

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 декабря 2017 года № 70К (1215) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка эффективности управления государственным фондом недр в 2010-2016 годах и истекшем периоде 2017 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонину.

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

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка эффективности управления государственным фондом недр в 2010-2016 годах и истекшем периоде 2017 года»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 3.8.0.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения недропользования в Российской Федерации; документы стратегического планирования в области воспроизводства и использования минерально-сырьевой базы Российской Федерации; положение о порядке лицензирования пользования недрами; документы и материалы федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации недропользования и рационального использования природных ресурсов в 2010-2016 годах и истекший период 2017 года; договоры, государственные контракты, финансовая и иная отчетность, статистическая и аналитическая информация; иные документы и материалы, необходимые для проведения экспертно-аналитического мероприятия.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Министерство экономического развития Россий-

ской Федерации (г. Москва) (по запросу); Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Федеральная налоговая служба (г. Москва) (по запросу); департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Уральскому федеральному округу (г. Екатеринбург) (по запросу); департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Южному федеральному округу (г. Ростов-на-Дону) (по запросу); управление Росприроднадзора по Челябинской области (г. Челябинск) (по запросу); федеральное бюджетное учреждение «Росгеолэкспертиза» (г. Москва) (по запросу); федеральное бюджетное учреждение «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых» (г. Москва) (по запросу); Федеральная служба государственной статистики (г. Москва) (по запросу); федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский геологический нефтяной институт» (г. Москва) (по запросу); Министерство экологии и природных ресурсов Республики Крым (Республика Крым, г. Симферополь) (по запросу); главное управление природных ресурсов и экологии города Севастополя (г. Севастополь) (по запросу).

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с апреля по декабрь 2017 года.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценка нормативно-правового обеспечения в сфере регулирования отношений недропользования в Российской Федерации в 2010-2016 годах и истекшем периоде 2017 года.

2. Комплексная оценка формирования доходов и расходов бюджетной системы Российской Федерации, связанных с использованием государственным фондом недр и воспроизводством минерально-сырьевой базы Российской Федерации.

3. Оценка эффективности управления государственным фондом недр в 2010-2016 годах и истекшем периоде 2017 года.

Исследуемый период: 2010-2016 годы и истекший период 2017 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Российская Федерация обладает всеми известными в мире полезными ископаемыми и является одним из мировых лидеров по запасам, добыче и экспорту нефти, природного газа, углей, железных руд, никеля, платиноидов, золота и многих других полезных ископаемых.

Доходы, получаемые за счет добычи минерального сырья и экспорта нефти, газа и товаров, выработанных из нефти, составляют существенную долю поступлений в федеральный бюджет, которая вместе с тем снижается (от 51-52 % в 2011-2014 годах до 36 % в 2016 году), свидетельствуя об изменении структуры российской экономики, о необходимости чего Президент Российской Федерации неоднократно указывал в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года, от 12 декабря 2013 года, от 3 декабря 2015 года и от 1 декабря 2016 года.

В условиях растущего потребления минерального сырья объективными обстоятельствами, складывающимися в области воспроизводства минерально-сырьевой базы и характерными для многих стран, являются: практически полное исчерпание богатых и крупных месторождений, снижение уровней добычи нефти на действующих месторождениях, необходимость проведения геологоразведочных работ в удаленных и сложных регионах.

При этом, по данным Минприроды России, открываемые в настоящее время в Российской Федерации месторождения полезных ископаемых даже при достаточно крупных совокупных запасах, например, благородных металлов, имеют низкое содержание металла в руде и экономически неэффективны для разработки.

Кроме существенного сокращения резерва объектов, на которых возможно получение в ближайшие годы значительных приростов запасов интенсивно добываемых полезных ископаемых, сдерживающим фактором развития минерально-сырьевой базы является большая доля в нераспределенном фонде недр запасов полезных ископаемых, освоение которых экономически нецелесообразно при используемых технологиях добычи, обогащения и переработки минерального сырья, а также при существующем состоянии транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры, о чем отмечено в Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 1039-р (далее - Стратегия развития геологической отрасли).

Указанные обстоятельства предопределяют неуклонный рост расходов на поиски, разведку, добычу, обогащение и переработку минерального сырья. Как следствие - снижение экономической эффективности проектов и конкурентоспособности минерально-сырьевого сектора в целом.

Цель 1. Оценка нормативно-правового обеспечения в сфере регулирования отношений недропользования в Российской Федерации в 2010-2016 годах и истекшем периоде 2017 года

Законодательство Российской Федерации о недрах основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее - Закон о недрах), принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Так, особенности разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов определены Федеральным законом от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации». Федеральным законом от 20 июня 1996 года № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» определены основы государственной политики в области добычи (переработки) и использования угля (горючих сланцев). В развитие законодательства Российской Федерации в области недропользования и инвестиционной деятельности приняты Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (далее - Закон о СРП) и Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 112-ФЗ «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции».

Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 года № 494-р (далее - Основы государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования), и Стратегия развития геологической отрасли определяют, соответственно, направления совершенствования системы управления минерально-сырьевым комплексом, государственным фондом недр России и основные направления развития геологической отрасли Российской Федерации.

Поскольку в соответствии со статьей 47 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Закон о стратегическом планировании) действующие документы стратегического планирования, принятые до дня вступления в силу указанного Закона, должны быть приведены в соответ-

ствие с ним, взамен Стратегии развития геологической отрасли Минприроды России разработан проект стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2030 года, который дорабатывается по поручению Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2015 года № АХ-П9-8317 в соответствии с рекомендациями Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности (протокол от 19 ноября 2015 года № 4). До настоящего времени работа над проектом указанной стратегии не завершена.

В соответствии с Законом о недрах приняты нормативные правовые акты по широкому кругу вопросов, в том числе: по лицензированию геологической информации о недрах, государственному учету (месторождений и проявлений полезных ископаемых, состояния и изменений запасов полезных ископаемых, работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных в пользование, лицензий на пользование недрами), государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, платежам при пользовании недрами, государственному надзору за геологическим изучением, рациональному использованию и охране недр (см. приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются).

Вместе с тем имеющиеся пробелы в правовом регулировании отношений недропользования снижают эффективность управления государственным фондом недр, что создает угрозы в области национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации.

Так, в нормативных правовых актах отсутствует понятие стратегических резервов минерально-сырьевых ресурсов (запасов стратегических видов минерального сырья), не закреплены полномочия в части их создания за соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

При этом необходимость создания стратегических резервов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для гарантированного обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации и потребностей экономики страны на долгосрочную перспективу, определена в целях противодействия угрозам экономической безопасности Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 (далее - Стратегия национальной безопасности).

Необходимость разработки мер по созданию стратегических государственных запасов минерального сырья, в том числе запасов пресных подземных вод, и формированию необходимых и достаточных объемов складских запасов стратегических видов минерального сырья также

предусмотрена Основами государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования.

Статьей 2.2 Закона о недрах в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых предусмотрено формирование федерального фонда резервных участков недр.

С 2008 года по 2016 год, когда норма о федеральном фонде резервных участков недр была включена в Закон о недрах¹, указанный фонд отсутствовал.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 года № 552 «О формировании федерального фонда резервных участков недр» определен порядок формирования федерального фонда резервных участков недр из участков недр, не предоставленных в пользование, содержащих месторождения полезных ископаемых, включенных в перечень основных видов стратегического минерального сырья, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 января 1996 года № 50-р (далее - Перечень основных видов стратегического минерального сырья), расположенных на территориях с неразвитой инфраструктурой, в пределах особо охраняемых природных территорий и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также участков недр, содержащих месторождения полезных ископаемых, освоение которых экономически неэффективно при существующей конъюнктуре рынка минерального сырья либо затруднительно в связи с отсутствием техники и технологии для их освоения.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2016 года № 2620-р в федеральный фонд резервных участков недр включены 3 участка недр, содержащих газовые месторождения, расположенные на континентальном шельфе.

С 1992 года, когда вступил в силу Закон о недрах, по 2016 год не были определены перечень геологической информации, требования к ее содержанию, форма и порядок ее представления в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды (утверждены приказами Минприроды России от 24 октября 2016 года № 555, от 29 февраля 2016 года № 54 и от 4 мая 2017 года № 216, соответственно, после установления Федеральным законом от 29 июня 2015 года № 205-ФЗ «О вне-

¹ Федеральный закон от 29 апреля 2008 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

сении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подпункт «а» пункта 2 статьи 1) полномочия федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования по их утверждению).

При этом пользователи недр в соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 22 Закона о недрах были обязаны представлять геологическую информацию о недрах в федеральный фонд геологической информации.

Также требование о представлении геологической информации включено в состав лицензии на пользование недрами, однако, несмотря на это, информация недропользователями не представлялась.

Вместе с тем необходимость использования геологической информации для осуществления управления государственным фондом недр, ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного баланса запасов полезных ископаемых, государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр и лицензий на пользование недрами, а также осуществления государственного контроля (надзора) определена статьей 27.1 Закона о недрах.

В целях создания единого фонда геологической информации, приведения комплекта документов (лицензии и проектная документация на проведение работ, связанных с использованием недрами) в соответствие с требованиями законодательства Минприроды России и Роснедрами в 2015-2016 годах на основании поручения Президента Российской Федерации от 12 февраля 2015 года № Пр-254 была проведена разовая актуализация лицензий. Необходимость данной работы была обусловлена наличием большого количества лицензий, оформленных в 90-е годы XX века в условиях недостаточности нормативно-методической базы.

Актуализация была проведена в отношении 5326 лицензий на пользование недрами и позволила выявить наличие и максимально ликвидировать задолженность по предоставлению геологической информации по завершённым видам геологоразведочных работ, задолженность по внесению платежей при пользовании недрами, по сокращению количества срыва сроков подготовки проектов геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых, технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых.

Таким образом, непредставление (или представление не в полном объеме) геологической информации на протяжении длительного периода снижало объективность оценки состояния геологических объектов распределенного фонда недр и ресурсной базы, включая количество, качество,

степень изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, степень промышленного освоения, добычу, обеспеченность промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых.

Также в период 1992-2014 годов не были определены порядки составления и ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых, территориальных балансов запасов общераспространенных полезных ископаемых, а также государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых (утверждены приказами Минприроды России от 15 мая 2014 года № 216, от 11 августа 2014 года № 362 и от 7 декабря 2015 года № 526, соответственно, после установления Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 228-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» (пункт 1 статьи 1) полномочий по их утверждению).

Вместе с тем государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых являются важными инструментами управления государственным фондом недр, на основе которых осуществляются планирование геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, оценка состояния минерально-сырьевой базы.

Нормативными правовыми актами не определены критерии отнесения стадий геологоразведочных работ к работам, связанным с воспроизводством минерально-сырьевой базы, вследствие чего в состав мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 322 (далее - госпрограмма ВИПР, госпрограмма), включаются работы, относящиеся к региональному геологическому изучению недр.

Поскольку в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 4 июня 2015 года № 1026-р и от 24 мая 2017 года № 1009-р АО «Росгеология», начиная с 2015 и по 2018 год, определено единственным исполнителем по выполнению мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы госпрограммы ВИПР, техническими (геологическими) заданиями к государственным контрактам, заключенным территориальными органами Роснедр с АО «Росгеология», предусмотрено выполнение работ, относящихся к региональному геологическому изучению недр, и которые согласно части 3 статьи 36.1 Закона о недрах осуществляются федеральными

ми государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Роснедрам, на основании государственного задания.

До настоящего времени нормативными правовыми актами не предусмотрен порядок учета прогнозных ресурсов по видам полезных ископаемых, не закреплены полномочия по учету прогнозных ресурсов за соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

При этом реализация основных мероприятий госпрограммы ВИПР предусматривает достижение показателей прогнозных ресурсов полезных ископаемых. Их фактические значения указываются в годовых отчетах о ходе реализации и оценке эффективности госпрограммы (по подпрограмме «Воспроизводство минерально-сырьевой базы, геологическое изучение недр»).

По поручению Правительства Российской Федерации от 27 января 2016 года № АХ-П9-357 Минприроды России осуществляется разработка проекта федерального закона о внесении изменений в Закон о недрах, которым полномочия по организации апробации и учета прогнозных ресурсов полезных ископаемых планируется закрепить за федеральным органом управления государственным фондом недр и его территориальными органами (включен в состав мер правового регулирования в сфере реализации госпрограммы ВИПР (приложение № 4 к госпрограмме), и который должен быть внесен в Правительство Российской Федерации до конца 2017 года.

В соответствии со статьей 28 Закона о стратегическом планировании государственные программы Российской Федерации разрабатываются для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

При соответствии госпрограммы ВИПР приоритетам, предусмотренным стратегическими документами в части недропользования, прогнозируемые значения показателей госпрограммы по приросту запасов полезных ископаемых, характеризующих воспроизводство минерально-сырьевой базы для удовлетворения потребностей экономики, представляются недостаточно корректными.

Так, Стратегией национальной безопасности рациональное природопользование определено в качестве стратегического национального приоритета с целью обеспечения национальных интересов.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, предусмотрена необходимость структурной диверсификации и инновационного развития экономики, которая обеспечивается, в том числе, за счет геологической отрасли.

В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, утвержденными Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 года, повышение эффективности использования природных ресурсов предполагается обеспечить, в том числе, за счет экономического стимулирования геологоразведочных работ, совершенствования регулятивных процедур с целью снятия излишних административных барьеров в недропользовании, дальнейшего развития заявительного принципа в геологоразведке, активизации изучения и освоения континентального шельфа.

Стратегией развития геологической отрасли к числу основных задач геологической отрасли на долгосрочную перспективу отнесено воспроизводство минерально-сырьевой базы в объемах, необходимых для удовлетворения потребностей экономики страны в минерально-сырьевых ресурсах, создания минерально-сырьевых основ социально-экономического развития регионов Российской Федерации и обеспечения энергетической и минерально-сырьевой безопасности.

