растет число работающих пенсионеров: в настоящее время их уже 25-30 % от

общего числа работающих специалистов. Реальная обстановка в поисковой геологии такова, что через 5-7 лет работать в этом секторе отрасли будет некому.

Начиная с 2005 года дефицит прироста запасов углеводородного сырья в отчетах стал восполняться путем пересчета проектного коэффициента извлечения нефти (КИН) по группам нефтяных месторождений. Подобная практика допустима только в отношении суммарных извлекаемых запасов нефти, стоящих на государственном балансе, и то при определенных условиях. Включение прироста запасов за счет изменения КИН в отчеты о воспроизводстве МСБ за текущий год необоснованно и может привести к дезинформации общества об истинном состоянии сырьевой базы углеводородного сырья.

Существует проблема недостаточности контроля за соблюдением лицензионных соглашений, в частности по ГРП. Это связано с тем, что у надзорных служб сегодня крайне ограниченная штатная численность.

Например, в 2008-2010 годах МПР России и Росприроднадзор планируют ежегодно охватывать проверками 15-17 % действующих лицензий. Расчет показывает, что одна лицензия может проверяться 1 раз в 6 лет. На более частые проверки не хватает людей. В настоящее время отсутствует система, которая ориентировала бы предприятия и организации на периодичность и комплексность проверок, проводимых государственными контролирующими органами.

### **5.3. Экономические проблемы воспроизводства МСБ**

С 2002 года упразднены отчисления на воспроизводство МСБ и ликвидирован целевой бюджетный фонд воспроизводства МСБ, что привело к сокращению финансирования воспроизводства МСБ.

В частности, по нефти ставка отчислений на воспроизводство МСБ составляла 10 %. При упразднении отчислений 5 % вошли в состав налога на добычу полезных ископаемых, а другие 5 % оставлены нефтяным компаниям для самостоятельного финансирования ГРП. Фактически в последние годы нефтяные компании вкладывают в ГРП из оставленных им 5 % денежных средств только 1,0-1,5 %, а государство - 0,4-0,5 процента.

В связи с недостаточным финансированием самая ответственная и рискованная часть геологоразведочного процесса - открытие месторождения - фактически полностью перекалывается на недропользователя, получившего лицензию на право пользования недрами.

Отсутствует эффективный механизм поощрения за открытие новых месторождений, что также отрицательно сказывается на воспроизводстве МСБ.

## **6. Коррупционные риски, выявленные в процессе аудита эффективности**

Анализ коррупционных рисков в процессе аудита эффективности осуществлялся по двум направлениям: по нормативным правовым актам и функциям органов исполнительной власти.

Под коррупционными рисками понималась заложенная в нормативных правовых актах и в административных регламентах возможность совершить коррупционные действия в процессе реализации нормативного правового акта и управленческой функции.

Объектами анализа являлись: Закон «О недрах»; Порядок лицензирования пользования недрами; Положение о МПР России; Положение о Роснедрах, административные регламенты МПР России и Роснедр.

В части нормативно-правового регулирования могут иметь место коррупционные риски в контексте отношений, складывающихся между участниками в сфере недропользования, при:

- определении оснований возникновения права пользования участками недр (в том числе при предоставлении лицензий, организации и проведении конкурсов и аукционов на право пользования участками недр);

- соблюдении требований по рациональному использованию и охране недр (в том числе при проведении отвечающей этим целям экспертизы запасов полезных ископаемых).

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации законодательство о недрах относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Закон о недрах содержит нормы общего характера, применяемые к регулированию отношений недропользования. При этом законодательство субъекта Российской Федерации может содержать свои специальные нормы, условия применения которых могут более всего способствовать коррупции.

В соответствии с пунктом 9 статьи 4 Закона о недрах к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования относится установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ) и участками недр местного значения.

В законодательных актах ряда субъектов Российской Федерации предоставление недр для разработки месторождений ОПИ допускается как на конкурсной, так и на бесконкурсной основе. Основанием предоставления недр в целях разработки месторождений ОПИ на бесконкурсной основе является решение администрации субъекта Российской Федерации или уполномоченных органов. Бесконкурсную основу можно считать косвенным свидетельством того, что решения о предоставлении недр могут приниматься на коррупционной основе.