Планирование потребности экономики Российской Федерации в основных видах полезных ископаемых осуществляется в рамках отраслевых документов стратегического планирования (письмо Минэкономразвития России от 26 сентября 2017 года № 27151-СВ/Д07и).

Вместе с тем анализ отраслевых стратегий показал, что они либо не содержат количественных показателей, отражающих потребность в минерально-сырьевых ресурсах, либо такие показатели приведены по единичным видам полезных ископаемых. К числу первых относятся Стратегия развития черной металлургии России на 2014-2020 годы и на перспективу до 2030 года и Стратегия развития цветной металлургии России на 2014-2020 годы и на перспективу до 2030 года, утвержденные приказом Минпромторга России от 5 мая 2014 года № 839. К числу вторых - Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р, которой для этапов, не имеющих привязки к определенным годам, прогнозируется прирост запасов нефти, природного газа, угля и урана.

Таким образом, на уровне отраслевых стратегических документов планирование потребностей по видам полезных ископаемых отсутствует, что создает условия неопределенности для планирования работ по геологическому изучению недр и добыче полезных ископаемых, в связи с чем планирование показателей и исполнение расходов федерального бюджета в целях реализации основных мероприятий по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой госпрограммы ВИПР осуществляются недостаточно эффективно. При этом от эффективности планирования и выполнения указанных показателей напрямую зависят темпы воспроизводства минерально-сырьевой базы.

Также значения показателей госпрограммы ВИПР не скоординированы с показателями иных государственных программ Российской Федерации, мероприятия которых относятся к сфере реализации госпрограммы.

Так, в состав государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 328, включено мероприятие, в соответствии с которым в 2014-2017 годах выполняются геологоразведочные работы на редкие и редкоземельные металлы на 4 участках, в результате чего должен быть получен прирост ресурсов или запасов полезных ископаемых. Однако показатели госпрограммы ВИПР по приросту локализованных и оцененных ресурсов и запасов в части редких металлов предусмотрены только по одному виду полезных ископаемых (цирконий).

Предусмотренный статьей 7 Закона о стратегическом планировании программно-целевой принцип стратегического планирования, в том числе, означает разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ.

Вместе с тем требования о взаимоувязке целей, мероприятий и показателей государственных программ субъектов Российской Федерации с государственными программами Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» не предусмотрены.

Так, поскольку госпрограмма ВИПР направлена на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в соответствии с подпунктом «г» пункта 8 и пунктом 14 Порядка разработки, реализации и оценки эффективно-

сти государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588, госпрограммой ВИПР к приоритетам государственной политики субъектов Российской Федерации отнесено обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы общераспространенных полезных ископаемых для удовлетворения потребностей развития промышленности и строительного комплекса.

Участие субъектов Российской Федерации в реализации госпрограммы предусмотрено посредством разработки и реализации за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации соответствующих по целям и задачам государственных программ субъектов Российской Федерации. С учетом роли субъектов Российской Федерации в достижении целей госпрограммы ВИПР показатели, отражающие достижение промежуточных и конечных результатов, приведены в приложении № 2 к госпрограмме.

Так, в разрезе федеральных округов приведены значения показателя «Объем прироста запасов общераспространенных полезных ископаемых (по основным видам)» с приведением значений данного показателя по видам общераспространенных полезных ископаемых (строительные камни, глины, опал-кристобалитовые породы, известняки, пески, песчано-гравийные материалы и торф).

При этом государственные программы, например, Ростовской и Свердловской областей («Обеспечение рационального и безопасного природопользования на территории Свердловской области до 2024 года», утверждена постановлением правительства Свердловской области от 21 октября 2013 года № 1269-ПП, и «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование», утверждена постановлением правительства Ростовской области от 25 сентября 2013 года № 595) не содержат мероприятия по воспроизводству общераспространенных полезных ископаемых, а также показатели по приросту запасов общераспространенных полезных ископаемых, что не соответствует приоритетам госпрограммы ВИПР, а также положениям общей характеристики участия субъектов Российской Федерации в ее реализации.

Законом о недрах к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отнесены полномочия, реализация которых не осуществляется.

Так, несмотря на то, что положениями органов исполнительной власти некоторых субъектов Российской Федерации в области недропользова-

ния², в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона о недрах предусмотрены полномочия по разработке и реализации территориальных программ развития и использования минерально-сырьевой базы, указанные полномочия не реализуются (в отдельных субъектах Российской Федерации положениями соответствующих органов указанное полномочие не предусмотрено³).

Законом о стратегическом планировании, вступившим в силу в 2014 году, к числу документов стратегического планирования территориальные программы не отнесены.

Вместо территориальных программ в субъектах Российской Федерации разрабатываются и реализуются государственные программы субъектов Российской Федерации⁴.

Полномочие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по участию в государственной экспертизе информации о разведанных запасах полезных ископаемых и иных свойствах недр, определяющих их ценность или опасность, предусмотренное пунктом 5 статьи 4 Закона о недрах, не может быть реализовано ввиду следующего.

Пунктом 2 Положения о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, об определении размера и порядка взимания платы за ее проведение, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 года № 69, (далее - Положение) предусмотрено, что проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр (далее - государственная экспертиза запасов) осуществляется, в том числе, в целях государственной экспертизы информации о разведанных запасах.

Согласно пунктам 11 и 19 Положения проведение государственной экспертизы запасов осуществляется государственным учреждением, уполно-

² Положение о министерстве природных ресурсов и экологии Свердловской области, утвержденное постановлением правительства Свердловской области от 16 сентября 2015 года № 832-пп.

³ Положение о министерстве природных ресурсов и экологии Ростовской области, утвержденное постановлением правительства Ростовской области от 30 апреля 2014 года № 320 (далее - положение о мин-природы Ростовской области).

⁴ Государственная программа Свердловской области «Обеспечение рационального и безопасного природопользования на территории Свердловской области до 2024 года», утвержденная постановлением правительства Свердловской области от 21 октября 2013 года № 1269-ПП; государственная программа Ростовской области «Охрана окружающей среды и рациональное природопользование», утвержденная постановлением правительства Ростовской области от 25 сентября 2013 года № 595; государственная программа Ленинградской области «Охрана окружающей среды Ленинградской области», утвержденная постановлением правительства Ленинградской области от 31 октября 2013 года № 368 (включает под-программу «Минерально-сырьевая база») и др.

моченным Роснедрами по согласованию с Минприроды России, а в части участков недр местного значения - экспертным органом, уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Участие субъектов Российской Федерации в государственной экспертизе запасов Положением не предусмотрено.

Отдельные пробелы в законодательстве также не позволяют субъектам Российской Федерации в полном объеме осуществлять полномочия в сфере государственного регулирования отношений недропользования.

Так, отсутствует в Законе о недрах норма, предусматривающая возможность выдачи лицензии на пользование участком недр единственному участнику несостоявшегося аукциона, чья заявка соответствует условиям объявленного аукциона, вследствие чего перспективный участок недр остается в нераспределенном фонде, соответствующие доходы в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации не поступают.

Статьей 13¹ Закона о недрах такая возможность предусмотрена для единственного участника несостоявшегося конкурса.

Распространить аналогичную норму на участника аукциона предлагается проектом федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии», внесенного Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации письмом от 17 октября 2017 года № 7407п-П9.

На эффективность осуществления регионального государственного геологического надзора в отношении участков недр местного значения оказывает влияние короткий срок привлечения к ответственности по статье 7.3⁵ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП), составляющий согласно части 1 статьи 4.5 КоАП два месяца, что не позволяет полностью изучить дело и предпринять необходимые действия для фиксации правонарушений и в итоге приводит к невозможности привлечения к административной ответственности по выявленным правонарушениям.

Положение, предусматривающее увеличение срока привлечения к административной ответственности за нарушения, предусмотренные статьей 7.3

⁵ Статья 7.3. Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов.

КоАП, содержится в проекте федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления мер ответственности за нарушение требований экологической безопасности при проведении работ в сфере недропользования, а также за невыполнение в установленный срок предписаний федеральных органов, осуществляющих государственный экологический надзор», подготовленном Минприроды России и внесенном в Правительство Российской Федерации (письмо от 28 января 2016 года № 06-12-07/1585). До настоящего времени указанный законопроект в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не внесен.

Таким образом, правовая неурегулированность ряда вопросов недропользования не способствует принятию эффективных управленческих решений, направленных на повышение инвестиционной привлекательности геологоразведочных работ, расширение их объема и повышение эффективности, что, в свою очередь, создает риски обеспечения потребности экономики в минерально-сырьевых ресурсах.

Цель 2. Комплексная оценка формирования доходов и расходов бюджетной системы Российской Федерации, связанных с использованием государственным фондом недр и воспроизводством минерально-сырьевой базы Российской Федерации

Доходы, связанные с использованием государственным фондом недр, образуются за счет налоговых и неналоговых источников. К первым относится налог на добычу полезных ископаемых⁶ (далее - НДСПИ) в виде углеводородного сырья (нефть, газ, газовый конденсат), угля, прочих полезных ископаемых, НДСПИ на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, при добыче полезных ископаемых из недр за пределами территории Российской Федерации. Ко вторым - платежи при пользовании недрами, а также доходы в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (по проектам «Сахалин-1», «Сахалин-2», «Харьягинское месторождение») (далее - доходы от СРП). Доходы от СРП образуются путем передачи государству принадлежащей ему в соответствии с условиями соглашения части произведенной продукции или ее стоимостного эквивалента (статья 8 Закона о СРП).

⁶ В налоговую систему Российской Федерации налог на добычу полезных ископаемых был введен с 1 января 2002 года и заменил три действовавших ранее платежа при пользовании недрами: плату за пользование недрами (роялти), отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы, акциз на нефть и газовый конденсат.

При оценке доходов федерального бюджета традиционно выделяют нефтегазовые доходы (состоят из НДС в виде углеводородного сырья и вывозных таможенных пошлин на нефть, газ и на товары, выработанные из нефти (далее - вывозные пошлины), поскольку они составляют существенную долю поступлений в федеральный бюджет (51-52 % - в 2011-2014 годах и 36 % - в 2016 году (или 5641769,4 млн. рублей - в 2011 году, 7433805,8 млн. рублей - 2014 году, 4844028,5 млн. рублей - в 2016 году), которая вместе с тем, как показывает таблица, снижается за счет падения доходов от вывозных пошлин, которые в 2011-2014 годах составляли 30,9-32,1 % от доходов федерального бюджета, а в 2015 году и 2016 году - 20 % и 15 %, соответственно.

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	На 01.10.17 г.
Вывозные таможенные пошлины	2469438	3653283	4053432	4019484	4597004	2732212	2014026	1387723
доля в доходах федерального бюджета, %	29,7	32,1	31,5	30,9	31,7	20	15	12,7
Нефтегазовые доходы	3830673	5641769	6453184	6534036	7433806	5862651	4844029	4246162
доля в доходах федерального бюджета, %	46,1	49,6	50,2	50,2	51,3	42,9	36	38,7
Доходы федерального бюджета	8305414	11367653	12855541	13019939	14496880	13659243	13460041	10969314

Уменьшение доходов от вывозных пошлин связано с реализуемым, начиная с 2014 года, «налоговым маневром», предусматривающим поэтапное снижение ставки экспортной пошлины вплоть до ее отмены с одновременным увеличением ставок НДС при добыче нефти и корректировкой системы акцизов на нефтепродукты.

Согласно проекту основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов (вх. № 4008 от 14 июля 2017 года) в средне- и долгосрочной перспективе предлагается рассмотреть целесообразность завершения «налогового маневра», основной целью которого является отказ от выполнения таможенными пошлинами несвойственных им функций по изъятию сырьевой ренты и субсидированию неэффективной нефтеперерабатывающей промышленности.

Несмотря на то, что очередной «налоговый маневр» является четвертым по счету, оценка эффективности «налоговых маневров» отсутствует.

Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов содержали лишь предварительный анализ начала реализации четвертого «налогового маневра», сделанный по итогам I квартала 2015 года. Так, указывалось, что проведение маневра не привело к негативным последствиям для секторов нефтедобычи и нефтепереработки и не повлекло за собой дополнительных бюджетных потерь. Более того, принятые решения в условиях падения цен и роста курса иностранных валют к рублю позволили сдержать рост цен на моторное топливо в начале года.

По сравнению с нефтегазовыми доходами доходы, связанные с использованием государственным фондом недр, ниже. Их доля в доходах федерального бюджета составляет от 18,5 % (2103548,7 млн. рублей) в 2011 году до 21,9 % (2951167,2 млн. рублей) в 2016 году за счет роста доходов от НДС, как показано в таблице:

(тыс. руб.)

	Доходы федерального бюджета							
	всего	в том числе: Налоговые и неналоговые доходы в сфере недропользования						
		всего	в том числе:					
			НДС	доля*, %	платежи при использовании недрами	доля*, %	доходы от СРП	доля*, %
2010 г.	8305414366,8	1427999,1	1376639483,4	16,6	23155446,1	0,3	28204167,7	0,3
2011 г.	11367652622,6	2103548,7	2007577900,4	17,7	51165665,5	0,5	44618657,3	0,4
2012 г.	12855540621,1	2511046,9	2420514263,1	18,8	47515602,7	0,4	42789484,7	0,3
2013 г.	13019939484,9	2739227,3	2535256226,8	19,5	160519060,2	1,2	43180722,2	0,3
2014 г.	14496880495,7	2999801,2	2857963405,7	19,7	90378762,3	0,6	51158755,9	0,4
2015 г.	13659242939,4	3242240,3	3159991920,4	23,1	41548695,6	0,3	40370877,7	0,3
2016 г.	13460040690,5	2951167,2	2863497626,2	21,3	55264052,7	0,4	32015665,2	0,2
На 01.10.2017 г.	10969314400,0	2982290,8	2887374000,0	26,3	54401500,0	0,5	40283200,0	0,4

* Доля в общем объеме доходов федерального бюджета.

При этом порядка 83 % от суммы доходов, связанных с использованием государственным фондом недр, или порядка 17 % от суммы доходов федерального бюджета, в исследуемый период приходится на НДС при добыче нефти (см. приложение № 2).

В целях стимулирования добычи полезных ископаемых, в первую очередь нефти, налоговым законодательством предусмотрена система льгот (налоговые вычеты и пониженные ставки налога, более подробная информация о которых представлена в приложении № 3).

Данные о предоставленных в период 2010-2016 годов налоговых льготах по НДС⁷ приведены в таблице:

(тыс. руб.)

	Всего	в том числе по следующим полезным ископаемым:			
		нефть	уголь	природный газ	газовый конденсат
2010 г.	167031498,0	160473951,0	0,0	0,0	0,0
2011 г.	247856721,0	238685344,0	877825,0	14068,0	0,0
2012 г.	315944100,0	305869319,0	1395862,0	186517,0	0,0
2013 г.	379715913,0	369766486,0	1321588,0	775513,0	0,0
2014 г.	421240753,0	412928830,0	1255752,0	0,0	0,0
2015 г.	93101083,0	89421919,0	1739854,0	454136,0	91787,0
2016 г.	417022183,0	408839437,0	1954838,0	325770,0	268757,0

Как свидетельствуют данные таблицы, сумма предоставленных в 2016 году льгот по НДС при добыче нефти составила 408839,4 млн. рублей, или 98 % от общего объема льгот по НДС. При этом НДС при добыче нефти в 2016 году составил 2342053,0 млн. рублей, или 17,4 % от общего объема доходов федерального бюджета.

Таким образом, размер предоставленной льготы по НДС при добыче нефти соответствует 17,5 % от поступивших в бюджет доходов по НДС при добыче нефти, или 3 % от общего объема доходов федерального бюджета.

В соответствии с информацией, представленной Минфином России (письмо от 11 октября 2017 года вх. № А-10442), льготы по федеральным налогам в сфере недропользования прогнозируются в следующем объеме: в 2017 году - 548400,0 млн. рублей, в 2018 году - 522500,0 млн. рублей (в связи с прогнозируемой динамикой цены на нефть), в 2020 году - 562700,0 млн. рублей.

Ожидается, что большую долю в общей сумме налоговых льгот в 2017 году займут льготы, предоставленные в соответствии:

- с пунктом 2 статьи 342.5 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс) (в части применения коэффициента, характеризующего степень выработанности запасов конкретного участка недр (K_B) - 202574,0 млн. рублей, или 36,9 %;

- с пунктом 4 статьи 342.5 Налогового кодекса (в части применения коэффициента, характеризующего регион добычи и свойства нефти ($K_{кан}$), принимаемого равным 0) - 199112,0 млн. рублей, или 36,3 %;

⁷ Данные Федеральной налоговой службы России (письмо от 10 октября 2017 года вх. № А-10388).

- с пунктом 1 статьи 342.2 Налогового кодекса (в части применения коэффициента, характеризующего степень сложности добычи нефти (K_d) - 50212,0 млн. рублей, или 9,2 %;

- с пунктом 1 статьи 342 Налогового кодекса (налогообложение по нулевой ставке при добыче полезных ископаемых на отдельных месторождениях) - 38470,0 млн. рублей, или 7 процентов.

С целью проведения работы по совершенствованию учета и оценки эффективности налоговых и неналоговых расходов Минфином России письмом от 8 августа 2016 года № 01-02-01/23-46435 был внесен в Правительство Российской Федерации проект соответствующего плана мероприятий («дорожной карты»), в том числе предусматривающий осуществление оценки эффективности предоставляемых льгот в соответствии с общими требованиями к проведению такой оценки, которые предлагается установить на уровне Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем до настоящего времени указанный план мероприятий не утвержден и не реализуется.

Отчет о налоговых и неналоговых льготах в 2014-2020 годах, подготовленный Минфином России и направленный в Правительство Российской Федерации в составе документов к проекту основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов, содержит лишь данные о предоставленных (планируемых) льготах, анализ их эффективности в отчете отсутствует.

Система платежей при пользовании недрами определена статьей 39 Закона о недрах и включает: сборы за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр, являющиеся одним из условий регистрации заявки; регулярные платежи за пользование недрами и разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, включая разовые платежи, уплачиваемые при изменении границ участков недр, предоставленных в пользование, на долю которых приходится порядка 98 % от всех платежей при пользовании недрами.

Анализ поступления разовых платежей за пользование недрами на территории Российской Федерации (за исключением участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, и участков недр местного значения) показал, что значительную долю в их общем объеме составляют платежи за пользование недрами по участкам недр федерального значения (от 10,2 % до 55,9 %), к которым относятся отдельные участки недр в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 2.1 Закона о недрах).

Необходимо отметить, что основанием возникновения права пользования участками недр федерального значения является решение Правительства Российской Федерации, принятое по результатам аукциона (статья 10.1 Закона о недрах). В результате поступления разовых платежей за пользование участками недр федерального значения при подготовке первоначального прогноза доходов на очередной бюджетный период Роснедрами, являющимися администратором указанных доходов, не учитываются. При этом, как показали результаты проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий⁸, в уточненном прогнозе с учетом данных по состоявшимся аукционам прогнозируемый объем поступления доходов увеличивается от 70 % до 270 процентов.

Так, в 2013 году первоначальный прогноз доходов составлял 42045,0 млн. рублей, уточненный прогноз - 156823,0 млн. рублей (разница 273 %), в 2014 году первоначальный прогноз - 42180,5 млн. рублей, уточненный прогноз - 72360,1 млн. рублей (71,5 %), в 2016 году первоначальный прогноз - 26228,3 млн. рублей, уточненный прогноз - 51958,1 млн. рублей (100 процентов).

При этом планируемое поступление разовых платежей за пользование недрами по аукционам и конкурсам, проводимым Роснедрами, осуществляется не в полном объеме.

Так, вследствие отсутствия инвестиционно-привлекательных объектов, которые могут обеспечивать воспроизводство минерально-сырьевой базы, доля состоявшихся аукционов, проводимых Роснедрами, на протяжении исследуемого периода оставалась невысокой: в 2010 году - 40,1 %, в 2011 году - 42,1 %, в 2012 году - 45,3 %, в 2013 году - 59,1 %, в 2014 году - 56,4 %, в 2015 году - 58,4 %, в 2016 году - 66,8 процента.

Уменьшение поступления разовых платежей за пользование недрами также связано с текущим состоянием сырьевой базы нераспределенного фонда недр по углеводородному сырью, которая в период с 1 января 2010 года по 1 января 2017 года уменьшилась на 55,3 % по нефти (и конденсату) и 31,9 % по природному горючему газу.

Информация о состоянии нераспределенного фонда недр по углеводородному сырью по данным государственного баланса запасов полезных ископаемых представлена в таблице:

⁸ Контрольное мероприятие «Внешняя проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год в Федеральном агентстве по недропользованию» (2015 год); контрольное мероприятие «Внешняя проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год в Федеральном агентстве по недропользованию» (2016 год).

	А+В+С ₁ +С ₂ (нефти и конденсата)		А+В+С ₁ +С ₂ (газа и газа газовых шапок)	
	млн. т	%	млрд. куб. м	%
01.01.2010 г.	3137,0	10,1	9063,5	13,3
01.01.2011 г.	2916,9	9,2	8338,2	12,3
01.01.2012 г.	2566,7	8,0	6668,7	9,7
01.01.2013 г.	2568,6	7,9	6570,1	9,5
01.01.2014 г.	2193,8	6,7	4442,7	6,4
01.01.2015 г.	2040,1	6,2	3197,4	4,5
01.01.2016 г.	1939,5	5,8	3265,2	4,7
01.01.2017 г.	1737,1	5,2	2893,5	4,2

Таким образом, доходы федерального бюджета от разовых платежей за пользование недрами на территории Российской Федерации ежегодно снижаются.

Расходы бюджетной системы Российской Федерации, связанные с воспроизводством минерально-сырьевой базы Российской Федерации, предусмотрены в рамках госпрограммы ВИПР, пришедшей на смену Долгосрочной государственной программе изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья, которая была утверждена приказом Минприроды России от 16 июля 2008 года № 151.

Объем бюджетных назначений по подразделу 0404 «Воспроизводство минерально-сырьевой базы», исполненных Роснедрами, за исследуемый период составил 216672590,9 тыс. рублей. При этом наибольший объем расходов - 176960752,7 тыс. рублей, или 81,7 %, обусловлен проведением работ общегеологического и специального назначения, а также проведением геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые и углеводородное сырье, о чем представлены данные в таблице:

(тыс. руб.)

	Расходы бюджетной системы Российской Федерации, связанные с воспроизводством минерально-сырьевой базы						
	всего	в том числе расходы на выполнение:					
		работ общегеологического и специального назначения	доля* (%)	геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые	доля* (%)	геологоразведочных работ на углеводородное сырье	доля* (%)
2010 г.	20615220,0	4883202,8	23,7	5372369,6	26,0	8825719,6	42,8
2011 г.	20004316,0	4663518,1	23,3	5125663,2	25,6	8676004,3	43,3
2012 г.	27010916,0	5175369,8	19,2	6763808,4	25,0	10695831,8	47,3
2013 г.	32081401,5	5060643,7	15,7	9045980,0	28,2	13436010,4	41,9

	Расходы бюджетной системы Российской Федерации, связанные с воспроизводством минерально-сырьевой базы						
	всего	в том числе расходы на выполнение:					
		работ общегеологического и специального назначения	доля* (%)	геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые	доля* (%)	геологоразведочных работ на углеводородное сырье	доля* (%)
2014 г.	38130112,1	5615492,3	14,7	10123814,4	26,6	14248924,9	37,3
2015 г.	31246505,7	5309100,0	17,0	7244865,7	23,2	11815118,9	37,8
2016 г.	29598685,8	5419793,8	18,3	5805739,4	19,6	11482878,8	38,7
01.10.2017 г.	17985433,8	3712306,7	20,6	2362279,2	13,1	6096316,9	33,8
Итого	216672590,9	39829427,2	18,2	51847519,9	23,7	85276805,6	39,0

* Доля в общей сумме расходов бюджетной системы Российской Федерации, связанных с воспроизводством минерально-сырьевой базы.

Как свидетельствуют данные таблицы, с 2014 по 2016 год намечена тенденция к увеличению финансирования работ общегеологического и специального назначения (с 14,7 % до 18,3 %) за счет сокращения объемов финансирования геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые (с 26,6 до 19,6 %). Поскольку региональный этап геологического изучения недр является основой для дальнейшего проведения поисковых работ, недостаточными являются расходы на выполнение работ общегеологического и специального назначения, доля которых равна 18,2 % (в среднем за период 2010-2017 годов).

Приоритетные направления работ на предстоящий год и среднесрочную перспективу, а также детализация до отдельных объектов геологоразведочных работ определяются Роснедрами с учетом ресурсного обеспечения, предусмотренного на реализацию госпрограммы ВИПР.

Вместе с тем, как показали результаты проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий, выявлены факты оплаты Роснедрами и его территориальными органами работ по заключенным государственным контрактам, выполнение которых осуществлялось в соответствии с проектно-сметной документацией, составленной с нарушением требований нормативных документов, регламентирующих выполнение работ (по завышенным сметным нормативам, включение работ и расходов, не предусмотренных сборниками сметных норм и норм основных расходов на геологоразведочные работы).

Действующими в настоящее время Правилами подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых,

утвержденными приказом Минприроды России от 14 июня 2016 года № 352 (далее - Правила), подготовка сметной документации и проведение ее экспертизы не предусмотрены.

Согласно пункту 5 Правил в состав проектной документации на проведение работ, финансируемых за счет средств федерального бюджета, включен укрупненный расчет стоимости работ к проектам на проведение геологоразведочных работ, который согласно пункту 65 Правил утверждается исполнителем по государственному контракту (далее - исполнитель).

При этом предусмотренная укрупненным расчетом стоимость всех видов работ определяется по утвержденным исполнителем единичным расценкам (пункт 66 Правил), определяемым опытно-статистическим путем⁹.

Также пунктом 67 Правил предусмотрено включение в укрупненный расчет стоимости работ резерва на непредвиденные работы и затраты в размере от 6 % до 12 % от общей стоимости работ по проекту, за исключением стоимости лабораторных, камеральных и тематических работ. Вместе с тем нормативные акты, регламентирующие порядок расходования указанных средств, не определены, вследствие чего АО «Росгеология» допускаются изменения размера расходов резерва на непредвиденные работы и затраты за счет других расходов, предусмотренных укрупненным расчетом.

Таким образом, отсутствие нормативных актов, определяющих перечень и нормативы стоимости геологоразведочных работ, влечет риски неэффективного расходования средств.

В период с 2014 года по 1 октября 2017 года лимиты бюджетных обязательств снижены на 6713,2 млн. рублей, или на 17,2 % (с 39135,7 млн. рублей до 32422,5 млн. рублей). При этом в связи с изданием распоряжений Правительства Российской Федерации от 4 июня 2015 года № 1026-р и от 24 мая 2017 года № 1009-р об определении АО «Росгеология» на двухлетний период единственным исполнителем осуществляемых Роснедрами закупок работ по выполнению мероприятий госпрограммы ВИПР по воспроизводству минерально-сырьевой базы, объем таких работ увеличился более чем в 3 раза и составил 19851,4 млн. рублей.

Вместе с тем уровень исполнения Роснедрами бюджетных назначений снижается.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года и на 1 января 2017 года неисполненные бюджетные назначения Роснедр составили 339,5 млн. рублей и 2300,9 млн. рублей, соответственно, из которых 315,9 млн. рублей (или

⁹ По данным АО «Росгеология».