При подробном анализе законодательных актов в сфере недропользования по субъектам Российской Федерации в части регулирования отношений, возникающих при предоставлении разрешений на разработку месторождений, можно выявить непосредственные условия, способствующие образованию коррупционных соглашений.

Как показал аудит эффективности, в законодательстве субъекта Российской Федерации могут предусматриваться условия, приводящие к предоставлению лицензий на бесконкурсной основе при согласовании условий пользования недрами совместно с потенциальным недропользователем. После принятия решения о предоставлении участка недр в пользование совместно с заявителем разрабатываются дополнительные (договорные) условия лицензии.

Таким образом, предварительное согласование условий пользования недрами стоит в зависимости от принятия решения о предоставлении участка недр. Принятое решение может выступать неким гарантом соблюдения коррупционного соглашения. Жизнеспособность такого соглашения обуславливается тем, что заявителю предстоит еще совместно определить договорные условия лицензии.

Принцип состязательности является основой государственной системы лицензирования в сфере недропользования. Возможность получения лицензии на пользование недрами путем переговоров заинтересованных лиц и вынесения закрытых решений исключается. Несмотря на это, определенные в Законе о недрах критерии выявления победителей на конкурсах и аукционах не исключают возможность вынесения решений, основанных на коррупции. Указанное становится возможным потому, что процедуры проведения конкурсов и аукционов в законодательстве не регламентированы.

В соответствии со статьей 13.1 Закона о недрах при проведении конкурса критериями для выявления победителей могут выступать научно-технический уровень программ геологического изучения и использования участков недр; полнота извле-

чения полезных ископаемых; вклад в социально-экономическое развитие территории; сроки реализации соответствующих программ; эффективность мероприятий по охране недр и окружающей природной среды; учет интересов национальной безопасности Российской Федерации.

Достаточно высокий риск возникновения коррупции задают условия, при которых определяется победитель аукциона, если названным критериям отвечают несколько соискателей на предоставление права пользования недрами. Тем более, что при проведении аукциона основным критерием для выявления победителя является размер разового платежа за право пользования участками недр.

Чрезвычайно подверженной коррупции представляется и процедура признания объявленного конкурса несостоявшимся в связи с поступлением заявки только от одного участника. Лицензия на пользование участком недр может быть выдана этому участнику на условиях объявленного конкурса.

Кроме того, нормативно-правовое обеспечение проведения конкурсов и аукционов также содержит уязвимые с точки зрения коррупции положения. Так, в соответствии с пунктом 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами в случае, если условиям конкурса удовлетворяют несколько претендентов, то органами, предоставляющими лицензию, для них могут быть установлены дополнительные условия, на основании которых определяется победитель.

Возможность объявления дополнительных условий, во-первых, грубо нарушает принцип равноправия участников конкурса и фактически нивелирует результаты конкурса, а во-вторых, определяет благоприятные условия для коррупции в том случае, если договоренность о таковой была достигнута ранее. Коррупционный аспект объявления дополнительных условий конкурса выражается в следующем.

Выбор дополнительных условий осуществляется по усмотрению организаторов конкурса и никаким образом не ограничен. Соответственно, победитель конкурса определяется исключительно в зависимости от субъективных пристрастий или коррупционного интереса членов конкурсной комиссии. Учитывая, что дополнительные условия не объявляются заранее, а выдвигаются в ходе конкурса, образуется высокий риск выбора или выдвижения тех условий, которым отвечает тот претендент на лицензию, который участвует в коррупционном соглашении с членами конкурсной комиссии.

Как способствующие коррупции можно оценивать и отдельные нормы, определяющие статус субъекта проведения конкурса и аукциона. В соответствии с пунктами 11.9 и 11.10 Положения о порядке лицензирования пользования недрами оценку представленных на конкурс материалов производит экспертная комиссия. При этом статус экспертной комиссии и требования, предъявляемые к ее членам, не определены; место работы экспертов правового значения не имеет. Между тем решения экспертной комиссии (в том числе определение победителя аукциона или конкурса) утверждаются уполномоченными органами (МПР России) и являются основанием для выдачи лицензии на право пользования участком недр.

При этом в качестве экспертов, оценивающих представленные проекты соискателей на получение лицензии, могут быть и сотрудники участвующей в конкурсе компании.

Несмотря на формальное отсутствие наказуемого деяния обнаруживается принцип зависимости экспертов, в основе которого может находиться как их материальная, так и иная личная заинтересованность.