93 %) и 2177,4 млн. рублей (или 94,6 %) - вследствие нарушения АО «Росгеология» сроков представления утвержденной проектной документации и выполнения работ, предусмотренных государственными контрактами. По состоянию на 1 ноября 2017 года уровень исполнения Роснедрами бюджетных назначений составил 63,4 процента.

Необходимо отметить, что результативность расходов Роснедрами в полной мере не обеспечивается.

Так, территориальными органами Роснедр и АО «Росгеология» без достижения результатов, предусмотренных техническими (геологическими) заданиями, досрочно расторгнуты в связи с нецелесообразностью продолжения выполнения работ 11 государственных контрактов, заключенных с целью реализации основного мероприятия госпрограммы ВИПР по воспроизводству минерально-сырьевой базы твердых полезных ископаемых. При этом оплата выполненных геологоразведочных работ составила 710545,7 тыс. рублей, или 40,7 % от суммы заключенных государственных контрактов в размере 1049104,3 тыс. рублей. Основные полевые и горно-проходческие работы, предусмотренные техническими (геологическими) заданиями к указанным государственным контрактам, выполнены не были, соответствующая геологическая информация не получена.

Также в 2014-2017 годах АО «Росгеология» завершены 12 государственных контрактов на воспроизводство минерально-сырьевой базы углеводородного сырья на сумму 5355390,7 тыс. рублей, заключенные территориальными органами Роснедр, при этом по 6 из них на сумму 2761900,0 тыс. рублей (или 51,6 %) техническими (геологическими) заданиями прирост локализованных ресурсов не предусмотрен.

Единственным исполнителем АО «Росгеология» несвоевременно исполняются обязательства по государственным контрактам.

Так, по государственному контракту от 19 ноября 2015 года № 01/15-УВС по объекту «Бурение параметрической скважины Чумпаловская 1 глубиной 6250 м (первый этап бурения до глубины 4900 м)» выполнение работ АО «Росгеология» в 2016 году не осуществлялось. По состоянию на 1 октября 2017 года интервал бурения скважины составил 3220 м, или 65,7 % от предусмотренного календарным планом на 2017 год объема работ по бурению скважины, оплата выполненных работ составила 1365,1 млн. рублей, или 62,2 % от стоимости государственного контракта, срок действия которого установлен по 31 декабря 2017 года.

По государственному контракту от 3 декабря 2015 года № 9/15 «Бурение параметрической скважины 130-Гыданской (Тазовский район) (III этап - бу-

рение скважины до глубины 7150 м)» по состоянию на 1 октября 2017 года интервал бурения скважины составил 5740 м (или 640 м с начала выполнения государственного контракта), или 31,2 % от объемов, предусмотренных техническим (геологическим) заданием к государственному контракту; оплата выполненных работ составила 815,4 млн. рублей, или 57,3 % от стоимости государственного контракта в размере 1420,7 млн. рублей, срок действия которого установлен по 20 декабря 2017 года.

При этом необходимо отметить рост средней стоимости погонного метра параметрического бурения. Так, если стоимость бурения скважины 130-Гыданская на этапе I в 2012-2014 годах составляла 210,8 тыс. рублей, то на этапе II в 2015 году она выросла более чем вдвое и составила 541,1 тыс. рублей, а на этапе III в 2015-2016 годах - 693 тыс. рублей. Стоимость бурения скважины 118-Гыданская на этапе I в 2017 году составила 690,6 тыс. рублей.

Таким образом, доходы, формируемые за счет функционирования геологической отрасли, составляют существенную долю поступлений в федеральный бюджет. При этом разовые платежи за пользование недрами на территории Российской Федерации в основном формируются за счет участков недр федерального значения. С учетом их сокращения особое значение приобретает подготовка в части геологической изученности участков недр, предоставляемых недропользователям. При росте в исследуемый период расходов бюджетной системы Российской Федерации, связанных с воспроизводством минерально-сырьевой базы, имеются факты, свидетельствующие о неэффективном расходовании средств федерального бюджета, что создает риски недостижения запланированных показателей геологической отрасли и обеспечения потребности экономики в минерально-сырьевых ресурсах.

Цель 3. Оценка эффективности управления государственным фондом недр в 2010-2016 годах и истекшем периоде 2017 года

Российская Федерация унаследовала от СССР положение страны, самой обеспеченной в мире минерально-сырьевыми ресурсами.

Доля в мировых запасах нефти составляет 8,1 %, газа - 24,2 %, угля - 19 %, свинца, цинка, никеля, железа от 6 % до 30 % (Е.А. Киселев «Геологические аспекты стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации», 2017 год).

	Доля в добыче	Доля в запасах
Палладий	44	83
Алмазы	31	46

(%)

	Доля в добыче	Доля в запасах
Олово	0,1	36
Платина	16	29
Никель	13	29
Титан	1	25
Газ	16	24
Уголь	5	19
Вольфрам	4	18
Цирконий	1	15
Бокситы	2	14
Золото	9	13
Плавленый шпат	0	10
Уран	7	9
Нефть	14	8
Молибден	2	6
Марганец	0	3
Хром	1,3	0,5

По большинству видов полезных ископаемых обеспеченность их запасами превышает или равна среднемировой (олово, плавленый шпат, природный газ, молибден, нефть, уголь), по данным Минприроды России. Однако ряд полезных ископаемых является дефицитным (марганцевые и хромовые руды, бокситы, уран, редкие металлы) или, несмотря на значительные запасы, не разрабатывается (титан, цирконий, некоторые редкие металлы), по данным Минпромторга России (письмо от 25 сентября 2017 года № ЦС-62245/17).

При этом современное состояние минерально-сырьевой базы характеризуется снижением потенциала открытия крупных месторождений, высококачественных руд в освоенных рудных и нефтегазоносных провинциях; высокими рисками инвестирования в развитие минерально-сырьевой базы, связанными с вероятностным характером получаемых положительных результатов геологоразведочных работ ранних стадий; недостаточной востребованностью значительной части разведанных запасов месторождений распределенного и нераспределенного фонда недр, в том числе по причине инфраструктурных ограничений (железнодорожный, трубопроводный транспорт); невысокими перспективами выявления месторождений высококачественных руд некоторых видов полезных ископаемых; высокой чувствительностью по ряду видов технологического оборудования от импортных поставок, критичных в условиях действия санкционных режимов.

Учитывая изложенное и значимость геологической отрасли для обеспечения минерально-сырьевой, энергетической и экономической безопасности Российской Федерации, реализации ее геополитических интересов, их дальнейшее обеспечение напрямую зависит от эффективности управления государственным фондом недр.

В соответствии со статьей 2 Закона о недрах владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории Российской Федерации осуществляется совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Для управления государственным фондом недр соответствующими полномочиями наделены федеральные органы государственной власти: Минприроды России (осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра¹⁰), Роснедра (осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования¹¹), Росприроднадзор (осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования¹²). Органы власти субъектов Российской Федерации осуществляют полномочия в отношении участков недр местного значения¹³.

В целях координации действий федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иных органов и организаций по вопросам государственной политики в области геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы в 2015 году образована Правительственная комиссия по вопросам природопользования и охраны окружающей среды¹⁴.

¹⁰ Положение о Минприроды России, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1219.

¹¹ Положение о Роснедрах, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 293.

¹² Положение о Роснедрах, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 400.

¹³ В соответствии со статьей 2.3 Закона о недрах к участкам недр местного значения относятся участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые, а также участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых, или содержащие подземные воды, которые используются для целей водоснабжения с объемом добычи не более 500 куб. м в сутки.

¹⁴ Правительственная комиссия по вопросам природопользования и охраны окружающей среды образована в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 марта 2015 года № 227 вместо образованной в 2005 году Правительственной комиссии по вопросам топливно-энергетического комплекса и воспроизводства минерально-сырьевой базы (постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 794), переименованной в 2010 году в Правительственную комиссию по вопросам топливно-энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы и повышения энергетической эффективности экономики (постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2010 года № 509).

Законом о недрах отдельными полномочиями наделен федеральный орган управления государственным фондом недр.

При этом указанные полномочия реализуются как Минприроды России (в частности, установление порядка лицензирования пользования участками недр, порядка переоформления лицензий на пользование участками недр, правил разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых, утверждение методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых), так и Роснедрами (его территориальными органами) (в частности, установление порядка подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения или отказа в согласовании указанных перечней, официальная публикация перечня участков недр федерального значения, организационное обеспечение государственной системы лицензирования, осуществление от имени Российской Федерации правомочия обладателя геологической информации о недрах).

Также Минприроды России определено ответственным исполнителем госпрограммы ВИПР, к целям которой отнесено устойчивое обеспечение экономики страны запасами минерального сырья и геологической информацией о недрах.

Таким образом, единый орган управления государственным фондом недр отсутствует.

Основные показатели развития геологической отрасли и характеризующие выполнение мероприятий, направленных на воспроизводство минерально-сырьевой базы, предусмотрены госпрограммой ВИПР.

Вместе с тем, поскольку поиски и оценка месторождений полезных ископаемых осуществляются как за счет средств федерального бюджета в рамках госпрограммы ВИПР, так и за счет средств недропользователей, на долю которых приходится порядка 90 % средств от общего объема расходов, направленных на воспроизводство минерально-сырьевой базы¹⁵, указанное создает риски невыполнения показателей госпрограммы ВИПР по приросту запасов полезных ископаемых, достижение которых в основном зависит от деятельности недропользователей.

Также необходимо отметить, что выполнение АО «Росгеология» (единственным исполнителем) основных мероприятий госпрограммы ВИПР по

¹⁵ Расходы на геологоразведочные работы составили: в 2010 году - 190415220,0 тыс. рублей, в 2011 году - 224604316,0 тыс. рублей, в 2012 году - 251110916,0 тыс. рублей, в 2013 году - 276375155,2 тыс. рублей, в 2014 году - 381630112,1 тыс. рублей, в 2015 году - 330246505,7 тыс. рублей, в 2016 году - 324598685,8 тыс. рублей.

воспроизводству минерально-сырьевой базы полезных ископаемых, без достижения результатов, установленных техническим (геологическим) заданием, являющимся приложением к государственному контракту, влечет риски невыполнения показателей по приросту ресурсов углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых, большая часть из которых не выполняется уже на протяжении ряда лет (в 2014 году - 36 из 52 показателей, в 2015 году - 41 из 71 показателя, в 2016 году - 45 из 69 показателей), что подтверждается результатами контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерацией в 2014-2017 годах¹⁶.

В результате прирост ресурсов стратегических видов минерального сырья, включенных в Перечень основных видов стратегического минерального сырья (сурьма, хром, никель, молибден, вольфрам, уран, олово, редкоземельные металлы, алмазы и другие), а также запасов по ряду полезных ископаемых не обеспечивается, в связи с чем дефицит отдельных видов полезных ископаемых удовлетворяется за счет импорта (особенно по редким и редкоземельным металлам).

Анализ воспроизводства отдельных видов полезных ископаемых показал следующее.

Россия обладает значительной сырьевой базой жидких углеводородов, имея почти 5 % мировых доказанных запасов. Государственным балансом запасов полезных ископаемых на 1 января 2016 года учитывается более 29 млрд. т нефти и 3,6 млрд. т конденсата, в том числе: запасы категорий А+В+С₁ нефти - 18,4 млрд. т, конденсата - 2,3 млрд. тонн¹⁷.

¹⁶ Контрольное мероприятие «Анализ планирования и реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», включая оценку сбалансированности целей, задач, индикаторов, мероприятий и финансовых ресурсов, а также ее соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации с подготовкой проекта доклада Президенту Российской Федерации» (2014 год); контрольное мероприятие «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год в Федеральном агентстве по недропользованию» (2015 год); контрольное мероприятие «Аудит реализации в 2013-2015 годах и истекшем периоде 2016 года мероприятий государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов», направленных на выполнение задач Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 года и Стратегии развития охотничьего хозяйства до 2030 года» (совместно со Счетной палатой Алтайского края) (2016 год); контрольное мероприятие «Внешняя проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2015 год в Федеральном агентстве по недропользованию» (2016 год); контрольное мероприятие «Внешняя проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год в Федеральном агентстве по недропользованию» (2017 год).

¹⁷ Государственный доклад «Состояние и использование минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации», Минприроды России, с. 12.

В соответствии с российской классификацией извлекаемые запасы природного газа, учтенные государственным балансом запасов полезных ископаемых Российской Федерации, превышают 72,9 трлн. куб. м, большая часть которых (до 93 % запасов категорий А+В+С₁) сосредоточена в недрах 110 крупных месторождений. Они включают свободный газ газовых залежей, на долю которого приходится 82 % запасов, газ газовых шапок (15 %) и растворенный в нефти газ (3 процента).

Воспроизводство минерально-сырьевой базы углеводородного сырья (разница количества списанных и поставленных на учет запасов полезных ископаемых) в исследуемый период обеспечено, о чем свидетельствуют данные, приведенные для периода 2010-2016 годов и представленные в таблице:

(млн. т)

Нефть		Конденсат		Свободный газ и газ газовых шапок, млрд. куб. м	
добыча	прирост запасов за счет проведения геологоразведочных работ и переоценки	добыча	прирост запасов за счет проведения геологоразведочных работ и переоценки	добыча	прирост запасов за счет проведения геологоразведочных работ и переоценки
3485,0	4606,6	148,6	468,5	4350,4	6624,1

Вместе с тем в период 2010-2016 годов значительно снижены уровни разведанных и подготовленных к освоению участков нераспределенного фонда недр, содержащих извлекаемые запасы углеводородного сырья. Тенденция к их снижению отрицательно сказывается на инвестиционном потенциале нелицензированных нефтегазоконденсатных месторождений и уменьшает перспективы увеличения доходов бюджетной системы Российской Федерации от платежей за предоставление и пользование указанными участками недр.

Информация о состоянии извлекаемых запасов нефти и конденсата на территории Российской Федерации (суша) представлена в таблице:

(на начало года, млн. т)

	2010 г.	2017 г.
Запасы категории С ₂ (распределенный фонд)	9362	10605
Нераспределенный фонд запасов С ₂	1726	1037
Всего	11088	11642
Запасы категорий А+В+С ₁ (распределенный фонд)	17394	19203
Нераспределенный фонд запасов категорий А+В+С ₁	1166	683
Всего	18561	19887

Информация о состоянии извлекаемых запасов нефти и конденсата на территории Российской Федерации (в акватории морей) представлена в таблице:

(на начало года, млн. т)

	2010 г.	2017 г.
Запасы категории C ₂ (распределенный фонд)	490	765
Нераспределенный фонд запасов C ₂	186	9
Всего	676	773
Запасы категорий A+B+C ₁ (распределенный фонд)	738	904
Нераспределенный фонд запасов категорий A+B+C ₁	59	8
Всего	797	912

Анализ приведенных данных свидетельствует, что при общем увеличении в 2010-2016 годах количества извлекаемых запасов (распределенного и нераспределенного фонда недр) нефти и конденсата (A+B+C₁) на 1441,1 млн. т, или на 6,9 %, их количество в нераспределенном фонде недр с 2010 по 2016 год уменьшилось на 534,2 млн. т, или на 43,6 %, в том числе в акватории морей - на 51,2 млн. т, или на 86,2 %, что обусловлено вводом в эксплуатацию (лицензированием) наиболее продуктивных участков недр (месторождений) и постановкой на государственный учет участков недр с недостаточной геологической изученностью, а также трудноизвлекаемыми и малообъемными запасами.

Аналогичная ситуация и по запасам свободного газа и газа газовых шапок (природный горючий газ).

Запасы природного горючего газа на территории Российской Федерации (суша) представлены в таблице:

(на начало года, млн. т)

	2010 г.	2017 г.
Запасы категории C ₂ (распределенный фонд)	13769	13859
Нераспределенный фонд запасов C ₂	2482	1185
Всего	16251	15044
Запасы категорий A+B+C ₁ (распределенный фонд)	37549	39671
Нераспределенный фонд запасов категорий A+B+C ₁	3093	1501
Всего	40642	41172

Запасы природного горючего газа на территории Российской Федерации (в акватории морей) представлены в таблице:

(на начало года, млн. т)

	2010 г.	2017 г.
Запасы категории C ₂ (распределенный фонд)	900	3557

	2010 г.	2017 г.
Нераспределенный фонд запасов C ₂	2618	103
Всего	3517	3659
Запасы категорий A+B+C ₁ (распределенный фонд)	6659	9238
Нераспределенный фонд запасов категорий A+B+C ₁	870	105
Всего	7530	9343

При общем увеличении в 2010-2016 годах количества извлекаемых запасов (распределенного и нераспределенного фонда недр) природного горючего газа (A+B+C₁) на 2343,6 млрд. куб. м, или на 4,9 %, их количество в нераспределенном фонде недр с 2010 по 2016 год уменьшилось на 2357,4 млрд. куб. м, или на 59,5 %, в том числе в акватории морей - на 765,3 млрд. куб. м, или на 87,9 процента.

Показателем результативности геологоразведочных работ является подтверждаемость запасов полезных ископаемых, учтенных в государственном балансе.

Однако данные государственного баланса запасов полезных ископаемых свидетельствуют о списании значительного количества запасов, в связи с неподтверждением их объемов, учтенных государством балансовых запасов, в границах участков недр, предоставленных на основании лицензий в пользование, что подтверждается приведенными ниже данными:

(млн. т)

	Нефть		Конденсат		Свободный газ и газ газовых шапок, млрд. куб. м	
	поставлено на баланс	списано с баланса	поставлено на баланс	списано с баланса	поставлено на баланс	списано с баланса
2010-2016 гг.	8228,8	3622,3	1324,4	855,8	15458,9	8835,0

Указанное свидетельствует об использовании при подсчете запасов в качестве обоснования геологических материалов, не позволяющих в ходе государственной экспертизы сформировать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых.

В период 2010-2016 годов были открыты 325 месторождений углеводородного сырья¹⁸, информация о которых представлена в таблице:

	Количество открытых месторождений	Нефти, млн. т		Газа, млрд. куб. м		Добыча		Прирост запасов	
		C ₁	C ₂	C ₁	C ₂	нефти, млн. т	газа, млрд. куб. м	нефти, млн. т	газа, млрд. куб. м
2010 г.	44	27,1	224,9	120,5	295,8	485,8	626,5	735,0	792,5

¹⁸ Извлекаемые запасы нефти и запасы свободного газа (и газа газовых шапок).

	Количество открытых месторождений	Нефти, млн. т		Газа, млрд. куб. м		Добыча		Прирост запасов	
		C ₁	C ₂	C ₁	C ₂	нефти, млн. т	газа, млрд. куб. м	нефти, млн. т	газа, млрд. куб. м
2011 г.	54	24,5	231,0	10,3	68,3	490,5	646,6	674,1	1120,2
2012 г.	54	30,9	410,7	18,8	52,8	496,1	628,8	718,3	854,2
2013 г.	32	12,5	30,4	15,4	20,6	498,1	641,8	675,5	1097,4
2014 г.	40	24,2	220,8	47,1	417,9	500,0	607,4	640,4	1277,5
2015 г.	54	31,2	104,1	17,9	193,0	501,5	597,6	596,8	1094,6
2016 г.	47	24,2	47,3	9,6	102,0	513,0	601,7	566,5	387,7
Итого	325	174,6	1269,2	239,6	1150,4	3485,0	4350,4	4606,6	6624,1

Несмотря на восполнение минерально-сырьевого комплекса новыми месторождениями углеводородного сырья, среди вновь открываемых в России месторождений преобладают мелкие по запасам объекты, вследствие чего они не востребованы крупными компаниями, однако и небольшими компаниями не разрабатываются в связи с существующими трудностями доступа для мелких независимых компаний к магистральным трубопроводам, не позволяющими развивать инвестиционную активность субъектов малого предпринимательства¹⁹.

Одним из показателей, характеризующих состояние минерально-сырьевой базы, является состояние запасов стратегических видов полезных ископаемых, к которым отнесены 29 видов полезных ископаемых. Информация о доле отдельных стратегических видов твердых полезных ископаемых России в общемировом масштабе представлена в таблице²⁰:

	Олово	Титан	Золото	Алмазы	Платина	Хром	Вольфрам	Медь	Уран
Доля в запасах	35,6	24,6	12,9	46	28,6	0,5	18,4	8	9
Доля в добыче	0,05	1,3	8,8	31	16,4	1,3	3,5	4,8	7

В 2015 году Россия занимала третью позицию в мире по производству золота. В исследуемый период обеспечивается восполнение добычи (2051,2 т) при приросте ресурсов 5296,3 т и приросте запасов за счет разведки 2651,6 т. Вместе с тем имеющийся спрос на золото требует дальнейшего проведения геологоразведочных работ по воспроизводству его минерально-сырьевой базы.

Данные о состоянии минерально-сырьевой базы отдельных стратегических видов твердых полезных ископаемых представлены в таблице:

¹⁹ Материалы IV Всероссийской конференции представителей малых предприятий «Взаимодействие малого и крупного бизнеса».

²⁰ Киселев Е.А. «Геологические аспекты стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации», 2017 год.

(на начало года)

	Категория	2010 г.	2013 г.	2014 г.	2016 г.	2017 г.
С недостаточной обеспеченностью запасами						
Алмазы, тыс. карат	A+B+C ₁	1110866	1031800	1001879	982847	986059
Золото, кг	A+B+C ₁	7958199	8047285	8053279	8159566	8588394
Сурьма, т	A+B+C ₁	218202	254840	249096	199109	187806
С достаточной обеспеченностью запасами						
Медь, тыс. т	A+B+C ₁	64530	67160	66617	69559	71636
Свинец, тыс. т	A+B+C ₁	13044	12622	12503	10186	10242
Уран, т	A+B+C ₁	280094	333671	347849	340895	337683
Серебро, т	A+B+C ₁	68059,2	66674,3	70212,6	65018,4	56815,0
Хром, тыс. т	A+B+C ₁	17548	17909	17880	17651	19012

Анализ данных таблицы изменения объемов балансовых запасов категории A+B+C₁ отдельных стратегических видов твердых полезных ископаемых в период 2010-2016 годов свидетельствует об увеличении запасов золота, меди, урана, а также о снижении запасов алмазов, сурьмы, свинца, серебра.

Вместе с тем, по данным Роснедр, в 2010-2016 годах с государственного баланса запасов полезных ископаемых списано значительное количество неподтвержденных запасов твердых полезных ископаемых, в том числе: золота - 47,9 т, серебра - 509,1 т, угля - 13799,0 тыс. т, железной руды - 65,1 млн. т, солей калия - 2387,0 тыс. т, цементного сырья - 76985,0 тыс. т, стекольного песка - 17580 тыс. тонн.

Значительная доля недостоверных запасов указанных полезных ископаемых, учтенных в государственном балансе, свидетельствует о невысокой результативности геологоразведочных работ, низком качестве геологических материалов, используемых при осуществлении государственной экспертизы запасов, и недостатках методологии оценки их качества и количества.

Необходимо отметить, что методика подсчета запасов полезных ископаемых, используемая в Российской Федерации, имеет отличие от зарубежных правил подсчета и учета запасов минерального сырья. В этой связи балансовые запасы страны по некоторым видам минерального сырья, по зарубежным оценкам, значительно ниже учтенных государством.

Отсутствие унификации отечественной системы подсчета запасов полезных ископаемых с международными стандартами отрицательно влияет на инвестиционный потенциал участков недр в связи со слабой подтверждаемостью балансовых запасов некоторых видов минерального сырья в России.

Так, несмотря на то, что Россия занимает I место в мире по запасам алмазов - 986,1 млн. карат, учтенных государственным балансом (653,3 млн. ка-

рат, подсчитанных по международному стандарту JORC²¹), при текущем уровне добычи они могут быть исчерпаны через 25 лет²². В исследуемый период добыча, которая составила 260566 тыс. карат, не обеспечивается воспроизводством за счет разведки и переоценки - 242249 тыс. карат.

В Российской Федерации некоторые виды минерального сырья либо являются дефицитными (марганцевые и хромовые руды, бокситы, уран, редкие металлы), либо, несмотря на огромные запасы, не разрабатываются (титан, цирконий, другие редкие металлы).

Вместе с тем в настоящее время нормативно не определены критерии оценки пороговых значений оптимальной и критической обеспеченности запасами стратегических видов полезных ископаемых.

В этой связи одной из проблем минерально-сырьевого комплекса Российской Федерации остается обеспечение импортозамещения некоторых видов стратегического минерального сырья, являющихся дефицитными для отечественной промышленности, в том числе марганца, хрома, титана и бокситов.

Россия располагает значительными запасами марганцевых руд, но их добыча в стране практически не ведется, а потребности металлургических предприятий удовлетворяются за счет импорта (в основном из Украины). Основными недостатками минерально-сырьевой базы являются мелкий масштаб выявленных месторождений; преобладание низкокачественных труднообогатимых руд; расположение крупных месторождений в труднодоступных районах; сложные горно-геологические условия отработки. Главной сферой потребления марганца является металлургия, где он используется в качестве легирующего элемента при производстве сталей, чугуна и специальных сплавов. Количество ежегодного импорта марганцевых концентратов в 2010-2016 годах составляло около 1000 тыс. т, или около 65 % уровня потребности отечественной промышленности.

Минерально-сырьевая база хромовых руд представлена хромитами низкого качества и является недостаточной для удовлетворения потребности отечественной промышленности. Прогнозные ресурсы хромовых руд по категории P₁ насчитывают 137,9 млн. т, запасы, учтенные государственным балансом по категориям A+B+C₁, - 17,7 млн. т. Ежегодный импорт товарных хромовых руд и концентратов (в основном из Казахстана) в 2010-

²¹ Методика JORC - Австралийский (Австралоазиатский) кодекс отчетности о результатах разведки, минеральных ресурсах и запасах руды.

²² По данным Государственного доклада «О состоянии и использовании минерально-сырьевых Российской Федерации в 2015 году», Минприроды России, 2016 год, с. 239-240, 248.

2016 годах составлял около 900 тыс. т, или около 55 % уровня потребности отечественной промышленности.

Россия располагает существенными запасами титановых руд, но их разработка не ведется в связи с их комплексным составом и отсутствием спроса на другие основные и попутные компоненты. Получаемый из титановых руд титан используется в отечественной авиакосмической отрасли, в производстве корпусов морских судов и буровых платформ. При этом отечественное производство титана в основном базируется на импортном титановом сырье, ежегодно закупаемом в виде товарных руд и концентратов в объеме порядка 250 млн. т, или около 90 % уровня потребности отечественной промышленности. Вместе с тем балансовые запасы 35 месторождений диоксида титана составляют 600,45 млн. т, забалансовые запасы - 88,8 млн. тонн.

Основой минерально-сырьевой базы отечественной промышленности являются бокситы. Бокситы - главная руда для извлечения глинозема (Al_2O_3) и алюминия. На государственном балансе запасов полезных ископаемых учтены запасы 57 месторождений бокситов категорий А+В+С₁ в количестве 1125,0 млн. т, однако используются в разрабатываемых и подготавливаемых к эксплуатации 13 месторождениях только 518,4 млн. т. Остальная часть балансовых запасов бокситов имеет низкое качество руд и нерентабельна для отработки. «Поисковый задел» бокситов незначительный - менее 100 млн. т прогнозных ресурсов категории Р₁ и Р₂, что является причиной сокращения разведанных запасов бокситов. В течение 2010-2016 годов прирост по всем категориям прогнозных ресурсов бокситов не обеспечивался, финансирование поисковых работ на бокситы в рамках государственного геологического изучения недр не осуществлялось.