Большинство способствующих коррупции условий, обнаруживаемых в законодательстве субъектов Российской Федерации о недропользовании, образуется при отсутствии четких норм в какой-либо части регулирования недропользования федеральным законодательством. В результате законодательством субъектов Российской Федерации

допускаются существенные, не предусмотренные федеральным законодательством, дозволения в процессе регулирования отношений недропользования. Такие дозволения, не вступая напрямую в противоречия с нормами федерального законодательства, становятся коррупционно привлекательными.

В соответствии с положениями пункта 3 статьи 5 Закона о недрах предоставление разрешений на разработку месторождений ОПИ находится в компетенции органов местного самоуправления. При этом пункт 6 названной статьи предоставляет местным органам власти право вводить ограничения на пользование участками недр. Основанием для введения ограничений может выступать, например, угроза нанесения ущерба хозяйственным объектам или окружающей среде.

В широком смысле такие ограничения можно понимать как установление условий технической осуществимости и экономической оправданности. Преодоление таких условий может явиться не только предметом спора, но и коррупции, когда на усмотрение представителей органов местного самоуправления в одном случае могут быть введены ограничения в целях экономической оправданности, а в другом случае может быть предоставлено разрешение на пользование участком недр.

В таком контексте право дозволения (усмотрения) органов местного самоуправления по введению ограничений на пользование участками недр выглядит как административная компетенция, способствующая коррупции. Предупреждение коррупции при введении органами местного самоуправления ограничений на разработку месторождений ОПИ необходимо связывать с обеспечением нормативного правового определения таких ограничений.

Важно учитывать обстоятельство, которое нередко является причиной введения ограничений на право пользования недрами. В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», а также статьями 15 и 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе запрещаются соглашения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В связи с этим, решение органов местного самоуправления об ограничении на право пользования недрами, прежде всего с обоснованием риска ущерба хозяйственным объектам, необходимо соотносить с тем, не образует ли такое решение:

- введение ограничений в создании новых хозяйствующих субъектов в сфере недропользования, а также установление запретов или введение ограничений в осуществлении отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;
- необоснованное препятствие в осуществлении отдельных видов деятельности хозяйствующими субъектами или производстве ими определенных видов товаров и услуг в сфере недропользования;
- необоснованное предоставление хозяйствующим субъектам льгот, которые ставят их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, занятым недропользованием;
- раздел товарного рынка по территориальному принципу, ограничение доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Следующая сфера коррупционных рисков связана с тем, что в Законе о недрах и Земельном кодексе Российской Федерации нет четкого порядка выделения земель для государственных нужд в сфере недропользования.

В результате на участки месторождений, в том числе общераспространенных полезных ископаемых, пользующиеся определенным спросом, органами местного самоуправления совместно с заинтересованными коммерческими структурами вводится преднамеренное обременение соответствующих земельных участков; таким образом блокируется разработка недр. Вопросы снятия таких обременений решаются через удовлетворение конкретных требований обременителей.

Отсутствие утвержденного перечня полезных ископаемых для федерального, регионального и местного уровней создает условия для принятия необоснованных решений должностными лицами об отнесении полезных ископаемых к категории общераспространенных (например, цементного сырья, являющегося по своей природе стратегическим ресурсом).

Анализ функций МПР России и Роснедр, определенных соответствующими положениями о них, а также административными регламентами, положениями об управлениях и департаментах, выявил следующие коррупционные риски:

- предоставление возможности принятия нескольких вариантов решения без точного определения критериев выбора. В результате может иметь место субъективный подход с элементами личной заинтересованности;

- отсутствие открытого перечня оснований для отказа заявителю в принятии положительного решения. В результате возможно вымогательство со стороны чиновников;

- отсутствие сроков принятия решений в установленной сфере деятельности. В результате затягиваются сроки их принятия, что создает предпосылки для личной заинтересованности чиновников;

- наличие положений, допускающих неоднозначное толкование условий выполнения процедур и функций. В результате возможны субъективные действия или бездействие должностных лиц;

- отсутствие ответственности за неэффективные решения. В результате в основе принятых решений могут быть не государственные, а личные интересы.

Для устранения названных коррупционных рисков следует внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты, административные регламенты, положения об управлениях и департаментах МПР России и Роснедр.