В настоящее время потребность российской промышленности только на одну треть обеспечено отечественным сырьем. Среднегодовой импорт глинозема - продукции переработки бокситов, составляет около 4500 тыс. тонн.

Таким образом, особенностью минерально-сырьевой базы Российской Федерации является значительное количество месторождений полезных ископаемых, учтенных государственным балансом запасов полезных ископаемых, но не разрабатываемых по причине нерентабельности добычи и извлечения полезных компонентов.

В связи с этим требуется перенести основное внимание от поисков новых месторождений к экономическому стимулированию ввода в эксплуатацию пока переданных в освоение месторождений трудноизвлекаемых запасов углеводородного сырья и нерентабельных к освоению минераль-

ного сырья твердых полезных ископаемых (Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2015 году», Минприроды России, 2016 год, с. 341).

Необходимо отметить, что при планировании объектов государственного геологического изучения недр Роснедра не достаточно учитывают потребность отечественных отраслей экономики в видах полезных ископаемых, а также не осуществляют анализ их результативности.

Для устойчивого обеспечения экономики минерально-сырьевыми ресурсами должны быть обеспечены условия, при которых недропользователи будут заинтересованы в инвестировании и реализации проектов по геологическому изучению недр и добыче полезных ископаемых. При этом привлечение частных инвестиций в воспроизводство минерально-сырьевой базы на ранних стадиях геологического изучения недр позволит высвободить значительную часть средств федерального бюджета.

На реализацию указанной задачи направлена введенная в 2014 году мера по использованию «заявительного принципа» для получения лицензий на геологическое изучение недр в отношении участков, по которым отсутствуют данные о наличии запасов и прогнозных ресурсов категорий P_1 и P_2 . Соответствующие нормы установлены приказом Минприроды России от 10 ноября 2016 года № 583 «Об утверждении порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)», ранее - приказом Минприроды России от 15 марта 2005 года № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)» (утратил силу).

В настоящее время область применения «заявительного принципа» охватывает участки недр как твердых полезных ископаемых, так и углеводородного сырья (начиная с 2017 года), которые не включены в перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование, а также в отношении которых на дату подачи заявки отсутствуют заявки иных заинтересованных лиц об их включении в перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных средств.

В период 2014-2017 годов Роснедрами по заявительному принципу оформлены и выданы недропользователям 1040 лицензий (из них: 157

аннулированы, в том числе: 62, или 39,5 %, - из-за невыполнения условий лицензий, 57, или 36,3 %, - из-за отказа владельцев лицензий)²³. По 131 лицензии, выданной по «заявительному принципу» в 2015 году, подготовлены проекты на геологическое изучение недр с общим объемом заявленного финансирования не менее 14 млрд. рублей²⁴. На текущий момент прошли экспертизу и утверждены 537 проектов на геологическое изучение недр, а планируемый недропользователями в соответствии с утвержденной проектной документацией объем финансирования геологоразведочных работ составляет более 40 млрд. рублей²⁵. По состоянию на 1 октября 2017 года общее количество заявок на получение права пользования недрами по «заявительному принципу» составило 2206 единиц.

Также в целях повышения инвестиционной привлекательности ранних стадий геологоразведки, в особенности в удаленных и труднодоступных регионах, увеличения минерально-сырьевой базы за счет вовлечения в процесс лицензирования большего количества объектов и недропользователей, создания «поискового задела» для открытия новых месторождений и укрепления позиции Российской Федерации на мировом рынке цветных и драгоценных металлов принят Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 279-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах».

Так, в соответствии со статьей 2 указанного Закона участки недр федерального значения, содержащие россыпные и техногенные месторождения алмазов и металлов платиновой группы, а также проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы, утрачивают статус участков недр федерального значения.

Кроме того, указанным Законом регламентируются порядок предоставления права добычи попутных полезных ископаемых и процедура внесения соответствующих изменений в ранее выданные лицензии на право пользования участками недр. За включение в лицензию твердых попутных полезных ископаемых и компонентов взимается разовый платеж.

С целью стимулирования изучения и освоения новых месторождений в исследуемый период приняты федеральные законы, предусматривающие внесение изменений в Налоговый кодекс в части установления понижающих коэффициентов для НДС при добыче трудноизвлекаемых запасов

²³ По данным Роснедр.

²⁴ По данным Государственного доклада «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2015 году», Минприроды России, 2016 год.

²⁵ По данным Минприроды России (письмо от 9 октября 2017 года № 17-11-28/25933).

нефти²⁶, твердых полезных ископаемых (в том числе угля), добываемых на территориях Восточной Сибири и Дальнего Востока²⁷.

С 1 января 2015 года снижена база для расчета минимального размера разового платежа за пользование недрами в отношении нефти и газового конденсата²⁸, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2015 года № 802 определены условия и порядок рассрочки разового платежа за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, что также направлено на стимулирование геологоразведочной деятельности недропользователей, осуществляющих геологическое изучение недр за счет собственных (в том числе привлеченных) средств.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 23 февраля 2017 года № Пр-386 Минприроды России разрабатывается проект федерального закона «О внесении изменений в статью 261 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий применение повышающих коэффициентов к расходам по поиску и оценке месторождений углеводородного сырья на континентальной части Российской Федерации при исчислении налога на прибыль организаций и установление повышающего коэффициента к расходам по геологоразведочной деятельности до 3,5 в отношении наиболее рискованных и сложных регионов.

В целях определения путей и способов обеспечения устойчивого развития рынка юниорных геологоразведочных компаний, обеспечивающих геологическое изучение территории Российской Федерации, воспроизводство, эффективное освоение минерально-сырьевой базы, а также создание благоприятного инвестиционного климата и привлечение инвестиций, Минэкономразвития России при участии Минприроды России, Роснедр и иных федеральных органов исполнительной власти, представителей экспертного сообщества разработан проект концепции развития юниорных геологоразведочных компаний, который внесен в Правительство Российской Федерации (письмо Минэкономразвития России от 1 августа 2017 года № 21178-ПТ/Д07и).

²⁶ Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в главы 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе».

²⁷ Федеральный закон от 30 сентября 2013 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территории Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации».

²⁸ Федеральный закон от 24 ноября 2014 года № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Вместе с тем, несмотря на проводимую Минприроды России и иными федеральными органами исполнительной власти работу, направленную на повышение инвестиционной привлекательности геологоразведочных работ, освоения новых месторождений с целью развития минерально-сырьевой базы, современное состояние государственного фонда недр, исходя из уровня обеспеченности запасами, не позволяет в полной мере обеспечить потребности государства в запасах минерального сырья, включая стратегически важные виды сырья.

К задачам государства в соответствии со статьей 36.1 Закона о недрах отнесено региональное геологическое изучение недр (включая создание государственной сети опорных геолого-геофизических профилей, параметрических и сверхглубоких скважин, научно-техническое обеспечение геологоразведочных работ, тематические и опытно-методические работы, связанные с геологическим изучением недр), поскольку полученный по его результатам поисковый задел, характеризующийся оценкой прогнозных ресурсов по видам полезных ископаемых в пределах выявленных перспективных площадей, является основой для постановки дальнейших поисковых и оценочных работ, по завершении которых обеспечиваются оценка и подсчет запасов полезных ископаемых.

О недостаточности принимаемых Роснедрами мер по изучению территории Российской Федерации и ее континентального шельфа свидетельствует исчерпание значительной части поискового задела, созданного на протяжении 70-80-х годов XX века, что, прежде всего, проявляется в нарушении баланса между локализацией прогнозных ресурсов (по результатам государственного геологического изучения недр) и приростом запасов промышленных категорий (по результатам геологоразведочных работ недропользователями).

К исчерпанию фонда перспективных площадей в целях лицензирования участков недр приводит недостаточный уровень подготовки перспективных площадей с оцененными прогнозными ресурсами P_3 и частично P_2 , который госпрограммой ВИПР запланирован на уровне 40 единиц площадей в год при ежегодной востребованности 350-400 единиц площадей.

Учитывая, что среднемасштабным картированием (1:200000) охвачено только 22,8 % территории Российской Федерации, планируемый госпрограммой ВИПР ежегодный прирост среднемасштабной геологической изученности, равный 0,4 %, не достаточен.

Среднемасштабное картирование позволяет выявить и уточнить закономерности размещения полезных ископаемых, а также уточнить границы известных и вновь выявленных минерагенических районов и оценить прогноз-

ные ресурсы полезных ископаемых категорий P_3 и P_2 для постановки крупномасштабного геологического картографирования и/или поисковых работ.

Анализ проведенных ФГБУ «Всероссийский научно-исследовательский геологический институт им. А.П. Карпинского» (далее - ФГБУ «ВСЕГЕИ») региональных геолого-геофизических и геолого-съёмочных работ в 2014-2017 годах, финансируемых в рамках госпрограммы ВИПР, показал, что при увеличении более чем в 7 раз объема средств, направленных на проведение картографических работ среднего масштаба (1:200000) (с 225514,1 тыс. рублей до 1748454,0 тыс. рублей), значение показателя по приросту среднемасштабной геологической изученности снижается (с 85 тыс. кв. км в 2013 году до 77 тыс. кв. км в 2017 году).

Причинами удорожания региональных геолого-съёмочных и геофизических работ, выполняемых ФГБУ «ВСЕГЕИ», является смещение новых объектов в удаленные регионы Дальневосточного федерального округа (на которые приходится до 40 % объемов расходов), а также необходимость проведения опережающих геофизических и геохимических исследований, направленных на обеспечение геологического картирования территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.

Также недостаточным является запланированное госпрограммой ВИПР на уровне 40 единиц ежегодно выделение перспективных площадей с оцененными прогнозными ресурсами P_3 и частично P_2 , которые являются основой фонда перспективных площадей и дальнейшего лицензирования участков недр.

О снижении востребованности результатов региональных работ по геологическому изучению недр свидетельствует сокращение в границах выявленных перспективных площадей количества паспортизированных участков недр, а также количества выданных лицензий на пользование участками недр.

Так, если в 2010 году в границах выявленных перспективных площадей паспортизированы 20 объектов, на которые выданы 50 лицензий, в 2013 году из 5 паспортизированных объектов выданы 5 лицензий, то в 2016 году не паспортизирован ни один объект, не выдана ни одна лицензия.

Причинами вышеизложенного являются: недостаточность прогнозно-поисковой составляющей в рамках региональных геолого-съёмочных и геофизических работ (оцененные прогнозные ресурсы категории P_3 ²⁹ от-

²⁹ Прогнозные ресурсы категории P_3 учитывают лишь потенциальную возможность открытия месторождений того или иного вида полезного ископаемого в соответствии с Классификацией запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых, утвержденной приказом Минприроды России от 11 декабря 2006 года № 278.

ражают лишь потенциальную возможность обнаружения новых месторождений); нахождение выявленных перспективных площадей на территориях с неразвитой инфраструктурой (что связано с высокой степенью изученности освоенных территорий и исчерпанием потенциала открытия крупных, высококачественных месторождений в старых рудных и нефтегазовых провинциях); отсутствие в паспортах выявленных перспективных площадей сведений об их геолого-экономической оценке, которая предусматривает оценку прогнозных ресурсов P_3 на стадии регионального геологического изучения недр без привязки к конкретным объектам.

В сложившейся ситуации прирост прогнозных ресурсов, в том числе отдельных видов стратегического минерального сырья, не обеспечивается.

Так, по данным Роснедр, в 2016 году не обеспечен прирост прогнозных ресурсов по 10 видам стратегического минерального сырья (в том числе: алмазы, сурьма, хром, никель, молибден, вольфрам, олово, марганец, цирконий), а по 3 видам (титан, бокситы и редкоземельные металлы) - не предусматривался.

При этом в течение 2010-2016 годов прирост прогнозных ресурсов полезных ископаемых с недостаточной обеспеченностью (золото, алмазы, сурьма, барит) не осуществлялся по бариту, что не обеспечило достижение плановых показателей госпрограммы ВИПР, по сурьме соответствующий показатель не предусматривался.

Также необходимо отметить, что при корректировке госпрограммы ВИПР плановые значения отдельных показателей по приросту ресурсов (медь, никель, марганцевые руды, олово, редкоземельные металлы) при их недостижении в предыдущий период на 2016 год скорректированы с учетом фактического прироста за 2013-2015 годы.

Так, плановые значения прироста ресурсов на 2016 год уменьшены на уровень фактически достигнутых значений за 2013-2015 годы по следующим полезным ископаемым:

Полезные ископаемые	Ед. изм.	2013-2015 гг.		2016 г. (новая редакция госпрограммы)	2016 г. (предыдущая редакция госпрограммы)
		план	факт		
Медь	тыс. т	4800	3795	3795	1600
Никель	тыс. т	1200	500	500	3600
Марганцевые руды	млн. т	51	11,2	11,2	10
Олово	тыс. т	90	80	80	30
Редкоземельные металлы	тыс. т	20	1,5	1,5	-

Одной из основных задач геологической отрасли на долгосрочную перспективу в соответствии со Стратегией развития геологической отрасли являются охрана недр и рациональное использование минерально-сырьевых ресурсов для удовлетворения текущих и перспективных потребностей базовых отраслей экономики.

В целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды пользование отдельными участками недр в соответствии со статьей 8 Закона о недрах может быть ограничено или запрещено.

Условия выполнения требований по рациональному использованию и охране недр, безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, охране окружающей среды являются в соответствии со статьей 12 Закона о недрах неотъемлемой частью содержания лицензии на пользование недрами.

Учитывая, что объекты недропользования оказывают существенное воздействие на окружающую среду, надзор за выполнением требований законодательства, в том числе по рациональному использованию и охране недр, является одним из важнейших инструментов управления государственным фондом недр, используемым до настоящего времени не достаточно эффективно.