## **Выводы**

**1.** МСБ России является (и в ближайшей перспективе останется) главным источником формирования доходной части федерального бюджета, а значит и основой экономической безопасности государства. Поступления от использования МСБ обеспечивают около 60 % всех доходов бюджета Российской Федерации и 70 % прочих валютных поступлений.

**2.** Российская Федерация обладает достаточно крупным сырьевым потенциалом по большинству полезных ископаемых и относится к мировым лидерам по наиболее ликвидным минеральным сырьевым компонентам. Однако по отдельным, достаточно важным для экономики государства, полезным ископаемым сроки исчерпания рентабельных запасов не выходят за рамки 2013-2025 годов.

Причиной сложившейся тенденции является длительная стагнация поисковых работ и ГРП, обусловленная резким снижением их финансирования с 1990 года. Государственные инвестиции в воспроизводство МСБ составляют в настоящее время менее по-

ловины процента от расходной части федерального бюджета, тогда как в зарубежных государствах они составляют от 2 до 5 процентов.

3. Принятая в 2003 году и актуализированная в 2008 году Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства МСБ России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья должна решить проблему создания необходимого запаса минерально-сырьевых ресурсов для использования их в перспективе. Однако реализация ее будет затруднена тем, что она не формализована как федеральная целевая программа или приоритетный национальный проект. Кроме того, данная программа не подкреплена необходимой нормативно-правовой базой, которая должна обеспечить ее реализацию. В связи с этим сохраняются риски для динамичного развития экономики страны, связанные с сокращением поискового задела, отсутствием освоения по ряду стратегических полезных ископаемых и иные.

4. Общая оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти по согласованным с ними критериям и показателям свидетельствует о повышении результативности ГРР по приросту прогнозных ресурсов по большинству полезных ископаемых в 2-5 раз за анализируемый период.

Критерий результативности, определенный отношением ценности локализованных и оцененных ресурсов к стоимости погашенных запасов по группам полезных ископаемых, в большинстве случаев (за исключением уранового сырья, благородных металлов и алмазов) не превышал значения 100 %. По УВС он возрос с 60 до 94 %. Вместе с тем динамика поступлений средств в федеральный бюджет от МСБ, администрируемых Роснедрами, резко сократилась в 2007 году по сравнению с 2006 годом на 24,5 %, критерий результативности снизился с 1,72 до 1,3.

Критерий экономичности в 2005-2007 годах имеет тенденцию к незначительному увеличению с 82,5 рубля на рубль затрат в 2005 году до 93,5 рубля на рубль затрат в 2007 году, или на 13,3 %. Однако в 2007 году критерий экономичности снизился по сравнению с 2006 годом на 3,7 %. В целом эти два критерия показывают снижение эффективности деятельности по финансовым результатам.

5. Прирост стоимости недр за счет локализованных и оцененных прогнозных ресурсов на рубль затрат федерального бюджета на воспроизводство МСБ незначителен. Увеличение составило всего 15 рублей, или 0,35 %. Таким образом, экономическая эффективность использования средств федерального бюджета на воспроизводство МСБ незначительна.

6. МПР России не в полном объеме выполняет функции по нормативному правовому регулированию воспроизводства МСБ. Об этом свидетельствует невыполнение в полном объеме планов нормотворческой деятельности. Так, из запланированных 31 нормативного документа (без учета административных регламентов) приняты только 19. Государственной Думой Российской Федерации не приняты поправки к Закону о недрах. Кроме того, все остальные законодательные инициативы МПР России также находятся в стадии проектов. В результате отсутствует необходимая законодательная база для повышения эффективности воспроизводства МСБ.

Органами исполнительной власти, Минюстом России и Минэкономразвития России не соблюдаются сроки согласования и регистрации документов. В результате отдельные документы находятся на согласовании от 2 до 10 месяцев вместо установленных 15 дней.

7. На выполнение работ по нормативно-правовому обеспечению воспроизводства МСБ, включая НИР, за 2005-2007 годы было израсходовано 1621,75 млн. рублей, или около 60 % от средств, выделенных МПР России. Результатом использования этих

средств стали 19 утвержденных документов. Разработаны 7 проектов приказов в сфере воспроизводства МСБ. Цена единицы нормативной правовой «продукции» МПР России составила 26,15 млн. рублей. Экономическое обоснование такой высокой цены в МПР России отсутствует. Таким образом, деятельность МПР России по нормативно-правовому обеспечению воспроизводства МСБ не достаточно эффективна.

Кроме того, ряд документов, разработанных в рамках НИР, не может быть реализован, так как не приняты поправки к Закону о недрах. На эти работы неэффективно потрачено 21,0 млн. рублей.

**8.** Функции по воспроизводству МСБ Роснедрами выполняются достаточно полно. Однако по ряду функций нет четкой регламентации по срокам и результатам, так как они носят заявительный характер. Часть функций позволяет принимать субъективные решения и может иметь коррупционные риски, например, при подготовке аукционов, выдаче лицензий, установлении начальной цены торгов и другие. Кроме того, исполнению функций мешает рассредоточение полномочий между МПР России, Роснедрами и Росприроднадзором, в связи с чем прерывается замкнутый цикл управления воспроизводством МСБ, пересекаются зоны принятия решений и размывается ответственность.

**9.** Анализ деятельности Роснедр по лицензированию права пользования недрами свидетельствует о необходимости более тесной увязки лицензирования с воспроизводством МСБ, усиления контроля за недропользователями в части соблюдения условий по ГРП, введения ответственности за представление отчетов о выполнении ГРП.

**10.** Динамика проведения аукционов показывает значительное увеличение их количества в период с 2005 года по 2007 год с 640 до 689 и, соответственно, увеличение поступлений в бюджет от их проведения. Однако в 2007 году указанные поступления резко снизились по сравнению с 2006 годом - с 54,6 млрд. рублей до 35,5 млрд. рублей, или на 34,9 процента.

В ходе выборочной экспертизы материалов на проведение аукционов и конкурсов выявлены существенные недостатки, которые снижают их результативность и создают предпосылки для коррупционных рисков.

**11.** Эффективность использования средств на воспроизводство МСБ по показателю прироста ценности недр имеет значительное увеличение - с 2,7 трлн. рублей в 2004 году до 8,6 трлн. рублей в 2007 году, или в 3,1 раза. Компенсация добычи запасами возросла с 60 % до 94 %. Однако она не является полной. Эффективность затрат снизилась с 527 рублей до 437 рублей.

В проверяемый период Роснедрами допущены нарушения на сумму 241,7 млн. рублей, в том числе нецелевое использование средств федерального бюджета в объеме 87,7 млн. рублей (по результатам проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» в Федеральном агентстве по недропользованию на основании статей 166 и 231 Бюджетного кодекса Российской Федерации произведена блокировка расходов федерального бюджета Роснедрам на 2006 год по разделу 0400 «Национальная экономика», подразделу 0404 «Воспроизводство минерально-сырьевой базы», целевой статье расходов 250000 «Геологическое изучение недр», виду расходов функциональной классификации расходов бюджетов 326 «Геологоразведочные и другие работы в области геологического изучения», статей и подстатей экономической классификации расходов федерального бюджета 226 «Прочие услуги» в размере 87692,5 тыс. рублей, использованных не по целевому назначению) и неэффективное использование средств федерального бюджета в размере 154,0 млн. рублей.

**12.** В 2005-2007 годах функция по воспроизводству МСБ Коминедрами выполнялась не в полном объеме и неэффективно, о чем свидетельствует неполное исполнение

функции по геологическому изучению недр и функции по администрированию платы за геологическую информацию о недрах. Так, за три года администрируемые доходы уменьшились с 5 млрд. рублей до 3 млрд. рублей при увеличении финансирования Коминедр за этот период почти в 4,6 раза.

**13.** Эффективность использования средств федерального бюджета резко снизилась. Так, в 2005 году на 1 рубль финансирования в бюджет поступило 106,8 рубля, а в 2007 году - только 14 рублей, или в 7,6 раза меньше.

**14.** В ходе аудита эффективности выявлены нарушения, приведшие к неэффективному использованию средств федерального бюджета в объеме 72,3 млн. рублей.

**15.** Функции по воспроизводству МСБ Красноярскнедрами выполнялись достаточно полно и эффективно, о чем говорит прирост прогнозных ресурсов по всем основным полезным ископаемым, в том числе по углеводородному сырью и благородным металлам. Однако практически не было прироста по твердым полезным ископаемым и по урановому сырью.