Так, в нарушение условий лицензии ООО «Ловозерский горно-обогатительный комбинат» осуществляло промышленную добычу полезных ископаемых в отсутствие утвержденных проектных документов на разработку участка недр, получивших положительные заключения государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы промышленной безопасности и охраны недр, а также при наличии неутвержденных запасов полезных ископаемых (южный фланг на участке Кедык-вырпахк, в районе угловых точек 1-28-29), не прошедших в установленном порядке государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, что подтверждается результатами проведенного в 2017 году Счетной палатой Российской Федерации совместного контрольного мероприятия³⁰.

Также ОАО «Александринская горно-рудная компания» в нарушение требований статьи 23.2 Закона о недрах осуществляло разработку переданных в пользование участков недр Александринского медно-цинкового месторождения и Чебачьего медно-колчеданного месторождения в отсутствие технических проектов, согласованных в соответствии с требованиями

³⁰ Совместное контрольное мероприятие «Проверка использования в 2014-2016 годах и истекшем периоде 2017 года средств федерального бюджета, направленных на воспроизводство минерально-сырьевой базы, и пользования государственным фондом недр» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации).

Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 года № 118.

Кроме того, промышленная добыча полезных ископаемых на Александринском месторождении за период действия лицензии в нарушение требований пункта 4 статьи 23 Закона о недрах осуществлялась при наличии неутвержденных запасов медно-цинковых колчеданных руд, не прошедших в установленном порядке государственную экспертизу запасов полезных ископаемых.

В рамках осуществления государственного геологического надзора уполномоченными органами осуществляются контрольно-надзорные мероприятия.

Вместе с тем в ходе проведения в 2017 году Счетной палатой Российской Федерации совместного контрольного мероприятия, указанного выше, выявлены следующие факты, свидетельствующие о правовой неурегулированности некоторых вопросов, препятствующих осуществлению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере недропользования.

Так, в соответствии с частью 4 статьи 21 Закона о недрах установлено, что в случаях, предусмотренных пунктами 2, 3, 5 и 8 части второй статьи 20 Закона о недрах, решение о прекращении права пользования недрами может быть принято по истечении 3 месяцев со дня получения пользователем недр письменного уведомления о допущенных им нарушениях при условии, если в указанный срок пользователь не устранил эти нарушения.

При этом направленные минприроды Ростовской области уведомления пользователям недр (как на почтовые адреса, указанные в заявочных материалах пользователя недр, так и на юридические адреса, полученные на сайте Единого реестра юридических лиц) в течение 2 лет возвращались в министерство с отметкой об отсутствии адресатов по указанным адресам, что не позволяло минприроды Ростовской области принять решение о прекращении права пользования недрами.

Также при наличии обязанности по надзору за соблюдением условий лицензий у минприроды Ростовской области как лицензирующего органа отсутствуют полномочия по привлечению к административной ответствен-

ности недропользователей, допустивших невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации.

Так, по данным минприроды Ростовской области, в нарушение условий пользования недрами, предусмотренных выданными лицензиями, недропользователями не предоставлена информация о рекультивации нарушенных земель по 69 из 77 аннулированных лицензий на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых, о чем министерство ежеквартально информировало территориальный орган Росприроднадзора, осуществляющий государственный земельный надзор за соблюдением обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых.

Вместе с тем указанным территориальным органом из 69 недропользователей к административной ответственности по части 1 статьи 8.7 КоАП привлечено только два недропользователя, не выполнивших обязательства по рекультивации земель.

К задачам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации также отнесено обеспечение граждан питьевой водой в случае возникновения чрезвычайной ситуации, для чего в соответствии со статьей 34 Водного кодекса Российской Федерации предусмотрено требование о резервировании источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на основе защищенных от загрязнения и засорения подземных водных объектов (далее - резервные источники водоснабжения).

По информации Роснедр, в период 2012-2017 годов выполнены работы по поиску подземных вод для обеспечения резервных источников водоснабжения для таких населенных пунктов, как г. Златоуст Челябинской области (поиски завершены в 2014 году), г. Дальнегорск Приморского края (в 2015 году), городов Шлиссельбург и Кировск, гп Дубровка и пос. им. Морозова Ленинградской области (в 2016 году), городов Холмска, Углегорска и Шахтерска Сахалинской области (в 2016 году), пгт Кавалерово, Рудный, Хрустальный, Фабричный, Горнореченский Приморского края (поиски планируется завершить в конце 2017 года). Иных обращений по выполнению таких работ, в том числе от Республики Крым и г. Севастополя, не поступало.

Вместе с тем в отдельных субъектах Российской Федерации резервные источники водоснабжения отсутствуют.

Таким образом, повышение эффективности управления государственным фондом недр должно быть обеспечено за счет повышения эффективности осуществления государственного геологического надзора в целях

неукоснительного выполнения требований законодательства, в том числе по рациональному использованию и охране недр.

Обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации согласно статье 35 Закона о недрах является основной задачей государственного регулирования отношений недропользования.

Направления развития минерально-сырьевой базы с учетом развития территорий Российской Федерации предусмотрены основными стратегическими документами.

Так, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года отмечены основные вызовы, влияющие на развитие минерально-сырьевой базы в долгосрочной перспективе, в том числе падающая добыча на месторождениях стратегически важных полезных ископаемых и отсутствие компенсации прироста запасов при добыче ряда полезных ископаемых.

Необходимость усиления мотиваций недропользователей к долгосрочному освоению и разведке месторождений, стимулирования формирования слоя пионерных компаний по разведке и подготовке месторождений, а также восстановления государственных институтов геологоразведки перспективных территорий с целью достижения целевых показателей по развитию минерально-сырьевой базы отражена в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года с указанием следующих приоритетных направлений ее развития:

- разработка нефтегазовых месторождений юга Сибирской платформы и континентального шельфа Российской Федерации, являющихся основой для развития новейших промышленных технологий, а также в целом социально-экономического положения ее прибрежных регионов (доли добычи нефти и газа на континентальном шельфе с учетом шельфа острова Сахалин в общем объеме их добычи в Российской Федерации к 2020 году могут составить, соответственно, до 7 и 15 %);

- проведение в целях укрепления ресурсной базы твердого топлива поисковых, оценочных и разведочных работ с целью добычи угля в угольных бассейнах и на месторождениях Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока, а также создание новых сырьевых баз на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

Увеличение объемов работ по геологическому изучению недр Российской Федерации, выполняемых для государственных нужд за счет средств

федерального бюджета для целей достижения прироста запасов и прогнозных ресурсов по основным видам полезных ископаемых предусмотрено Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее - Прогноз).

Так, в Прогнозе указывается, что в перспективе развития минерально-сырьевой базы в структуре добычи углеводородного сырья планируется рост доли Восточной Сибири, Республики Саха (Якутия), континентального шельфа, поскольку регионы Восточной Сибири и Республика Саха (Якутия) обладают значительными разведанными запасами нефти и природного газа, а также огромными прогнозными и перспективными ресурсами.

В части развития металлургического комплекса Российской Федерации предполагается наращивание производства руд в результате расширения поисковых, оценочных и разведочных работ в освоенных и перспективных с геологической точки зрения районах Северного Кавказа, Урала, Республики Башкортостан, Красноярского края, Забайкалья, Хабаровского и Приморского краев, в других регионах России.

Отмечается важное стратегическое и экономическое значение в развитии минерально-сырьевого комплекса в части освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации.

Прогнозом к 2020 году в регионах Сибири и Дальнего Востока предусмотрено расширение угольной сырьевой базы, учитывающей высокие темпы развития производства энергетических и коксующихся углей для внутреннего рынка и для экспорта. Особенно важное значение будут иметь интенсивное освоение и наращивание производства угля в Кузнецком и Канско-Ачинском угольных бассейнах, а также проекты по освоению новых угольных месторождений в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, в частности, Эльгинского угольного месторождения.

Активизация разработки природных ресурсов континентального шельфа, включая повышение геологической изученности дальневосточных морей, создание соответствующей береговой инфраструктуры, в том числе подводной трубопроводной системы транспортировки добываемых на шельфе углеводородов и мощностей по производству сжиженного и отгрузке сжатого газа с созданием специализированных терминалов, отнесена Морской доктриной Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 26 июля 2015 года, к долгосрочным задачам, учитывая, что укрепление экономического потенциала Российской Федерации путем расширения использования природно-ресурсных возможностей

континентального шельфа, в том числе проведения геологоразведочных работ, составляют основу национальной морской политики.

Важной задачей, имеющей и геополитическое значение, является обоснование внешней границы континентального шельфа в Северном Ледовитом океане, работы по которой продолжаются в рамках реализации Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 года № 2205-р.

В рамках 40-й сессии Комиссии по границам континентального шельфа 9 февраля 2016 года состоялась презентация частичного пересмотренного Представления Российской Федерации в отношении внешней границы континентального шельфа России в Северном Ледовитом океане, работа по рассмотрению которого продолжается до настоящего времени.

Таким образом, с целью развития минерально-сырьевого комплекса в долгосрочной перспективе стратегическими документами определены приоритетные направления государственной политики по выявлению новых зон нефтегазонакопления и новых нефтегазоносных горизонтов в добывающих регионах, освоение шельфовых месторождений и трудноизвлекаемых запасов углеводородного сырья, а также созданию новых сырьевых баз коксующихся и энергетических углей, в том числе для открытой добычи, на территории Арктической зоны Российской Федерации, Дальневосточного федерального округа и Забайкалья, для обеспечения энергетическим сырьем территорий опережающего развития и крупных минерально-сырьевых центров, обеспечив их при этом необходимой инфраструктурой.

Вместе с тем несвоевременное принятие мер по их реализации создает риски для обеспечения сбалансированного развития минерально-сырьевого комплекса и его использования для удовлетворения потребностей (включая экспортные) экономики страны в минерально-сырьевых ресурсах, а также закрепление геополитических интересов Российской Федерации на длительную перспективу.

Выводы

1. Российская Федерация обладает всеми известными в мире полезными ископаемыми и является одним из мировых лидеров по запасам, добыче и экспорту нефти, природного газа, углей, железных руд, никеля, платиноидов, золота и многих других полезных ископаемых.

При этом современное состояние минерально-сырьевой базы характеризуется снижением потенциала открытия крупных месторождений, высо-

кокачественных руд в освоенных рудных и нефтегазоносных провинциях; высокими рисками инвестирования в развитие минерально-сырьевой базы, связанными с вероятностным характером получаемых положительных результатов геологоразведочных работ ранних стадий; недостаточной востребованностью значительной части разведанных запасов месторождений распределенного и нераспределенного фонда недр, в том числе по причине инфраструктурных ограничений (железнодорожный, трубопроводный транспорт); невысокими перспективами выявления месторождений высококачественных руд некоторых видов полезных ископаемых; высокой чувствительностью по ряду видов технологического оборудования от импортных поставок, критичных в условиях действия санкционных режимов.

2. Основной целью развития геологической отрасли в соответствии со Стратегией развития геологической отрасли является формирование высокоэффективной, инновационно ориентированной системы геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы, обеспечивающей решение поставленных задач на современном этапе и в долгосрочном периоде. Инструментом реализации задач по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы является госпрограмма ВИПР.

3. Достижение показателей по приросту запасов полезных ископаемых, предусмотренных госпрограммой ВИПР, обеспечивается недропользователями, доля средств которых при реализации основных мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы полезных ископаемых составляет 90 %, что создает риски недостижения запланированных значений показателей госпрограммы ВИПР.

4. Правовая неурегулированность ряда вопросов недропользования не способствует принятию эффективных управленческих решений, направленных на повышение инвестиционной привлекательности геологоразведочных работ, расширение их объема и повышение эффективности, что, в свою очередь, создает риски обеспечения потребности экономики в минерально-сырьевых ресурсах.

4.1. В нормативных правовых актах отсутствует понятие стратегических резервов минерально-сырьевых ресурсов, не закреплены полномочия в части создания стратегических резервов минерально-сырьевых ресурсов за соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

При этом необходимость создания стратегических резервов минерально-сырьевых ресурсов, достаточных для гарантированного обеспечения

мобилизационных нужд Российской Федерации и потребностей экономики страны на долгосрочную перспективу, определена в целях противодействия угрозам экономической безопасности Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683.

4.2. Нормативными правовыми актами не предусмотрен порядок учета прогнозных ресурсов по видам полезных ископаемых, не закреплены полномочия по учету прогнозных ресурсов за соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части закрепления порядка оценки прогнозных ресурсов полезных ископаемых, апробации и учета ее результатов» включен в состав мер правового регулирования в сфере реализации госпрограммы ВИПР и находится в стадии разработки.

При этом реализация мероприятий госпрограммы ВИПР предусматривает достижение показателей прогнозных ресурсов полезных ископаемых. Их фактические значения указываются в годовых отчетах о ходе реализации и оценке эффективности госпрограммы ВИПР.

4.3. Отсутствие на уровне отраслевых стратегических документов планирования потребностей по видам полезных ископаемых создает условия неопределенности для планирования работ по геологическому изучению недр и добыче полезных ископаемых, в связи с чем планирование показателей и исполнение расходов федерального бюджета в целях реализации основных мероприятий по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой госпрограммы ВИПР осуществляется недостаточно эффективно.

4.4. Нормативными правовыми актами не определены критерии отнесения стадий геологоразведочных работ к работам, связанным с воспроизводством минерально-сырьевой базы, вследствие чего в состав мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы углеводородного сырья и твердых полезных ископаемых госпрограммы ВИПР включаются работы, относящиеся к региональному геологическому изучению недр.

Поскольку в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 4 июня 2015 года № 1026-р и от 24 мая 2017 года № 1009-р АО «Росгеология», начиная с 2015 года и по 2018 год, определено единственным исполнителем по выполнению мероприятий по воспроизводству минерально-сырьевой базы госпрограммы ВИПР, техническими (геологи-

ческими) заданиями к государственным контрактам, заключенным территориальными органами Роснедр с АО «Росгеология», предусмотрено выполнение работ, относящихся к региональному геологическому изучению недр, а также на выполнение работ по созданию параметрических скважин, и которые согласно части 3 статьи 36.1 Закона о недрах осуществляются федеральными государственными бюджетными учреждениями, подведомственными Роснедрам, на основании государственного задания.

5. Важность значения минерально-сырьевого комплекса в экономике страны обусловлена значительными объемами доходов от его использования.

5.1. Несмотря на снижение нефтегазовых доходов (НДПИ в виде углеводородного сырья и вывозных таможенных пошлин на нефть, газ и на товары, выработанные из нефти), они составляют существенную долю поступлений в федеральный бюджет: 51-52 % - в 2011-2014 годах и 36 % - в 2016 году (5641769,4 млн. рублей - в 2011 году, 7433805,8 млн. рублей - в 2014 году, 4844028,5 млн. рублей - в 2016 году).

5.2. Указанное снижение связано с падением доходов от вывозных пошлин, которые составляли 30,8-32,1 % от доходов федерального бюджета в 2011-2014 годах, 20 % - в 2015 году и 14,7 % - в 2016 году, что обусловлено реализуемым, начиная с 2014 года, «налоговым маневром», предусматривающим поэтапное снижение ставки экспортной пошлины вплоть до ее отмены с одновременным увеличением ставок НДПИ при добыче нефти и корректировкой системы акцизов на нефтепродукты.

5.3. Доля доходов, связанных с использованием государственным фондом недр, в доходах федерального бюджета составляет от 18,5 % (2103548,7 млн. рублей) в 2011 году до 21,9 % (2951167,2 млн. рублей) в 2016 году за счет роста доходов от НДПИ. При этом на долю НДПИ при добыче нефти в среднем за период 2010-2016 годов приходится порядка 83 % от суммы доходов, связанных с использованием государственным фондом недр, или порядка 17 % от суммы доходов федерального бюджета.

5.4. В целях стимулирования поступления доходов по НДПИ, в первую очередь при добыче нефти, действует система налоговых льгот. Несмотря на объемы предоставляемых льгот, оценка их эффективности не проводится, требования к проведению такой оценки не установлены. При этом сумма предоставленных в 2016 году льгот по НДПИ при добыче нефти составила 408839,4 млн. рублей, или 98 % от общего объема льгот по НДПИ, что составляет 17,5 % от НДПИ при до-

быче нефти (2342053,0 млн. рублей). Минфином России прогнозируется дальнейший рост объема льгот: в 2017 году - 548400,0 млн. рублей, в 2020 году - 562700,0 млн. рублей.

5.5. Доходы от поступления разовых платежей за пользование недрами, администратором которых являются Роснедра, составили 44840,6 млн. рублей, в 2013 году - 108691,5 млн. рублей, в 2016 году - 53473,8 млн. рублей. При этом разница в оценке планируемых Роснедрами поступлений разовых платежей за пользование недрами на территории Российской Федерации составляет от 70 % до 270 %, поскольку в отличие от первоначального прогноза доходов на очередной бюджетный период в уточненный прогноз включены сведения по планируемым разовым платежам за пользование участками недр федерального значения, решение по которым принимается Правительством Российской Федерации.

6. Расходование Роснедрами средств федерального бюджета в целях воспроизводства минерально-сырьевой базы Российской Федерации осуществляется в рамках госпрограммы ВИПР. В период с 2010 года по 1 октября 2017 года расходы федерального бюджета на воспроизводство минерально-сырьевой базы Российской Федерации составили 216672,6 млн. рублей, из которых 176960,8 млн. рублей, или 81,7 %, были направлены на проведение работ общегеологического и специального назначения, а также геологоразведочных работ на твердые полезные ископаемые и углеводородное сырье. При этом на долю работ общегеологического и специального назначения приходится лишь 18,2 %, что является недостаточным.

6.1. Результаты проведенных в 2015 и 2016 годах Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий по проверке исполнения федерального закона о федеральном бюджете и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2014 год и 2015 год показали, что Роснедрами и его территориальными органами геологоразведочные работы оплачивались в соответствии с заключенными государственными контрактами и утвержденной проектно-сметной документацией, разработанной с нарушениями законодательства (по завышенным сметным нормативам и с включением работ и расходов, не предусмотренных сборниками сметных норм и норм основных расходов на геологоразведочные работы).

Действующими в настоящее время Правилами подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых, утвержденными приказом Минприроды России от 14 июня 2016 года

№ 352, укрупненный расчет стоимости работ к проектам на проведение геологоразведочных работ, включаемый в состав проектной документации на проведение работ, финансируемых за счет средств федерального бюджета, утверждается исполнителем по государственному контракту, и стоимость всех видов работ, предусмотренных укрупненным расчетом, определяется по утвержденным исполнителем единичным расценкам (пункты 5, 65 и 66 Правил).

6.2. В период с 2014 года по 1 октября 2017 года лимиты бюджетных обязательств снижены на 6713,2 млн. рублей, или на 17,2 % (с 39135,7 млн. рублей до 32422,5 млн. рублей). При этом в связи с изданием распоряжений Правительства Российской Федерации от 4 июня 2015 года № 1026-р и от 24 мая 2017 года № 1009-р об определении АО «Росгеология» на двухлетний период единственным исполнителем осуществляемых Роснедрами закупок работ по выполнению мероприятий госпрограммы ВИПР по воспроизводству минерально-сырьевой базы объем таких работ увеличился более чем в 3 раза и составил 19851,4 млн. рублей.

Вместе с тем уровень исполнения Роснедрами бюджетных назначений снижается.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года и на 1 января 2017 года неисполненные бюджетные назначения Роснедр составили 339,5 млн. рублей и 2300,9 млн. рублей, соответственно, из которых 315,9 млн. рублей (или 93 %) и 2177,4 млн. рублей (или 94,6 %) - вследствие нарушения АО «Росгеология» сроков представления утвержденной проектной документации и выполнения работ, предусмотренных государственными контрактами. По состоянию на 1 ноября 2017 года уровень исполнения Роснедрами бюджетных назначений составил 63,4 процента.

АО «Росгеология» по государственному контракту от 19 ноября 2015 года № 01/15-УВС по объекту «Бурение параметрической скважины Чумпаловская 1 глубиной 6250 м (первый этап бурения до глубины 4900 м)» выполнение работ в 2016 году не осуществлялось. По состоянию на 1 октября 2017 года интервал бурения скважины составил 3220 м, или 65,7 % от предусмотренного календарным планом на 2017 год объема работ по бурению скважины, оплата выполненных работ составила 1365,1 млн. рублей, или 62,2 % от стоимости государственного контракта, срок действия которого установлен по 31 декабря 2017 года.

По государственному контракту от 3 декабря 2015 года № 9/15 «Бурение параметрической скважины 130-Гыданской (Тазовский район) (III этап -

бурение скважины до глубины 7150 м)» по состоянию на 1 октября 2017 года интервал бурения скважины составил 5740 м (или 640 м с начала выполнения государственного контракта), или 31,2 % от объемов, предусмотренных техническим (геологическим) заданием к государственному контракту; оплата выполненных работ составила 815,4 млн. рублей, или 57,3 % от стоимости государственного контракта в размере 1420,7 млн. рублей, срок действия которого установлен по 20 декабря 2017 года.

При этом необходимо отметить рост средней стоимости погонного метра параметрического бурения. Так, если стоимость бурения скважины 130-Гыданская на этапе I в 2012-2014 годах составляла 210,8 тыс. рублей, то на этапе II в 2015 году она выросла более чем вдвое и составила 541,1 тыс. рублей, а на этапе III в 2015-2016 годах - 693 тыс. рублей. Стоимость бурения скважины 118-Гыданская на этапе I в 2017 году составила 690,6 тыс. рублей.

7. Воспроизводство минерально-сырьевой базы полезных ископаемых осуществляется не на должном уровне.

7.1. Анализ состояния извлекаемых запасов минерального сырья свидетельствует о значительном снижении в 2010-2016 годах уровня разведанных и подготовленных к освоению участков нераспределенного фонда недр, содержащих извлекаемые запасы углеводородного сырья и природного горючего газа, что обусловлено недостаточной региональной геологической изученностью перспективных площадей, отсутствия в их пределах необходимого объема прогнозных ресурсов (поискового задела), невыполнением необходимых опережающих геолого-геофизических работ:

- при общем увеличении в 2010-2016 годах количества извлекаемых запасов (распределенного и нераспределенного фонда недр) природного горючего газа (A+B+C₁) на 2343,6 млрд. куб. м, или на 4,9 %, их количество в нераспределенном фонде недр с 2010 по 2016 год уменьшилось на 2357,4 млрд. куб. м, или на 59,5 %, в том числе в акватории морей - на 765,3 млрд. куб. м, или на 87,9 процента;

- при общем увеличении в 2010-2016 годах количества извлекаемых запасов (распределенного и нераспределенного фонда недр) нефти и конденсата (A+B+C₁) на 1441,1 млн. т, или на 6,9 %, их количество в нераспределенном фонде недр с 2010 по 2016 год уменьшилось на 534,2 млн. т, или на 43,6 %, в том числе в акватории морей - на 51,2 млн. т, или на 86,2 процента.

При этом тенденция к снижению балансовых запасов углеводородного сырья нераспределенного фонда недр отрицательно сказывается на инве-

стиционном потенциале нелицензированных нефтегазоконденсатных месторождений и уменьшает перспективы увеличения доходов бюджетной системы Российской Федерации от платежей за предоставление и пользование указанными участками недр.

7.2. При наличии выявленных практически всех известных в мире полезных ископаемых ряд из них является дефицитным (марганцевые и хромовые руды, бокситы, уран, редкие металлы) или, несмотря на значительные запасы, не разрабатывается (титан, цирконий, некоторые редкие металлы), о чем свидетельствуют данные Минпромторга России.

По данным Роснедр, в 2016 году не обеспечен прирост прогнозных ресурсов по 10 видам стратегического минерального сырья, в том числе: алмазы, сурьма, хром, никель, молибден, вольфрам, олово, марганец, цирконий, а по 3 видам (титан, бокситы и редкоземельные металлы) и не предусматривался.

При этом в течение 2010-2016 годов прирост прогнозных ресурсов полезных ископаемых с недостаточной обеспеченностью (золото, алмазы, сурьма, барит) не осуществлялся по бариту, что не обеспечило достижение плановых показателей госпрограммы ВИПР, а по сурьме и не предусматривался.

7.3. Роснедрами не обеспечена достоверность учета в государственном балансе запасов полезных ископаемых запасов углеводородного сырья, о чем свидетельствует высокая доля их списания по причине неподтверждения в результате эксплуатационной разведки и переоценки.

8. С целью обеспечения воспроизводства востребованных для отраслей экономики видов полезных ископаемых, в том числе критических, реализуются мероприятия, направленные на повышение инвестиционной привлекательности недропользования с целью развития минерально-сырьевой базы.

Так, в период 2014-2017 годов Роснедрами по заявительному принципу оформлены и выданы недропользователям 1040 лицензий. На текущий момент прошли экспертизу и утверждены 537 проектов на геологическое изучение недр, а планируемый недропользователями в соответствии с утвержденной проектной документацией объем финансирования геологоразведочных работ составляет более 40 млрд. рублей. По состоянию на 1 октября 2017 года общее количество заявок на получение права пользования недрами по «заявительному принципу» составило 2206 единиц.

9. О недостаточности принимаемых мер свидетельствует исчерпание значительной части поискового задела, созданного на протяжении 70-80-х годов

XX века, что, прежде всего, проявляется в нарушении баланса между локализацией прогнозных ресурсов (по результатам государственного геологического изучения недр) и приростом запасов промышленных категорий (по результатам геологоразведочных работ недропользователями).

9.1. К исчерпанию фонда перспективных площадей в целях лицензирования участков недр приводит недостаточный уровень подготовки перспективных площадей с оцененными прогнозными ресурсами P_3 и частично P_2 , который госпрограммой ВИПР запланирован на уровне 40 единиц площадей в год при ежегодной востребованности 350-400 единиц площадей.

9.2. Учитывая, что среднemasштабным картированием (1:200000) охвачено только 22,8 % территории Российской Федерации, планируемый госпрограммой ВИПР ежегодный прирост среднemasштабной геологической изученности, равный 0,4 %, не достаточен.

При увеличении объема средств, направленных на проведение картографических работ среднего масштаба (с 225514,1 тыс. рублей в 2014 году до 1748454,0 тыс. рублей в 2017 году), снижается прирост среднemasштабной геологической изученности (с 85 тыс. кв. км в 2013 году до 77 тыс. кв. км в 2017 году).

Удорожание региональных геолого-съёмочных и геофизических работ обусловлено смещением новых объектов в удаленные регионы Дальневосточного федерального округа, на которые приходится до 40 % объемов расходов, а также необходимостью проведения опережающих геофизических и геохимических исследований, направленных на обеспечение геологического картирования территории Российской Федерации и ее континентального шельфа.

10. С целью развития минерально-сырьевого комплекса в долгосрочной перспективе стратегическими документами определены приоритетные направления государственной политики по выявлению новых зон нефтегазонакопления и новых нефтегазоносных горизонтов в добывающих регионах, освоение шельфовых месторождений и трудноизвлекаемых запасов углеводородного сырья, а также созданию новых сырьевых баз коксующихся и энергетических углей, в том числе для открытой добычи, на территории Арктической зоны Российской Федерации, Дальневосточного федерального округа и Забайкалья, для обеспечения энергетическим сырьем территорий опережающего развития и крупных минерально-сырьевых центров, обеспечив их при этом необходимой инфраструктурой.

Вместе с тем несвоевременное принятие мер по их реализации создает риски для обеспечения сбалансированного развития минерально-сырьевого комплекса и его использования для удовлетворения потребностей (включая экспортные) экономики страны в минерально-сырьевых ресурсах, а также закрепление геополитических интересов Российской Федерации на длительную перспективу.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