**16.** Анализ использования средств федерального бюджета, направленных на содержание Красноярскнедр, и доходов от его деятельности свидетельствует о снижении критерия экономичности с 49,88 рубля в 2005 году до 23,59 рубля в 2007 году. Критерий результативности практически не изменился.

**17.** Нарушения и недостатки, выявленные в ходе проверки в Красноярскнедра, привели к неэффективному использованию средств федерального бюджета в размере 97,4 млн. рублей и недопоступлению средств в федеральный бюджет от запланированных аукционов в размере не менее 60 млн. рублей.

**18.** Функции по воспроизводству МСБ Мурманскнедрами выполнялись недостаточно эффективно, о чем говорит отсутствие в 2007 году результатов по выполнению прогнозных ресурсов по подземным водам. В результате средства федерального бюджета в объеме 48,9 млн. рублей использованы неэффективно. Установлены нарушения в части использования федерального имущества и земельных участков, их оформления и государственной регистрации.

**19.** Проверка деятельности ФГУП «ВИМС» и ФГУП «ВСЕГЕИ» выявила нарушения действующего законодательства в части использования федерального имущества и земельных участков. Установлено, что в нарушение статьи 651 Гражданского кодекса Российской Федерации ФГУП «ВИМС» сдавал бесплатно в аренду помещения площадью 1043,9 кв. метра. Его филиал ГЕОТЕХВИМС средства от сдачи в аренду 6 тыс. кв. метров не перечислял в бюджет.

**20.** Проверка коммерческих структур выявила ряд нарушений, связанных с неисполнением условий лицензионных соглашений и несоблюдением природоохранного законодательства, в частности, несоблюдение нормативов предельно допустимых выбросов или осуществление выбросов без разрешительных документов, отсутствие лицензий на осуществление деятельности по обращению с опасными отходами, несоблюдение условий лицензионных соглашений по уровням добычи полезных ископаемых, а также осуществление разработки участков месторождений без лицензий. Недоначисление за сверхнормативные выбросы составило 47,3 млн. рублей.

**21.** В процессе аудита эффективности был проведен анализ проблем и факторов, влияющих на эффективность воспроизводства МСБ. В результате выявлено 19 актуальных проблем, требующих совершенствования нормативных правовых актов, организационных изменений и экономических мероприятий.

22. По результатам аудита эффективности выявлено 57 нарушений действующих нормативных правовых актов на общую сумму 588,6 млн. рублей, из них: недопущение средств в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации - 107,3 млн. рублей; нецелевое использование средств федерального бюджета - 87,7 млн. рублей; неэффективное использование средств - 393,6 млн. рублей.

23. В процессе аудита эффективности были проанализированы отдельные законодательные и нормативные правовые акты, а также административные регламенты на наличие в них коррупционных рисков. Установлено, что в Законе о недрах и подзаконных актах отсутствует четкая регламентация действий по принятию решений как по срокам, так и по результатам, что способствует возникновению существенных коррупционных рисков.

### Предложения

1. В целях устранения выявленных недостатков и нарушений, повышения эффективности использования средств федерального бюджета и обеспечения расширенного воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации рекомендуется:

1.1. Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Внести необходимые изменения в Закон «О недрах», обеспечивающие повышение эффективности недропользования, усиление ответственности органов исполнительной власти за воспроизводство МСБ и уменьшающие коррупционные риски, в том числе:

- конкретизировать порядок внесения изменений в лицензии;
- определить порядок получения лицензии на бесконкурсной основе организациями, выполняющими ГРП по государственному контракту;
- установить основания и порядок досрочного прекращения, приостановления и ограничения прав пользования участками недр;
- установить порядок подготовки и утверждения технической (технологической) документации, связанной с использованием недрами;
- упорядочить проведение конкурсов и аукционов на право пользования недрами;
- установить порядок изменения границ горных отводов.

Привести действующее налоговое законодательство в соответствие с потребностями экономики в воспроизводстве МСБ, в том числе в части дифференциации налога на добычу полезных ископаемых; разработать механизмы стимулирующие организации осуществлять геологическое изучение недр и применять ресурсосберегающие технологии.

Разработать предложения по внесению изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и в Закон «О недрах» в части упрощения процедуры предоставления земельных участков для пользования недрами.

Завершить подготовку и утверждение методик геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых, предусмотренных статьей 23.1 Закона «О недрах».

Законодательно закрепить за одним федеральным органом исполнительной власти ответственность за состоянием геологической изученности территории государства, его континентального шельфа и расширенное воспроизводство МСБ, обновление и пополнение информационной базы о состоянии фонда недр Российской Федерации.

Рассмотреть вопрос о возможностях расширения полномочий субъектов Российской Федерации в части проведения поисково-оценочных геологоразведочных работ за счет средств субъектов Российской Федерации.

Рассмотреть вопрос о придании статуса федеральной целевой программы Долгосрочной государственной программе изучения недр и воспроизводства минерально-

сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья или о придании ей статуса приоритетного национального проекта.

Разработать и осуществить комплекс мероприятий, направленных на улучшение кадрового обеспечения ГРР.

Рассмотреть вопрос о приостановке приватизации предприятий геологического профиля и передаче их в ведение Роснедр.

Рассмотреть возможность существенного увеличения финансирования ГРР из федерального бюджета.

### **1.2. Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации Ю. П. Трутневу.**

Принять меры по активизации нормотворческой деятельности по воспроизводству МСБ, обеспечению своевременной и качественной подготовки нормативных правовых актов.

Выступить с предложениями к Правительству Российской Федерации о внесении в Закон «О недрах» следующих дополнений:

- о введении системы льготного налогообложения при выполнении ГРР в условиях значительного риска получения отрицательных результатов;

- о расширении полномочий субъектов Российской Федерации в области геологического изучения и использования недр;

- об установлении возможности выдачи лицензий в целях геологического изучения участков недр, разведки и добычи полезных ископаемых (по совмещенной лицензии) на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации.

Рассмотреть вопрос о целесообразных формах государственного регулирования рынка геологических услуг.

Рассмотреть вопрос о целесообразности законодательной инициативы по внесению дополнительных условий в Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», характеризующих особенности проведения геологоразведочных работ.

Подготовить и утвердить правила разработки нефтяных, нефтегазовых, газонефтяных и нефтегазоконденсатных месторождений.

Оптимизировать нормативную базу, регулирующую оборот геологической информации, в частности, предусмотреть более четкое разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, а также прав и обязанностей недропользователей в этой области.

Провести внутренний аудит обоснованности затрат на подготовку нормативных правовых актов и результативности их использования.

### **1.3. Руководителю Федерального агентства по недропользованию А. А. Ледовских.**

Устранить нарушения законодательных и иных нормативных правовых актов, выявленные в ходе контрольного мероприятия.

Обеспечить повышение эффективного использования средств федерального бюджета в строгом соответствии с их целевым назначением.

Усилить контроль за соблюдением территориальными органами Роснедр законодательства в сфере недропользования в части соблюдения порядка проведения аукционов и конкурсов на право пользования недрами, своевременности опубликования в средствах массовой информации объявлений о предстоящих аукционах, полноты материалов для проведения аукционов.

При подготовке лицензионных соглашений предусматривать оптимальные сроки геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых с вводом большей части объектов недропользования в эксплуатацию в оптимальные сроки.

Рассмотреть вопрос об ответственности должностных лиц, допустивших нарушения законодательных и иных нормативных правовых актов.

**1.4.** Руководителю Федеральной службы по надзору в сфере природопользования В. В. Кириллову.

Принять меры по устранению нарушений природоохранного законодательства и лицензионных соглашений, выявленных при проведении контрольного мероприятия у ОАО «Воркутауголь», ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз», ОАО «Кольская ГМК» и ЗАО «Полюс».

**1.5.** Прокурору Ханты-Мансийской межрайонной природоохранной прокуратуры В. Л. Самохвалову.

Принять необходимые меры по взысканию в доход федерального бюджета платежей за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ от стационарных источников с ОАО «Славнефть-Мегионнефтегаз» в объеме 9,45 млн. рублей.

**2.** По результатам аудита эффективности направлены:

**2.1.** Представление Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального агентства по недропользованию А. А. Ледовских.

**2.2.** Информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину, Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации Ю. П. Трутневу, руководителю Федеральной службы по надзору в сфере природопользования В. В. Кириллову, прокурору Ханты-Мансийской межрайонной природоохранной прокуратуры В. Л. Самохвалову.

**2.3.** Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М. В. ОДИНЦОВ**